

An aerial photograph showing a large, calm blue lake surrounded by a dense green forest. In the foreground, there is a grassy area with a few buildings and a path.

2009

Permanente bewoning recreatiewoningen gemeentelijke beleidskeuzes nader beschouwd



Master Thesis

*Rijksuniversiteit Groningen
Ruimtelijke Wetenschappen
Environmental and Infrastructure
Planning*

Ellen van Dalen

S1454897

0651664427

4-9-2009

PERMANENTE BEWONING RECREATIEWONINGEN

GEMEENTELIJKE BELEIDSKEUZES NADER BESCHOUWD

Ellen van Dalen
S1454897

11 september 2009

Master Scriptie
RijksUniversiteit Groningen
Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen
Environmental and Infrastructure Planning

Begeleider: dr. ir. T. van Dijk
Tweede beoordelaar: dr. Ir. T. Tillema

Voorwoord

10 jaar geleden kocht mijn moeder met haar vriend een stuk grond in agrarisch gebied met de bestemming 'recreatie'. Een jaar later hadden zij er een super mooi huis gebouwd met het idee dat zij (en ik) daar permanent konden blijven wonen. De gemeente liet ons zelfs inschrijven in de Gemeentelijke Basis Administratie, waardoor wij het idee kregen niet illegaal in de woning te wonen. In 2003 besloot de overheid echter de permanente bewoning van recreatiewoningen aan te pakken. Gemeenten moesten een keus gaan maken tussen legaliseren, gedogen en handhaven. De gemeente Hardenberg besloot in alle gevallen handhavend op te treden. Nu moet mijn moeder binnenkort haar recreatiewoning verlaten en een huis zoeken binnen de rode contouren van een stad. 5 kilometer verderop mogen de permanente bewoners van recreatiewoningen wel in hun woning blijven wonen.

Geïnspireerd door de situatie van mijn moeder is het idee ontstaan om een scriptie te gaan schrijven over het recreatiewoningenbeleid, en dan met name over de ongelijkheid die ontstaat onder bewoners van recreatiewoningen in Nederland. "Is er sprake van willekeur?"

Al snel bleek echter dat het gelijkheidsbeginsel in juridische zin betekent dat enkel binnen een bestuursorgaan gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld. Tussen bestuursorganen, dus tussen gemeenten, hoeft beleid niet hetzelfde te zijn, dit is ook eigenlijk heel logisch omdat elke gemeente verschillend is, voor de bewoners van recreatiewoningen is het echter niet uit te leggen. Om willekeur te voorkomen moeten volgens de wet de beleidskeuzen van gemeenten wel zijn bepaald door een verplichte afweging te maken van de belangen die rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken. Welke belangen er moeten worden betrokken en welk gewicht moet worden toegekend aan deze belangen wordt echter niet voorgeschreven. Waar de beleidskeuzen van gemeenten daadwerkelijk op zijn gebaseerd, en of er een onderling verband zit tussen de beleidskeuzen van gemeenten is niet bekend.

Voor u ligt mijn Master Thesis met als onderwerp de permanente bewoning van recreatiewoningen, gemeentelijke beleidskeuzen nader beschouwd. In deze scriptie wordt gekeken waar de beleidskeuzen van gemeenten op zijn gebaseerd, en of er factoren zijn waaruit de beleidskeuzen van gemeenten kan worden verklaard.

Deze scriptie is geschreven ter afronding van de studie Technische Planologie aan de RijksUniversiteit Groningen met als Master "Environmental and Infrastructure Planning". Het afronden van mijn studie heb ik niet alleen kunnen doen, daar moet ik een aantal mensen voor bedanken. Ten eerste mijn studie maatjes Arjan en Teun, zonder hen was het niet hetzelfde geweest, en zeker niet zo gezellig, ik hoop dat onze vriendschap nog lang voortduurt. Daarnaast mijn lieve vriend Wietse, die er altijd voor heeft gezorgd dat ik mijn bed uit kwam en aan het werk ging, ook al had ik even geen zin. Natuurlijk mijn familie, die mij hebben gesteund in de moeilijke tijden en altijd voor mij klaar stonden, Mama en Berry, Papa en Celien, Erik, Mark en Tom.

Voor het schrijven van deze scriptie bedank ik mijn begeleider dr. ir. T. van Dijk, voor inspiratie, discussie en feedback. Daarnaast wil ik de beleidsmedewerkers van alle gemeenten die zijn benaderd voor deze scriptie bedanken voor het beantwoorden van mijn vragen en het mede mogelijk maken van deze scriptie.

Veel leesplezier,

Ellen

Samenvatting

De overheid heeft in 2003 bepaald dat het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen opgelost moet worden. Kern van het probleem met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen is dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gezien gaat het bij de permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'. In de Nota Ruimte, in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO) is door de overheid een verruimd beleidskader aangegeven om het probleem op te lossen. Het nieuwe beleid wordt gedecentraliseerd uitgevoerd, elke gemeente kan zelf beslissen hoe ze met de permanente bewoning om gaan: handhaven, gedogen, legaliseren of een combinatie van deze keuzes. Wel gelden voor elke beleids optie een aantal, door de Rijksoverheid opgestelde, randvoorwaarden.

Legalisatie van onrechtmatige bewoning houdt in dat het bestemmingsplan wordt gewijzigd van 'recreatie' naar een woonbestemming. Het wonen in de betreffende woning of op het betreffende grondgebied is daarmee niet langer in strijd met het bestemmingsplan. Een gedoogbeschikking is een schriftelijk besluit van het college van burgemeester en wethouders, het houdt in dat zij afzien van handhaving van de overtreding. Handhaven houdt in dat de recreatieve bestemming blijft en bewoners verzocht worden hun hoofdverblijf elders te zoeken waar het permanent wonen wel is toegestaan.

In dit onderzoek is gekeken welke factoren de beleidskeuzen (legaliseren, gedogen of handhaven) van gemeenten verklaren, met betrekking op het permanent bewonen van recreatiewoningen. Uit 3 invalshoeken zijn factoren bepaald die leiden tot de beleidskeuzen van gemeenten. De invalshoeken hebben betrekking op de plaatselijke omstandigheden van de onderzoeksgemeente, de argumenten in de belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuzen en de politieke kleur van de onderzoeksgemeenten. Om te voorkomen dat voorwaarden uit provinciaal beleid invloed hebben op de uitkomsten van het onderzoek zijn alleen gemeenten onderzocht uit de provincie Overijssel. De volgende factoren zijn uit het onderzoek naar voren gekomen:

- de wijze waarop de desbetreffende gemeente in het verleden is omgegaan met de permanente bewoning van recreatiewoningen;
- de omvang van de (relatieve) recreatiewoningen sector;
- en de politieke kleur van de coalitie in gemeenteraad.

