

# Permanente bewoning van recreatiewoningen; *Beleidsanalyse en ontwikkelkansen*



"Recreatiepark Ossenzijl"

Koen Otten  
Rijksuniversiteit Groningen  
Oktober, 2009



rijksuniversiteit  
groningen

## Colofon

**Titel:** Permanente bewoning van recreatiewoningen

**Subtitel:** Beleidsanalyse en Ontwikkelkansen

Een onderzoek binnen een vijftal Overijsselse gemeenten naar het beleid omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen en mogelijke ontwikkelkansen voor Overijsselse commerciële ontwikkelaars op de recreatievastgoedmarkt.

**Auteur:** K.E. Otten  
Burgemeester Bramerstraat 9  
7772 CD Hardenberg  
k.e.otten@student.rug.nl  
Studentnummer: 1574191

**Opleiding:** Rijksuniversiteit Groningen  
Faculteit der Ruimtelijke  
Wetenschappen  
Master Vastgoedkunde



**Begeleider:** Prof. Dr. E.F. Nozeman

**Hardenberg, September 2009.**

Afbeelding voorkant: Recreatiepark Ossenzijl; Ontwikkeling 'gele vlekken'-plan Oost Overijssel door De Brug Vastgoed te Ommen

## Samenvatting

Begin 2003 heeft toenmalig minister Dekker een voorstel naar de Kamer gestuurd, met daarin drie mogelijkheden om een einde te maken aan de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen. Gemeenten wordt kort gezegd de keuze gelaten om permanente bewoning van een recreatiewoning te legaliseren door middel van een bestemmingsplanwijziging, om permanente bewoning van een recreatiewoning formeel te gedogen of om over te gaan tot handhaving van de recreatieve functie. Tevens is hier per 1 juli 2007 de persoonsgebonden vrijstelling als mogelijkheid bij gekomen. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van dit beleid wordt bij de gemeentelijke overheden gelegd. Het gevolg van deze keuze is het creëren van verscheidenheid in gemeentelijk beleid. Een belangrijke veroorzaker van deze verscheidenheid is het feit dat de centrale overheid geen financiën toekent aan gemeentelijke overheden om het beleid ten uitvoer te brengen. Tevens voert de centrale overheid geen controle uit over het beleid dat de gemeenten voeren. Gemeentelijke overheden hebben dus zelf de verantwoordelijkheid om de omvang van de problematiek te bepalen en hier de middelen voor te selecteren die de problematiek reguleerbaar moeten maken. Dit geldt tevens voor de problematiek omtrent huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken. Deze bewonersgroep wordt in beginsel hetzelfde benaderd als iedere andere vorm van permanente bewoning van een recreatiewoning.

Voor wat betreft dit onderzoek zijn een vijftal gemeenten binnen de provincie Overijssel geselecteerd om enerzijds het beleid van de desbetreffende gemeente te ontleden en anderzijds om de beleidstechnische verschillen tussen deze gemeenten in kaart te brengen. De geselecteerde gemeenten zijn Steenwijkerland, Ommen, Raalte, Hardenberg en Wierden. De aanwezigheid van een groot aantal recreatiewoningen en een bepaalde uitgesprokenheid van beleid ligt aan de keuze voor deze gemeenten ten grondslag. Met de gemeentelijke beleidsanalyse als uitgangspunt wordt gekeken naar de mogelijke ontwikkelingskansen die commerciële ontwikkelaars zien in waardevermeerdering als gevolg van bestemmingswijziging die permanente bewoning van recreatiewoningen mogelijk maakt en overige vastgoedgebonden investeringen in recreatievastgoed. De mogelijke waardevermeerdering als gevolg van deze twee componenten is gepoogd met behulp van makelaars in recreatievastgoed in kaart te worden gebracht. Tevens wordt gekeken of de huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk kansen oplevert voor de commerciële ontwikkelaar.

Het gemeentelijk beleid is geanalyseerd aan de hand van de beleidscyclus van Winsemius. De beleidscyclus van Winsemius bestaat uit de volgende stadia:

- Erkennen: beperkt politiek belang, oriënterende monitoring (extensief), bijvoorbeeld surveys, om de aard van het probleem te bepalen en te articuleren.
- Beleidsformulering: formuleren van beleid: stijgend politiek belang, beleidsvorming en inventariserende (intensieve) monitoring naar de ernst van het probleem.
- Oplossing: afnemende politieke belangstelling, routinematige monitoring (redelijk intensief) ter beoordeling van het effect van maatregelen.
- Beheer: verder afnemend politiek belang, evaluatie maatregelen, controlerende monitoring (extensief).

Op basis van de beleidsanalyse konden de volgende conclusies worden getrokken: *Steenwijkerland*: De gemeente bevindt zich in de 'erkenning'-fase. De problematiek wordt erkend, maar het politieke belang is gering. Er zijn twee pilots gehouden om de problematiek in kaart te brengen. De gemeente acht het naar aanleiding van deze pilots niet noodzakelijk om specifiek beleid te formuleren en het landelijk beleid wordt doorgevoerd in het gemeentelijk beleid (Gemeente Steenwijkerland, 2009).

*Ommen:* De gemeente Ommen bevindt zich in de 'beleidsformulerings'-fase. De kwestie komt hoger op de politieke agenda te staan en er is een extern bureau gecontracteerd om een eindrapportage te maken. De Eindrapportage Administratieve- en buitencontrole permanente bewoning is eind 2008 afgerond (Interconcept, 2009) en naar aanleiding van dat schrijven begint men met het schrijven van een plan van aanpak. Het concept Plan van Aanpak is op 9 februari 2009 door de gemeente Ommen gepresenteerd men is op dit moment bezig met het ten uitvoer brengen hiervan. (Gemeente Ommen, 2009).

*Raalte:* Het beleid van de gemeente Raalte wordt juist in het begin van de 'oplossings'-fase geplaatst. Het beleid staat relatief hoog op de politieke agenda gezien het aantal ambtenarenuren dat eraan besteed wordt. Het beleid is uitgekristalliseerd, gezien de rapportage en het Plan van Aanpak geschreven in 2007. Gezien de omvang van de problematiek zal het nog veel tijd kosten eer de 'beheer'-fase bereikt wordt (Gemeente Raalte, 2009).

*Hardenberg:* In vergelijking met het beleid van de gemeente Raalte is het beleid van de gemeente Hardenberg verder in haar ontwikkeling. Het eerder formuleren van beleid en het opstellen van een Plan van Aanpak in 2004 zijn hier debet aan. Echter gezien het grote aantal recreatiewoningen is de uitvoering hiervan geen sinecure en het bereiken van de 'beheer'-fase zal dan ook nog op zich laten wachten (Gemeente Hardenberg, 2009)

*Wierden:* Qua volwassenheid van beleid wordt het Wierdense beleid geplaatst in het midden van de beleidsformuleringsfase. Het beleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen binnen de gemeente Wierden is vastgesteld door de gemeenteraad op 10 februari 2009 en naar aanleiding van deze beleidsformulering is men momenteel druk doende met het schrijven van een Plan van Aanpak Handhaving (Gemeente Wierden, 2009). De kwestie staat relatief hoog op de politieke agenda, omdat het aantal onrechtmatige bewoners behoorlijk hoog is (30%-40%) en tevens speelt de kwestie omtrent arbeidsmigranten op recreatieparken een rol.

Het uitgangspunt van de gemeenten, geen enkele gemeente uitgezonderd, is in principe handhaving van de recreatieve bestemming. Iedere gemeente heeft in de vorm van persoonsgebonden beschikkingen, vrijstellingen of overgangsregelingen instrumenten om tegemoet te komen aan de permanente bewoner van een recreatiewoning, maar het uitgangspunt blijft te allen tijde handhaving.

Algemeen concluderend kan over het gemeentelijk beleid voor wat betreft permanente bewoning het volgende gezegd worden:

- een beslissinggerichte planningmethode in de geest van Faludi is een utopie; procesmatige aspecten zoals inventarisatie, communicatie en acceptatie zijn noodzakelijk om de problematiek te bestrijden.
- gemeenten ontvangen geen financiën, geen toezicht en geen controle van de centrale of provinciale overheid en worden zo niet 'gedwongen' om gedegen beleid te voeren, met als gevolg een gemeentespecifieke invulling waardoor verscheidenheid van beleid ontstaat.

De hedonische prijsmethode is een methode om tot prijsbepaling van een woning te komen. De hedonische prijsbepaling heeft als uitgangspunt dat een onroerend goed is op te vatten als een bundeling van kenmerken en dat voor elk kenmerk een impliciete waardering bestaat. De onderscheiden kenmerken zijn fysieke woningkenmerken, fysieke omgevingskenmerken, sociale omgevingskenmerken en de functionele omgevingskenmerken. Voor wat betreft reguliere woningen blijkt uit onderzoek van Van Dam en Visser (2006) dat de fysieke woningkenmerken 50% van de waarde van een woning bepalen. De fysieke woningkenmerken waren minder van invloed dan gedacht en de overige kenmerken waren van grote invloed op de prijs van een reguliere woningen. Na gesprekken met makelaars blijkt dat de fysieke woningkenmerken en de fysieke omgevingskenmerken de meeste invloed hebben op de prijs van een recreatiewoning. Sociale omgevingskenmerken worden bijna niet van invloed geacht en functionele kenmerken zijn ook van minder belang. Volgens makelaars mag de importantie van fysieke woningkenmerken bijna als vanzelfsprekend worden geacht, aangezien een ieder belang heeft bij een kwalitatief goede

woning, welke in een goede staat van onderhoud verkeert. Het belang van fysieke omgevingskenmerk wordt volgens makelaars gekenmerkt door de lokalisering van recreatieparken in de buurt van groen en water. Een vaak gehoord statement is dat mensen het gevoel krijgen op vakantie te zijn als ze vertoeven in een bosrijke omgeving of aan het water met allerlei mogelijkheden tot waterrecreatie. In vergelijking met het onderzoek van Van Dam en Visser(2006) worden de sociale omgevingskenmerken weinig van invloed geacht op de waarde van een recreatiewoning. Bewoners van recreatiewoningen hebben minder behoefte aan sociaal contact, omdat ze er vanuit de basis niet permanente verblijven. Politieke of institutionele kenmerken zouden aan de hedonische prijsmethode kunnen worden toegevoegd als het gemeentelijk beleid, in de vorm van een uitgifte van een collectieve bestemmingswijziging, van invloed is op de waarde van een recreatiewoning. Dit is echter nu niet aan de orde. Makelaars zijn van mening dat bij bestemmingswijziging een waardestijging van 30% á 40% gerealiseerd zou kunnen worden. Dit ligt echter een stuk gecompliceerder. Collectieve bestemmingswijziging zal er de eerstkomende jaren namelijk niet komen, omdat het gemeentelijk beleid dit niet voorschrijft. Commerciële ontwikkelaars van recreatieparken zien in eerste instantie dan ook nog geen kansen in waardevermeerdering als gevolg van bestemmingswijziging. Dit zou kunnen veranderen als in de toekomst het beleid voor wat betreft permanente bewoning van recreatiewoning meer een Europees karakter krijgt, waarbij het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen wordt opgeheven.

Voor wat betreft huisvesting van arbeidsmigranten zijn ontwikkelaars sceptisch. De bewonersgroep is volgens hen te conjunctuurgevoelig en te afhankelijk van de arbeidsmarkt. Met name wat nieuwbouw recreatieparken betreft wordt het niet als een waardevaste investering gezien. Kijkend naar bestaande recreatieparken zou het eventueel een mogelijkheid kunnen zijn om periodieke leegstand op te vangen.

## Voorwoord

De onderhavige thesis is geschreven ten behoeve van het afstudeerproject behorende bij de opleiding Vastgoedkunde van de faculteit Ruimtelijke Wetenschappen aan de Rijksuniversiteit Groningen. De thesis is het resultaat van vijf maanden onderzoek naar permanente bewoning van recreatiewoningen in de Overijsselse gemeenten Steenwijkerland, Ommen, Raalte, Hardenberg en Wierden. Enerzijds een beleidsanalyse en anderzijds een weerspiegeling van mogelijke ontwikkelkansen in het Overijsselse recreatiewoningenvastgoed.

De problematiek omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen; al jarenlang lijkt het een gebed zonder eind. Het is iets ongrijpbaars. De schaal waarop het gebeurt zorgt ervoor dat gemeentelijke overheden druk bezig zijn met het formuleren van beleid en het inventariseren van de problematiek, maar desondanks moeilijk vat kunnen krijgen op de kwestie. Biedt de problematiek en mogelijke bestemmingswijziging kansen voor de commerciële ontwikkelaar is de vraag die ik mezelf voorafgaand aan dit onderzoek stelde. Deze vraag vormt dan ook de leidraad van een onderzoek, waarbij ik steeds meer geïntrigeerd raakte en waardoor het schrijven ervan zonder al te veel stress tot dit eindresultaat heeft geleid.

Benadrukken wil ik dat dit rapport niet zonder de hulp van derden tot stand had kunnen komen. Graag maak ik dan ook van de gelegenheid gebruik om de heer Nozeman, als begeleider vanuit de Rijksuniversiteit Groningen, te bedanken. De communicatie verliep vlekkeloos en dit zorgde voor vaart in het schrijven van dit rapport. Daarnaast wil ik graag dhr. Kleinjan van De Brug Vastgoed uit Ommen bedanken. De scriptie is weliswaar niet in de vorm van een afstudeerstage tot stand gekomen, maar ik heb met graagte gebruik gemaakt van de feedback die hij gaf, de contacten die hij aanreikte en alle andere faciliteiten die hij voor mij beschikbaar stelde en die me erg geholpen hebben bij het volbrengen van deze thesis.

Tot slot wil ik graag alle andere personen bedanken die een bijdrage geleverd hebben aan dit onderzoek

Koen Otten  
Hardenberg, Oktober 2009

## Inhoudsopgave

	<b>Pagina</b>
<b>Colofon</b>	<b>1</b>
<b>Samenvatting</b>	<b>2</b>
<b>Voorwoord</b>	<b>5</b>
<b>Inhoudsopgave</b>	<b>6</b>
<b>Figurenlijst</b>	<b>8</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>9</b>
1.1: Aanleiding en relevantie	9
1.2: Probleem- en vraagstelling	10
1.3: Onderzoeksopzet	11
1.4: Leeswijzer	12
1.5: Conceptueel model	13
<b>2. Theoretisch kader; permanente bewoning van recreatiewoningen</b>	<b>15</b>
2.1: Inleiding	15
2.2: Begrippenkader	15
2.2.1: Recreatiewoning	15
2.2.2: Permanente bewoning	15
2.2.3: Onrechtmatige bewoning van een recreatiewoning	16
2.2.4: Huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken	16
2.2.5: De commerciële ontwikkelaar	17
2.3: De woningmarkt	18
2.3.1: De Nederlandse woningmarkt	18
2.3.2: De rol van arbeidsmigranten op de woningmarkt	19
2.4: Beleidseffecten en beleidseffectiviteit	20
2.5: Overheidsbeleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen	22
2.5.1: Europees beleid	22
2.5.2: Beleid Nederlandse overheid	22
2.5.3: Het Deense model	26
2.6: De beleidscyclus van Winsemius	27
2.7: Hypothesen en verwachtingen	29
<b>3. Ruimtelijk kader; de provincie Overijssel</b>	<b>30</b>
3.1: Inleiding	30
3.2: Recreatiewoningen in Overijssel	30
3.3: Beleid provincie Overijssel en Overijsselse gemeenten	32
3.3.1: Beleid permanente bewoning provincie Overijssel	32
3.3.2: Beleid permanente bewoning Overijsselse gemeenten	33
3.4: De gemeenteselectie	36
3.5: Analyse gemeentelijke beleid van de Overijsselse gemeenten Steenwijkerland, Ommen, Raalte, Hardenberg en Wierden	38
3.5.1: Politiek gewicht	39
3.5.2: Mate van consensus	40
3.5.3: Conclusie per gemeente	43
3.6: De beslissinggerichte planningmethode	45
<b>4. Leidt bestemmingswijziging tot waardevermeerdering?</b>	<b>46</b>
4.1: Inleiding	46
4.2: De hedonische prijsmethode	46
4.3: Waardevermeerdering als gevolg van bestemmingswijziging per Gemeente	47
4.3.1: Gemeente Steenwijkerland	47

4.3.2: Gemeente Ommen	48
4.3.3: Gemeente Raalte	49
4.3.4: Gemeente Hardenberg	50
4.3.5: Gemeente Wierden	51
4.4: Conclusie hedonische prijsmethode	52
<b>5. Kansen voor de commerciële projectontwikkelaar</b>	<b>55</b>
5.1: Inleiding	55
5.2: Kansen voor ontwikkelaars?	55
<b>6. Conclusies</b>	<b>57</b>
6.1: Conclusies	57
6.2: Aanbevelingen	59
6.3: Reflectie	60
<b>Bronnenlijst</b>	<b>61</b>
Literatuur	61
Websites	63
Geïnterviewde personen	64
<b>Bijlagen</b>	
I : Schema Overijsselse recreatieparken i.c.m. figuur 3.2	66
II : Voorbeeld ambtenarenlast bij Handhaving	69
III : Vragenlijst interview Gemeente	70
IV : Vragenlijst interview Makelaar	73
V : Vragenlijst interview Ontwikkelaar	75



## Figurenlijst

	<b>Pagina</b>
<b>Figuren</b>	
Figuur 1.1: Conceptueel model	14
Figuur 2.3: Planning als cyclische besluitvorming	21
Figuur 2.4: De beleidscyclus	28
Figuur 2.5: Schematische weergave van de beleidscyclus	28
Figuur 3.1: Spreidingskaart recreatiewoningen Nederland	31
Figuur 3.2: Spreidingskaart recreatiewoningen Overijssel	32
<b>Grafieken</b>	
Grafiek 2.1.1: Ontwikkeling woningvoorraad 1972-2007	18
Grafiek 2.1.2: De constante bouwproductie	18
Grafiek 3.7: Conclusie per gemeente op basis van beleidscyclus Winsemius	43
<b>Tabellen</b>	
Tabel 2.2: Schema woningvoorraad Nederland	19
Tabel 3.3.1: Werkwijze gemeentelijke inventarisatie	25
Tabel 3.3.2: Aantal recreatiewoningen	25
Tabel 3.3.3: Gemeentelijk beleid	26
Tabel 3.3.4: Jaar vaststelling gemeentelijk beleid	26
Tabel 3.4: Overzicht gemeentelijk beleid	33
Tabel 3.5: Samenvatting beleid in tabelvorm	35
Tabel 3.6: Overzicht feiten per gemeente	39
Tabel 4.1: Hedonische prijsmethode gemeente Steenwijkerland	48
Tabel 4.2: Hedonische prijsmethode gemeente Ommen	49
Tabel 4.3: Hedonische prijsmethode gemeente Raalte	50
Tabel 4.4: Hedonische prijsmethode gemeente Hardenberg	51
Tabel 4.5: Hedonische prijsmethode gemeente Wierden	52
Tabel 4.6: Hedonische prijsmethode samenvatting	52

## 1. Inleiding

### 1.1 Aanleiding en relevantie

Het beleid van het Ministerie van VROM ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen heeft gemeenten tot de keuze gedwongen om te legaliseren, formeel te gedogen of te handhaven. Voor bewoners die vóór, maar zelfs ook op 31 oktober 2003 in een recreatiewoning gehuisvest zijn en sindsdien onafgebroken er zijn blijven wonen, is het sinds 1 juli 2007 mogelijk om een persoonsgebonden vrijstelling aan te vragen. Mocht deze niet gehonoreerd worden door de gemeente dan is het zelfs mogelijk om dit besluit aan te vechten bij de rechter (VROM, 2007). Gevolg van deze delegatie van verantwoordelijkheden door de rijksoverheid is echter wel dat er een grote verscheidenheid aan beleid ontstaat. Enerzijds de gemeente die coulant optreedt en legaliseert, dan wel gedooft en anderzijds een stringente gemeente die permanente bewoners van recreatiewoningen uit hun woningen zet. Bovenstaande problematiek zal in het volgende hoofdstuk handen en voeten krijgen. Interessant lijkt om met de bovenstaande problematiek in het achterhoofd naar de rol van de ontwikkelaar te kijken. Biedt de problematiek kansen voor de ontwikkelaar of een ontwikkelende belegger? De vraag is onder andere of de ontwikkelaar door een bestemmingsplanwijziging van recreatieve naar permanente bewoning, een waardeestijging van zijn vastgoed kan realiseren. Belangrijk hierbij is dat men zich bewust is van het feit wat de oorzaak van deze waardeestijging is. Zit deze waardeestijging puur in de bestemmingswijziging die permanente bewoning mogelijk maakt, of wordt deze gecreëerd door andere vastgoedgerelateerde ontwikkelingen, te weten herontwikkeling, sloop-nieuwbouw, verkoop aan individuele partijen of vastgoedbeleggers. Bij het vraagstuk omtrent de mogelijke kansen voor ontwikkelaars is het uiteraard ook van belang om de beoogde doelgroep van de ontwikkelaars en de gebruikers van recreatiewoningen te onderscheiden en toe te lichten. Het woonmotief speelt hierbij een evidente rol.

Naast bovengenoemde kwestie speelt ook de actuele problematiek rond de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen een rol. Minister Van der Laan legt ook voor deze kwestie de verantwoordelijkheden bij de gemeente. De gemeenten worden geacht in samenspraak met de VROM-inspectie tot een billijke oplossing te komen. De handreiking 'Ruimte voor arbeidsmigranten' voor werkgevers, gemeenten en huisvesters door een samenwerking tussen VROM, VNG, VIA en Aedes (2008) tot stand gekomen, is hier een hulpmiddel voor. In een brief geschreven door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, te weten dhr. E.E. van der Laan en dhr. P.H. Donner, wordt antwoord gegeven op vragen gesteld door de leden van Leeuwen en Ulenbelt, beiden SP, omtrent buitenlandse werknemers op recreatieparken (2008). Samengevat komen de beide ministers tot de conclusie dat arbeidsmigranten geen uitzondering op de regel vormen en daardoor qua huisvesting hetzelfde benaderd moeten worden als ieder andere bewoner van een recreatiewoning. Wederom ligt de nadruk op het feit dat de gemeente hierin de norm bepaalt.

Vraag 8 en het antwoord hierop in deze brief trekken de aandacht. De vraag luidde als volgt: "Hoe voorkomt u de speculatie die zal ontstaan door, onder het mom van huisvesting van buitenlandse werknemers, de bestemming recreatie om te zetten in de bestemming wonen met voor de speculant interessante waardeestijging van zijn onroerend goed?" (Van Leeuwen en Ulenbelt, 2008). Het hierop gegeven antwoord luidde als volgt: "Het gaat hier om initiatieven van de markt. Gemeenten kunnen eventuele speculatie en het tegengaan daarvan meenemen in hun integrale afweging, waarin ze alle betrokken belangen, waaronder die van gehuisveste tijdelijke arbeidsmigranten, meenemen in hun afweging tussen handhaving, herbestemming of (tijdelijke en persoonsgebonden) ontheffing. Ik kan als minister dergelijke speculatie niet voorkomen." (Van der Laan en Donner, 2008) Het onderzoek zal naast de mogelijke kansen voor commerciële ontwikkelaars door bestemmingswijziging van recreatief wonen naar permanent wonen, ook aandacht geven aan de rol die de huisvesting van arbeidsmigranten hier mogelijk in kan spelen. Dat onder

andere de provincie Overijssel veel te maken heeft met bovenstaande problematiek blijkt uit gepubliceerde stukken en gegeven het feit dat daar veel recreatieparken reeds aanwezig en in aanbouw zijn (VROM, 2007).