Deze factoren vormen individueel een significante correlatie met de beleidskeuzen die gemeenten in de provincie Overijssel hebben gemaakt, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. De vraag ontstaat of deze factoren gezamenlijk een *wetmatigheid* vormen waaruit de beleidskeuzen van gemeenten kunnen worden voorspeld en beheerst. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door in eerste instantie te kijken naar de wijze waarop een gemeente in het verleden is omgegaan met de permanente bewoning van recreatiewoningen. Daarna zou je door de omvang van de relatieve recreatiewoningen sector en de politieke kleur van de coalitie in de gemeenteraad te combineren de beleidskeuzen van gemeenten moeten kunnen voorspellen en beheersen.

Inhoudsopgave

Inleiding.....	8
1. Probleemstelling.....	10
1.1 Doel van het onderzoek.....	10
1.2 Onderzoeksvragen.....	10
1.3 Relevantie van het onderzoek.....	11
1.4 Afbakening van het onderzoek.....	13
2. Aanpak van het onderzoek.....	14
2.1 Onderzoeksmethode.....	14
2.2 Onderzoeksmethodologie.....	16
2.3 Leeswijzer scriptie.....	18

Deel A: Theoretisch Kader

Inleiding Theoretisch Kader.....	20
3. Kernbegrippen en analyses nader beschouwd.....	21
3.1 Definitie recreatiewoningen.....	21
3.2 Definitie permanente bewoning.....	23
3.3 Definitie permanente bewoners.....	24
4. Ruimtelijke Ordening.....	25
4.1 Opbouw van de ruimtelijke ordening in Nederland.....	25
4.2 Structuurvisie.....	27
4.3 Bestemmingsplannen.....	27
4.4 Decentralisatie ideologie.....	28
4.5 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's).....	29
4.6 Filosofische kanttekening.....	29
Conclusie Theoretisch Kader.....	31

Deel B: Context

Inleiding Context.....	33
5. Het nationaal debat.....	34
Inleiding.....	34
5.1 Argumenten voor of tegen.....	34
5.2 Argumenten ten aanzien van legaliseren.....	35
5.3 Argumenten ten aanzien van handhaven.....	37
Conclusie.....	39
6. Nationale Beleidsveranderingen.....	40
6.1 Recente historie.....	40
6.2 Nota Ruimte.....	41
6.3 Motie Veenendaal.....	42
6.4 Nieuwe Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.....	44
6.5 Permanent bewonen vakantiehuis mag.....	44
Conclusie.....	45
7. Toepassing recreatiewoningenbeleid.....	47
Inleiding.....	47
7.1 Legaliseren.....	47
7.2 Persoons- en objectgebonden gedoogbeschikkingen.....	49
7.3 Persoonsgebonden vrijstelling.....	51
7.4 Overgangsregeling.....	52
7.5 Handhaven.....	53

7.6	Potentiële argumenten voor de beleidskeuze	57
	Conclusie	58
8.	Omvang en huidige staat van uitvoering	59
	Inleiding.....	59
8.1	Aantal recreatiewoningen en verblijven	59
8.2	Omvang van de Problematiek.....	60
8.3	Huidige staat van uitvoering	61
8.4	Haalbaarheid van 1 januari 2010	63
	Conclusie Context	64

Deel C: Empirisch Onderzoek

	Inleiding Empirisch onderzoek	67
9.	Diepte onderzoek door 3 case studies.....	68
	Inleiding.....	68
9.1	Introductie onderzoeksgemeenten	69
9.2	Beleidskader, inhoud van het beleidsbesluit	70
9.3	Plaatselijke omstandigheden	72
9.4	De beleidsargumentatie / belangenafweging.....	74
9.5	De politieke kleur van de gemeenten	78
9.6	Analyse van het diepteonderzoek, het selecteren van factoren	85
	Conclusie	87
10.	Resultaten uit het survey onderzoek	68
	Inleiding.....	88
10.1	Introductie onderzoeksgemeenten	88
10.2	Plaatselijke omstandigheden	89
10.3	De beleidsargumentatie / belangenafweging.....	92
10.4	De politieke kleur van de gemeenten	93
	Conclusie	95

Deel D: Conclusie en Reflectie

11.	Conclusie.....	98
12.	Reflectie.....	101
	Bronvermelding.....	104

Lijst met figuren

Figuur 1: Politieke partijen op het nationaal politiek spectrum	Error! Bookmark not defined.
Figuur 2: Politieke partijen op het nationaal politiek spectrum	Error! Bookmark not defined.
Figuur 3: Beleidskeuzen van de gemeenten in de provincie Overijssel.....	Error! Bookmark not defined.
Figuur 4: Verhouding politieke kleur in groen en oranje per beleidskeuze	Error! Bookmark not defined.

Lijst met tabellen

Tabel 1: stand van de voorraad recreatiewoningen, 2007.....	60
Tabel 2: Aantal recreatiewoningen en –verblijven, 2007.....	61
Tabel 3: Voortgang beleidsuitvoering van gemeenten: legaliseren, gedogen (PGB) en handhaven.	61
Tabel 4: Afname totaal aantal onrechtmatig bewoonde recreatiewoningen	62
Tabel 5: Overzicht van de aanpak van gemeenten.....	63
Tabel 6: Samenvatting van de plaatselijke omstandigheden in de onderzoeksgemeenten	86
Tabel 7: Totaal aantal permanent bewoonde recreatiewoningen ten tijde van de beleidskeuze	90
Tabel 8: Omvang van de toeristische sector in aantal gemeenten	90
Tabel 9: Het aantal reguliere woningen in de gemeente in verhouding met het totaal aantal recreatiewoningen.....	91
Tabel 10: Het percentage legaliserende (groene) partijen in de coalitie ten tijde van de beleidskeuze	94

Bijlagen

Figuur 1: Politieke partijen op het nationaal politiek spectrum.....	79
Figuur 2: Politieke partijen op het nationaal politiek spectrum, ingedeeld in groen (legaliserende uitgangspunten) en oranje (handhavende uitgangspunten)	82
Figuur 3: Beleidskeuzen van de gemeenten in de provincie Overijssel.....	89
Figuur 4: Verhouding politieke kleur in groen en oranje per beleidskeuze	94
Bijlage 5: Tabel van resultaten van het survey onderzoek.....	

Inleiding

In het verleden hebben duizenden mensen op vakantieparken een recreatiewoning gekocht met het idee dat ze daar permanent konden wonen. Projectontwikkelaars prezen de bungalows in de bossen, polders en langs de kust aan als woonhuis waar je 365 dagen per jaar kon blijven. Veel gemeenten stonden die situatie toe en in sommige gevallen werden bewoners zelfs gevraagd zich in te schrijven in de Gemeentelijke Basis Administratie. De illegaal permanente bewoning van recreatieverblijven werd jarenlang door de vingers gezien, maar begin 2000 vond de overheid het genoeg geweest. Er diende een oplossing te komen voor de “scheefgegroeide situatie”.

De discussie over het oplossen van de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven loopt al jaren. Het probleem is dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannenverboden is, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van de activiteit met het geldende bestemmingsplan: ‘recreatie’. Al snel bleek dat een actief handhavingsbeleid ten overstaande van alle permanent bewoonde recreatieverblijven zou leiden tot moeizame en ingrijpende trajecten, zowel voor de burgers als voor de gemeenten die de handhavingsactiviteiten moeten uitvoeren¹.

Omdat de uitvoering van een actief handhavingsbeleid een probleem zou worden stelde voormalig minister Dekker (volkshuisvesting, VVD) in een brief gedateerd op 11 november 2003 voor om gemeenten en provincies meer mogelijkheden te geven om aan recreatiecomplexen in bepaalde gebieden een woonbestemming toe te kennen. Ten overstaande van locaties waar de recreatiebestemming blijft dient dan alsnog handhavend te worden opgetreden. Wel kan de gemeente kiezen om de bewoners een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verstrekken, hierdoor wordt de woning pas na verhuizen of overlijden van de bewoner weer conform de regels uit het bestemmingsplan gebruikt en dus hoeft de gemeente tot die tijd niet handhavend op te treden.

De minister heeft in de beleidsbrief en vervolgens, na goedkeuring van de tweede kamer, in de Nota Ruimte, in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (BRO) een verruimd beleidskader aangegeven met als doel het onrechtmatige gebruik van recreatieverblijven tegen te gaan, de handhavinglast van de gemeenten te verminderen en de burger op korte termijn meer duidelijkheid te geven. Het nieuwe beleid wordt gedecentraliseerd uitgevoerd, elke gemeente kan zelf beslissen hoe ze met de permanente bewoning om gaat: handhaven, gedogen, legaliseren of een combinatie van deze keuzes. Wel gelden voor elke beleidsoptie een aantal, door de Rijksoverheid opgestelde, randvoorwaarden.

De minister dacht op deze manier een oplossing te bieden voor het probleem van permanente bewoning van recreatiewoningen. Zonder tot een actief tijdrovend handhavingsbeleid te komen zou op de duur, door dit verruimde beleidskader, de permanente bewoning van recreatieverblijven verleden tijd worden. Na enkele jaren bleek echter dat veel gemeenten nog lang geen beleid hadden gevormd, bovendien bleek dat de gemeenten die wel tot beleidsvorming zijn gekomen met name de voorkeur gaven aan handhaven terwijl het doel van de Rijksoverheid juist was om de handhavinglast te verminderen. Ook uit verschillende nieuwsberichten kwam naar voren dat het probleem nog lang niet opgelost was: *‘Het nieuwe beleid van minister Dekker rommelt aan alle kanten’*. Bewoners voelen zich oneerlijk en willekeurig behandeld door de gemeentelijke verschillen in aannamen en uitvoering van het beleid. De Bond Voor Vrij Wonen (BVVW) pleit dan ook voor het opheffen van het onderscheid en een helder nationaal beleid met basale nationale regels die voor alle betrokkenen duidelijkheid kunnen bieden. Verschillende experts noemen het beleid van voormalig minister Dekker ‘niet krachtig’ en bestempelen het als onterechte decentralisatie.

Uitzicht op een snelle afhandeling van het ‘Dossier Recreatiewoningen’ leek door alle ontstane commotie nog lang niet in zicht. Ook een aantal nieuwe wijzigingen in het beleid hebben daar niet in bijgedragen. Daarom heeft minister

¹ Zie de brief van minister Dekker aan de Tweede Kamer van 10 oktober 2003.

Cramer (minister van ruimte en milieu sinds ..., PvdA) besloten dat het probleem met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen snel opgelost moet worden zodat het dossier recreatiewoningen eindelijk kan worden gesloten. Vóór 1 januari 2010 moeten gemeenten waarin zich permanent bewoonde recreatiewoningen bevinden beleid hebben gevormd, vastgesteld en gepubliceerd. Als de gemeente toch kiest voor handhaven moeten zij bovendien vóór 2010 zijn gestart met de handhavingsactiviteiten. Anders krijgen alle permanente bewoners van voor november 2003, binnen de desbetreffende gemeente, een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

Inmiddels weten bijna alle illegaal permanente bewoners van recreatieverblijven waar ze aan toe zijn. Op slechts enkele gemeenten na hebben alle gemeenten beleid gevormd, vastgesteld en gepubliceerd. De decentrale beleidsvorming heeft onvermijdelijk geleid tot verschillen tussen gemeenten. Een breed scala aan gemeentelijke beleidsoplossingen heeft dan ook gezorgd voor een grote verscheidenheid in de afhandeling van situaties van permanente bewoning. Door veel bewoners wordt dit gezien als oneerlijk, maar juridisch gezien hoeven verschillende bestuursorganen, en dus verschillende gemeenten, gelijke situaties niet gelijk te behandelen.

1. Probleemstelling

Decentralisatie heeft in de laatste jaren veel invloed gehad op het openbaar bestuur in Nederland. Beleid wordt terug gegeven aan het laagste overheidsniveau waardoor er steeds minder kwesties centraal worden geregeld. Er zijn veel taken waarvoor de gemeente het bevoegd orgaan is, ook al voordat decentralisatie het uitgangspunt werd in het nationale beleid. Denk aan het plaatselijke openbaar onderwijs, de doorstroming van plaatselijke verkeer, de hoogte van leges en WOZ. De gemeente is daarnaast ook het bevoegd orgaan als het om het opstellen van bestemmingsplannen en bouwmogelijkheden gaat. Het beleid met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen is daarom volgens de overheid de verantwoordelijkheid van gemeenten omdat het hier in beginsel gaat om naleving van het bestemmingsplan.