Kijkend naar de wetenschappelijke relevantie moet vooral gedacht worden aan de gevolgen van een gekozen gemeentelijk beleid. Heeft een beleid bijvoorbeeld tot gevolg dat bij een doorgevoerde bestemmingswijziging een waardevermeerdering van het vastgoed ontstaat en leidt dit op haar beurt tot een positieve stimulans voor de gebiedsontwikkeling? Van belang is om tot een wetenschappelijke en doordachte onderbouwing van het beleid te komen om zodoende een zo optimaal mogelijk maatschappelijk rendement uit beleidsvorming te halen

Onderzoek naar de geschetste problematiek en daarmee de mogelijke kansen voor de commerciële ontwikkelaar draagt ook maatschappelijke relevantie met zich mee. Onderhavig onderzoek kan aantonen of onder andere bestemmingswijziging, welke wijziging van een recreatieve- naar een permanente bestemming inhoudt, tot waardevermeerdering van recreatievastgoed kan leiden. Deze waardevermeerdering zou de volgende kettingreactie op kunnen roepen, met de nadruk op 'zou kunnen' welteverstaan. Dit zou namelijk uit onderhavig onderzoek moeten blijken:

Bestemmingswijziging > Waardevermeerdering vastgoed > Stijgende aantrekkelijkheid voor de commerciële ontwikkelaar of de ontwikkelende belegger > ontwikkeling vastgoed > stimulans tot gebiedsontwikkeling > positieve spin-off effecten > maatschappelijke relevantie.

## 1.2 Probleem- en vraagstelling

Begin 2003 heeft minister Dekker een voorstel naar de Kamer gestuurd, met daarin drie mogelijkheden om een einde te maken aan de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen. Gemeenten wordt zoals al eerder gezegd de keuze gelaten om permanente bewoning te legaliseren door middel van een bestemmingsplanwijziging, permanente bewoning formeel te gedogen of over te gaan tot handhaving van de recreatieve functie. Tevens is hier per 1 juli 2007 de persoonsgebonden vrijstelling als mogelijkheid bij gekomen. De delegatie van dit beleid naar gemeenten zorgt voor verscheidenheid in beleid. Deze verscheidenheid kan voor de commerciële ontwikkelaar enerzijds een obstakel vormen met het oog op een toekomstige exploitatie of ontwikkeling. Anderzijds echter kan deze verscheidenheid van beleid ook mogelijkheden scheppen voor de commerciële ontwikkelaar. Ontwikkelaars kunnen mogelijk door middel van een bestemmingsplanwijziging een commercieel aantrekkelijk resultaat behalen. Waardestijging van het vastgoed is hierbij van belang. Gerealiseerd, zij het door de bestemmingsplanwijziging an sich of zij het door de bestemmingsplanwijziging in combinatie met bijvoorbeeld herontwikkeling, het plegen van sloop-nieuwbouw of door andersoortige vastgoedgebonden investeringen.

Tevens een probleem omtrent deze kwestie is de huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken. In principe gelden voor deze groep dezelfde criteria (Van der Laan en Donner, 2008). Een bijkomende gevoelde ervaring hierbij is echter wel dat deze gebruikersgroep voor meer overlast lijkt te zorgen dan reguliere recreanten en anderszins permanente bewoners en daardoor een actuele problematiek vormt. Feit is ook dat er recent veel onduidelijkheid rondom dit fenomeen geschapen is. Op 26 september 2008 werd bij monde van de inspectie van het ministerie van VROM in de Volkskrant het advies aan gemeenten en bedrijven gegeven om arbeidsmigranten eventueel ook te huisvesten in vakantiehuisjes op recreatieparken. Dit advies staat echter haaks op een andere richtlijn van het ministerie van VROM welke dateert van juli 2007, waarin de inspectie de huisvesting van arbeidskrachten uit landen als Polen en Roemenië als niet conform de regels bestempelt (Volkskrant, 2008).

Het lijkt interessant om met het gemeentelijk beleid als basis een onderzoek te doen dat zich richt op de mogelijkheden die het gemeentelijk beleid met betrekking tot permanente bewoning van recreatiewoningen, biedt voor de commerciële ontwikkelaar.

De keuze voor de provincie Overijssel als onderwerp van empirisch onderzoek vindt zijn oorsprong in het feit dat deze provincie rijk is aan recreatieparken en de actualiteit van de problematiek binnen de provinciegrenzen hoog is. Uit de gemeentelijke gegevens, per 12 december 2004, blijkt dat er in Overijssel 8.797 recreatiewoningen waren. Hiervan waren er 1.379 onrechtmatig bewoond. Dit betekent dat bijna 16% van de recreatiewoningen in Overijssel permanent werd bewoond (Gedeputeerde Staten van Overijssel, 2005). Tevens speelt de problematiek omtrent bewoning van recreatiewoningen op recreatieparken door arbeidsmigranten een rol in Overijssel door de geografische ligging van de provincie aan de grens met onze Oosterburen.

Het bovenstaande leidt samengevat tot de volgende centrale vraagstelling:

- Biedt het gemeentelijk beleid omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen, in het bijzonder de huisvesting van arbeidsmigranten, op recreatieparken mogelijkheden voor commerciële ontwikkelaars?

Met behulp van de volgende deelvragen wordt getracht een antwoord te vinden op de hierboven uiteengezette centrale vraagstelling:

- 1) Hoe heeft het overheidsbeleid omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen zich in de loop der tijd ontwikkeld?
- 2) Hoe gaan de geselecteerde gemeenten om met de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen op recreatieparken?
- 3) Hoe gaan Overijssels gemeenten om met de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen op recreatieparken?
- 4) Zijn betreffende gemeenten bereid over te gaan tot bestemmingsplanwijziging? Zo ja, onder welke voorwaarden?
- 5) Leidt bestemmingsplanwijziging tot waardevermeerdering of moet de commerciële ontwikkelaar zijn waardevermeerdering zoeken in andere vastgoedgebonden investeringen?
- 6) Zien commerciële ontwikkelaars kansen in de reeds geschetste bestemmingswijziging en de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen op recreatieparken?

### 1.3 Onderzoeksopzet

Tijdens het onderzoek wordt gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden om tot een zo volledig mogelijke uitwerking van de hoofdvraag en deelvragen te komen. De basis van het onderzoek wordt gelegd door desk research om zodoende tot een duidelijk kader te komen waarbinnen het verdere onderzoek gaat plaatsvinden. Desk research houdt in dat er voor dit onderzoek gebruik gemaakt wordt van bestaande gegevens (Baarda en de Goede, 1997). Het desk research zal voornamelijk bestaan uit de analyse van de ontwikkeling van het overheidsbeleid voor wat betreft de permanente bewoning van recreatiewoningen en tevens de ervaringen door verschillende partijen hiermee. Bedoeld wordt de ontstane problematiek omtrent de verscheidenheid aan gemeentelijk beleid en de reacties hierop welke leiden tot het wel of niet aan (toe)passen van beleid. Tevens zal op basis van desk research een selectie worden gemaakt van een aantal gemeenten binnen de provincie Overijssel die worden meegenomen in het empirische onderzoek. De belangrijkste determinanten hierin zijn de aanwezigheid van recreatieparken waarop de problematiek

betrekking heeft en de verscheidenheid in beleid binnen desbetreffende gemeenten. Binnen de theoretische basis krijgen de volgende theoretische concepten in verschillende hoedanigheden handen en voeten: de beleidscyclus van Winsemius en de beslissinggerichte planningmethode van Faludi

Na deze basis zal het empirische onderzoek pas aanvangen. Speerpunt van dit onderzoek zal gevormd worden door interviews en enquêtes met ambtenaren van gemeenten, makelaars en commerciële ontwikkelaars binnen de provincie Overijssel.

Ten eerste zullen gemeenten geraadpleegd worden om zodoende een goed beeld te kunnen vormen van het beleid dat in Overijsselse gemeenten wordt gevoerd.

Ten tweede zullen makelaars aan het woord komen en dan met name om te kunnen bepalen of de eerder genoemde bestemmingsplanwijziging en huisvesting van arbeidsmigranten tot een waardestijging van het vastgoed leidt. Belangrijk hierbij is om onderscheid aan te brengen in de manier waarop deze eventuele waardestijging tot stand komt. Belangrijke vraag hierbij is of de waardestijging tot stand komt door een bestemmingsplanwijziging of door een andere vastgoedgerelateerde ontwikkeling, bijvoorbeeld upgradering van het voorzieningenniveau, welke door de ontwikkelaar wordt toegepast. De door de hedonische methode onderscheiden aspecten zullen gebruikt worden in dit hoofdstuk.

Ten slotte worden commerciële ontwikkelaars in het onderzoek betrokken om enerzijds te bepalen welk type ontwikkelaars actief zijn in de markt van recreatiewoningen op recreatieparken en anderzijds om te achterhalen of ontwikkelaars kansen zien in de huisvesting van arbeidsmigranten en de bestemmingsplanwijziging van recreatief naar permanente bewoning.

#### 1.4. leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt gepoogd een theoretisch kader neer te zetten welke de basis moet vormen voor de rest van het onderzoek. Tevens zal in dit hoofdstuk het gedachtegoed van Winsemius omtrent de beleidscyclus en de beslissinggerichte planningmethode van Faludi gepresenteerd worden. Ten slotte worden aan het einde van hoofdstuk 2 een aantal verwachtingen geformuleerd, welke in de volgende hoofdstukken onderzocht worden om uiteindelijk zijn weergave te vinden in het laatste hoofdstuk betreffende de conclusies van onderhavig onderzoek. De kern van hoofdstuk 2 wordt gevormd door de beantwoording van de eerste deelvraag, te weten:

- *'Hoe heeft het overheidsbeleid omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen zich in de loop der tijd ontwikkeld?'*

In hoofdstuk 3 staat de provincie Overijssel centraal. De gemeenteselectie komt aan bod en tevens wordt gepoogd de beleidsontwikkeling in de geselecteerde gemeenten te situeren in het gedachtegoed van Winsemius. Ten slotte zal er ook aandacht gegeven worden aan de beslissinggerichte planningmethode van Faludi. De volgende deelvragen, welke met behulp van gesprekken met verantwoordelijken van de gemeenten beantwoord worden, komen in hoofdstuk 3 aan bod:

- *Hoe gaan de geselecteerde gemeenten om met de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen op recreatieparken?*
- *Hoe gaan Overijssels gemeenten om met de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen op recreatieparken?*
- *Onder welke voorwaarden zijn betreffende gemeenten bereid over te gaan tot bestemmingsplanwijziging?*

In hoofdstuk 4 staat de hedonische prijsmethode centraal. De methode zal in eerste instantie gepresenteerd worden en als richtlijn dienen voor de beantwoording van deelvraag 5. Met behulp van gesprekken met makelaars wordt getracht de volgende deelvraag te beantwoorden:

- *Leidt bestemmingsplanwijziging tot waardevermeerdering of moet de commerciële ontwikkelaar zijn waardevermeerdering zoeken in andere vastgoedgebonden investeringen?*

Hoofdstuk 5 zal worden gebruikt om in het kader van hetgeen besproken in de voorgaande hoofdstukken een beeld te schetsen van de mogelijke rol die commerciële ontwikkelaars kunnen/willen spelen binnen deze tak van sport. Ten behoeve van dit hoofdstuk zullen ontwikkelaars worden geraadpleegd. Hoofdstuk 5 dient ter beantwoording van de volgende deelvraag:

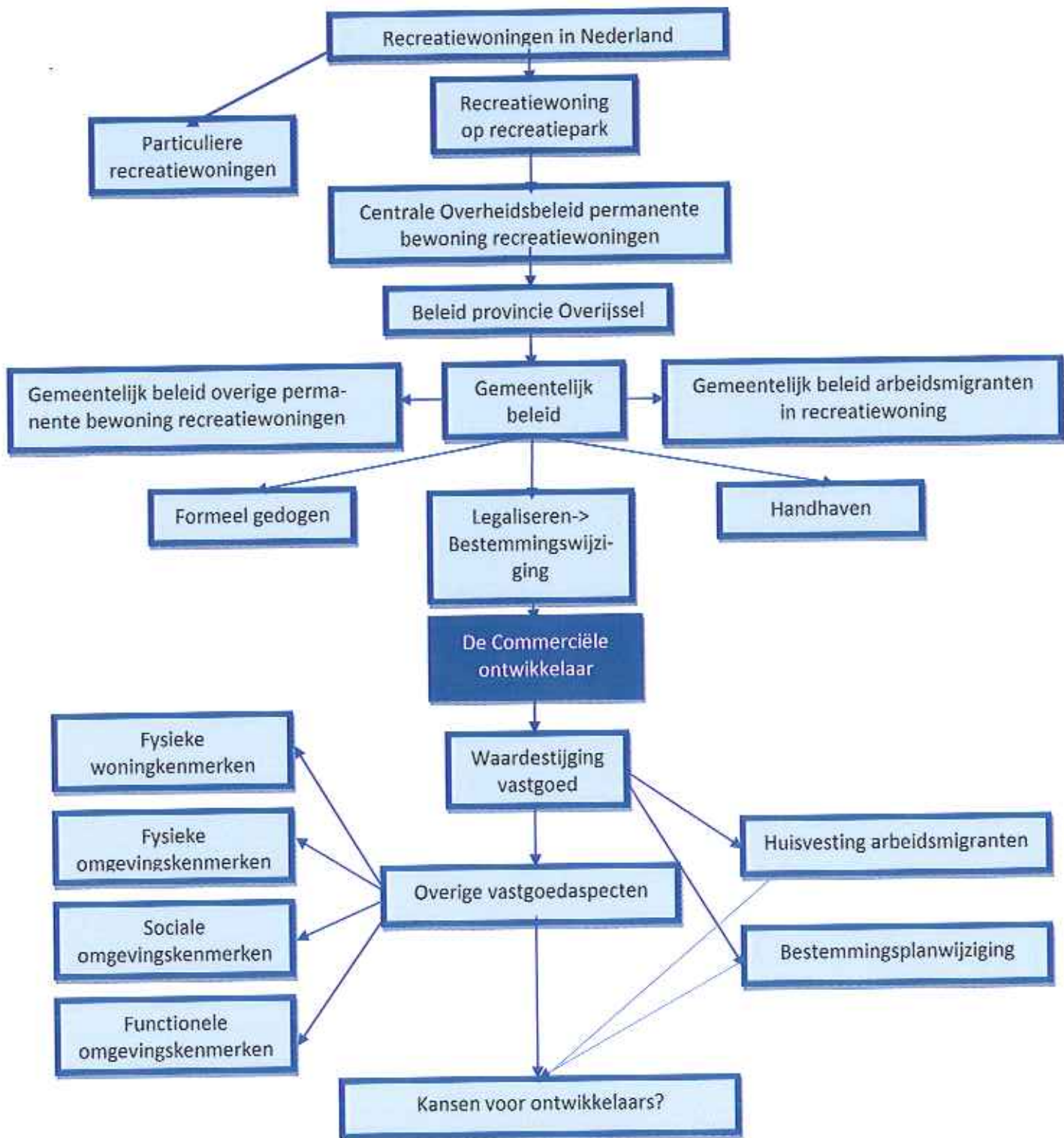
- *Zien commerciële ontwikkelaars kansen in de hierboven geschetste bestemmingswijziging en de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen op recreatieparken?*

Ten slotte vormt hoofdstuk 6 de conclusie van dit onderzoek en hierin zullen dan ook conclusies worden verbonden aan de onderzoeksresultaten die in de eerdere hoofdstukken aan bod zijn gekomen. Uitgangspunten hierbij zijn naast de zojuist geformuleerde deelvragen, de verwachtingen en hypothesen geformuleerd aan het einde van hoofdstuk 2.

### **1.5 Conceptueel model**

Het conceptueel model staat weergegeven op de volgende pagina.

Figuur 1.1: Conceptueel model



## 2. Theoretisch kader; permanente bewoning van recreatiewoningen

### 2.1: Inleiding

In het onderhavige hoofdstuk wordt het theoretisch kader van het onderzoek uiteengezet, welke de basis moet vormen voor het diepteonderzoek wat in de vervolgende hoofdstukken aan de orde komt. Kern van onderhavig hoofdstuk zal gevormd worden door de beantwoording van de eerste deelvraag:

- *'Hoe heeft het overheidsbeleid omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen zich in de loop der tijd ontwikkeld?'*

De beleidscyclus van Winsemius en de beslissinggerichte planningmethode van Faludi komen in onderhavig hoofdstuk aan de orde. Ten slotte zal het hoofdstuk afgesloten worden met een aantal hypothesen en verwachtingen die uitgesproken worden en die in het vervolg van dit onderzoek nader belicht zullen worden.

### 2.2: Begrippenkader

#### 2.2.1: Recreatiewoning

Het begrip 'recreatiewoning' is een opmerkelijk fenomeen. Binnen Europa kent naast Nederland alleen Denemarken het onderscheid tussen gewone woningen en recreatiewoningen (Voogd, 2003). Het begrip 'recreatiewoning' is een samengesteld begrip, bestaande uit het gedeelte 'woning' en het gedeelte 'recreatie'. Allereerst het begrip woning; een aan de grond verankerd gebouw, met een zodanige bescherming tegen het klimaat dat het geschikt is voor bewoning gedurende het gehele jaar (CBS, 2004). In de tweede plaats gaat het om een woning die voor recreatie gebruikt wordt, ofwel een woning waar de vrije tijd besteed kan worden en waar men kan ontspannen (Van Dale, 2009). In de derde plaats heeft de term voornamelijk een juridische betekenis. 'Een tot bewoning bestemd gebouw dat voldoet aan alle criteria die gelden voor woningen, maar waarvoor daarnaast geldt dat de woning of voor vakantiedoeleinden is bestemd of gelegen is op een officieel voor recreatie aangewezen terrein' (CBS, 2004). In het licht van de problematiek rond permanente bewoning is slechts de juridische omschrijving van cruciaal belang (Visser en Segeren, 2004).

Tevens van belang is om onderscheid te maken tussen een recreatiewoning en recreatieverblijven. Een recreatiewoning kan gezien worden als een recreatieverblijf. Er bestaat echter een cruciaal verschil. Een recreatiewoning is een bouwwerk in de zin van de Woningwet dat bestemd is voor tijdelijk recreatief verblijf door een persoon, een gezin of een daarmee gelijk te stellen groep, dat niet fungeert als permanent of hoofdverblijf én dat voldoet aan de technische eisen van het Bouwbesluit met betrekking tot logiesfunctie (VROM Inspectie en VNG, 2007). Enkele andere typen recreatieverblijven zijn onder andere caravans, stacaravans, chalets en strandhuisjes. Deze recreatieverblijven verschillen van recreatiewoningen door het feit dat ze niet kunnen voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan woonfuncties. Voor deze verblijven geldt dan ook dat ze niet in aanmerking komen voor legalisering en dus ook niet voor permanente bewoning (VROM, 2007). Van belang is om op te merken dat het onderhavige onderzoek betrekking heeft op recreatiewoningen die op een vakantie/recreatiepark gevestigd zijn.

#### 2.2.2: Permanente bewoning

Over de exacte definitie van permanente bewoning bestaat veel onduidelijkheid. Het ministerie van VROM geeft wel een omschrijving, maar provincies en gemeenten gaan hier op een verschillende manier mee om. Een standaardbepaling is wel dat nieuwe kopers of huurders moeten staan ingeschreven op een adres van een reguliere woning (BVVW, 2009). De Vereniging Nederlandse Gemeenten (2004) vult hierop aan dat er sprake is van permanente bewoning als de huurder of eigenaar van de woonruimte deze meer dan 180



dagen in een aaneengesloten periode van 360 dagen bewoont. Zo zijn de definities legio. De overlappende definities hebben een belangrijk punt met elkaar gemeen; bewoning van een ruimte als hoofdverblijf (VNG, 2004). Uitsluitend kan gezegd worden dat van een recreant verwacht wordt dat hij elders op een hoofdadres verblijft.

Om toch meer duidelijkheid te krijgen over hoe lang je nu ergens mag verblijven, wil er sprake zijn van een feitelijke situatie, wordt de wet Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) geraadpleegd. Op de meeste recreatieparken mag doorgaans het hele jaar gebruik gemaakt worden van het vakantieverblijf. Dit is echter geheel iets anders dan permanente bewoning. De wet GBA geeft, niet geheel duidelijk, aan hoe lang ergens verbleven mag worden zonder inschrijving bij de afdeling Burgerzaken. Voor de arbeidsmigranten die later in dit hoofdstuk aan bod komen is er wel een duidelijke grens en deze ligt bij 4 maanden verblijf in Nederland. De inschrijving in de GBA betekent niet dat er rechten gaan ontstaan ten opzichte van andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals ruimtelijke ordening of volkshuisvesting. Inschrijving in de GBA is dus niet voldoende om te kunnen aantonen of iemand permanent in zijn recreatiewoning verblijft (GBA, 2004). Hoe kunnen gemeenten instrumenten aanwenden die kunnen aantonen of iemand permanent in een recreatiewoning verblijft. De Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) reikt hiervoor de volgende bronnen aan:

- Controle van registratiesystemen;
- Controle van het opgegeven adres;
- Waarnemingen ter plaatse;
- Verklaringen van ondernemers;
- Verklaringen van betrokkenen.

(VNG, 2004)

### 2.2.3: Onrechtmatige bewoning van een recreatiewoning

Men spreekt van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven als de bewoning in strijd is met de geldende bestemmingsvoorschriften terzake de recreatieve bestemming. Van belang is dat het hierbij niet gaat om de duur van het strijdige gebruik, dat wil zeggen permanent of tijdelijk, maar om de strijdigheid met de geldende planvoorschriften (VROM en VNG, 2007). Het is daarom verstandig om in de gebruiksvoorschriften het verbod op onrechtmatige bewoning te koppelen aan het hebben van het hoofdverblijf en niet een maximum te stellen aan het aantal dagen en nachten dat een persoon achtereenvolgens in een recreatieverblijf mag doorbrengen. Permanente bewoning van een recreatiewoning wordt dus niet onrechtmatig bevonden door de duur van het verblijf, maar door de strijdigheid met de geldende planvoorschriften. Overschrijding van de maximale verblijfsduur moet worden aangetoond door het aantal dagen en nachten te tellen dat de desbetreffende persoon in een recreatiewoning verblijft. Voor het vaststellen van het feit dat de recreatiewoning het hoofdverblijf is van een persoon kan worden volstaan met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het betreffende recreatieverblijf als centrum van zijn of haar sociale of maatschappelijke activiteiten kan worden aangemerkt (VROM, 2007).

Overijsselse gemeenten hebben een verschillende omschrijving van het begrip 'permanente bewoning van recreatiewoningen', echter wel met een overeenkomende leidraad. In het vervolg van dit onderzoek komen de verschillende gemeenten en daarmee tevens de verschillende beleids- en invalshoeken aan bod.

### 2.2.4: Huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken

Vooropgesteld moet gezegd worden dat er geen onderscheid gemaakt wordt tussen arbeidsmigranten en werknemers afkomstig uit Nederland. Dit onderzoek heeft op de groep uit Nederland nauwelijks betrekking, want het is niet de grote doelgroep die permanent in een recreatiewoning verblijft. Arbeidsmigranten vormen dan ook een deelonderwerp van dit onderzoek.

Het tijdelijk huisvesten van arbeidskrachten is in strijd met het bestemmingsplan, omdat de betreffende recreatieverblijven niet voor recreatie worden gebruikt. Het gaat bij tijdelijk huisvesten van arbeidskrachten in recreatiewoningen om een ander gebruik dan 'wonen' of 'recreëren'. De arbeidskrachten gebruiken de recreatiewoning niet als hoofdverblijf en zijn hier niet recreatief (VROM-Inspectie, 2007). Kortom, het gebruik van recreatiewoningen door arbeidsmigranten en het onrechtmatig bewonen van recreatiewoningen worden in principe hetzelfde aangepakt. Er is in beide gevallen sprake van strijdig gebruik en dus zal de gemeente bij handhaving van het bestemmingsplan aan moeten tonen dat het gebruik in strijd is met het desbetreffende bestemmingsplan. Kanttekening hierbij is dat het verboden is de opstallen in strijd met het bestemmingsplan te *laten* gebruiken. Hiermee zeggende dat de gemeente de eigenaar-verhuurder aan kan schrijven op de onrechtmatige bewoning van een recreatiewoning (VROM, 2007).