Het recreatiewoningenbeleid wordt daarom sterk gedecentraliseerd uitgevoerd. Dit betekent dat de uiteindelijke beoordeling bij gemeenten wordt neergelegd en elke gemeente zelf beleid mag vormen hoe met de permanente bewoning van recreatiewoningen wordt omgegaan. Het gedecentraliseerd uitvoeren van het recreatiewoningen beleid verklaart de verschillende beleidsaannames tussen gemeenten en dus waarom er in overeenkomstige gevallen verschillend wordt besloten. Decentralisatie maakt deze verschillen mogelijk en regelgeving bepaald dat het ontstaan van verschillen tussen gemeenten in Nederland is toegestaan. Maar wat maakt nou dat de ene gemeente in overeenkomstige gevallen heel coulant is en een andere gemeente juist helemaal niet?

1.1 Doel van het onderzoek

Het doel van deze Master Thesis is verklaren welke factoren de verschillen in beleidskeuzen tussen gemeenten bepalen, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. Dus ik wil weten welke factoren er toe leiden dat gemeente X anders besluit dan gemeente Y in soortgelijke gevallen (denk aan: politieke samenstelling, financiële voor- en nadelen, geografische ligging enzovoort). Het doel van het empirisch onderzoek is het vinden van een algemeen geldende *wetmatigheid* in de factoren die leiden tot de beleidskeuze van gemeenten. Als ik in staat ben te verklaren waarom een bepaalde beleidskeuze zich voordoet door te verwijzen naar de algemene omstandigheden waaronder het zich voordoet, dan kun je spreken van een wetmatigheid en zou je in principe de beleidskeuze van gemeenten ook moeten kunnen voorspellen en beheersen.

1.2 Onderzoeksvragen

Hoofdvraag:

Welke factoren verklaren dat gemeenten verschillend besluiten, met betrekking tot het permanent bewonen van recreatiewoningen?

Deelvragen:

- Hoe lossen gemeenten het beleidsprobleem van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen op?
- Welke factoren verklaren de beleidskeuze van gemeenten, met betrekking tot de plaatselijke omstandigheden in de gemeenten?
- Welke factoren verklaren de beleidskeuze van gemeenten, met betrekking tot de argumenten in de belangenafweging?
- Hoe verklaart de politieke kleur in de gemeenten de beleidskeuze die is gemaakt?
- Als er geen algemeen geldende wetmatigheid kan worden gevonden, is er dan sprake van willekeur in Nederland omdat verschillende gemeenten in soortgelijke gevallen verschillend besluiten?

1.3 Relevantie van het onderzoek

De doelstelling van elk onderzoek behoeft rechtvaardiging in die zin dat het enig belang dient. Daarom wordt in deze paragraaf de relevantie van het onderzoek duidelijk gemaakt. De functie van dit planologisch onderzoek kan worden onderscheiden in wetenschappelijke relevantie, maatschappelijk nut en relevantie voor de het openbaar bestuur in Nederland.

1.3.1 Wetenschappelijke relevantie

De doelstelling van een wetenschappelijk onderzoek is dat het een leemte in de beschikbare kennis vervult. In deze scriptie wordt getracht verklarende factoren te vinden voor beleidskeuzen van gemeenten. Bij het vormen van beleid hebben gemeenten te maken met regels.

Het openbaar bestuur is onderhevig aan een aantal regels die voortkomen uit taalwetenschappelijke theorieën. Zo vormen Beleid en de achterliggende factoren waaruit dit beleid voortkomt vormen samen een twee-eenheid; de een kan niet zonder de ander bestaan. De beleidskeuze van gemeenten moet zijn gebaseerd op achterliggende ideeën en omstandigheden. In deze scriptie wordt geprobeerd om te achterhalen waar de beleidskeuze, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen, op is gebaseerd. In die zin vervult deze scriptie een witte vlek in de beschikbare kennis over dit onderwerp.

Het openbaar bestuur is dus onderhevig aan regels, maar ondanks de regels is er ook een heleboel mogelijk. Met een goede argumentatie mag een bestuursorgaan zelfs van regels afwijken. De regel heeft dan wel bereikt dat er goed over na is gedacht, wat zonder het bestaan van die regel misschien niet het geval was geweest. Er zit dus altijd beleidsruimte in regelgeving. Er zit ook beleidsruimte in de factoren die gemeenten opnemen in de belangenafweging voorafgaand aan de beleidsruimte.

Minister Dekker heeft in haar brief een verruimd beleidskader aangegeven zodat het juridische probleem van de illegale permanente bewoning van recreatiewoningen kan worden opgelost. Gemeenten dienen zelf beleid op te stellen over hoe er met de permanente bewoning van recreatiewoningen wordt omgegaan. De beleidsvorming van gemeenten moet volgens de regels zijn gebaseerd op een logische belangenafweging waarin achterliggende factoren op logische wijze leiden tot de beleidskeuze die is gemaakt. Deze achterliggende factoren spelen bovendien een essentiële rol in de acceptatie van beleid. Maar lang niet alle factoren die leiden tot het beleid worden gebruikt in de belangenafweging. De politieke samenstelling van beslissing bevoegde organen² en hun visie worden vaak buiten beschouwing gelaten, hoewel zij juist veel invloed hebben op de uiteindelijke beleidsbeslissing. De regel zegt dat bestuursorganen verplicht zijn een belangenafweging te voeren voorafgaand aan beleidsvorming, welke belangen er moeten worden betrokken en welk gewicht moet worden toegekend aan deze belangen wordt echter niet voorgeschreven. Door de beleidsruimte in de regelgeving is elke gemeente dus vrij te bepalen welke factoren in de belangenafweging worden opgenomen, onderling ontstaan er grote verschillen. Welke factoren leiden tot de beleidskeuze van alle gemeenten is uit de belangenafweging alleen niet te achterhalen.

In deze scriptie wordt geprobeerd de factoren die daadwerkelijk leiden tot de beleidskeuze van gemeenten boven water te brengen. Er wordt geprobeerd om een samenhang te vinden in de factoren van verschillende gemeenten. Geprobeerd wordt de twee-eenheid van beleid en achterliggende factoren waaruit dit beleid voortkomt te bepalen. Op deze manier wordt bijgedragen aan de beschikbare kennis over de beleidsvorming van gemeenten en dan met name specifiek voor het onderwerp van de permanente bewoning van recreatiewoningen.

² Voor gemeenten meer in het bijzonder de gemeenteraad (als het volksvertegenwoordigend lichaam) en het college van burgemeester en wethouders (als het dagelijks bestuur).

1.3.2 Maatschappelijk nut

Het onderwerp van deze scriptie speelt de laatste jaren in onze maatschappij een grote rol. Met deze scriptie wordt geprobeerd het onderwerp van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen nogmaals onder de aandacht te brengen, en dan met name de verschillen in beleidskeuzen tussen gemeenten.

Voordat minister Dekker met een verruiming van het recreatiewoningen beleid kwam werden de regels uit het bestemmingsplan 'recreatie' onvoldoende door gemeenten gehandhaafd, dientengevolge gingen steeds meer mensen permanent in een recreatiewoning wonen. Nu moeten de gemeenten die de bestemming 'recreatie' willen laten bestaan, daadwerkelijk handhavend gaan optreden. Tegenover bewoners van recreatiewoningen voelt dit heel onrechtvaardig, zij zijn tenslotte jarenlang door de vingers gezien, en vrijwel niemand had er last van.

Nu krijgen gemeenten de mogelijkheid om verschillend te besluiten. Eigenlijk heel logisch, elke gemeente is tenslotte anders. Elke gemeenschap heeft andere waarden en normen en het dagelijks bestuur van een gemeente moet hier op anticiperen. Het dagelijks bestuur van gemeenten moet in onze democratische rechtsstaat een weerspiegeling zijn van de gemeenschap die zij bestuurt. Beslissingen zouden dan ook door de gemeenschap moeten worden gedragen, als zij het met de beslissingen eens zijn, dan is dat prima. Veel permanente bewoners denken daar echter anders over, volgens hen wordt dit onderwerp niet door de gemeenschap gedragen, maar is het een landelijk probleem. Voor een bewoner van een recreatiewoning die wordt gehandhaafd voelt het ook heel onrechtvaardig als de bewoners in de naburige gemeente een woonbestemming krijgen.

Het maatschappelijke effect van de gemeentelijke verschillen die door de huidige beleidsvorming ontstaan zijn erg groot. Misschien is dat te verklaren door de verschillen tussen gemeenten in de aanname van het beleid. Elke gemeente is tenslotte vrij om een eigen afweging te maken, voordat voor een bepaald beleid wordt gekozen. Als er in de uitkomsten van deze scriptie blijkt dat er een verklaring is voor de beleidskeuze van gemeenten, omdat er factoren zijn ontdekt die daadwerkelijk leiden tot de beleidskeuze van gemeenten, dan zou deze verklaring de onrust onder de permanente bewoners kunnen afzwakken.

In deze scriptie wordt de uitvoering van het huidige beleid onder de aandacht gebracht, waarin een verklaring wordt gezocht voor de verschillen tussen gemeenten. In de reflectie van deze scriptie wordt verder uitgebreid ingegaan op het maatschappelijk effect dat door deze verschillen in besluitvorming ontstaan.

1.3.3 Relevantie voor het openbaar bestuur in Nederland

In dit onderzoek wordt getracht een wetmatigheid te ontdekken in de achterliggende factoren die leiden tot de beleidskeuze van gemeenten, en in die zin zeer relevant voor het openbaar bestuur in Nederland. Als je kunt verklaren waarom een bepaalde beleidskeuze zich voordoet door te verwijzen naar de algemene omstandigheden waaronder het zich voordoet, dan kun je spreken van een wetmatigheid en zou je in principe de beleidskeuze van gemeenten ook moeten kunnen voorspellen en beheersen. Ook als geen wetmatigheid kan worden ontdekt kan een waardeoordeel worden gegeven over de samenhang van de gemeentelijke beleidskeuzen.

In deze scriptie wordt het openbaar bestuur in Nederland als het ware een spiegel voor gehouden, met name voor het onderwerp van de permanente bewoning van recreatiewoningen. Het functioneren van de Nederlandse gemeenten wordt door een beleidsanalyse van achterliggende factoren op onderlinge samenhang getoetst (correlatie analyse). De beleidsvorming van gemeenten moet volgens de regels zijn gebaseerd op een logische belangenafweging waarin achterliggende factoren op logische wijze leiden tot de beleidskeuze die is gemaakt. Lang niet alle factoren die daadwerkelijk leiden tot het beleid worden gebruikt in de belangenafweging. De regel zegt dat bestuursorganen verplicht zijn een belangenafweging te voeren voorafgaand aan beleidsvorming, welke belangen er moeten worden betrokken en welk gewicht moet worden toegekend aan deze belangen wordt echter niet voorgeschreven.

In deze scriptie wordt geprobeerd de werkelijke factoren die leiden tot de beleidskeuze, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen, te achterhalen. Voor het openbaar bestuur zijn de uitkomsten van

deze scriptie³ daarom erg nuttig. Nagedacht kan worden of de belangenafweging voorafgaand aan besluitvorming van het openbaar bestuur meer samenhang zou moeten kennen. Misschien moeten de belangen die worden betrokken in de belangenafweging en het gewicht dat moet worden toegekend aan deze belangen wel worden voorgeschreven, zodat de beleidsbeslissing van gemeenten een betere weerspiegeling is van de gemeenschap, en onderling meer samenhang kent.