### 2.2.5: De commerciële ontwikkelaar

Om het begripkader te completeren is het van belang uit te diepen wat nu precies verstaan wordt onder de commerciële ontwikkelaar. Ten eerste de projectontwikkeling, ofwel het ontwikkelen van vastgoed door een ontwikkelaar. Hiervan is sprake als een bedrijf/overheid in de ontwikkelingsfase substantiële zeggenschap heeft over de vormgeving van een project of als een lichaam substantieel risico loopt met betrekking tot de realisatie of de waarde van een project. Een lichaam is bijvoorbeeld aan het ontwikkelen indien het majeure aanpassingen ten aanzien van het ontwerp of het vastgoed kan eisen. Tevens als het lichaam actief betrokken is bij de planontwikkeling, te denken aan een haalbaarheidsstudie, een ontwerp of een bestek, is sprake van ontwikkelen van vastgoed (Ministerie van Financiën, 2006)

Een kanttekening hierbij is dat voor andere vastgoedaspecten, zoals vastgoedbeleggingen de interpretatie van het begrip iets anders geformuleerd dient te worden. Niet elke bemoeienis van een lichaam leidt namelijk tot de conclusie dat er sprake is van projectontwikkeling. Het komt namelijk voor dat beleggingsinstellingen pakketten van eisen hebben met betrekking tot het te ontwikkelen vastgoed. Enkel het feit dat de beleggingsinstelling deze eisen hanteert, heeft niet tot gevolg dat de beleggingsinstelling dat vastgoed daadwerkelijk ontwikkelt. Hetzelfde geldt voor de afwerking van het vastgoed. Keuzes die beleggingsinstellingen hieromtrent maken worden evenmin tot vastgoedontwikkeling gerekend (Ministerie van Financiën, 2006).

Het aangaan van risico met betrekking tot de realisatie of de waarde van een project is van substantieel belang voor het wel of niet behoren tot de tak van projectontwikkeling. Ontwikkelingen met risico's die uitstijgen boven de risico's die verwacht kunnen worden bij normaal actief vermogensbeheer behoren tot het ontwikkelen van vastgoed. Bijvoorbeeld, risico's verbonden aan het verwerven van de grond, de eventuele wijziging van het bestemmingsplan, de bouwvergunning, enz. (Loosen, 2002). Het onderwerp risico en de beheersing ervan zal niet verder uitgewerkt worden, omdat het noemen van deze factor voldoet inzake het vervolg van dit onderzoek.

De Neprom geeft in de uitgave 'Neprom 1974-2000, werken aan ruimtelijke ontwikkeling', de volgende omschrijving van projectontwikkeling: "De projectontwikkelaar is bereid en in staat om te investeren in het gehele vastgoedproces, van ontwikkeling tot realisatie, en draagt gedurende het proces het financiële risico tot moment van verkoop en/of verhuur. De projectontwikkelaar kent de markt en heeft de creativiteit om deze kennis om te zetten naar een vastgoedconcept. Tenslotte neemt hij de managementtaak op zich om partijen aan te sturen binnen de randvoorwaarden van tijd en geld naar het beoogde resultaat". Ontwikkelaars zijn onder te verdelen in commerciële ontwikkelaars en niet-commerciële ontwikkelaars. Het onderzoek richt zich op de commerciële ontwikkelaar. Kort gezegd komt het bij de commerciële ontwikkelaar neer op het maken van winst en bij een niet-commerciële projectontwikkelaar op het behalen van maatschappelijk rendement (Van Dale, 2009)

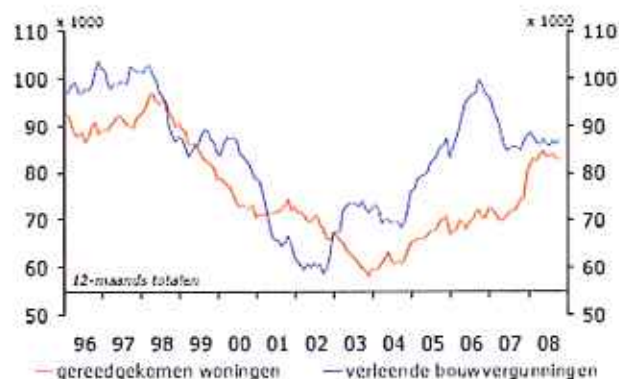
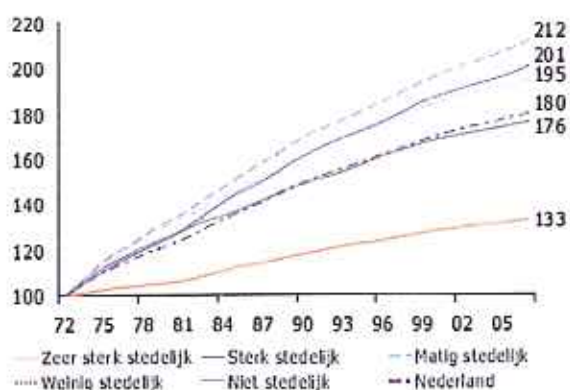
## 2.3: Woningmarkt

### 2.3.1: De Nederlandse woningmarkt

"Woningmarkten zijn vanuit markttheoretisch oogpunt onvolkomen markten. Een belangrijke aanleiding voor overheidsingrijpen op de woningmarkt is het corrigeren van deze onvolkomenheden. Daarbij is het van doorslaggevend belang of er sprake is van een aanbiedersmarkt of een vragersmarkt. In een vragersmarkt dienen huren en kooprijzen zich marktconform te kunnen ontwikkelen. Een sectorneutraal volkshuisvestingsbeleid is vooral van belang in een vragersmarkt, zodat de consument besluit of hij wil kopen of huren, en niet de overheid. Dit vergt een subjectsubsidiëring in de huur en koopsector en een verhoging van het huurwaardeforfait." (Priemus, 1999)

De druk op de woningmarkt is momenteel hoog. Uit onderzoek van de Rabobank Groep blijkt dat 'vertrouwen' het toverwoord is, of liever gezegd het gebrek aan vertrouwen. Huishoudens schrikken terug voor dubbele woonlasten, waardoor het aantal transacties voor wat betreft koopwoningen is gedaald. De doorstroming op de woningmarkt komt hierdoor in de problemen. Volgens gegevens van de Rabobank wordt inmiddels ook de prijsvorming geraakt. Het mechanisme is simpel: huishoudens die niet hoeven te verkopen wachten af en zij die dat niet kunnen verlagen hun prijs (Rabobankgroep, 2009) Hier komt nog bij dat de bouwproductie op een relatief constant hoog niveau blijft, met als gevolg dat de woningvoorraad alsmaar toeneemt. Onderstaande figuren geven een beeld van het gebrek aan doorstroming op de woningmarkt.

Grafiek 2.1.1: Ontwikkeling woningvoorraad '72-'07 Grafiek 2.1.2: Constante bouwproductie



Bron: Rabobankgroep, visie op 2009: de Nederlandse koopwoningenmarkt

In 2008 bestond de totale Nederlandse woningvoorraad uit 7.029.975 woningen, waarvan er zich 455.918 in de provincie Overijssel bevonden (Voor een uitgebreid overzicht, zie figuur 2.2). In 2008 stonden er in Nederland 100.118 recreatiewoningen, waarvan de provincie Overijssel er 7.885 voor zijn rekening nam.

Naast de actuele aangedragen oplossingen in de vorm van, al dan niet gestaffelde, afschaffing van de overdrachtsbelasting, het verhogen van de Nationale Hypotheekgarantie van €265.000 naar €350.000, een prominentere rol van woningcorporaties, etc., draagt Priemus een rol voor recreatiewoningen aan.

Priemus is van mening dat als alle recreatiewoningen, vakantie- en weekendhuizen als gewone woning worden beschouwd en als het aanbod van deze bouwsels binnen verstandige ruimtelijke kaders wordt verruimd, de flexibiliteit op de woningmarkt op slag wordt vergroot. Als de vraag op de woningmarkt toeneemt, kunnen recreatiewoningen inspelen op deze vraag door vaker een woonfunctie te vervullen. Vooral plaatselijke vraagoverschotten op de woningmarkt kunnen er voor zorgen dat een recreatiefunctie wellicht financieel aantrekkelijker wordt. Priemus haalt ervaringen uit landen met relatief veel

tweede woningen, zoals Frankrijk, Oostenrijk, Noorwegen, Zweden en Finland aan en deze leren dat deze woningen vaak op en neer pendelen tussen de status van eigen woning en particuliere huurwoning en van eerste naar tweede woning. Op deze manier leveren zij een belangrijke bijdrage aan de flexibiliteit op de woningmarkt (Priemus, 2005). Zoals al eerder gememoreerd kennen binnen Europa alleen Nederland en Denemarken een juridisch onderscheid tussen een gewone woning en een recreatiewoning.

Onderstaand schema is een weergave van de algehele woningvoorraad met specificaties naar provincie en naar het gerekend worden tot de normale woningvoorraad, dan wel de voorraad recreatiewoningen.

Tabel 2.2.: Schema Woningvoorraad Nederland

	Woningvoorraad				Voorraad recreatiewoningen			
	2005	2006	2007	2008	2005	2006	2007	2008
<b>Nederland</b>	6 858 719	6 912 405	6 967 046	7 029 975	95 122	96 722	98 622	100 118
<b>Groningen (PV)</b>	247 483	247 735	248 371	249 591	1 862	1 904	1 914	1 864
<b>Friesland (PV)</b>	271 500	273 395	275 221	277 485	7 381	7 522	8 029	8 241
<b>Drenthe (PV)</b>	199 076	200 729	202 599	204 939	7 773	8 251	8 623	8 802
<b>Overijssel (PV)</b>	442 319	446 506	450 035	455 918	7 430	7 489	7 641	7 885
<b>Flevoland (PV)</b>	139 841	141 615	143 619	145 828	2 130	2 155	2 030	2 045
<b>Gelderland (PV)</b>	775 955	782 626	789 382	796 965	14 241	14 369	14 652	15 019
<b>Utrecht (PV)</b>	476 026	482 424	487 337	493 447	3 458	3 475	3 509	3 552
<b>Noord-Holland (PV)</b>	1 166 013	1 173 826	1 182 501	1 193 229	14 562	14 603	14 839	15 190
<b>Zuid-Holland (PV)</b>	1 508 403	1 519 931	1 530 254	1 539 866	11 629	11 698	11 816	11 863
<b>Zeeland (PV)</b>	168 002	169 631	170 863	172 210	11 111	11 226	11 368	11 421
<b>Noord-Brabant (PV)</b>	977 896	984 757	993 954	1 004 500	6 529	6 758	6 931	6 932
<b>Limburg (PV)</b>	486 205	489 230	492 910	495 997	7 016	7 272	7 272	7 304

Bron: CBS, 2008

### 2.3.2.: de rol van arbeidsmigranten op de woningmarkt

In Nederland zijn arbeidsmigranten uit verschillende windstreken aan het werk. De afgelopen jaren komt toenemende instroom van arbeidsmigranten hoofdzakelijk uit de Midden- en Oosteuropese landen (MOE-landen). Deze MOE-landers zijn rechtstreeks bij een werkgever uit Nederland in dienst, zijn via een uitzendbureau aan het werk of vestigen zich als zelfstandige ondernemer zonder personeel (ZZP'er) in Nederland. Tevens kunnen ze voor een buitenlandse werkgever in Nederland werkzaam zijn.

De standcijfers van MOE-landers per dag in Nederland luiden volgens VNG(2008) als volgt:

- Totaal werkzame MOE-landers (Regioplan) 100.000

- waarvan ZZP'ers (SZW)	22.000
- en waarvan werknemers uit MOE-landen (UWV)	78.000
- waarvan uitzendkrachten (UWV)	35.000

(VNG e.a., 2008)

De handreiking voor gemeenten voor wat betreft tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten noemt de huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken een voor de werknemer snel en eenvoudig te realiseren oplossing. Echter de kwaliteit van de huisvesting wordt niet overal gegarandeerd. Aan de andere kant van de lijn staat de gemeente en die benadert tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken over het algemeen negatief en als een tijdelijke oplossing van het huisvestingsprobleem. De negatieve benadering wordt ingegeven door de mogelijke negatieve uitstraling op het recreatieve product en de verrommeling van het landschap.

De huisvesting van arbeidsmigranten kan in bepaalde gevallen woningen aan de woningmarkt onttrekken. Een eengezinswoning krijgt bijvoorbeeld een logiesbestemming. Deze logiesbestemming wordt onttrokken aan de woningvoorraad en doet het aanbod woningen voor de doelgroep van zelfstandige huishoudens slinken. De geschetste situatie zou mogelijk op weerstand van de betreffende burgers kunnen stuiten. Hier komt de gemeente in beeld, omdat zij de reguleringsmethoden heeft om de problematiek op te lossen. Overheden, zowel regionaal als bovenregionaal, kunnen meewerken aan het beschikbaar komen van locaties met de bestemming logies/ en of woonlocatie. Het verdringingseffect is nu minimaal, omdat er nieuwe locaties worden toegevoegd. Wederom een belangrijke rol voor de gemeente, maar hier zal in de komende paragrafen verder op in gegaan worden.

#### 2.4: Beleidseffecten en effectiviteit

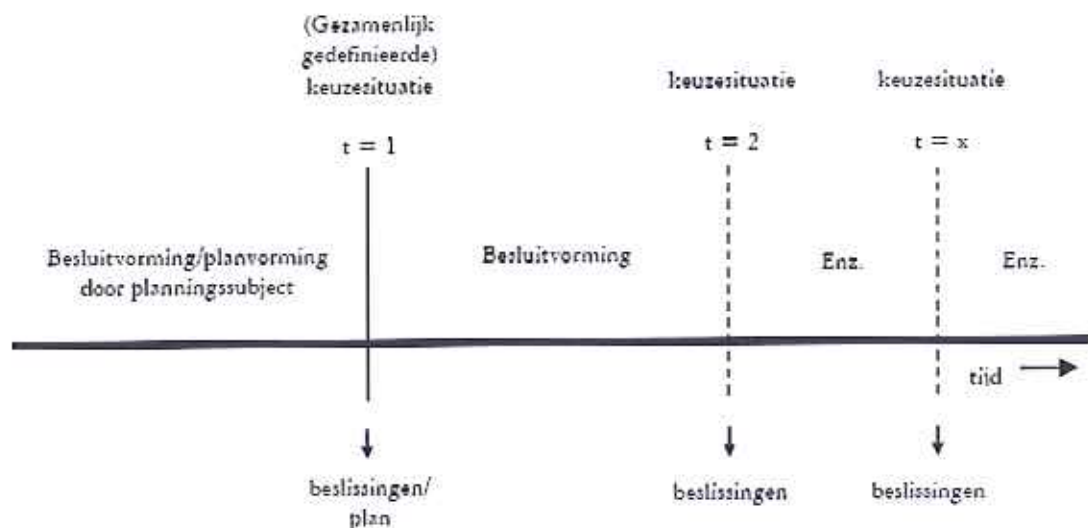
Het motto van de nieuwe nota Ruimte is 'decentraal wat kan, centraal wat moet' en moet het accent doen verschuiven van het stellen van ruimtelijke beperkingen naar het stimuleren van gewenste ontwikkelingen. Kort gezegd komt er met het verschijnen van deze nota een grotere verantwoordelijkheid te liggen bij provincies en gemeenten.

Voor wat betreft de beslissingsbevoegdheid bij het toe te passen beleid met betrekking tot permanente bewoning van recreatiewoningen ligt de beslissingsbevoegdheid bij de gemeenten. Zoals al eerder gezegd wordt gemeenten de keuze gelaten om permanente bewoning te legaliseren door bestemmingsplanwijziging, permanente bewoning formeel te gedogen of over te gaan tot handhaving van de recreatieve functie.

Is de beslissinggerichte planbenadering een goede benadering om de problematiek in een kader te plaatsen?

De beslissinggerichte planningbenadering is ontwikkeld in de jaren '70. De benadering verkreeg verdere uitwerking in de jaren '80 en '90 (Faludi, 1984). In de beslissinggerichte planningbenadering vormen als vanzelfsprekend beslissingen het object van onderzoek. Beslissingen vormen het aanknopingspunt voor analyse omdat zij worden beschouwd als cruciale schakels in de planning (Van Ark, 2005). Planning wordt gezien als het aanbrengen van structuur en coördinatie in beslissingen en behoort dus wederkerend en herkenbaar te zijn. Hiermee zeggende toepasbaar op een bepaalde keuzesituatie die zich voordoet en waarop een duidelijke consequentie wordt losgelaten. Beslissinggerichte planning behoort dus cyclisch te zijn. Zie de volgende figuur voor een visualisatie.

Figuur 2.3: Planning als cyclische besluitvorming



Bron: Van Ark, 2005

De beslissinggerichte planningbenadering gaat uit van het rationaliteitsbeginsel. Volgens dit rationaliteitsbeginsel vloeit een verantwoorde beslissing voort uit "een evaluatie van alle in de unieke situatie mogelijke alternatieve handelingwijzen in het licht van alle relevante doelstellingen" (Faludi en Ruijter, 1978). De visie binnen de beslissinggerichte planningbenadering op de effectiviteit van planningproducten wijkt af van gangbare ideeën. In deze visie bepaalt niet de mate waarin de resultaten overeenkomen met het plan ('conformiteit'), maar de *werking* van het plan ('performance') de mate van effectiviteit (Faludi, 2000). In het vervolg van dit hoofdstuk zal hierop verder worden ingegaan. De verantwoordelijkheden gedelegeerd vanaf de centrale overheid naar de gemeentelijke overheid duidt niet op een puur beslissinggerichte planningbenadering en dan met name vanwege het feit dat het rationaliteitsbeginsel binnen deze problematiek niet werkbaar is. Gemeenten krijgen weliswaar de eerder geschetste mogelijkheden aangereikt door de centrale overheid, maar zijn vrij door middel van onder andere de persoonlijke vrijstelling, om situatiespecifiek beleid te voeren. Dit in de geest van 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Gevolg is wel dat er beleid gevoerd wordt, welke intergemeentelijk niet volledig strookt met als gevolg verscheidenheid in beleid. Een beslissinggerichte projectbenadering in combinatie met een communicatieve procesbenadering lijkt hier meer op zijn plaats. In de volgende situaties wordt de voorkeur gegeven aan een communicatieve procesbenadering:

- Procedurele rationaliteit
- Het komen tot consensus
- Interactieve besluitvorming

(Niekerk, 2008)

Waarom wordt in bovengenoemde situaties gekozen voor de procesbenadering?

- Support; consensus, commitment, tolerantie
- Reduceren van onzekerheden
- Verrijken van probleem- en oplossingsdefinities
- Incorporeren van beleidsveranderingen
- Transparantie in besluitvorming
- De-politisering van besluitvorming

(Niekerk, 2008)

Voor wat betreft een benadering van de problematiek omtrent het beleid voor permanente bewoning van recreatiewoning lijkt een combinatie uit het projectmatige en procesmatige gedachtegoed een goed uitgangspunt. Enerzijds duidelijke richtlijnen en keuzemogelijkheden (gedogen, legaliseren of handhaven) gedelegeerd naar gemeentelijke overheden en anderzijds de mogelijkheid tot het situatiespecifieke verlenen van een persoonlijke vrijstelling. In de volgende paragraaf komt het gevoerde en nog te voeren beleid voor wat betreft deze problematiek aan bod.

## 2.5: Overheidsbeleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen

### 2.5.1.: Europees beleid

Op Europees niveau is er geen wetgeving die Nederlandse overheden verbiedt om maatregelen te nemen tegen onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. De juristen van het ministerie van VROM hebben hier regelmatig contact over gehad met de Europese Unie (VROM, 2009). De reden waarom de problematiek in overig Europa niet speelt moet waarschijnlijk gezocht worden in het feit dat de meeste lidstaten weinig te kampen hebben met schaarse ruimte. Recreatiewoningen worden in andere Europese landen gelijkgesteld aan gewone woningen. Nederland daarentegen geeft nauwkeurig alle recreatiewoningen weer in bestemmingsplannen. Volgens bestuursvoorzitter Franken van de Belangen Vereniging Vrij Wonen is het in het buitenland nauwelijks uit te leggen dat burgers vanwege een kunstmatige bestemming niet meer in hun woning mogen wonen (Franken, 2004). In maart 2004 stuurde de Belangen Vereniging Vrij Wonen een petitie naar het Europees Parlement met daarin een verzoekschrift, welke wees op enkele artikelen uit het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Met name werd gewezen op het recht op ongestoord genot van eigendom en de integriteit van de eigen woning (BVVW, 2004). Uit een uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRS 22 juni 2005, zaaknr. 200500544/1) blijkt dat het verzoek ontvankelijk is verklaard. Nadien zijn er nog een aantal zaken aanhangig gemaakt bij het Europese hof, maar dit betrof met name individuele gevallen.

### 2.5.2.: Beleid Nederlandse Overheid

De beleidsmatige aandacht voor de problematiek is nog niet zo heel oud. Minister Nijpels van de VVD voerde een liberaal, op de steden gericht, beleid. (Arcadis, 2007) Minister Alders van de PVDA trad in 1990 aan op het ministerie van VROM met als voornaamste opdracht om het liberale op stedengerichte beleid van zijn voorganger Nijpels een 'linkser' invulling te geven. Het speerpunt werd het aanpakken van plattelandproblemen. Zo bleek de Inspectie Ruimtelijke Ordening niet te spreken over de talrijke recreatiebungalowparken die in vele gemeenten werden aangelegd. De parken werden in het kader van 'toerisme en recreatie' en het geven van een broodnodige impuls hieraan aangelegd, maar officieus met de achterliggende gedachte om buiten de woningcontingentering toch nog extra woningen te kunnen bouwen. Het was de Inspectie een doorn in het oog dat diverse gemeenten daarbij, ondanks uitdrukkelijke verzoeken van de Inspectie, geen bedrijfsmatige exploitatie van deze parken afdwongen. Begrijpelijk, want lokale overheden gebruikten deze parken graag om woningzoekenden naar te verwijzen. Permanente bewoning werd min of meer van gemeentewege gestimuleerd, tot grote ergernis van de rijksinspecties (Voogd, 2003). Voordat het beleid expliciet gemaakt wordt, zal eerst worden ingegaan op een volgens Voogd (2003) noodzakelijke nuancering van het misverstand dat permanente bewoning van recreatiewoningen altijd illegaal is. Volgens hem dient er onderscheid gemaakt te worden tussen de volgende soorten 'permanente bewoning':

- *Legale permanente bewoning*: recreatiewoningen waarin volgens het bestemmingsplan permanent gewoond mag worden, maar die wel gehouden zijn aan oppervlakte- en andere bouwkundige beperkingen die in het bestemmingsplan voor recreatiewoningen zijn vastgesteld;

- *Expliciet gedoogde bewoning*: recreatiewoningen waarvoor een persoonsgebonden gedoogbeschikking voor permanente bewoning is afgegeven;
- *Semi-permanente bewoning*: recreatiewoningen die – officieel deeltijds –bewoond worden door een huishouden dat ook elders woonruimte heeft;
- *Impliciet gedoogde bewoning*: recreatiewoningen die al een reeks van jaren, in strijd met het bestemmingsplan, permanent worden bewoond zonder dat de gemeente heeft ingegrepen, waardoor het 'gewoonrecht' van toepassing is;
- *Juridisch betwistbare permanente bewoning*: recreatiewoningen die permanent worden bewoond, waarvoor geen van de voorgaande kenmerken van toepassing is.