1.4 Afbakening van het onderzoek

Deze studie richt zich op het achterhalen van factoren die leiden tot de beleidskeuze van gemeenten. In dit onderzoek worden onafhankelijke en afhankelijke factoren onderscheiden, de afhankelijke factoren die leiden tot de beleidskeuze van gemeenten worden verder gespecificeerd. Met factoren kunnen een heleboel dingen worden aangeduid. Elke eigenschap waar de beleidskeuze op kan worden gebaseerd kan worden gespecificeerd als een factor. Het is een onbegonnen zaak om alle eigenschappen in het scriptie onderzoek op te nemen. Om het onderzoek te beperken worden uit slechts 3 invalshoeken factoren geselecteerd die leiden tot de beleidskeuze van gemeenten. Naar verwachting hebben deze 3 invalshoeken ook de meeste invloed op de beleidskeuze van gemeenten. De eerste invalshoek heeft betrekking op de plaatselijke omstandigheden, waaronder locatie eigenschappen, de kwantitatieve omvang van het probleem en de ligging van de permanent bewoonde recreatiewoningen. Men kan verwachten dat een gemeente waar maar sprake is van 10 permanent bewoonde recreatiewoningen minder moeite zal hebben met het legaliseren van deze woningen als een gemeente waar wel 1000 recreatiewoningen staan. Ook de plaatselijk verschillende omstandigheden zoals de hoeveelheid recreatiewoningen die wel- of juist niet gesitueerd zijn in kwetsbare gebieden kunnen bepalend zijn voor de beleidskeuze. De tweede invalshoek is de belangenafweging/beleidsargumentatie die gemeenten verplicht moeten uitvoeren, voorafgaand aan de beleidskeuze. De verwachting is dat veel factoren in deze belangenafweging door de gemeenten naar voren worden gebracht. Denk aan financiële voor- of nadelen, maatschappelijke consequenties en gemeentelijke visies. De vraag is echter of er enig onderling verband is te ontdekken in de belangenafweging van gemeenten omdat elke gemeente vrij is te bepalen welke belangen worden opgenomen in de belangenafweging. De derde invalshoek is de politieke kleur van de gemeente. De gedachte daarbij is dat de keuze en wellicht ook de belangenafweging verschilt al naar gelang de politieke kleur van de gemeente verschilt: rechts georiënteerde gemeenten zullen legalisatie eerder toestaan als links georiënteerde gemeenten⁴.

In dit onderzoek moet rekening worden gehouden met de *Ceteris Paribus* clause⁵. Het is bij een empirisch onderzoek belangrijk dat zoveel mogelijk variabelen constant worden gehouden. In dit onderzoek gaat het specifiek om beleid. Voor de ontwikkeling van beleid in lagere overheden moet rekening worden gehouden met de voorwaarden die hogere overheden hebben opgesteld over het desbetreffende onderwerp. Voor de ontwikkeling van gemeentelijk beleid omtrent de permanente bewoning van recreatiewoningen moet rekening worden gehouden met de voorwaarden die gesteld worden door het rijk en door de desbetreffende provincie. Om te voorkomen dat voorwaarden uit provinciaal beleid invloed hebben op de uitkomsten van het onderzoek worden alleen gemeenten in één en dezelfde provincie geselecteerd voor het empirische onderzoek. In deze scriptie worden alleen gemeenten onderzocht uit de provincie Overijssel.

In dit onderzoek wordt niet getracht een juridisch antwoord te geven op de vraag naar de (on-) rechtvaardigheid van de beleidskeuze van één specifieke gemeente en/of de juistheid van een motivering die de desbetreffende gemeente doormiddel van de belangenafweging aangeeft. Juridische aspecten zullen en kunnen echter niet structureel onbesproken blijven als het gaat om onderlinge (on-)rechtvaardigheid tussen de verschillende gemeenten, in de reflectie op dit scriptie onderzoek wordt hier juist expliciet op ingegaan.

³ Hoewel deze scriptie slechts een verkennend onderzoek is en de uitkomsten gerelativeerd moeten worden naar de beperkingen die het onderzoek met zich mee brengt.

⁴ Links wordt geassocieerd met progressief, veranderingsgezind en betekend in economisch opzicht beperking van de individuele vrijheid ten gunste van het collectief. Rechts staat voor conservatief, behoudend met economische vrijheid voor het individu.

⁵ 'Ceteris Paribus' is een uitdrukking afkomstig uit het Latijn die betekent: "de overige omstandigheden gelijk blijvend".

2. Aanpak van het onderzoek

In dit hoofdstuk wordt de aanpak en verantwoording gegeven van de wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd. Eerst komt de onderzoeksmethode aan de orde waarin de aanpak van het onderzoek weer wordt gegeven door de verschillende onderzoeksmethoden weer te geven en van toelichting te voorzien. Vervolgens komt de onderzoeksmethodologie aan de orde waarin de onderzoeksmethoden worden besproken en de beperkingen van de wijze van uitvoering duidelijk moet worden.

2.1 Onderzoeksmethode

Om te weten te komen welke factoren verklaren dat gemeenten verschillend besluiten, met betrekking tot het permanent bewonen van recreatiewoningen, is empirisch onderzoek gedaan naar verschillende gemeenten in de provincie Overijssel. Voorafgaand aan het empirisch onderzoek is het onderwerp inhoudelijk vorm gegeven door een literatuurstudie.

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van:

- Literatuurstudie
- Kennisneming van documentatie- en informatiebronnen
- Diepte-interviews
- Kennisneming en analyse van gemeentelijke documenten
- Het afnemen van survey's
- Analyse van resultaten

2.1.1 Literatuur onderzoek

Het literatuuronderzoek was nodig om het onderwerp van een theoretisch kader te voorzien en het empirisch onderzoek in context te plaatsen. De benodigde literatuur bestond uit: boeken over de ontwikkeling van een Master scriptie; boeken over de ruimtelijke ordening in Nederland; beleidsstukken en documenten van overheidsinstanties; bibliografieën van deskundigen op dit gebied; enzovoorts. De bestudeerde bronnen zijn verantwoord in de literatuurlijst en worden bovendien met verwijzingen in de tekst aangegeven.

Theoretisch kader

In het theoretisch kader worden in eerste instantie een aantal kernbegrippen die van belang zijn voor het onderzoek accuraat beschreven en uitgelegd. Begrippen als 'overheid' en 'openbaar bestuur' worden niet nader gedefinieerd, omdat alleen hierover al een scriptie geschreven kan worden. Het betreft met name centrale begrippen, waaronder: recreatieverblijven; recreatiewoningen; gedogen; handhaving; legalisatie; enzovoorts. Vervolgens wordt de ruimtelijke ordening in Nederland nader beschouwd door onderzoek te doen in boeken. Het beleid omtrent recreatiewoningen is een onderdeel van deze ruimtelijke ordening. Het is daarom belangrijk de doorwerking van de ruimtelijke ordening op het recreatiewoningen in deze scriptie weer te geven. Het begrip 'decentralisatie' speelt in de ruimtelijke ordening in Nederland een belangrijke rol. Gedecentraliseerd beleid op gemeentelijk niveau binnen de overheid zorgt voor onderlinge verschillen tussen gemeenten, en dus ook voor de verschillen in beleidskeuzen tussen gemeenten over de permanente bewoning van recreatiewoningen, het begrip decentralisatie wordt dientengevolge nader in het theoretisch kader uitgelegd. Ook een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur die betrekking hebben op de wijze waarop de beleidsvorming van gemeenten tot stand komt, komen in het theoretisch kader aan bod. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een filosofische kanttekening waarin de 'agency structure theory' van A. Giddens wordt besproken. Deze filosofische invalshoek heeft betrekking op de wijze waarop regelgeving ontstaat en door de jaren heen veranderd.