Begin 2003 heeft de toenmalige verantwoordelijke minister, mevrouw S. Dekker, een brief met daarin een voorstel om een einde te maken aan de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen binnen de bestaande situatie, naar de Kamer gestuurd. Zij geeft hierin de gemeenten drie mogelijkheden om een einde te maken aan het onrechtmatige gebruik van recreatiewoningen in bestaande situaties:

- Ten eerste kunnen gemeenten in bepaalde bestaande situaties het bestemmingsplan wijzigen. De bestemming van het recreatiecomplex of de individuele woning wordt dan omgezet van 'recreëren' naar 'wonen'. Voorwaarde hiervoor is wel dat de woning(en) niet in een waardevol en/of kwetsbaar gebied ligt (liggen);
- Ten tweede kunnen gemeenten in bestaande situaties een persoonsgebonden beschikking afgeven. De bestemming blijft dan 'recreëren' en de huidige bewoner mag met deze beschikking in zijn recreatiewoning blijven wonen. Deze beschikking vervalt in ieder geval zodra de huidige bewoner verhuist of komt te overlijden;
- Ten derde kunnen gemeenten er voor kiezen in bestaande situaties het verbod op het onrechtmatig bewonen van de recreatiewoning te handhaven en procedures in gang te zetten, die zullen leiden tot een gebruik conform de recreatieve bestemming.
- Gemeenten kunnen ook voor een combinatie van de mogelijkheden kiezen (bijvoorbeeld per deelgebied van de gemeente een andere aanpak).  
(VROM,2003)

In de bovenstaand genoemde brief wordt gesproken van de mogelijkheid voor gemeenten om een persoonsgebonden beschikking af te geven. Voorwaarde hiervoor is echter wel dat het betreffend object moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 aan een woning stelt en dat de bewoning van het object niet in strijd is met de milieuwetgeving (VROM, 2004)

Het Bouwbesluit 2003 is de algemene maatregel van bestuur waarmee de Kroon invulling heeft gegeven aan artikel 2 van de Woningwet. Het Bouwbesluit 2003 bevat de technische voorschriften, onder meer uit oogpunt van veiligheid en gezondheid, voor bestaande en nieuw te bouwen bouwwerken. In het Bouwbesluit 2003 zijn de landelijk uniforme voorschriften geformuleerd op het niveau van een gebruiksfunctie. Het Bouwbesluit 2003 onderscheidt een twaalfstal hoofdgebruiksfuncties, zoals onder meer een woonfunctie, een logiesfunctie en een bijeenkomstfunctie. De feitelijke gebruikssituatie is bepalend voor de vraag welke voorschriften van het Bouwbesluit 2003 van toepassing zijn. Voor recreatieverblijven gelden daarom de eisen die worden gesteld aan een logiesfunctie. Indien echter in een bestaand recreatieverblijf op een bepaald moment permanent wordt gewoond, is geen sprake meer van een logiesfunctie maar van een woonfunctie. Op dat moment zijn de voorschriften van toepassing die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. Zodra een recreatieverblijf permanent wordt bewoond en er wordt niet voldaan aan de voorschriften die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie, dient het college op grond van artikel 14 van de Woningwet aan te schrijven tot het treffen van voorzieningen die nodig zijn om het bouwwerk aan die voorschriften te laten voldoen (VROM, 2004)

Per 1 juni 2007 is er een extra mogelijkheid bij gekomen voor personen die permanent in een recreatiewoning verblijven. De aanleiding van deze extra mogelijkheid is de motie



Veenendaal. Op 26 April 2005 werd met 100 kamerzetels de motie Veenendaal aangenomen (BVWW, 2008). De motie bepaalt 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 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004/2005).

De motie Veenendaal heeft tot gevolg dat in bepaalde situaties personen die een recreatiewoning bewonen, welke in strijd is met het geldende bestemming 'recreatie', bij hun gemeente een vrijstelling van het verbod aan kunnen aanvragen. Deze van kracht geworden wijziging per 1 juni 2007 is mogelijk door een aanpassing van het Besluit Ruimtelijke Ordening van 1985. De volgende criteria gelden voor het al dan niet geldig zijn van een aanvraag tot vrijstelling:

- Wanneer men vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning reeds permanent bewoonde en dit nog steeds doet;
- de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen.
- bewoning in elk geval niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden.
- Men meerderjarig is.

(VROM, 2003 & 2007)

De vrijstelling geeft de bewoners de zekerheid dat zij nu legaal in de recreatiewoning kunnen blijven wonen. Cruciaal is dat de vrijstelling persoonsgebonden is en geldt voor de aanvrager en de medebewoners, mits deze allen aan de vier genoemde criteria voldoen. Feit is ook dat als de aanvrager van de vrijstelling de bewoning beëindigt er ook automatisch een einde komt aan de verleende vrijstelling.

Tijdens het van kracht worden van deze vrijstelling was de opinie dat deze zou gelden tot de verwachte datum van inwerkingtreding van de Nieuwe Wet op de Ruimtelijke Ordening op 1 juli 2008. De regeling is echter, zij het in een iets aangepaste vorm ook opgenomen in de nieuwe wet op de Ruimtelijke Ordening. In de nieuwe wet Ruimtelijke Ordening wordt de persoonsgebonden vrijstelling een persoonsgebonden ontheffing genoemd.

In de brief aan de Tweede Kamer van december 2007 worden twee maatregelen aangekondigd. Ten eerste de al eerder genoemde persoonsgebonden ontheffing. Ten tweede gaat de minister gemeenten termijnen stellen. De gemeenten die kiezen voor handhaving van het bestemmingsplan moeten voor een gestelde deadline hun handhavingsactiviteiten zover hebben uitgevoerd dat het voor de bewoner duidelijk is waar hij aan toe is. Zij het mogen blijven, zij het moeten vertrekken. Verzaken gemeenten hierin dan zijn zij verplicht bewoners van de desbetreffende gemeente die een aanvraag indienen, een persoonsgebonden ontheffing te geven. Deze bewoners moeten wel voldoen aan de eerder gememoreerde eisen die gesteld worden aan een persoonsgebonden ontheffing. De effectiviteit van dit beleid zal in het vervolg van dit onderzoek nader onder de aandacht gebracht worden (VROM, 2007).

Voor de volledigheid wordt hier vermeld hoe de situatie omtrent huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken in elkaar steekt. Het tijdelijk huisvesten van arbeidskrachten is in strijd met het bestemmingsplan, omdat de betreffende recreatieverblijven niet voor recreatie worden gebruikt. Het gaat bij tijdelijk huisvesten van arbeidskrachten in recreatiewoningen om een ander gebruik dan 'wonen' of 'recreëren'. De arbeidskrachten gebruiken de recreatiewoning niet als hoofdverblijf en zijn hier niet recreatief (VROM-Inspectie, 2007). Het beleid voor wat betreft deze bewonersgroep kent dus geen afwijkende benadering.

Om het gevoerde beleid in de Provincie Overijssel in een ruimer kader te kunnen plaatsen zal op deze plaats eerst een korte uiteenzetting volgen van de onderzoeksresultaten, welke betrekking hebben op heel Nederland.

Op 1 maart 2005 heeft de toenmalig minister van VROM toegezegd om naar aanleiding van het Algemeen Overleg over recreatiewoningen een onderzoek te laten uitvoeren betreffende de uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen. Een jaar later werden hier de resultaten van bekend. Op 8 februari 2006 waren de tussenresultaten bekend, hoewel het onderzoek destijds nog niet in zijn geheel was afgerond. Het onderzoek tot dan toe gaf echter wel een representatief beeld en hier volgen de belangrijkste resultaten.

Uiteindelijk hebben de gegevens in het onderzoek betrekking op 353 gemeenten (100%). In 290 van de aangeschreven gemeenten staan recreatiewoningen. Uit het onderzoek blijkt dat in deze 290 gemeenten 94.939 recreatiewoningen staan, waarvan er 16.438 (17%) onrechtmatig worden bewoond. Dit percentage ligt iets lager dan de 19% uit het tussentijdse rapport van 1 februari 2006 (VROM, 2007)

Het aantal gemeenten dat zegt een beleidskeuze te hebben gemaakt is sinds begin 2006 gestegen van 83% naar 99%. Belangrijk is om de volgende anekdote uit het onderzoek van VROM hierbij in het achterhoofd te houden. Er zijn overigens 84 gemeenten (12.514 recreatiewoningen, 1.493 permanent bewoond) die geen aanleiding zien om specifiek beleid (anders dan de voorschriften en de gebruiksbepalingen in vigerende bestemmingsplannen) te formuleren. Voor deze gemeenten geldt over het algemeen dat de keuze voortvloeit uit het geringe aantal recreatiewoningen of het feit dat onrechtmatige bewoning in de gemeente niet voorkomt. In feite betekent dit dat deze gemeenten ervoor kiezen hun bestemmingsplannen te handhaven.

De VROM-Inspectie concludeert dan ook dat vrijwel alle gemeenten in Nederland uitwerking hebben gegeven aan het rijksbeleid betreffende onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Onrechtmatige bewoning komt echter nog steeds voor en daarom is een nader onderzoek geen overbodige luxe. Zoals bekend zal dit gedaan worden binnen het kader van de provincie Overijssel. Volgen hieronder de belangrijkste bevindingen van de VROM-Inspectie.

Tabel 3.3.1. Werkwijze gemeentelijke inventarisaties

	Aantal Gemeenten	Aantal Objecten *	Aantal permanent bewoonde objecten
<b>Totaal</b>	353	256.339	31.259
<b>Administratieve inventarisatie</b>	142	114.829	11.791
<b>Feitelijke Inventarisatie (controles in het veld)</b>	36	16.914	1.276
<b>Belde</b>	169	120.654	18.038
<b>Onbekend</b>	6	3.942	154

\*Recreatiewoningen- en verblijven.

Tabel 3.3.2.: Aantal recreatiewoningen

	Aantal Gemeenten	Aantal Objecten
<b>Totaal</b>	353	
<b>Recreatiewoningen</b>		
<b>Totaal</b>	290	94.939
<b>Permanente bewoning</b>	226	16.438

Tabel 3.3.3.: Gemeentelijk beleid

	Aantal Gemeenten	Aantal recreatiewoningen	Aantal permanent bewoonde recreatiewoningen
<b>Totaal</b>	290	94.939	16.438
<b>Beleidskeuze gemaakt?</b>			
Ja	287 (99%)	94.015 (99%)	16.169 (98%)
Nee	11	5.486	969
<b>Beleid formeel vastgesteld?</b>			
Ja	276 (95%)	88.529 (93%)	15.200 (92%)
Nee	4	1.147	927
<b>Beleid kenbaar gemaakt?</b>			
Ja	272 (94%)	87.382 (92%)	14.273 (86%)
Nee	4	1.147	927

Tabel 3.3.4.: Jaar vaststelling gemeentelijk beleid.

	Aantal Gemeenten	Aantal recreatiewoningen	Aantal permanent bewoonde recreatiewoningen
<b>Totaal</b>	276(tabel 4)	88.529	15.200
Voor 2004	58	23.601	4.172
2004	77	29.922	4.854
2005	68	24.469	3.440
2006	14	2.076	1.120
Onbekend	59	8.461	1.164

Bron: VROM, 2007

### 2.5.3.: Het Deense model.

Een mogelijk belangrijke doelgroep voor de commerciële ontwikkelaar voor wat betreft de ontwikkeling van recreatiewoningen zijn de ouderen. Ouderen hebben over het algemeen meer vrije tijd te besteden en een recreatiewoning op een aantrekkelijke locatie kan hierdoor een aantrekkelijk woonverblijf zijn.

In Nederland speelde in 2006 de vraag of het zogenaamde 'Deense model' ook van toepassing kon zijn op de Nederlandse problematiek omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen.

In Denemarken is de situatie zo dat een gepensioneerde volgens de wet recht op permanente bewoning van een recreatiewoning heeft als hij 67 jaar of ouder is, of ouder dan 60 jaar en vervroegd pensioen ontvangt en in beide gevallen de woning minstens acht jaar in zijn bezit heeft (VNG, 2005). Hier is dus sprake van een bijzondere persoonsgebonden gedoogbeschikking.

De situatie in Nederland kent enkele overeenkomsten maar ook een belangrijk verschil met de situatie in Denemarken. Zo kan de Rijksoverheid in Denemarken rechtstreeks de inhoud van een bestemmingsplan bepalen. In Nederland ligt deze bevoegdheid bij de

gemeenteraad en niet bij een minister (VROM, 2005)

Minister Dekker wilde in 2005 de bijzondere persoonsgebonden gedoogbeschikking laten gelden tot 1 november 2008. Personen die in aanmerking wilden komen voor deze gedoogbeschikking moesten schriftelijk aan de volgende voorwaarden voldoen:

- Personen ouder dan 65 jaar of welke met vervroegd pensioen zijn
- Personen dienen de recreatiewoning al vóór 31 oktober in hun bezit te hebben gehad.
- De recreatiewoning als hoofdverblijf gebruiken of gaan gebruiken.
- De desbetreffende recreatiewoning minimaal vijf jaar in bezit te hebben.

(VROM, 2005b)

De ouderenregeling is in Nederland nooit van kracht geworden en daarom volstaat hier een opsomming van de argumenten voor het feit dat de minister een regeling naar het voorbeeld van het Deense model heeft afgewezen:

- Het Deense model is in de praktijk onuitvoerbaar voor gemeenten, zeker omdat het zowel betrekking heeft op nieuwe als op oude gevallen. De handhavinglast voor gemeenten zal hierdoor onevenredig toenemen, terwijl de discussie over dit onderwerp er juist op was gericht de handhavinglast voor gemeenten te verminderen.
- Het Deense model staat haaks op een belangrijk uitgangspunt van het volkshuisvestingsbeleid dat ouderen zoveel mogelijk gehuisvest moeten worden in aanpasbare woningen, dichtbij de voorzieningen. Recreatiewoningen liggen meestal niet dichtbij de voorzieningen, maar achteraf in het buitengebied of in het bos.
- De financiële lasten van gemeenten gaan toenemen omdat bewoners met een gedoogbeschikking een toenemend beroep zullen doen op voorzieningen als Wvg-aanpassingen en gehandicaptenvervoer.
- Een ouderenregeling naar voorbeeld van het Deense model lost het probleem van permanente bewoning niet op, maar schuift de problemen voor zich uit. Uit ervaringen van bijvoorbeeld de gemeenten Harderwijk en Ermelo gaat het bij nieuwe inschrijvingen in de GBA op adressen van recreatiewoningen voornamelijk om gebroken gezinnen en starters, veelal schrijnende gevallen.
- De Kamer is geen voorstander van het treffen van een regeling voor een specifieke groep, omdat dit ten opzichte van anderen niet rechtvaardig is

(VNG, 2006 en VROM, 2006)

In het volgende hoofdstuk zal het onderzoek scherper in een kader komen te staan door het beperken tot de provincie Overijssel.

## 2.6. De Beleidscyclus van Winsemius

Winsemius was in de periode 1982-1986 minister van VROM. Van 22 september 2006 tot 22 februari 2007 was hij nog kort minister van VROM als tijdelijke vervanger van de afgetreden minister Dekker.

Het ethisch-maatschappelijke debat werd door Winsemius als een belangrijke actor gezien bij de beleidsvorming, zij het onder bepaalde voorwaarden. Naar aanleiding van ontwikkelingen in de wetenschap kan worden besloten dat er aanpassing van het beleid nodig is om een ontwikkeling te implementeren. Wetenschappelijke kennis maar ook input vanuit een maatschappelijke discussie kan de basis vormen voor beleidsvorming, regelgeving en handhaving. Het proces van beleidsvorming kan worden ingedeeld in een aantal fasen afhankelijk van de fase waarin de technologieontwikkeling en ook de maatschappelijke discussie zich bevindt. De technologieontwikkeling heeft op de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen, maar zowel de

maatschappelijke discussie als ook andere beleidsaspecten hebben hier wel degelijk betrekking op. Te denken valt bijvoorbeeld aan de ambtenarenlast die gemoeid is met uitvoering en handhaving van beleid.

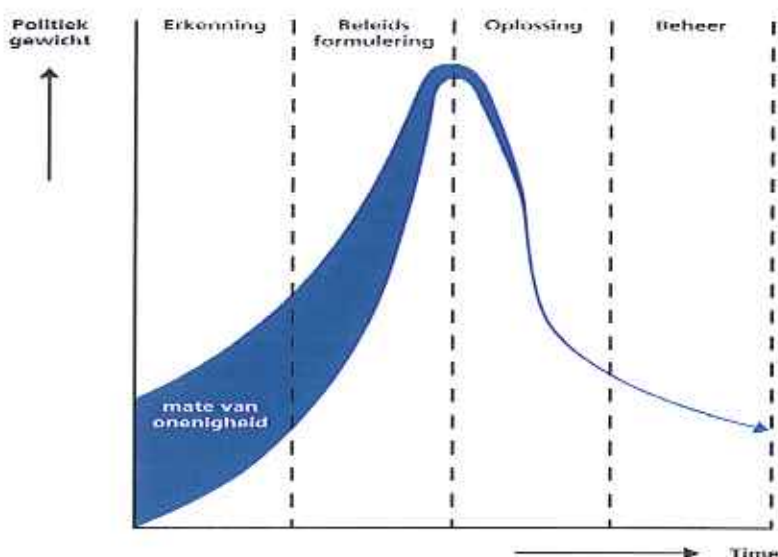
Het verloop van de ontwikkeling van beleid is volgens Winsemius over het algemeen op te delen in een viertal fasen:

- Erkenning: beperkt politiek belang, oriënterende monitoring (extensief), bijvoorbeeld surveys, om de aard van het probleem te bepalen en te articuleren.
- Beleidsformulering: formuleren van beleid: stijgend politiek belang, beleidsvorming en inventariserende (intensieve) monitoring naar de ernst van het probleem.
- Oplossing: afnemende politieke belangstelling, routinematige monitoring (redelijk intensief) ter beoordeling van het effect van maatregelen.
- Beheer: verder afnemend politiek belang, evaluatie maatregelen, controlerende monitoring (extensief).

(Winsemius, 1989).

Visualiserend kwam dat er volgens Winsemius als volgt uit te zien:

Figuur 2.4.: de beleidscyclus

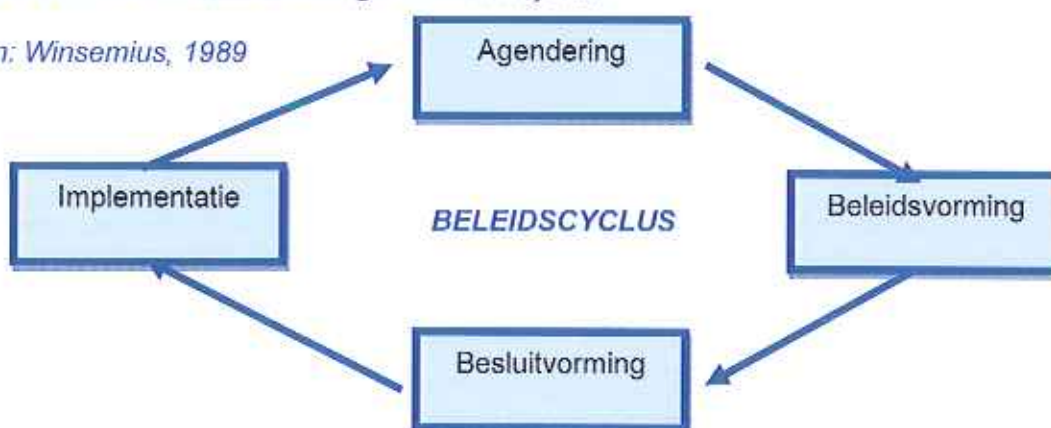


Bron: Winsemius, 1989

Aangezien het een cyclus betreft, geeft Winsemius ook een cyclische weergave van zijn model.

Figuur 2.5.: Schematische weergave beleidscyclus

Bron: Winsemius, 1989



Kernpunten van het gedachtegoed van Winsemius zijn probleemsignalering en beleidsformulering. In het volgende hoofdstuk zal worden gekeken naar de ontwikkeling van de beleidscyclus per geselecteerde gemeente. Het beleid met betrekking op permanente bewoning van recreatiewoning in de geselecteerde gemeenten zal worden geplaatst op het spectrum van Winsemius, welke weergegeven is in figuur 2.5.

## 2.7. Hypothesen en verwachtingen

Tot slot van dit hoofdstuk zullen er nu een aantal hypothesen c.q. verwachtingen worden geformuleerd. In de volgende hoofdstukken wordt gepoogd een antwoord te vinden op de hieronder geformuleerde hypothesen c.q. verwachtingen:

- De beslissinggerichte planningmethode van Faludi is een ontoereikende benadering om adequaat gemeentelijk beleid te formuleren, welke permanente bewoning van recreatiewoningen tegen moet gaan. De rol van situatiespecifieke omstandigheden is hierbij te groot.
- De verscheidenheid in gemeentelijk beleid zorgt, in het kader van de beleidscyclus van Winsemius, voor verschillen in de 'volwassenheid' van beleid in de geselecteerde gemeenten.
- Op basis van de kenmerken uit de hedonische prijsmethode, onderzocht door Van Dam en Visser, is de verwachting dat in tegenstelling tot de dominante invloed van de fysieke woningkenmerken op de waarde van reguliere woningen, de fysieke omgevingskenmerken van grotere invloed zijn op de waarde van een recreatiewoning.
- Een bestemmingswijziging, die permanente bewoning van een recreatiewoning mogelijk maakt, leidt tot waardevermeerdering van de recreatiewoning.

## Hoofdstuk 3: Ruimtelijk kader; de provincie Overijssel.

### 3.1. Inleiding

In onderhavig hoofdstuk zal het onderzoekskader uiteengezet worden. De volgende deelvragen zullen in de verschillende paragrafen belicht worden:

- *Hoe gaan de geselecteerde gemeenten om met de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen op recreatieparken?*
- *Hoe gaan Overijsselse gemeenten om met de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen op recreatieparken?*
- *Zijn betreffende gemeenten bereid over te gaan tot bestemmingswijziging? Zo ja, onder welke voorwaarden?*

In onderhavig hoofdstuk zal met behulp van de beleidscyclus van Winsemius gepoogd worden een oordeel te vellen over de 'volwassenheid' van beleid van de geselecteerde gemeenten. Tot slot zal er aandacht besteed worden aan de mogelijke implementatie van de beslissinggerichte planningmethode van Faludi.

### 3.2. Recreatiewoningen in Overijssel

Binnen dit onderzoek is gekozen voor recreatiewoningen op recreatieparken als vertrekpunt voor verder onderzoek. Hier is vanuit het oogpunt van overzichtelijkheid en haalbaarheid voor gekozen. Voor wat betreft de geselecteerde recreatieparken is gekozen voor een minimaal aantal aanwezige recreatiewoningen van vijftig. De achterliggende gedachte hierachter is het feit dat er ergens een grens gesteld moet worden om een afgebakend gebied te krijgen waarbinnen het doen van onderzoek haalbaar en representatief is. In hoofdstuk twee werd de definitie weergegeven van een recreatiewoningen en met deze definitie in het achterhoofd is ook gekeken naar de verschillende recreatieparken. Om een beeld te krijgen van de recreatieparken in Nederland is op de volgende pagina een spreidingskaart van recreatieparken binnen Nederland geplaatst. Belangrijke opmerking bij dit figuur is dat verondersteld wordt dat het scala aan recreatiewoningen wordt gevormd door bouwsels van villa's tot chalets en ongebouwde stacarvans. Deze figuur geldt dan ook enkel als indicatie en ter lokalisering van de populaire plaatsen voor recreatiewoningen. Van belang is dat in het vervolg van het onderzoek wordt uitgegaan van een recreatiewoning zoals hierboven cursief beschreven staat. Zie figuur 3.1 voor de spreidingskaart van recreatieparken binnen Nederland.

*Figuur 3.1: Spreidingskaart recreatiewoningen Nederland.\**



*Bron: Kadaster, 2005*

Nu de aandacht naar het onderzoeksgebied en wel de provincie Overijssel.

Voor een overzicht van de ontwikkeling van de voorraad recreatiewoningen in de provincie Overijssel wordt hier verwezen naar tabel 2.2.. Voor onderhavig onderzoek is gekozen voor de recreatiewoningen die gesitueerd zijn op een recreatiepark. Om een selectiekader te vormen is gekozen voor recreatieparken waarop ten minste vijftig recreatiewoningen gesitueerd zijn. Om tot een visualisatie te komen van het betreffende aantal recreatieparken en de localisering van deze parken is het figuur op de volgende pagina ontwikkeld.

Ter verduidelijking van bovenstaande figuur en tevens om meer uitgebreide informatie te geven over de aangegeven locaties is het volgende schema opgesteld, met daarin de verschillende parken met enkele belangrijke informatiepunten op een rij. Er is gekozen voor informatie omtrent het aantal woningen, het jaartal van oprichting en de gemiddelde verkoopprijs om de volgende redenen.

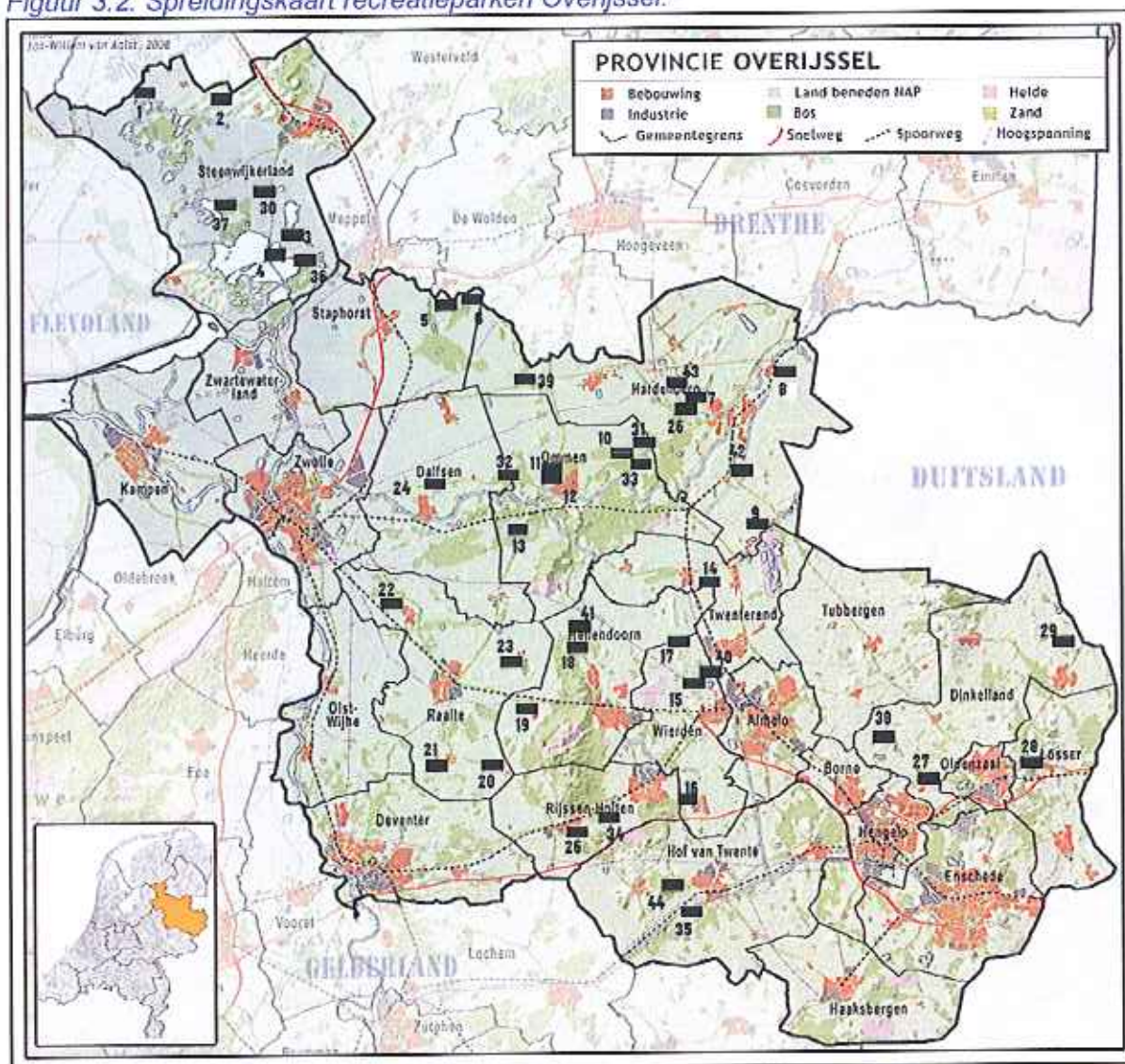
- Aantal woningen; van belang voor de selectie van een aantal gemeenten.
- Jaartal oprichting; gesteldheid park, welke later in het onderzoek eventueel van belang is voor de aantrekkelijkheid die het park daardoor heeft voor de commerciële ontwikkelaar.
- Gemiddelde verkoopprijs; geeft een indicatie over de recreatiewoning zelf en dit tevens in samenhang met de eventuele aantrekkelijkheid voor de commerciële ontwikkelaar.

Zie Bijlage I voor een overzicht van de parken binnen de provincie Overijssel, weergegeven in figuur 3.2.

De figuur in bijlage I is als informatiebron ontwikkeld om zodoende tot een selectie van een aantal gemeenten te komen die als onderwerp van onderzoek gebruikt gaan worden. De selectie van het aantal gemeenten die onderwerp van onderzoek worden is naast het baseren op het aantal aanwezige recreatieparken per gemeente tevens gebaseerd op het gevoerde beleid per gemeente en hierover zal de volgende paragraaf meer duidelijkheid geven.



Figuur 3.2. Spreidingskaart recreatieparken Overijssel.\*



**Legenda:** ■ = Recreatiepark

Bron: Wikimedia, 2009. Eigen bewerkte versie.

\*Alleen de parken in de tabel van Bijlage 2 zijn weergegeven op deze kaart van Overijssel.

### 3.3. Beleid provincie Overijssel en Overijsselse gemeenten

#### 3.3.1.: Beleid permanente bewoning provincie Overijssel

Allereerst zal hieronder de desbetreffende passage uit de provinciale omgevingsverordening van de provincie Overijssel, omtrent de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen weergegeven worden:

#### Artikel 2.12.3.

- 1) De regels van bestemmingsplannen sluiten permanente bewoning van recreatiewoningen en recreatieverblijven uit.
- 2) In afwijking van het bepaalde in lid 1 kan permanente bewoning van recreatiewoningen worden toegestaan met een daarop gericht persoonsgebonden overgangsrecht, een persoonsgebonden gedoogbeschikking of een

*persoonsgebonden ontheffing, voor zover deze recreatiewoningen vóór of op 31 oktober 2003 permanent werden bewoond en dat gebruik sindsdien onafgebroken is voortgezet.*

- 3) *In afwijking van het bepaalde in lid 1 kan permanente bewoning van recreatiewoningen worden toegestaan met een daarop gericht objectgebonden overgangsrecht, voor zover deze recreatiewoningen vóór of op 31 oktober 2003 permanent werden bewoond en dat gebruik sindsdien onafgebroken is voortgezet, voor zover op het moment van inwerkingtreding van deze verordening in een geldende bestemmingsplan voorzien was in een dergelijk objectgebonden overgangsrecht.*

*Artikel 2.12.4.*

- 1) *Bestemmingsplannen voorzien niet in wijziging van geldende bestemmingsplannen waarbij aan een recreatiewoning die op enig moment als zodanig is gebouwd, een woonbestemming wordt toegekend.*
- 2) *In afwijking van het bepaalde in lid 1 kan aan recreatiewoningen een woonbestemming worden toegekend voor zover deze recreatiewoningen al vóór of op 31 oktober 2003 permanent bewoond werden en deze permanente bewoning sindsdien onafgebroken is voortgezet voor zover:*
  - *voldaan wordt aan de eisen van het Bouwbesluit 2003 voor (bestaande) reguliere woningen*
  - *voldaan wordt aan relevante milieuwet- en regelgeving*
  - *de recreatiewoningen staan in stads- en dorpsrandgebieden voor zover het niet gaat om gebieden die zijn aangewezen als EHS en Nationale Landschap*

(Provincie Overijssel, 2009)

Overeenkomstig het beleid uitgevaardigd door de centrale overheid legt de provincie Overijssel de verantwoordelijkheid bij de gemeentelijke bestemmingsplannen. Uit de gemeentelijke gegevens, per 12 december 2004, blijkt dat er in Overijssel toenmalig 8.797 recreatiewoningen waren. Hiervan zijn er 1.379 onrechtmatig bewoond. Dit betekent dat bijna 16% van de recreatiewoningen in Overijssel permanent is bewoond (Gedeputeerde Staten van Overijssel, 2005). Dit ter indicatie van de omvang van de problematiek binnen de Overijsselse provinciegrenzen.

*3.3.2.: Beleid permanente bewoning Overijsselse gemeenten*

Onderstaande tabel is samengesteld per 16 februari 2005. Belangrijke opmerking bij onderstaande tabel is dat er gemeenten zijn die geen beleid geformuleerd hebben. Van belang is om hierin, zoals al eerder gezegd, onderscheid aan te brengen tussen gemeenten die geen specifiek beleid geformuleerd hebben voor de problematiek en gemeenten die nog helemaal geen beleid geformuleerd hebben. In het vervolg van deze paragraaf zal nader op deze gemeenten worden ingegaan.

*Tabel 3.4: Overzicht gemeentelijk beleid.*

Gemeente	Recreatieverblijven	Beleid	Gemaakte keuze 1 = handhaven 2 = legaliseren 3 = pgb
	ja / nee	ja / nee	
Almelo	Ja	ja	3
Bathmen (vml)	Ja	ja	1
Borne	Ja	ja	3
Dalfsen	Ja	ja	1

Deventer	Ja	ja	1,2,3
Dinkelland	Ja	ja	1
Enschede	Ja	ja	1,3
Haaksbergen	Ja	ja	1,2,3
Hardenberg	Ja	ja	1
Hellendoorn	Ja	ja	1,3
Hengelo	Ja	nee	-
Hof van Twente	Ja	nee	1,3
Kampen	Ja	ja	1,3
Losser	Ja	ja	1
Oldenzaal	Ja	ja	1
Olst-Wijhe	Ja	ja	1
Ommen	Ja	ja	1,2,3
Raalte	Ja	ja	1
Rijssen-Holten	Ja	ja	1,3
Staphorst	Ja	ja	1,3
Steenwijkerland	Ja	ja	1,3
Tubbergen	Ja	ja	1,3
Twenterand	Ja	ja	1,2,3
Wierden	Ja	ja	1,3
Zwartewaterland	Ja	ja	2
Zwolle	Ja	nee	-

Bron: VROM, 2005; eigen bewerkte versie.

Op de gemeenten die per 16 februari 2005 nog geen beleid geformuleerd hebben zal hieronder beknopt worden ingegaan. In bovenstaande tabel wordt in het groen aangegeven welke actie de desbetreffende gemeente na 16 februari 2005 heeft ondernomen.

#### Gemeente Enschede

Binnen de gemeente Enschede vallen 104 recreatiewoningen. Ambtelijk overleg met de Provincie Overijssel en de VROM-inspectie directie Oost heeft geleid tot de volgende oplossing:

1. Zomerwoningen in categorie A houden in het nieuwe bestemmingsplan hun recreatieve bestemming en zullen onder de werking van het overgangsrecht blijven vallen;
2. Bewoners die permanent wonen in zomerwoningen in de categorieën B en C krijgen de mogelijkheid een persoonsgebonden vrijstelling aan te vragen, mits zij voldoen aan de eisen die daarvoor gelden;
3. Tegen permanente bewoning van de resterende woningen wordt handhavend opgetreden.

Zie figuur 3.5. voor een duidelijke visualisatie

Tabel 3.5.: Samenvatting beleid in tabelvorm.

	Categorie A Permanente bewoning voor 24 juli 2001 – objectgebonden overgangsracht	Categorie B Permanente bewoning na 24 juli 2001 – handhavend optreden mogelijk	Categorie C Niet ingeschreven in GBA	Totaal
Buiten EHS	23	5	14	42
Binnen EHS	17	16	29	62
<b>Totaal</b>	<b>40</b>	<b>21</b>	<b>43</b>	<b>104</b>

Bron: Gemeente Enschede, 2007

#### Gemeente Hengelo

Binnen de gemeente Hengelo bevinden zich maar een beperkt aantal recreatiewoningen en kijkend naar de aanwezige recreatieparken met meer dan 50 recreatiewoningen is de conclusie dat deze er niet zijn (zie figuur 3.2). De gemeente acht het dan ook niet noodzakelijk om specifiek beleid te formuleren. Het probleem wordt bestuurlijk en politiek gezien niet herkend. Ambtelijk wordt er relatief weinig aandacht aan besteed, omdat er in beperkte mate overlast wordt veroorzaakt door recreatiewoningen die bewoond worden in strijd met het bestemmingsplan of toewijzingsregels. Tevens vindt er nauwelijks illegale onder- of doorverhuur plaats en overbewoning of aantasting van de leefbaarheid wordt bijna niet waargenomen. Mochten deze aspecten wel plaatsvinden dan wordt er in combinatie met corporaties, energiebedrijven, justitie en de Stadsbank naar een minnelijke oplossing gezocht (VROM-Inspectie, 2007)

#### Gemeente Hof van Twente

Op 20 december 2005 heeft de gemeenteraad van de gemeente Hof van Twente het beleid met betrekking tot permanente bewoning van recreatieverblijven vastgesteld. In het beleidsstuk is onderscheid gemaakt tussen recreatieverblijven op recreatieparken /campings en de zogenaamde solitaire recreatieverblijven, niet gelegen op recreatieparken c.q. campings. Er is namelijk een wezenlijk verschil tussen beide situaties. Zo zijn recreatieverblijven op parken/campings omringd door andere recreatieverblijven met eenzelfde bedoeling, namelijk recreatie. Bij solitaire recreatiewoningen kunnen er wellicht in de buurt helemaal geen soortgelijke verblijven liggen. Daarnaast zal de inbreuk van een eventuele gebruiksverandering van recreatieverblijven op parken/campings veel intensiever zijn dan bij solitaire recreatieverblijven (Gemeente Hof van Twente, 2005). Uitgangspunt voor recreatieverblijven op parken/campings blijft, dat permanente bewoning van dergelijke verblijven niet is toegestaan. Zij worden dan ook niet als "reguliere" woning bestemd. In sommige gevallen, indien het recreatieverblijf reeds enige tijd permanent wordt bewoond, kan de bewoner wel in aanmerking komen voor een zogenaamde persoonsgebonden gedoogbeschikking. Voor mensen die niet in aanmerking komen voor bovengenoemde mogelijkheden geldt er handhaving van het bestemmingsplan. De gemeente Hof van Twente geeft ook de mogelijkheid tot tijdelijke bewoning, de zogenaamde 'overbruggingshuisvesting'. Dit houdt in dat in geval van een calamiteit (brand in het hoofdverblijf) of bij relatieproblemen, ingrijpende verbouwing van een woning, verhuizing etc., ter overbrugging een korte periode (maximaal zes maanden) op een recreatiepark /camping mag worden gewoond. Hier dient wel toestemming van de gemeente en de recreatieparkeigenaar te worden aangevraagd (Gemeente Hof van Twente, 2006).

### Gemeente Ommen

Opvallend is dat per 16 februari 2005 nog geen beleid geformuleerd is voor de gemeente Ommen, aangezien er veel recreatieve woningen, zowel op parken als solitair, aanwezig zijn (zie figuur 3.2).

Permanent wonen is volgens de gemeente Ommen ongewenst, omdat het enkele negatieve effecten heeft:

- Aantasting van het buitengebied
- Visuele verloedering
- Onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatiewoningen.

In de gemeente Ommen is er voor gekozen om geen woonbestemming te geven aan recreatiecomplexen. Het geven van een woonbestemming aan een recreatieverblijf heeft tot gevolg dat het aantal recreatieverblijven definitief afneemt. Ommen is een belangrijke recreatiegemeente en wil dit graag blijven. Het is daarom belangrijk om zoveel mogelijk recreatiegebouwen te behouden. Wel is er voor gekozen om met het geven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de bestaande woonsituaties. Een persoonsgebonden gedoogbeschikking vervalt automatisch bij verhuizing of overlijden. Daarna mag het recreatiegebouw niet meer bewoond worden en mag het alleen nog gebruikt worden voor recreatieve doeleinden. Het aantal recreatieverblijven blijft bij gedogen dus gelijk.

Als het legaliseren van een illegale situatie niet mogelijk is en er evenmin (alsnog) een gedoogbeschikking verleend kan worden, dan moet de gemeente handhavend optreden. Dit kan zij doen door de bewoners aan te schrijven het permanent bewonen stop te zetten onder oplegging van een dwangsom (Ommen, 2009)

### Gemeente Steenwijkerland

In eerste instantie wordt binnen de gemeente Steenwijkerland uitgegaan van handhaving van het bestemmingsplan. 'Recreatie is recreatie' is het credo (VROM en Steenwijkerland, 2005). Het nieuwe aanvullende beleid met betrekking tot permanente bewoning van recreatiewoningen binnen de gemeente Steenwijkerland is vastgesteld in de collegevergadering van 25 maart 2008 en trad in werking na publicatie in de Steenwijkerland Expres. Het aanvullende beleid hield in dat in navolging van de landelijke beleidsregels de mogelijkheid van het verkrijgen van een persoonsgebonden vrijstelling voor het tijdelijk gebruik van een recreatiewoning voor permanente bewoning, van kracht werd.

### Gemeente Zwolle

De gemeente Zwolle kent nog steeds geen beleid voor wat betreft permanente bewoning van recreatiewoningen. Als belangrijkste reden kan hiervoor worden gezien het geringe aantal recreatiewoningen en het niet aanwezig zijn van een recreatiepark met meer dan 50 recreatiewoningen. Wel wordt in principe permanente bewoning van recreatiewoningen niet toegestaan, ware het niet dat hier geen specifiek beleid voor is opgesteld.

Concluderend kan gezegd worden dat alle gemeenten, op Zwolle en Hengelo na, beleid geformuleerd hebben betreffende de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen. Er is echter wel verscheidenheid in beleid en op basis daarvan en in combinatie met het aantal aanwezige recreatieparken met meer dan 50 recreatiewoningen, wordt een selectie gemaakt van een aantal gemeenten die in het vervolg van dit onderzoek als onderwerp worden gebruikt.

## 3.4. De gemeenteselectie

Op basis van het aantal recreatieparken die elk meer dan 50 recreatiewoningen huisvesting bieden, en op basis van het beleid dat de desbetreffende gemeenten voeren, wordt een selectie gemaakt. Volgt hieronder een opsomming van de gemeenten die geselecteerd zijn

en die voor nader onderzoek gebruikt worden. De hieronder geselecteerde gemeenten zullen tevens voor de beantwoording van de overige deelvragen als onderwerp van onderzoek dienen.

#### Gemeente Steenwijkerland

Uit bijlage I blijkt dat de gemeente Steenwijkerland over 4 recreatieparken beschikt die aan het criterium van 50 recreatiewoningen voldoet en tevens 3 parken in ontwikkeling heeft. De twee parken die in ontwikkeling zijn duiden op een mogelijke commerciële aantrekkelijkheid en nader onderzoek is hierdoor op zijn plaats. Opvallend is tevens dat de overige reeds gerealiseerde parken relatief jong zijn, te weten van 1995 en 1998.

De ontwikkeling van een aantal nieuwe parken, het onduidelijke beleid en de gemeente Steenwijkerland als toeristische trekpleister, zorgen er voor dat de gemeente Steenwijkerland de eerste gemeente is die als onderwerp van verder onderzoek is geselecteerd.

#### Gemeente Ommen

Het uitoefenen en exploiteren van recreatie is een belangrijke factor binnen de gemeente Ommen. De aanwezigheid van een zevental recreatieparken, welke aan het criterium voldoen, onderstrepen dit nogmaals.

Zoals eerder gezegd heeft het opvallend genoeg een poosje geduurd voordat er beleid werd geformuleerd voor de gemeente Ommen. De volgende zinsnede uit het beleid van de gemeente Ommen vraagt de aandacht:

*'In de gemeente Ommen is er voor gekozen om geen woonbestemming te geven aan recreatiecomplexen. Het geven van een woonbestemming aan een recreatieverblijf heeft tot gevolg dat het aantal recreatieverblijven definitief afneemt'*

Zal deze insteek van gemeentelijk beleid leiden tot een soepele benadering van het gepretendeerde handhavingsbeleid? Dit vraagstuk en de kernfunctie die recreatie in de gemeente Ommen vervult maken van de gemeente Ommen de tweede gemeente die als onderwerp van verder onderzoek is geselecteerd.

#### Gemeente Raalte

Aan het hoofd afdeling Bouw, Milieu en Juridische Zaken van de gemeente Raalte, werd gevraagd waarom de gemeente Raalte nu, veel later dan in andere gemeenten, kiest voor een streng handhavingsbeleid. Hier werd het volgende antwoord op gegeven: "Vanuit de rijksoverheid is aangegeven dat je moet handhaven als je niet tot legalisatie overgaat. In Raalte speelt ook een andere factor een rol. De laatste jaren worden er steeds meer woningen op recreatieparken gebouwd, bijvoorbeeld Old Heino en Parc Salland in Heeten, en komt het vaker voor dat mensen zich bij burgerzaken inschrijven op het adres van een recreatiewoning. Een heel verschil met een aantal jaren geleden toen het probleem in de gemeente Raalte nauwelijks speelde. De wet bepaalt dat we nieuwe bewoners wel op zo'n adres moeten inschrijven. De laatste jaren ontvangen de betrokkenen direct een brief waarin is aangegeven dat permanente bewoning op het aangegeven adres niet is toegestaan."

Het college meent voorts dat de betrokken bewoners voldoende mogelijkheden hebben om de gemeentelijke besluitvorming aan te vechten. Iedereen ontvangt 'een appelabel besluit'. Om die reden is het volgens het college niet nodig om de bewoners specifiek te wijzen op de mogelijkheid een persoonsgebonden vrijstelling aan te vragen (de Stentor, 2008).

De gemeente Raalte kiest dus bewust voor handhaving van het bestemmingsplan. Uit onderstaande citaten blijkt dat dit niet altijd naar de wens van de bewoners is. Bovenstaande problematiek in combinatie met het feit dat er in de gemeente 4 recreatieparken zijn gevestigd die aan het criterium voldoen, is de gemeente Raalte de derde gemeente die als onderwerp van verder onderzoek is geselecteerd. Volgen nu enkele citaten die het bovenstaand onderstrepen:

- *'Geen gedoogvergunning voor bewoners op recreatiepark Parc Salland bij Heeten. De gemeente Raalte tevreden, de bewoners verbaasd en strijdbaar.'* (Sallands Dagblad, 2009a)
- *'Minister tevreden met uitspraak rechter in zaak Parc Salland.'* (Sallands Dagblad, 2009b)
- *'De gemeente Raalte zet zwaar in op het aanpakken van permanente bewoning van recreatiewoningen.'* (BVVW, 2007)

#### Gemeente Hardenberg

Sinds 25 november 2004 heeft de Hardenbergse gemeenteraad besloten dat het permanent bewonen van recreatieverblijven niet is toegestaan en dat handhavend wordt opgetreden. De overgangsregeling geldt alleen voor bewoners die een recreatieverblijf al voor 1 november 2003 permanent bewoonden en bewoners konden een verzoek indienen tot 15 april 2006 (Gemeente Hardenberg, 2009). Wat houdt de overgangsregeling nu precies in? Om permanente bewoners van recreatieverblijven de gelegenheid te geven een andere woning te vinden, is de overgangsregeling vastgesteld. Het uitgangspunt bij deze overgangsregeling is een minimale termijn van twee jaar waarin de bewoner mag blijven wonen in het recreatieverblijf. Deze minimale termijn wordt voor iedere drie maanden dat men vóór de datum van 1 november 2003 permanent in het verblijf woonde, met één maand verlengd. In principe kiest de gemeente Hardenberg dus voor een hard handhavingsbeleid. De vraag is hoe dit aangepakt wordt met het aanwezige ambtenarenapparaat, gezien het grote aantal recreatiewoningen binnen de gemeentegrenzen (zie Bijlage I).