Achtergrondstudie

Om een achtergrond te geven aan het onderzoek wordt de recente geschiedenis van het huidige recreatiewoningen beleid uitgewerkt door een studie te doen naar beleidsstukken en beleidsdocumenten. Ook wordt het nationaal debat omtrent recreatiewoningen weergegeven door het bestuderen van bibliografieën van deskundigen op dit gebied, bijvoorbeeld wijlen prof. H. Voogd: als Hoogleraar Planologie en Stadsgeografie heeft hij verschillende onderzoeken gedaan en publicaties geschreven over de permanente bewoning van recreatiewoningen, en prof. H. Priemus: als Hoogleraar Volkshuisvesting heeft hij onderzoek en advies gegeven op het gebied van recreatiewoningen.

Om het onderzoek in te perken is het van belang dat in de theorie over recreatiewoningen alleen gekeken wordt naar de *beleidskant* van permanente bewoning van recreatiewoningen. Ook is het van belang om in eerste instantie objectief en gestructureerd te werk te gaan.

Documentatie- en informatiebronnen

Speciale documentatie- en informatiebronnen verdienen een afzonderlijke vermelding. Hieronder vallen internet sites van het Ministerie van VROM en dan met name het 'dossier recreatiewoningen', de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), de Landelijke Organisatie voor Permanent Wonen (LOPW) en in het bijzonder de Belangen Vereniging Vrij Wonen (BVVW).

2.1.2 Empirisch onderzoek

Het empirische onderzoek bestaat uit het verzamelen van gegevens en het analyseren van de verkregen data. Het verzamelen van gegevens van gemeenten vind in dit onderzoek plaats door dossieronderzoek, diepte-interviews en het afnemen van survey's. Zoals eerder (paragraaf 1.4) vermeld worden alleen gemeenten onderzocht uit de provincie Overijssel. De verkregen data wordt geanalyseerd door middel van een statistische correlatie analyse waarmee onderlinge verbanden kunnen worden opgespoord en op significantie worden getoetst. Het doel van het empirisch onderzoek is het selecteren van factoren die de beleidskeuze van gemeenten verklaren.

Diepte-interviews

Om er achter te komen welke factoren de keuze van gemeenten voor een specifiek beleid verklaren worden een aantal gemeenten nader onderzocht. Omdat VROM globaal drie opties hanteert voor gemeentelijk beleid ten aanzien van permanent bewonen van recreatiewoningen: legaliseren, gedogen of handhaven, is ervoor gekozen om voor elk van deze opties één gemeente te selecteren voor een diepte-interview. Er is geprobeerd om gemeenten te kiezen die qua problematiek zo veel mogelijk vergelijkbaar zijn, waardoor variabelen zoveel mogelijk gelijk worden gehouden. De diepte-interviews zijn gehouden met beleidsmedewerkers die (mede) het recreatiewoningenbeleid hebben vormgegeven. Om goede vragen te stellen aan de beleidsmedewerkers van de gemeenten is er voor gekozen voorafgaand een vrijblijvend interview te houden met de secretaris van de Belangen Vereniging Vrij Wonen:

- M. van Hartingsvelt, secretaris van de BVVW, op vrijdag 19 juni 2009, om 15:00, te Bergentheim

Vervolgens zijn diepte-interviews gehouden met beleidsmedewerkers van gemeenten. Deze zijn doormiddel van stellingen afgenomen. Daarnaast zijn hoofd- en/of deelvraag direct aan de geïnterviewde gesteld. Ook zijn zaken uit het gesprek met M. van Hartingsvelt bij de gemeenten voorgelegd. Het diepte-interview is afgenomen bij beleidsmedewerkers van de volgende drie gemeenten:

- Ommen (gedogen), de heer A. Bakker (juridisch medewerker bouwen en wonen), op maandag 22 juni 2009, om 11:00, te Ommen
- Hardenberg (handhaven), mevrouw P.I. Stronkhorst (juridisch medewerker bouw- en woningtoezicht), op dinsdag 30 juni 2009, om 14:00, te Hardenberg
- Haaksbergen (legaliseren), de heer Janssen, op maandag 3 augustus 2009, om 11:00, telefonisch

Het is bij een empirisch onderzoek belangrijk dat het verzamelen van gegevens op een gecontroleerde manier plaatsvindt, de data uit de interviews is daarom gecontroleerd met gegevens uit dossiers die aangedragen zijn door de gemeenten.

Opzet surveyonderzoek

Om een representatief antwoord te kunnen geven op de onderzoeksvragen moeten meerdere gemeenten meedoen aan het onderzoek. Alleen bij een representatief aantal cases kunnen de (eventueel) verklarende factoren uit het diepteonderzoek op onderlinge samenhang (correlatie) worden getoetst. De volgende fase van het onderzoek is dan ook het voorleggen van de gevonden factoren uit het diepteonderzoek aan alle gemeenten in de provincie Overijssel. Om dit op een efficiënte wijze te doen is gekozen voor de methode surveys. Ter voorbereiding zijn alle bereidwillige medewerkers telefonisch uitgenodigd en op de hoogte gebracht. Slechts 5 gemeenten van de 25 gaven aan niet mee te willen werken omdat zij geen tijd hadden (3), of geen permanent bewoonde recreatiewoningen binnen hun gemeente hebben staan (2). Door dossieronderzoek zijn gegevens van de drie gemeenten die aangaven geen tijd te hebben voor het survey onderzoek alsnog meegenomen in de resultaten.

De factoren die resulteerden en zijn geïnventariseerd uit het diepte-onderzoek zijn vervolgens aan de hand van een korte survey voorgelegd aan de medewerkers van de gemeenten in de provincie Overijssel. Ook is in de survey's gevraagd naar een aantal standaard gegevens zoals de hoeveelheid recreatiewoningen, de hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoning, de beleidskeuze en de politieke kleur van de (coalitie) gemeenteraad op het moment van de beleidsaannee. De resultaten van het survey onderzoek zijn vervolgens geanalyseerd.