#### Gemeente Wierden

De gemeente Wierden voert een handhavingsbeleid en maakt tevens gebruik van de persoonsgebonden gedoogbeschikking. Tevens is er in de gemeente Wierden sprake van bewoning van recreatiewoningen en -verblijven door buitenlandse werknemers. Deze werknemers verblijven soms voor enkele weken, maar ook voor enkele maanden in een recreatiewoning of -verblijf en vertrekken daarna weer naar een nieuwe locatie of naar hun land van herkomst (Gemeente Wierden, 2009).

Volgens de gemeente Wierden is permanente bewoning strijdig met het bestemmingsplan door de volgende gecategoriseerde aspecten:

Bovenstaand in combinatie met de vier aanwezige recreatieparken (zie bijlage I) zorgen ervoor dat de gemeente Wierden tevens onderwerp van nader onderzoek is.

Uiteindelijk zijn er nu 5 gemeenten geselecteerd, te weten de gemeenten Steenwijkerland, Ommen, Raalte, Hardenberg en Wierden. Deze gemeenten zullen gebruikt worden bij de beantwoording van alle overige deelvragen. Te beginnen met de deelvragen betreffende het gemeentelijke beleid.

### 3.5. Analyse gemeentelijke beleid van de Overijsselse gemeenten Steenwijkerland, Ommen, Raalte, Hardenberg en Wierden.

Door middel van interviews met de onderstaande gemeenten zal de beleidscyclus van Winsemius getoetst worden. Tot slot van de drie subparagrafen, gebaseerd op de onderstaande criteria, zal een conclusie per gemeente geformuleerd worden welke gebaseerd is op de beleidscyclus van Winsemius. De gestelde criteria zijn:

- Politiek gewicht; hoe hoog staat de problematiek op de politieke agenda;
- Mate van consensus; is er veel onenigheid binnen de gemeente over het gevoerde/te voeren beleid;

Tevens zal een conclusie worden getrokken over de mogelijke implementatie van de beslissinggerichte planningmethode en deze zal gepresenteerd worden in de volgende paragraaf, te weten 3.6.

Volgt nu eerst tabel 3.6 met een aantal feitelijkheden per gemeente. Hierna zal de figuur verklaard en verantwoord worden.

Tabel 3.6: Overzicht feiten per gemeente.

Gemeente	Steenwijker-land	Ommen	Raalte	Hardenberg	Wierden
Aantal recreatie-verblijven	560 (CBS, 2006)	1606 (gemeente Ommen, 2009)	700 (gemeente Raalte, 2009)	1600	613 (gemeente Wierden, 2009)
Verhouding solitair en op recreatie-park (%/%)	5%/ 95%	5%/95%	20%/80%	2,5%/97,5%	5%/95%
Onrechtmatige bewoning (%)	3%, excl. de overgangsregeling	12%	21%	5,5%	30-40%
Uitgave Persoonsgebonden Beschikkingen in 2009	n.v.t.	0	10	0	5
Aanwezigheid arbeidsmigranten op recreatieparken?	Nee	Ja, circa 150	Ja, circa 20	Ja, circa 25	Ja, circa 150
Extra ambtenarenlast m.b.t. permanente bewoning	Geen, opgevangen door aanwezige apparaat.	Ingehuurde Kracht, 0,8 fte.	0,5 fte	Extern bureau	1.0 fte fulltime 2 werknemers Ondersteunend

Bron: Interviews met verantwoordelijken van de verschillende gemeenten.

### 3.5.1. Politiek gewicht

In de onderzochte gemeenten is het toegekende politieke gewicht de determinant voor de beschikbaar te stellen financiën en arbeidskrachten. De gemeenten ontvangen geen financiën van hogere overheden en dit is op haar beurt cruciaal voor het politieke gewicht dat een gemeente afzonderlijk toekent aan de bestrijding van de problematiek.

Bij het bepalen van politiek gewicht worden een aantal aspecten onderscheiden die op het gemeentelijk beleid van invloed zijn, namelijk:

- Financiën en de ambtenarenlast.
- omvang van de problematiek
- aanwezigheid arbeidsmigranten als extra aandachtsgroep

#### *Financiën en ambtenarenlast*

De vrijgemaakte financiën worden belichaamt door de ambtenarenlast die door verschillende gemeenten worden aangevoerd. Zoals in figuur 3.7 te zien is, wordt er door de verschillende gemeenten een afwijkend aantal fte aangewend om de problematiek te bestrijden. De aangewende ambtenarenlast is een goed meetpunt voor het politieke gewicht dat



gemeenten hangen aan de kwestie. Al moet dit wel in het kader van de omvang van de problematiek worden gezien en deze zal in het hierop volgende gedeelte verder uitgewerkt worden (Zie bijlage II voor een indicatie van de ambtenarenlast bij aanpak permanente bewoning recreatiewoningen per zaak).

#### *Omvang van de problematiek*

De omvang van de problematiek is in hoge mate afhankelijk van de volgende zaken:

- van het aantal recreatiewoningen;
- het percentage dat hiervan onrechtmatig bewoond wordt;
- het beleid dat geformuleerd is door de gemeente;
- en de aanwezigheid van arbeidsmigranten.

Op basis van deze zaken zal een vergelijking gemaakt worden tussen de geselecteerde gemeenten. Ten eerste het aantal recreatiewoningen. Hierbij is onderscheid gemaakt tussen solitaire recreatiewoningen en recreatiewoningen gevestigd op een recreatiepark, omdat dit mogelijk van invloed zou kunnen zijn op de omvang van de problematiek. Uit de cijfers in tabel 3.6 blijkt echter dat de percentages van de verschillende gemeenten niet veel verschillen en daarom is dit aspect niet meegenomen in de gemeentelijke vergelijking. De cijfers in tabel 3.6 geven aan dat de gemeenten Ommen en Hardenberg, met respectievelijk 1606 en 1600 recreatiewoningen verreweg het grootste aantal recreatiewoningen huisvesten binnen de gemeentegrenzen. De vraag is of deze cijfers veel zeggen over de omvang van de problematiek. Met de overige cijfers betreffende het aantal recreatiewoningen wordt nu gekeken naar het percentage dat hiervan onrechtmatig bewoond wordt. De gemeente Ommen en Hardenberg noteren hier een percentage van 12% en 5,5%. Dit ten overstaande van de 21% en 30%/40% in de gemeente Raalte en Wierden. Deze gemeenten huisvesten dan wel veel minder recreatiewoningen, maar door de mate van onrechtmatige bewoning zal de omvang van de problematiek misschien wel groter zijn dan in de gemeenten Ommen en Hardenberg. Van grote invloed hierop zal zijn het gevoerde beleid van de geselecteerde gemeenten. Onder het kopje 'mate van consensus' zal hier verder op in worden gegaan. Ten slotte wordt geacht dat de aanwezigheid van arbeidsmigranten op recreatieparken van invloed is op de omvang van de problematiek. Deze bewonersgroep wordt veelal gezien als een smet op de functie van een recreatiepark en daarmee ongewenst. Een viertal gemeenten heeft met deze bewonersgroep te maken, maar met name Ommen en Wierden springen er wat dit betreft uit (zie tabel 3.6). Belangrijk is wel om op te merken dat het aantal arbeidsmigranten behoorlijk conjunctuurgevoelig is en de locatie tevens afhankelijk is van de aanwezigheid van bedrijven die gebruik maken van deze groep arbeiders. In de gemeente Wierden is er sprake van bewoning van recreatiewoningen en/of –verblijven door circa 150 personen. Deze personen zijn met name werkzaam in de bouw- en staalsector in Wierden en in het nabij gelegen Almelo. Het (permanent) bewonen van recreatiewoningen en/of –verblijven door buitenlandse werknemers is in strijd met de gebruiksbepaling, aangezien er niet meer gesproken kan worden van recreatief verblijf, maar van verblijf welke noodzakelijk is vanuit economisch oogpunt. Daarmee is er sprake van strijdig gebruik. De gemeente bepaalt óf er sprake is van strijdig gebruik. Als arbeidsmigranten willen vestigen op een recreatiepark dan wordt er een aanvraag gedaan bij de desbetreffende gemeente. Gemeenten moeten een wel heel goede argumentatie, veelal gebaseerd op strijdig gebruik, hebben om de aanvraag af te wijzen. Huisvesting van arbeidsmigranten wordt op dezelfde wijze aangepakt als overige onrechtmatige bewoning. Alleen moet hierbij opgemerkt worden dat gemeenten meer overlast ervaren met deze bewonersgroep. De omvang van de problematiek kan hierdoor behoorlijk worden vergroot.

De omvang van de problematiek wordt dus in grote mate bepaald door de in het begin van deze paragraaf genoemde zaken, echter het beleid van de gemeente heeft ook een grote invloed. Onder het kopje 'mate van consensus' zal hier verder op worden ingegaan.

#### **3.5.2. Mate van consensus**

Voor wat betreft het algemene beleid ter bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen is er consensus tussen de geselecteerde gemeenten; permanente

bewoning van een recreatiewoning moet worden tegengegaan. De mate waarin het gebeurt en de manier waarop het gebeurt verschilt nogal. Deze paragraaf zal proberen hier meer duidelijkheid over te geven.

'Wat recreatie is, moet recreatie blijven', is in principe het uitgangspunt van alle ondervraagde gemeenten. Ten eerste wordt de gebruikerssituatie hiervoor als argument gebruikt. Deze is dermate verschillend, dat spanningen tussen de recreant en de permanente bewoner niet uit kunnen blijven. Ten tweede is het feit dat veel recreatiewoningen gevestigd zijn in of nabij natuurgebieden een steekhoudend argument om permanente bewoning van recreatiewoningen tegen te gaan. Ten derde wordt door de verantwoordelijken van de geselecteerde gemeenten de invloed van permanente bewoning op de plaatselijke woningmarkt aangevoerd. Bij stilaan gemeentelijk gedogen van permanente bewoning wordt de recreatiewoning als een goedkoper alternatief gezien voor de te dure starterswoningen of overige koopwoningen in het goedkopere segment. Hoe gaan de verschillende gemeenten nu om met het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. Bestemmingswijziging is voor betreft recreatiewoningen op recreatieparken in alle ondervraagde gemeenten niet mogelijk, onder geen enkele voorwaarde.

De gemeente Steenwijkerland kiest naast handhaving voor de tijdelijke persoonsgebonden beschikking in de vorm van het overgangsrecht.. De landelijke regels worden geïmplementeerd in het beleid dat de gemeente Steenwijkerland voert. Opvallend is dat de gemeente Steenwijkerland als enige gemeente van de ondervraagde gemeenten, geen specifiek beleid geschreven heeft om permanente bewoning van recreatiewoningen tegen te gaan. De gemeente acht dit niet noodzakelijk, nadat uit een pilot, gehouden op recreatiepark De Eese en het K.C. van der Wolfpark, gebleken is dat enkel 3% onrechtmatig in een recreatiewoning verblijft. Bij de implementatie van de landelijke regels worden echter wel problemen ondervonden en die worden veroorzaakt door het feit dat de verschillende recreatieparken opgenomen zijn in verschillende bestemmingsplannen en daardoor ontstaan onderlinge verschillen en afstemmingsproblemen.

De gemeente Ommen tracht in te zetten op strenge handhaving van het bestemmingsplan. Bestemmingswijziging van recreatiewoningen op een recreatiepark is onder geen voorwaarde mogelijk, omdat Ommen een recreatiegemeente bij uitstek is. Evenals de gemeente Steenwijkerland werkt de gemeente Ommen met de persoonsgebonden gedoogbeschikking. Dit is enkel een mogelijkheid voor bestaande gevallen en geldt dus ook voor de huidige aanvrager, zodat na overlijden over anderszins woningverlaten van deze aanvrager, de beschikking vervalt. Uit de beleidsnotitie blijkt dat voor het bestemmingsplan "Buitengebied" geldt dat er niet opgetreden wordt tegen die gevallen die zijn ontstaan op of voor 10 januari 1995. Het bestemmingsplan is door Gedeputeerde Staten van Overijssel goedgekeurd op 10 januari 1995 en is onherroepelijk geworden op 29 augustus 1995. De overgangsbepaling bepaalt dat het strijdige gebruik van gronden en opstallen dat is aangevangen ten tijde van of voor de inwerkingtreding van dit bestemmingsplan voortgezet mag worden, mits de strijdigheid niet vergroot wordt. De peildatum voor het overgangsrecht in het bestemmingsplan "Buitengebied" is 29 augustus 1995. Er is ten tijde van het opstellen van het bestemmingsplan aan de bewoners de mogelijkheid geboden om een persoonsgebonden gedoogbeschikking aan te vragen. Door het bieden van deze mogelijkheid is de strijdigheid met het bestemmingsplan gestuit en wordt geen van de strijdige situaties beschermd door de overgangsbepalingen. Op 1 september 2004 is echter een herziening op grond van artikel 30 van de WRO vastgesteld, waarbij de strijdige situaties niet zijn gestuit. De woonsituaties gelegen binnen het regime van deze herziening worden hierdoor beschermd door de overgangsbepalingen. Onder het regime van de overige bestemmingsplannen bestaan geen situaties die vallen onder de overgangsbepalingen. In deze gevallen kan dus opgetreden worden op grond van het strijdige gebruik (Gemeente Ommen, 2009). Over het te voeren beleid is zeker consensus, maar door het aantal recreatiewoningen, de aanwezigheid van arbeidsmigranten en de opname van recreatieparken in verschillende bestemmingsplannen, zorgt ervoor dat het beleid moeilijk ten uitvoer is te brengen.

De gemeente Raalte gaat evenals voorgaande gemeenten uit van handhaving en een overgangsregeling in de vorm van een persoonlijke gedoogbeschikking. De gemeente Raalte houdt er een duidelijk beleid op na: voorkomen, reguleren en uiteindelijk handhaven. De gemeente Raalte zet in tegenstelling tot de andere gemeenten sterk in op 'voorkomen' in de vorm van beschikbaar stellen van informatie. Het voorkomen van onrechtmatige bewoning bestaat voornamelijk uit het beschikbaar stellen van informatie. Deze informatie moet makkelijk voorhanden zijn en de informatie moet gericht zijn op de gebruiks- en verbodsbepalingen die op grond van het bestemmingsplan zijn gekoppeld aan de recreatiewoning. Daarnaast moet uitgelegd worden wat er wordt verstaan onder onrechtmatig gebruik en wat de consequenties zullen zijn wanneer blijkt dat de recreatiewoning als hoofdverblijf wordt gebruikt. Deze informatie kan beschikbaar worden gesteld op het gemeentehuis, bij de receptie, beheerders of vereniging van eigenaren van de recreatieparken, maar ook bij makelaarskantoren en notarissen. Een dergelijke informatieblad kan dan standaard bij eventuele informatiepakketten, koopaktes en dergelijke worden mee geleverd. De in steek 'reguleren' wordt gevormd het gedogen van tijdelijk onrechtmatig gebruik. Hiervoor moet sprake zijn van een maatschappelijk en/of economische noodzaak (scheiding, schulden, nieuwbouw), de aanvrager heeft een economische of maatschappelijke binding met de gemeente Raalte en de aanvrager moet kunnen aantonen actief bezig te zijn met het bemachtigen van een reguliere woonruimte. Na het vervallen van de gedoogbeschikking en bij een duidelijk vermoeden van onrechtmatige bewoning, wordt het handhavingstraject ingezet. Op papier bestaat er consensus over de te volgen koers, maar met name de geringe ambtenarenlast zorgt voor een gesnipperde uitvoering met tegengestelde belangen tot gevolg. De gemeente Hardenberg treedt handhavend. Alleen bewoners die vóór 1 november 2003 permanente in hun recreatiewoning woonden, maken kans op een overgangsregeling. Destijds afgegeven gedoogverklaringen blijven gelden en tegen overige permanente bewoning wordt opgetreden. Het gekozen uitgangspunt is geen wijziging van beleid, permanente bewoning van recreatieverblijven was en is immers al verboden op grond van de bestemmingsplannen. Dit betekent dat iedereen die na de datum van 31 oktober 2003 is gaan wonen in een recreatieverblijf, niet in aanmerking komt voor de overgangsregeling. Gekozen is voor een overgangsregeling gebaseerd op "tijd voor tijd". Het uitgangspunt bij deze overgangsregeling is een minimale termijn van twee jaar. Deze minimale termijn wordt voor elk jaar dat iemand (vóór 1 november 2003) woont in een recreatieverblijf, met vier maanden verhoogd. Bijvoorbeeld: een persoon woont 10 jaar in een recreatieverblijf voor de datum van 1 november 2003. Op grond van de overgangsregeling krijgt deze persoon 5 jaar en 4 maanden (2jaar + (10\*4) 40 maanden) toestemming om in de recreatiewoning te verblijven. Na deze periode moet de permanente bewoning zijn beëindigd. Bestemmings-wijziging op recreatieparken is ook in de gemeente Hardenberg niet aan de orde. (Gemeente Hardenberg, 2009).

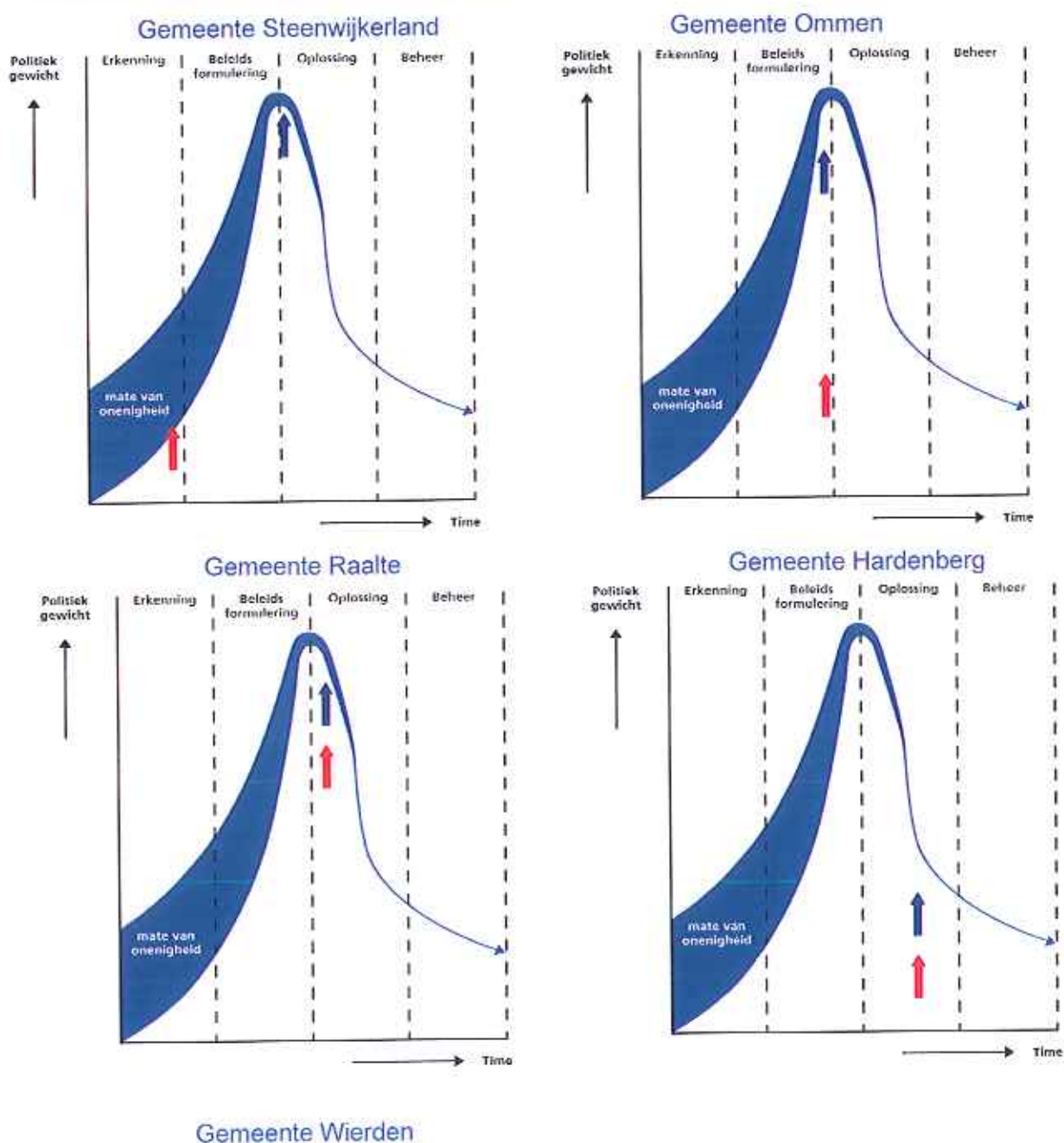
De gemeente Wierden voert een streng handhavingsbeleid en bestemmingswijziging op recreatieparken is dan ook niet aan de orde. Consensus van beleid wordt in de gemeente Wierden bemoeilijkt, omdat ieder recreatiepark in een ander bestemmingsplan is opgenomen. Het nieuwe bestemmingsplan 'Buitengebied' moet deze zaak danig vergemakkelijken. Tevens is de gemeente druk doende met het opstellen van het Plan van Aanpak. De situatie moet hierdoor duidelijk in kaart worden gebracht en leiden tot een eenduidig te voeren beleid.

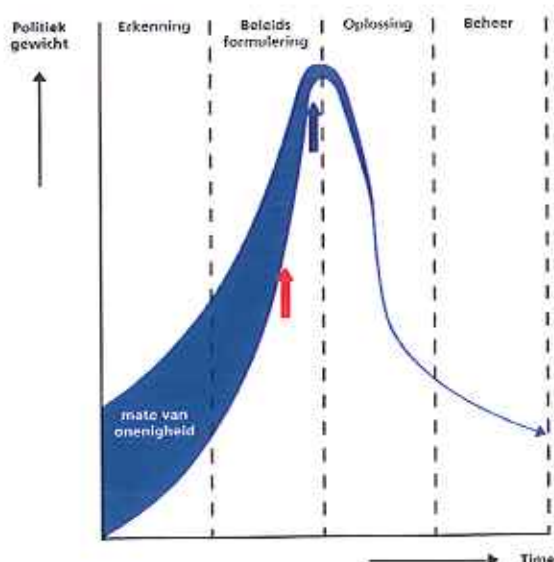
Concluderend kan nog worden toegevoegd dat in alle onderzochte gemeenten bestemmingswijziging in principe niet mogelijk is, mits aan de voorwaarden van het Ministerie van VROM voldaan wordt, hierbij valt te denken aan het Bouwbesluit, Bouwverordening, etc. Voor woningen gevestigd op een park is dit echter niet van toepassing en op deze woningen is dit onderzoek tenslotte gericht. Het bestemmingsplan wordt hier tenslotte als basis voor handhaving gebruikt. De gemeenten met elkaar vergelijkend kan geconcludeerd worden dat de in steek van beleid hetzelfde is. Echter, de uitvoering bevindt zich in verschillende stadia en er wordt verschillende gradatie van importantie aan toegekend.

### 3.5.3. Conclusie per gemeente

Volgt nu een conclusie per gemeente op basis van de gesprekken die met verantwoordelijken van de desbetreffende gemeenten gevoerd zijn en overige voor handen zijnde documentatie. De conclusie is gebaseerd op de genoemde criteria van de beleidscyclus van Winsemius, te weten het politieke gewicht en de mate van consensus. Met behulp van onderstaande figuren wordt de conclusie per gemeente gevisualiseerd. Binnen elke figuur zijn twee pijlen aangebracht. De blauwe pijl is aangebracht door de verantwoordelijke van de gemeente en de rode pijl is aangebracht door de schrijver van dit stuk en tracht een zo objectief mogelijke weergave van de werkelijkheid te zijn. De rode pijl zal op basis van de criteria kort worden toegelicht. Op basis van onderstaande figuur en de toelichting worden de verschillen in 'volwassenheid' tussen de gemeenten weergegeven. Om de verschillende fasen nogmaals te verduidelijken wordt hier verwezen naar paragraaf 2.6.

Grafiek 3.7: Conclusie per gemeente op basis van de beleidscyclus van Winsemius.





Bron: Winsemius, 1989, eigen bewerkte versie.

➡ = Gemeentoordeel  
➡ = Auteursoordeel

Steenwijkerland: De gemeente erkent de problematiek, maar hecht er weinig politiek belang aan. Zo wordt de problematiek opgevangen door het aanwezige ambtenarenapparaat. Het landelijk beleid wordt doorgevoerd in het gemeentelijk beleid en er is geen specifiek beleid geformuleerd. Er is wel een pilot gehouden op twee recreatieparken om zodoende de problematiek in kaart te brengen. Gemeenten zijn verplicht vóór 1 januari 2010 duidelijkheid te geven aan permanente bewoners van recreatiewoningen. Doen zij dit niet, dan dienen ze op aanvraag een persoonsgebonden ontheffing te verlenen. De gemeente Steenwijkerland zegt deze deadline niet te halen. De gemeente Steenwijkerland plaatst zichzelf in de oplossingsfase, omdat ze van mening is dat het voldoende is om de landelijke regelgeving te implementeren in het gemeentelijk beleid. Echter op basis van ontwikkelingen op recreatiegebied (ontwikkeling 'Bodelaeke', vakantiepark 'Scheerwolde', etc), ondervindingen in de overige geselecteerde gemeenten en de omvang van de bestaande recreatiesector in de gemeente Steenwijkerland lijkt het noodzakelijk om aanvullend beleid te formuleren. Om tot een goede beleidsformulering te komen zal de problematiek hoger op de politieke agenda moeten komen te staan.

Ommen: De gemeente Ommen situeert zichzelf in de beleidsformuleringsfase. De kwestie komt hoger op de politieke agenda te staan en er is een extern bureau gecontracteerd om een eindrapportage te maken. De Eindrapportage Administratieve- en buitencontrole permanente bewoning is eind 2008 afgerond (Interconcept, 2009) en naar aanleiding van dat schrijven begint de gemeente met het schrijven van een plan van aanpak. Het concept Plan van Aanpak is op 9 februari 2009 door de gemeente Ommen gepresenteerd (Gemeente Ommen, 2009). Het beleid is actueel, maar nu de uitvoering nog. Gezien de omvang van de problematiek en dan met name het grote aantal recreatiewoningen, zal dat nog een hele kluit worden. Op basis van de eindrapportage en het geschreven Plan van Aanpak lijkt een situering in de beleidsformuleringsfase de juiste.

Raalte: Het beleid van de gemeente Raalte wordt door de gemeente net in het begin van de oplossingsfase geplaatst. Het beleid staat relatief hoog op de politieke agenda gezien het aantal ambtenarenuren dat eraan besteed wordt. Het beleid is uitgekristalliseerd, gezien de rapportage en het Plan van Aanpak geschreven in 2007, maar de gemeente Raalte bevindt zich nog lang niet in de beheersfase. Van belang is dat alle parken en overige recreatiegebieden routinematige monitoring ondervinden ter beoordeling van het effect van genomen maatregelen. De omvang van de problematiek speelt hier een cruciale rol in. Indien het gehele Plan van Aanpak is uitgevoerd kan mogelijk de stap gemaakt worden naar de beheersfase. De situering van het gemeentelijk beleid in het begin van de oplossingsfase

lijkt de juiste, aangezien het Plan van Aanpak in 2007 geformuleerd is. Echter de uitvoering zal aanzienlijk veel tijd kosten, omdat de beschikbare ambtenarenlast niet voldoende is.

**Hardenberg:** In vergelijking met het beleid van de gemeente Raalte is het beleid van de gemeente Hardenberg nog iets verder in haar ontwikkeling. Naar aanleiding van de gemeenteraadsvergadering van 25 november 2004 is de gemeente begonnen met het opstellen van een Plan van Aanpak. Echter gezien het grote aantal recreatiewoningen is de uitvoering hiervan geen sinecure. Dit verklaart de positie in de 'oplossingsfase en niet in de beheersfase. De gemeente Hardenberg voert intensieve controles uit, maar gezien de omvang van de problematiek en de aanwezige ambtelijke en externe capaciteit is het een proces wat de nodige tijd zal gaan kosten. De situatieschets door een verantwoordelijke van de gemeente Hardenberg lijkt de juiste.

**Wierden:** Qua volwassenheid van beleid wordt het Wierdense beleid door een verantwoordelijke van de gemeente geplaatst aan het einde van de 'beleidsformulerings'-fase. Het beleid inzake permanente bewoning van recreatiewoningen binnen de gemeente Wierden is vastgesteld door de gemeenteraad op 10 februari 2009 (Gemeente Wierden, 2009). De kwestie staat relatief hoog op de politieke agenda, omdat het percentage onrechtmatige bewoners behoorlijk hoog is (30%-40%) en tevens speelt de kwestie omtrent arbeidsmigranten op recreatieparken een rol. Momenteel is de gemeente druk doende met het opstellen van een Plan van Aanpak Handhaving. Intensieve inventariserende monitoring is op dit moment het zwaartepunt van de werkzaamheden. Bij voltooiing van het Plan van Aanpak Handhaving kan misschien de stap naar de volgende beleidsfase worden gemaakt. Op basis van het nog niet voltooide Plan van Aanpak lijkt het realistischer om het gemeentelijk beleid in het midden van de beleidsformuleringsfase te plaatsen. Het opstellen van het Plan van Aanpak zal nog enige tijd vergen, omdat de intensieve monitoring enige tijd in beslag zal nemen.

### ***3.6 De beslissingsgerichte planningbenadering.***

De geïnterviewde verantwoordelijken van de gemeenten Steenwijkerland, Ommen, Raalte, Hardenberg en Wierden zijn het er unaniem over eens dat een beslissinggericht planningsmodel in de geest van Faludi een utopie is in het kader van de kwestie rond permanente bewoning van recreatiewoningen. De onderlinge verschillen binnen de verschillende gemeenten, kijkende naar de omvang van de problematiek, de beschikbare ambtenarenlast, de mate van consensus, zijn dermate groot dat er maatwerk per gemeente noodzakelijk is om tot een oplossing te komen. Alle gemeenten zijn met name stellig in het feit dat een beslissinggerichte planningmethode opgelegd door de hogere overheid een utopie is, omdat de gemeenten geen enkele financiële compensatie van het Rijk ontvangen om de problematiek aan te pakken. Dit werkt volgens hen verscheidenheid van beleid in de hand. Wel zal de overheid in de ogen van gemeenten een meer regisserende rol moeten gaan spelen of de verantwoordelijkheden van de provincie in de problematiek vergroten. Kortom, er dient situatiespecifiek gewerkt te worden en procesmatige aspecten in vorm van inventarisatie, communicatie en acceptatie zijn hierbij van groot belang. Met name een grotere controle door de centrale overheid of provinciale overheid op het gemeentelijk beleid kan een stimulans vormen voor het gemeentelijk beleid in kwestie.

## Hoofdstuk 4: Leidt bestemmingsplanwijziging tot waardevermeerdering?

### 4.1 Inleiding

Met behulp van informatie verkregen van makelaars wordt in onderhavig hoofdstuk gepoogd de mogelijke waardevermeerdering als gevolg van bestemmingswijziging, die permanente bewoning van een recreatiewoning mogelijk maakt, in kaart te brengen. Tevens zullen elementen uit de hedonische prijsmethode een centrale rol vervullen in dit hoofdstuk. De volgende deelvraag wordt in dit hoofdstuk beantwoord:

- Leidt bestemmingswijziging tot waardevermeerdering of moet de commerciële ontwikkelaar zijn waardevermeerdering zoeken in andere vastgoedgebonden investeringen?

### 4.2. De hedonische prijsmethode

In deze paragraaf wordt gekeken of de hedonische prijsbepaling ook van waarde kan zijn voor de waardebepaling van recreatiewoningen in relatie met woningkenmerken en dan met name voor het kenmerk bestemmingswijziging.

Het meest uitgebreide onderzoek naar de invloed van woningkenmerken in relatie tot woningprijzen is gedaan door het Ruimtelijk Planbureau in Den Haag in het onderzoek getiteld 'De prijs van de plek, woonomgeving en woningprijs'(Van Dam en Visser, 2006) Onderwerp van dit onderzoek waren ruim 400.000 verkopen van eengezinswoningen en ruimt 150.000 verkopen van meergezinswoningen. Deze woningverkopen zijn onderzocht op een zeer grote verscheidenheid aan woningparameters.

Van Dam en Visser gaan er in hun publicatie vanuit dat de prijs van een woning de hedonische prijsopbouw heeft. De hedonische prijsbepaling heeft als uitgangspunt dat een onroerend goed is op te vatten als een bundeling van kenmerken en dat voor elk kenmerk een impliciete waardering bestaat. De uiteindelijke prijs van een onroerend goed is dan het resultaat van de som van de prijzen van alle kenmerken van het desbetreffende onroerend goed. Deze redenering is gebaseerd op het principe van 'revealed preferences', wat zoveel wil zeggen dat de waarde van een bestaande woning bepaald wordt aan de hand van de waarde die een (potentiële) bewoner hangt aan de verschillende woonwensen(Blijie en Visser, 2004) De prijs die een koper uiteindelijk voor zijn woning betaalt gaat niet alleen uit van de eigenlijke waarde van het onroerend goed zelf, maar weerspiegelt tevens de waardering van onder meer de verschillende buurt-, ligging-, omgeving-, en milieufactoren.

- Van Dam en Visser kwamen tot het volgende onderscheid in dimensies voor wat betreft de prijsopbouw: (*Fysieke woningkenmerken*; Bijvoorbeeld: woningtype, oppervlakte, aantal kamers, aanwezigheid CV, tuin of garage, staat van onderhoud, isolatie
- *Fysieke omgevingskenmerken*; Bijvoorbeeld: hoeveelheid groen en water, bebouwingsdichtheid, aard en kwaliteit van de gebouwde omgeving en de kwaliteit van de openbare ruimte.
- *Sociale omgevingskenmerken*: bevolkingssamenstelling, werkloosheidscijfer, percentage huur- en koopwoningen, gemiddeld inkomen in de buurt.
- *Functionele omgevingskenmerken*: bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen, infrastructuur en werkgelegenheid vanuit de woning.

(Van Dam en Visser, 2006)

Uit het onderzoek van Van Dam en Visser(2006) bleek dat woningkenmerken de meest dominante determinant was(50%) en dat fysieke omgevingskenmerken minder van invloed waren dan gedacht. De sociale- en functionele omgevingskenmerken blijken allebei van groot belang te zijn.

Uitgaande van de bovenstaande categorisering is bestemmingswijziging moeilijk te plaatsen. Anticipatie op bestemmingswijziging zou mogelijk in een fictieve categorie in de trant van formele of politieke omgevingskenmerken geplaatst kunnen worden.

Interessant lijkt om een onderzoek te doen naar de mogelijke invloed van voorgenomen bestemmingswijziging op de waarde van onroerend goed. Zoals eerder opgemerkt heeft de hedonische prijsbepaling als uitgangspunt dat een onroerend goed is op te vatten als een bundeling van kenmerken en dat voor elk kenmerk een impliciete waardering bestaat. De uiteindelijke prijs van een onroerend goed is dan het resultaat van de som van de prijzen van alle kenmerken van het desbetreffende onroerend goed. Overige kenmerken zullen in eerste instantie buiten beschouwing worden gelaten, want er wordt getracht een mogelijke waardevermeerdering te bepalen die veroorzaakt wordt door een voorgenomen of gerealiseerde bestemmingswijziging van recreatieve naar permanente bewoning van recreatiewoningen. Via een analyse in samenspraak met makelaars die actief zijn in het recreatievastgoed wordt geprobeerd hier een antwoord op te geven. In paragraaf 4.3 wordt hier voor wat betreft de geselecteerde gemeenten verder op in gegaan.

In de daaropvolgende paragraaf wordt gekeken of enerzijds de waardevermeerdering daadwerkelijk door de bestemmingswijziging geïnitieerd wordt of dat er toch andere vastgoedgerelateerde investeringen de basis van waardevermeerdering vormen. Hierbij denkende aan aspecten uit de verschillende dimensies geformuleerd door Van Dam en Visser.

### 4.3. Waardevermeerdering als gevolg van bestemmingswijziging per gemeente.

In deze paragraaf zal per gemeente gekeken worden naar de volgende zaken:

- Kenmerken van de recreatievastgoedmarkt in de desbetreffende gemeente
- Invloed van fysieke woningkenmerken, fysieke omgevingskenmerken, sociale omgevingskenmerken en functionele omgevingskenmerken op de waarde van recreatievastgoed
- Mogelijke invloed van bestemmingswijziging op de waarde van recreatievastgoed

#### 4.3.1. Gemeente Steenwijkerland

De markt voor recreatievastgoed in de gemeente Steenwijkerland laat zich typeren door de gerichtheid op beleggingen in nieuwe woningen. Het gezegde 'beleggen in stenen' is hier van toepassing. Beleggen in stenen wordt kort door het volgende geïmpliceerd: Vanaf 1 januari 2004 is de hoofdregel dat indien bij verkoop van een woning een meerwaarde wordt behaald (opbrengst minus financiering), de overheid fiscaal 'verplicht' deze overwaarde te herinvesteren in de aan te kopen woning. Gebeurt dat niet, dan is de rente op de financiering, in principe, niet aftrekbaar in box 1 (maximaal 52%) maar valt de financiering in box 3, aftrekbaar tegen 1,2% (4% x 30%) (Belegger.nl, 2009).

Investeringen in bestaande bouw zijn minder aan de orde, omdat de onderhoudsstaat van een gemiddelde woning bestaande bouw in de gemeente Steenwijkerland dusdanig laag is dat de onderhoudskosten hoger zijn dan het rendement en zodoende een investering onaantrekkelijk is.

Een indicatie geven van het gemiddelde prijsniveau van recreatiewoningen in de gemeente Steenwijkerland is erg moeilijk, omdat dit niveau sterk fluctueert. Zo variëren de woningen van €69.500 op recreatiepark de Eese tot recreatiewoningen op het nieuw te ontwikkelen recreatiepark 'Beulaeke' van bijna €500.000 (Funda, 2009 en Bodelaeke.nl, 2009) Wel kan geconcludeerd worden dat gezien de exclusiviteit van het gebied de nieuwbouw van recreatiewoningen zich richt op het hogere segment van de markt. Makelaarskantoor De Boer en Ten Hoeve heeft plan Bodelaeke in haar portefeuille en biedt woningen aan die variëren van €250.000 tot €500.000. De interesse is volgens het kantoor overweldigend. 3 maanden nadat het plan in de voorverkoop ging, zijn er al meer dan 50 voorverkoopcontracten getekend. De makelaar zegt hier het volgende over: "Gezien de fysieke locatie van het plan, de ontsluiting via het water, de aanwezigheid van een



aanlegsteiger bij iedere woning en de hoogwaardige kwaliteit en luxe die de woningen bieden is de vraag enorm.”(De Boer en Ten Hoeve, 2009).

Aan makelaarskantoor De Boer en Ten Hoeve werd de hedonische prijsmethode voorgelegd. Dit om te kijken wat de invloed van de in het begin van dit hoofdstuk genoemde categorieën op de waarde van recreatievastgoed in de gemeente Steenwijkerland. In onderstaande tabel wordt van elke categorie, te weten fysieke woningkenmerken, fysieke omgevingskenmerken, sociale omgevingskenmerken en functionele omgevingskenmerken, een aspect benoemd welke volgens de makelaar binnen de gemeente Steenwijkerland het meest van belang is. Tevens worden er aan iedere categorie percentages gehangen naar mate van invloed op de waarde van recreatiewoningen

*Figuur 4.1: De hedonische prijsmethode Steenwijkerland*

Steenwijkerland	Fysieke woningkenmerken	Fysieke omgevingskenmerken	Sociale Omgevingskenmerken	Functionele omgevingskenmerken
<b>Belangrijkste Aspect</b>	Woningtype	Hoeveelheid groen en water	n.v.t.	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen
<b>Percentage Totaal 100%</b>	30%	60%	0%	10%

Zoals in de tabel te zien is volgens makelaarskantoor De Boer en Ten Hoeve de aanwezigheid van groen en water van het grootste belang in de gemeente Steenwijkerland; mensen worden aangetrokken door de natuur en de mogelijkheid tot waterrecreatie. Sociale omgevingskenmerken zijn volgens het kantoor niet van belang, omdat mensen door de natuur en omgeving naar de gemeente worden getrokken.

Dan de mogelijke waardevermeerdering die kan ontstaan bij bestemmingswijziging van recreatief naar permanent. Als we volgens makelaarskantoor De Boer en Ten hoeve uitgaan van ceteris paribus en dat enkel de bestemming verandert zal er een waardestijging plaatsvinden van ongeveer 30%-40%. Dit is volgens hen echter niet realistisch, omdat ceteris paribus niet aan de orde zal zijn. Binnen de gemeente Steenwijkerland zijn er ook geen voorbeelden van die dit percentage staven. De vervolgvraag die dan ook gesteld kan worden is: “Als een woning door enkel bestemmingswijziging zoveel duurder wordt. Verlegt de koper dan de aandacht niet?”. Een mogelijkheid die tot waardevermeerdering kan leiden is misschien wel het toestaan van permanente bewoning zonder het wijzigen van de bestemming. De waardevermeerdering zal volgens De Boer en Ten Hoeve echter wel vele malen lager uitvallen, omdat een recreatieve bestemming een aanzienlijk aantal beperkingen met zich mee brengt. Bijvoorbeeld de beperkte mogelijkheid tot het uitbreiden en realiseren van bebouwing en aanbouw.

Concluderend kan gezegd worden dat makelaars de mogelijkheden voor ontwikkelaars voor wat betreft bestemmingswijziging somber zien, omdat gemeentelijk beleid niet mee zal werken aan deze bestemmingswijziging.

#### 4.3.2. Gemeente Ommen

In de jaren '70 waren recreatiewoningen binnen de gemeente Ommen sterk in opkomst. Neem bijvoorbeeld het ontstaan van de Hongerige Wolf in 1971 en het ontstaan van Recreatiepark het Giethmenseveld in 1976. Vanaf de jaren '70 werd de recreatiemarkt met een commerciële insteek benaderd. Recreatiewoningen werden toendertijd hoofdzakelijk gezien als een pure luxe; een luxe object en niet zozeer als een investeringsobject. Tijdens de jaren negentig was de woningmarkt in Ommen behoorlijk overspannen en er was een schrijnend tekort aan goedkope huur- en koopwoningen. Recreatiewoningen waren erg in trek, omdat permanente bewoning van een recreatiewoning goedkoper was dan actief zijn op

de gewone woningmarkt. Aangezien het restrictieve beleid van de gemeente toen nog zo goed als niet speelde werden recreatiewoningen voor circa 80% permanent bewoond. Ongeveer 95% van de recreatiewoningen binnen de gemeentegrenzen zijn gevestigd op recreatieparken. De gemiddelde verkoopprijs van recreatiewoningen in de gemeente Ommen ligt om en nabij de €100.000. Al moet Landgoed De Lindenbergh als uitzondering op de regel genoemd worden. Het relatief goedkopere segment is dus in trek bij de koper van recreatiewoningen in de gemeente Ommen.

Weenink en Jansen Makelaar typeert de recreatievastgoedmarkt in de gemeente Ommen als problematisch en met een dalende verkoop. Zo werden in het afgelopen decennium, afgezien van de afgelopen twee jaar, circa vijftien recreatiewoningen per jaar verkocht. Nu zijn dat er ongeveer zes (Weenink en Jansen Makelaar, 2009).

Aan dit makelaarskantoor is tevens de hedonische prijsmethode voorgelegd. Voor onderstaande tabel gelden dezelfde spelregels als boven uitgelegd.

Figuur 4.2: De hedonische prijsmethode Ommen

Ommen	Fysieke woningkenmerken	Fysieke omgevingskenmerken	Sociale Omgevingskenmerken	Functionele omgevingskenmerken
<b>Belangrijkste Aspect</b>	Staat van onderhoud	Hoeveelheid groen en water	Bevolkings-samenstelling	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen
<b>Percentage Totaal 100%</b>	40%	30%	5%	25%

De staat van onderhoud wordt belangrijk geacht, omdat de woningen binnen de gemeente Ommen relatief oud zijn en er dus een variëteit aan staat van onderhoud valt waar te nemen. De fysieke omgevingskenmerken en de functionele omgevingskenmerken worden als even belangrijk bestempeld, omdat enerzijds de fysieke omgeving een publiekstrekker is en anderzijds omdat de ligging van de parken in het groen en aan het water de bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen niet ten goede komt. Hierbij aangevuld door het feit dat de recreatiewoningen voor een groot gedeelte in het bezit zijn van ouderen. De slechte ontsluiting via het openbaar vervoer is hier een kritische kanttekening bij.

Bestemmingswijziging zou volgens Weenink en Jansen een goede mogelijkheid zijn voor de commerciële ontwikkelaar, maar gezien het beleid van de gemeente Ommen wordt het niet als realistisch beschouwd. De waardevermeerdering die virtueel zou kunnen plaatsvinden wordt geschat op circa 30%, maar dit getal kan niet feitelijk onderbouwd worden. De verkoopbaarheid zou in het geval van bestemmingswijziging ook omhoog gaan, omdat de financiering in het geval van permanente bestemming een stuk gemakkelijker wordt. Een normale hypotheek is voor een recreatiewoning niet te krijgen, want doorgaans moeten personen die een recreatiewoning aanschaffen circa 25%-30% 'eigen geld' meebrengen (Weenink en Jansen, 2009).

Concluderend kan gezegd worden dat er allerlei mogelijkheden voor wat betreft bestemmingswijziging gezien worden, maar dat deze niet realistisch zijn in verband met het beleid van de gemeente Ommen.

#### 4.3.3. Gemeente Raalte

Binnen de gemeente Raalte is gesproken met Bieze Makelaars, welke een aparte afdeling heeft, te weten Bieze 2nd Home met tweede woningen in het binnen- en buitenland. Zij geven aan dat de markt in Wierden voor wat betreft recreatiewoningen zich niet veel aantrekt van de recessie. Wel gaan de mensen de recreatiewoning dichterbij de eigen permanente woning zoeken (tot ongeveer vijftig á zestig kilometer). Bieze Makelaars heeft de ervaring dat mensen binnen de gemeente Raalte veelal op zoek zijn naar oudere woningen, aangezien mensen niet graag een recreatiewoning 'van het plaatje' kopen. Dit zou echter meer in zijn

algemeenheid kunnen gelden, maar daar wordt verder niet op in gegaan. Woningen in de prijsklasse van €170.000 - €200.000 zijn momenteel het meest populair (Zie figuur 3.3). Goedkopere woningen worden vaak echt gebruikt als recreatieve/tweede woning en niet zozeer als een belegging of een investering. Ook aan Bieze Makelaars is de hedonische prijsmethode voorgelegd en ook voor deze tabel gelden dezelfde spelregels.

Figuur 4.3: De hedonische prijsmethode Raalte

Raalte	Fysieke woningkenmerken	Fysieke omgevingskenmerken	Sociale Omgevingskenmerken	Functionele omgevingskenmerken
<b>Belangrijkste aspect</b>	Oppervlakte	Aard en kwaliteit van de gebouwde omgeving en de kwaliteit van de openbare ruimte	Bevolkings-samenstelling	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen
<b>Percentage Totaal 100%</b>	60%	20%	5%	15%

Bieze Makelaars is van mening dat de oppervlakte en dan met name de oppervlakte van de woonkamer van grote invloed is op de waarde van een recreatiewoning. Aangezien je over recreatieparken praat is het voor de rest van belang dat de kwaliteit van het recreatiepark hoog is, er goede voorzieningen op het park aanwezig zijn en overige voorzieningen goed bereikbaar zijn zowel op eigen vervoer als ook met openbaar vervoer. Sociale omgevingskenmerken zijn volgens Bieze Makelaars niet bepaald van belang, omdat je op een recreatiepark zit en hier is enkel de uitstraling van het park kenmerkend. Een mogelijkheid om tegemoet te komen aan sociale omgevingskenmerken is het zelf kunnen openen van de slagbomen om zo het sociale leven dichterbij te krijgen voor de bewoners. Bieze Makelaars denkt, zonder op voorbeelden te vertrouwen, dat bestemmingswijziging een waardestijging van circa 30% zou kunnen realiseren. Deze bewering is met name gestoeld op het feit dat voor permanente bewoning gemakkelijker een hypotheek te krijgen is. Bieze Makelaar ziet bestemmingswijziging van recreatief naar permanent op termijn wel degelijk als mogelijkheid om waardevermeerdering van recreatievastgoed te realiseren. Het kantoor is van mening dat na verloop van tijd het Nederlandse Recht aangepast wordt aan het Europese Recht. Op dit moment zijn er binnen de gemeente Raalte zelfs mensen die de recreatiewoning bewust niet verkopen, omdat er mogelijk een bestemmingswijziging komt. Concluderend kan gezegd worden dat een grootschalige bestemmingswijziging gezien het beleid van de gemeente Raalte niet realistisch is, maar Bieze Makelaar ziet wel een andere toekomst voor zich:

- de eerstkomende tien jaar permanente bewoning van recreatiewoningen gedogen, maar wel het behoud van de recreatieve bestemming
- na 10 jaar aanpassen naar 'normale' woning en zodoende integratie van het Nederlandse Recht in het Europese Recht
- na 15 jaar geen onderscheid meer tussen permanente en recreatieve woningen.

(Bieze Makelaars, 2009)

#### 4.3.4. Gemeente Hardenberg

De recreatiewoningen aangeboden in de gemeente liggen qua prijsklasse gemiddeld rond de €90.000. De markt voor recreatiewoningen bevindt zich in een neerwaartse spiraal. Zo werden er door Deen Makelaars uit Hardenberg doorgaan twaalf tot vijftien recreatiewoningen verkocht per jaar, nu bedragen dat er nog vijf á zes per jaar. Dit heeft volgens de makelaar niet alleen te maken met de heersende recessie, maar ook met de kwaliteit en de woonomgeving van de woningen. Met name de staat van onderhoud van de

over het algemeen wat oudere woningen stroken niet altijd met de wensen van de personen die de recreatiewoning willen kopen. De recreatiemarkt is in de gemeente Hardenberg duidelijk op te delen in een gedeelte kopers dat de recreatiewoning ziet als een luxeobject en een gedeelte dat de woning ziet als een investeringsobject. Tevens is aan Deen Makelaars de hedonische prijsmethode voorgelegd en deze wordt in onderstaande tabel gepresenteerd.

Figuur 4.4: De hedonische prijsmethode Hardenberg

Hardenberg	Fysieke woningkenmerken	Fysieke omgevingskenmerken	Sociale Omgevingskenmerken	Functionele omgevingskenmerken
Belangrijkste aspect	Staat van onderhoud	Hoeveelheid groen en water	n.v.t.	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen
Percentage Totaal 100%	40%	35%	0%	25%

Zoals in voorgaand beschreven is de staat van onderhoud volgens Deen Makelaars van groot belang, omdat vervallen recreatiewoningen sterk in prijs dalen. Tevens van belang zijn de fysieke omgevingskenmerken en dan met name de aanwezigheid van groen en water en ten slotte de functionele omgevingskenmerken.

Deen Makelaars voorziet net als voorgaande makelaars onder voorwaarden van ceteris paribus dat de waarde van een recreatiewoning bij bestemmingswijziging zal stijgen met 30% á 35%. De invloed van het gemeentelijk beleid is echter te groot en zal daardoor deze ontwikkeling in de weg staan. De makelaar verwacht dan ook niet dat mogelijke bestemmingswijziging een extra stimulans voor commerciële ontwikkelaars zal zijn om zodoende over te gaan tot ontwikkeling van bestaand en nieuw recreatievastgoed.

#### 4.3.5. Gemeente Wierden

Voor de gemeente Wierden is gesproken met Plaggemars Makelaars te Wierden. Zij zijn actief op de markt voor recreatievastgoed binnen de gemeente Wierden. De prijsklasse van circa €100.000 tot €125.000 is het meest populair onder kopers van recreatiewoningen staand in de gemeente Wierden. Buitengoed het Lageveld is hier een uitzondering op. Het plan dat al voor een groot gedeelte gerealiseerd is, bestaat uit woningen in de categorie €150.000-€200.000. De ontwikkelaar Voskamp Vastgoed zal in het volgende hoofdstuk uitgebreid aan bod komen. De markt voor recreatiewoningen in de gemeente Wierden kan op dit moment als slecht/matig worden getypeerd. Had Plaggemars Makelaars in voorgaande jaren nog circa tien transacties per jaar, zijn het er nu nog krap drie á vier per jaar. Dan is er nog de kwestie rond de huisvesting van arbeidsmigranten op een recreatiepark dat aangrenzend ligt aan Buitengoed het Lageveld. Hier zijn veel strubbelingen en dit zal tevens in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

In overeenstemming met de overige gemeenten is ook aan Plaggemars Makelaars te Wierden de hedonische prijsmethode voorgelegd en uitgewerkt in onderstaande tabel.

Figuur 4.5: De hedonische prijsmethode Wierden

Wierden	Fysieke woningkenmerken	Fysieke omgevingskenmerken	Sociale Omgevingskenmerken	Functionele omgevingskenmerken
Belangrijkste Aspect	Woningtype	Hoeveelheid groen en water	n.v.t.	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen
Percentage Totaal 100%	20%	60%	0%	20%

Fysieke omgevingskenmerken in de vorm van de aanwezige hoeveelheid groen en water hebben in de gemeente Wierden verreweg de meeste invloed op de waarde van een recreatiewoning. Voor wat betreft de bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen maakt Plaggemars Makelaars een kanttekening; de faciliteiten aanwezig op het park zijn van grote invloed op de waarde van een recreatiewoning en dan met name op de bevrediging van behoeften van bewoners. Met name de aanwezigheid van een overdekt zwembad wordt gezien als een grote pre voor exploitanten van een recreatiepark. Plaggemars Makelaars acht sociale omgevingskenmerken niet van invloed, aangezien kandidaat kopers op basis van andere kenmerken een recreatiewoning kopen.

Plaggemars Makelaars voorspelt een waardestijging van 30% á 40% bij bestemmingswijziging. Deze waardestijging zit volgens het kantoor met name in de stijging van de grondwaarde. Gezien het beleid en het nieuwe Plan van Aanpak van de gemeente Wierden schetst men de waardestijging als gevolg van een bestemmingswijziging als een onrealistisch beeld voor sowieso het komende decennium.

#### 4.4. Conclusie hedonische prijsmethode

In de conclusie zal allereerst de hedonische prijsmethode centraal staan. Hierna zal een conclusie getrokken worden omtrent de kwestie betreffende de mogelijke waardevermeerdering als gevolg van bestemmingswijziging.

Volgt nu eerst een samenvattende tabel met de resultaten uit de gehouden interviews met makelaars in de geselecteerde gemeenten. Met de percentages wordt de mate van importantie aangeduid en na het kopje aspect volgt van desbetreffend kenmerk het meest belangrijk geachte aspect.

Tabel 4.6: De hedonische prijsmethode, samenvatting

Gemeente → Kenmerken ↓	Steenwijker-Land	Ommen	Raalte	Hardenberg	Wierden
Fysieke Woningkenmerken(%)	30%	40%	60%	40%	20%
Aspect	Woningtype	Staat van onderhoud	Oppervlakte woning	Staat van onderhoud	Woningtype
Fysieke Omgevingskenmerken(%)	60%	30%	20%	35%	50%

Aspect	Hoeveelheid groen en water	Hoeveelheid groen en water	Aard en kwaliteit van de gebouwde omgeving en de kwaliteit van de openbare ruimte	Hoeveelheid groen en water	Hoeveelheid groen en water
Sociale Omgevings-Kenmerken(%)	0%	5%	5%	0%	10%
Aspect	n.v.t.	Bevolkings-samenstelling	Bevolkings-samenstelling	n.v.t.	n.v.t.
Functionele Omgevings-Kenmerken(%)	10%	25%	15%	25%	20%
Aspect	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen	Bereikbaarheid van en afstand tot allerlei voorzieningen

Het is niet mogelijk om met de cijfers uit bovenstaande tabel gemiddelden, hangende aan de verschillende categorieën, uit te rekenen, omdat hiervoor te weinig cases zijn gebruikt.

Echter kunnen de gegevens verkregen uit de interviews wel geanalyseerd worden.

Na de afgenomen interviews blijkt dat fysieke woningkenmerken en fysieke omgevingskenmerken ongeveer dezelfde invloed hebben op de prijs van een recreatiewoning. Logischerwijs is deze hoge uitkomst voor wat betreft de fysieke omgevingskenmerken te verklaren door het feit dat een groot gedeelte van de onderzochte recreatieparken nabij 'groen en water' zijn gesitueerd. De importantie van fysieke woningkenmerken mag misschien wel als vanzelfsprekend worden geacht, want een ieder heeft belang bij huisvesting met een bepaalde vereiste van kwaliteit.

Sociale omgevingskenmerken zijn echter veel minder van invloed, vergeleken met het onderzoek op basis van 'normale' woningen, op de prijs van een recreatiewoning. Uit de afgenomen interviews blijkt dat verwacht mag worden dat een recreant weinig waarde hecht aan sociale omgevingskenmerken, omdat men niet permanent op een recreatiepark verblijft en op basis van zaken als natuur, voorzieningen, woningtype tot koop van een woning overgaat. In enkele gevallen zijn sociale omgevingskenmerken wel degelijk van belang. De aanwezigheid van grote groepen arbeidsmigranten wordt als negatief ervaren en kan van invloed zijn op de koper. Zo zijn er naast het nog in ontwikkelingen zijnde Buitengoed het Lageveld, 150 Polen gehuisvest op een aangrenzend recreatiepark. Ontwikkelaar Voskamp Vastgoed ondervindt hier aanzienlijke problemen in de exploitatie van haar park, maar hierover later meer. Ten slotte de functionele omgevingskenmerken, welke wel degelijk van invloed zijn, maar in veel mindere mate dan de fysieke woning- en omgevingskenmerken. De reden hiervan wordt door makelaars gezien in het feit dat de recreërende mens tegenwoordig dusdanig mobiel is en in staat is om grotere afstanden af te leggen. Dan de mogelijke waardevermeerdering die zou kunnen ontstaan bij bestemmingswijziging welke permanente bewoning van recreatiewoningen mogelijk maakt. Geen enkele ondervraagde makelaar uitgezonderd, verwacht bij bestemmingswijziging een waardevermeerdering van circa 30%-40%. Dit moet volgens hen als gevolg van meerdere zaken echter niet als realistisch worden beschouwd:

- Allereerst en tevens de meest belangrijke factor is het gemeentelijk beleid van de geselecteerde gemeenten dat de eerst komende jaren niet tot collectieve bestemmingswijziging over zal gaan;
- Ten tweede spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke en regionaal economische factoren een rol, waaronder het belang van het borgen van voldoende verblijfrecreatief aanbod en het borgen en ontwikkelen van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied;
- Ten derde leidt permanente bewoning tot meer verstening in het gebied. Indien permanente bewoning wordt toegestaan zal dit ongetwijfeld leiden tot een vergroting van het oppervlakte aan bebouwing. Dit als gevolg van een vergroting van de maximale oppervlaktematen in het bestemmingsplan (hoofdgebouw en bijgebouwen) dan wel als gevolg van de mogelijkheden ingevolge vergunningsvrij bouwen (die niet ingeperkt kunne worden). Ook moet worden gedacht aan verstening als gevolg van het aanleggen van bredere en verharde wegen.
- Overige spin-off van permanente bewoning, zoals meer verkeer, minder groen en mogelijk een toenemende vraag naar voorzieningen zoals scholen en winkels.

## Hoofdstuk 5: Kansen voor de commerciële ontwikkelaar

### 5.1. Inleiding

In 2005 werd in een onderzoek getracht een onderverdeling te maken in de huishoudens die een bungalow/zomerhuisje willen aanschaffen. In 2005 waren de mensen bereid om hier veel geld aan te besteden. Tweederde zocht een woning in het prijssegment tot €100.000; een kwart tussen de €100.000 en €200.000 en ongeveer 10% wil een onderkomen vanaf €200.000. Dit zijn echter cijfers van voor de heersende recessie. Het vorige hoofdstuk heeft meer licht geworpen over de prijsklasse waarin de vraag in de geselecteerde gemeenten het grootst is. Wat is nu de rol van de commerciële ontwikkelaar in de geschetste kwestie. In dit hoofdstuk komt de volgende deelvraag aan bod:

- Zien commerciële ontwikkelaars kansen in de reeds geschetste bestemmingswijziging en de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen op recreatieparken

### 5.2 Kansen voor ontwikkelaars?

In het kader van dit hoofdstuk is gesproken met de ontwikkelaars De Brug Vastgoed te Ommen, Voskamp Vastgoed te Wierden en Arcus Projectontwikkeling te Middelburg. Dit op basis van de nieuwe recreatie-projecten die deze ontwikkelaars in hun vastgoedportefeuille hebben. Te weten Recreatiepark Ossenzijl in de gemeente Steenwijkerland, Buitengoed het Lageveld in de gemeente Wierden en Vakantiepark Scheerwolde in de gemeente Steenwijkerland. Opvallend is dat het ontwikkelaars betreft die puur gericht zijn op ontwikkelingen in recreatievastgoed in Oostelijk Nederland en met name in Overijssel. Aan hen werd het vraagstuk voorgelegd betreffende de mogelijke waardevermeerdering als gevolg van een bestemmingswijziging. De projectontwikkelaars zijn van mening dat een collectieve bestemmingswijziging, welke nodig is aangezien het om een recreatiepark gaat, een utopie is. Het landelijk beleid en daarmee ook het gemeentelijk beleid van de gemeente Wierden en Steenwijkerland zullen momenteel geen bestemmings-wijziging voorschrijven. Met name het feit dat recreatiewoningen vaak gevestigd zijn in de nabijheid van recreatievoorzieningen, natuurparken of anderzijds gebieden opgenomen in de ecologische hoofdstructuur. Neem bijvoorbeeld Buitengoed het Lageveld, welke gevestigd is grenzend aan een recreatieplas. Het brandpunt ligt volgens de ontwikkelaars in het beleid van de centrale overheid dat een onderscheid maakt tussen reguliere woningen en recreatiewoningen. Enkel Nederland en Denemarken kennen Europees gezien dit onderscheid. De Brug Vastgoed ziet op termijn wel mogelijkheden in een waardevermeerdering als gevolg van een bestemmingswijziging die permanente bewoning van een recreatiewoning mogelijk maakt. De ontwikkelaar is van mening dat over circa 10-15 jaar onherroepelijk een beleidstechnische verschuiving zal plaatsvinden, waarbij steeds meer naar het concept van 'één Europa' wordt toegewerkt en waardoor het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen wordt opgeheven. Buiten kijf staat wel dat de ontwikkelaars van mening zijn dat in overeenstemming met de ondervraagde makelaars, een behoorlijke waardevermeerdering zal ontstaan als gevolg van een collectieve bestemmings-wijziging die permanente bewoning mogelijk maakt.

Opvallend is de combinatie op het in ontwikkeling zijnde recreatiepark Ossenzijl, waarbij bestemmingsplantechnisch ruimte is ingeruimd voor 6 permanent bewoonbare woningen. Het overige gedeelte van dit park wordt gevormd door 60 recreatiewoningen en een tweetal groepsaccommodaties. De gemeente Steenwijkerland is van mening dat het goed is voor de leefbaarheid als er op kleine schaal permanent gewoond mag worden. Kanttekening hierbij is dat het om woningen in het dure segment gaat en hierdoor aangenomen wordt dat de kans op overlast geringer is. De gemeente Steenwijkerland legt aan de toekomstige bewoners de recreatiewoningen binnen dit nieuwbouwplan een verhuurverplichting op, om zodoende



permanente bewoning tegen te gaan. Bewoners worden dus verplicht een x-aantal dagen in het jaar de woning te verhuren. De ontwikkelaars zijn van mening dat dit een goed instrument is om permanente bewoning van recreatiewoningen tegen te gaan.

De ontwikkelaars denken bij een niche in de recreatievastgoedmarkt niet direct aan de huisvesting van arbeidsmigranten. De ontwikkelaars zetten in op een hoger segment van de markt en met name voor nieuwbouwparken is het een onrendabele doelgroep. Deze arbeiders groep is volgens hen te conjunctuurgevoelig en wordt daarom niet als een waardevaste investering gezien. De ontwikkelaars zien eventueel wel een mogelijkheid in huisvesting van arbeidsmigranten op bestaande recreatieparken waar een tijdelijke leegstand heerst. Ze geven echter aan nog niet in deze gelegenheid te zijn geweest. Zien ontwikkelaars kansen in overige vastgoedgebonden investeringen. Ook aan ontwikkelaars werd het vraagstuk voorgelegd, waarin de kenmerken van de hedonische prijsmethode centraal stonden. In overeenstemming met de makelaars kennen de ontwikkelaars de grootste mate van importantie toe aan de fysieke omgevingskenmerken en de fysieke woningkenmerken. Volgens de ondervraagde ontwikkelaars wordt de prijs van een recreatiewoning voor ongeveer 40% bepaald door de aanwezige fysieke woningkenmerken en voor circa 30% door de fysieke woningkenmerken. Sociale omgevingskenmerken zijn volgens hen van beperkte importantie en functionele omgevingskenmerken zijn wel degelijk van invloed op de waarde van een recreatiewoning, zij het wel in mindere mate dan de fysieke omgevingskenmerken en de fysieke woningkenmerken. De ontwikkelaars, actief in Steenwijkerland, geven aan dat 'water' op dit moment de aantrekkelijkheid van een recreatiewoning in de gemeente Steenwijkerland bepaalt. In de ontwikkeling van de nieuwe parken wordt er dan ook alles aan gedaan om aan deze wens tegemoet te komen. Een aanlegsteiger en ontsluitingsmogelijkheden naar bestaande waterwegen worden hierbij als cruciaal gezien.

Meer in het algemeen wordt aangegeven dat het tevens erg belangrijk is dat de voorzieningen op het park zelf voldoende aanwezig zijn en van hoge kwaliteit zijn. Met name de aanwezigheid van een overdekt zwembad wordt als een echte publiekstrekker gezien. De ontwikkelaars, actief in het recreatiewoningenvastgoed, zien wel degelijk kansen in de recreatievastgoedmarkt. Vooral ontwikkelen in het duurdere segment zijn op dit moment succesvol. De ontwikkelaars zien een tendens, waarin de aantrekkelijkheid van het kopen van een recreatiewoning in het Oosten van het land, zichtbaar is. Zo is op Buitengoed het Lageveld 90% van de verkochte woningen in het bezit van mensen uit het Westen van Nederland. Een andere tendens die de ontwikkelaars zien is dat potentiële kopers, in het kader van de recessie, een recreatiewoning dichterbij huis zoeken. De kortere reistijd, met als gevolg lagere kosten en een betere toegankelijkheid, wordt hierbij als voornaamste voordeel gezien.

Concluderend kan tevens gezegd worden dat ontwikkelaars op de korte termijn geen kansen zien in een mogelijke waardevermeerdering die kan ontstaan als gevolg van een bestemmingswijziging die permanente bewoning van een recreatiewoning mogelijk maakt.

## Hoofdstuk 6: Conclusies

### 6.1. Conclusies

In dit hoofdstuk zullen er conclusies getrokken worden met betrekking tot de verwachtingen die in hoofdstuk 2 zijn geformuleerd. Tevens zal er antwoord gegeven worden op de geformuleerde deelvragen en uiteindelijk ook op de hoofdvraag. De verwachtingen worden verweven met de deelvragen en komen zodoende aan bod in deze conclusie. De deelvragen van dit onderzoek luiden als volgt en zullen ook in deze volgorde behandeld worden:

- Hoe heeft het overheidsbeleid omtrent permanente bewoning van recreatiewoningen zich in de loop der tijd ontwikkeld?
- Hoe gaan de geselecteerde gemeenten om met de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen op recreatieparken?
- Hoe gaan Overijssels gemeenten om met de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen op recreatieparken?
- Onder welke voorwaarden zijn betreffende gemeenten bereid over te gaan tot bestemmingsplanwijziging?
- Leidt bestemmingsplanwijziging tot waardevermeerdering of moet de commerciële ontwikkelaar zijn waardevermeerdering zoeken in andere vastgoedgebonden investeringen?
- Zien commerciële ontwikkelaars kansen in de hierboven geschetste bestemmingswijziging en de huisvesting van arbeidsmigranten in recreatiewoningen op recreatieparken?

Begin 2008 bestond de Nederlandse woningvoorraad uit 7.029.975 woningen, waarvan 100.118 recreatiewoningen. In het onderzoeksgebied Overijssel bestond de woningvoorraad uit 455.918, waarvan 7.885 recreatiewoningen. Binnen Europa kennen enkel Nederland en Denemarken het onderscheid tussen een 'gewone' woning en een recreatiewoning. Begin 2003 heeft de toenmalige verantwoordelijke minister, mevrouw S. Dekker, een brief met daarin een voorstel om een einde te maken aan de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen binnen de bestaande situatie, naar de Kamer gestuurd. Zij geeft hierin de gemeenten drie mogelijkheden om een einde te maken aan het onrechtmatige gebruik van recreatiewoningen in bestaande situaties. Te weten handhaving van het bestemmingsplan, bestemmingswijziging en de uitgifte van een persoonsgebonden beschikking. Voor het verkrijgen van een persoonsgebonden beschikking is het voldoen aan het Bouwbesluit een absolute vereiste. In 2007 kwam er nog de mogelijkheid van het verkrijgen van een persoonlijke vrijstelling op basis van de Motie Veenendaal bij. Een bewoner moet hiervoor aan eerder geformuleerde criteria voldoen. Voor arbeidsmigranten woonachtig in een recreatiewoningen gelden dezelfde beleidsregels. De beleidsmatige aandacht voor de problematiek is stijgende.

Met de beleidscyclus van Winsemius als leidraad is het beleid van de gemeenten Steenwijkerland, Ommen, Raalte, Hardenberg en Wierden geanalyseerd. Belangrijke determinant in deze cyclus is het schrijven van een Plan van Aanpak. Actieve monitoring en inventarisatie maken hier deel van uit en dit is noodzakelijk om tot een weloverwogen beleidsformulering te komen. De gemeenten Ommen, Raalte, Hardenberg en Wierden zijn hier, zij het in verschillende stadia, druk doende mee. Binnen de beleidscyclus van Winsemius worden deze gemeenten dan ook in de beleidsformuleringsfase geplaatst, waarvan de gemeenten Hardenberg en Raalte zelfs al in de oplossingsfase geplaatst wordt. Qua volwassenheid van beleid worden de gemeenten Hardenberg en Raalte dan ook als meest volwassen bestempeld en de gemeente Steenwijkerland daarentegen als meest 'onvolwassen'. Dit wil echter niet zeggen dat de gemeente Steenwijkerland meer problemen ondervindt, maar op basis van de ontwikkeling van het gemeentelijk beleid omtrent deze