Analyse van de resultaten

De empirische methode eist dat de uitkomsten uit je onderzoek direct of indirect toetsbaar zijn. De factoren die per gemeente uit het onderzoek komen kunnen in dit onderzoek direct op onderlinge samenhang worden getoetst door een statistische correlatie analyse uit te voeren.

Voordat er een zinnige conclusie kan worden getrokken uit de vergaarde informatie moet worden bepaald wanneer een conclusie als geldig wordt aanvaard. De uitkomsten uit de correlatie analyse zijn daarom op significantie getoetst. Correlatie analyses en significantie toetsen zijn uitgevoerd doormiddel van het programma SPSS ('Statistical Package for the Social Sciences').

2.2 Onderzoeksmethodologie

Deze Master Thesis wordt benaderd vanuit een objectieve maar toch ook kritische houding, en is niet enkel om kennis te verwerven maar om een bijdrage te leveren aan de samenleving, door actie gerichte kennis te produceren in de vorm van een stelling of aanbeveling voor verbetering met betrekking tot het recreatiewoningen beleid.

In eerste instantie is het de bedoeling dat antwoorden op hoofd- en deelvragen 'gerechtvaardigde kennis' produceren, wat inhoudt dat deelvragen objectief bekeken worden en antwoorden op een juiste wijze gemotiveerd en verantwoordt worden. Door op statistische wijze de gevonden factoren op correlatie en significantie te toetsen worden de gevonden antwoorden getoetst op geldigheid. Op deze wijze ontstaat een objectieve conclusie van het onderzoek.

Vervolgens kan doormiddel van een reflectie een persoonlijke bijdrage worden geleverd aan het onderwerp. In deze reflectie kan op kritische wijze worden besproken of er sprake is van willekeur bij de beleidskeuze van gemeenten of dat deze keuze logisch te verklaren is. Willekeur ontstaat als bewoners geen gelijke behandeling krijgen. Vervolgens kan met behulp van de conclusies van het onderzoek een stelling of aanbeveling worden gegeven voor eventuele verbeteringen van het recreatiewoningenbeleid.

Methodologische kritiek

Niet alleen bij de opzet van het onderzoek, maar ook bij de uitvoering en uitwerking ervan, is gebleken dat de surveys en interviews beperkingen met zich mee brengen om een voldoende antwoord te geven op de geformuleerde probleemstelling en onderzoeksvragen.

Op grond van de probleemstelling zijn de gemeenten voor diepteonderzoek eerst vooral geselecteerd op de inhoud van de beleidskeuze (handhaven, gedogen, legaliseren). Om een geschikte vergelijking te kunnen maken van de afhankelijke factoren die de beleidskeuze verklaren is gekozen voor zoveel mogelijk vergelijkbare gemeenten. Gelijke gemeenten bestaan echter niet, en hoewel Hardenberg en Ommen redelijk overeenkomen, wijkt gemeente Haaksbergen qua omvang van de problematiek en locatie af van voorgaande. Verder zijn deze gemeenten met name geselecteerd omdat zij zijn gelegen in de provincie Overijssel (Ceteris Paribus clausule). Deze minimale opzet past wel in het verkennende karakter van het diepteonderzoek.

De factoren die doormiddel van het diepteonderzoek zijn geïnventariseerd komen tekort in representativiteit, enerzijds door het aantal onderzoeksgemeenten (slechts drie) en anderzijds vanwege de verschillen tussen gemeenten (in beleidskeuze, omvang van de problematiek, grootte van de gemeenten, enzovoorts). Deze omvang van het diepteonderzoek is daarmee ontoereikend om voor representatief door te gaan, maar past wel bij een verkennend onderzoek, en ook bij een Master scriptie. Om toch tot een representatief antwoord te komen zijn de factoren voorgelegd aan (bijna) alle gemeenten in de provincie Overijssel. De survey en dientengevolge ook de resultaten worden objectief in dit onderzoek behandeld.

Onderzoeksresultaten moeten gerelativeerd worden naar de eenzijdige ambtelijke vertegenwoordiging bij de interviews en surveys en de beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid van beleidsinformatie. Ook is de verstrekte informatie van de gemeenten zonder verificatie voor waar aangenomen, hier en daar aangevuld door de informatie die uit de interviews naar voren is gekomen en/of aangevuld door beleidsdocumenten. In hoeverre dit bepalend is voor de uitkomsten van het onderzoek is onduidelijk. Maar voor de validiteit van het onderzoek is het wel goed om het hier nog even te vermelden.

Verder moet er nog iets gezegd worden over de belangenafweging die zowel de gemeenten die mee hebben gedaan met het diepteonderzoek als de survey gemeenten hebben moeten gebruiken voor het beoordelen van de factoren. In de belangenafweging die gemeenten maken voorafgaand aan de beleidskeuze worden zaken besproken als kosten, maatschappelijke consequenties, kwetsbare gebieden, enzovoorts, maar ook zaken als verstening landelijk gebied, beloning illegaal gedrag, verloedering landschap en dergelijke die meer afhankelijk zijn van emoties en waardeoordelen. Standpunten kunnen in deze zin verschillen afhankelijk van meningen en oordelen van ambtenaren en diegene die bevoegd zijn de beleidskeuze te maken. In die trend ontstaan rationele argumenten maar ook emotionele argumenten. Of de argumentatieve belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuze van gemeenten op een correcte manier is gedaan is een ander onderzoek als deze. Er worden dan ook geen vraagtekens gesteld bij de belangenafweging, omdat dit een studie op zich is⁶.

De gegeven antwoorden in de surveys zijn zonder verificatie voor waar aangenomen, er heeft ook geen controle plaatsgevonden met beleidsinformatie van de desbetreffende gemeenten. De conclusies die vervolgens in mijn scriptie worden getrokken moeten vooral worden gezien als verkennend onderzoek en niet als harde feiten.

⁶ Deze studie is ook gedaan: Vals spelen? Recreëren of Wonen. Een argumentatieve beleidsanalyse, L.J.M. Buijks, scriptie bestuurskunde, juni 2005

2.3 Leeswijzer scriptie

Deze scriptie bestaat uit 4 delen achtereenvolgend: Deel A, Theoretisch Kader; Deel B, Context; Deel C, Empirisch Onderzoek; en Deel D, Conclusie en Reflectie. In Deel A wordt de literatuur behandeld die als kader voor het empirisch onderzoek van belang is. In dit deel wordt behandeld hoe de ruimtelijke ordening in Nederland is opgebouwd, de begrippen die van belang zijn voor het onderzoek en een inhoudelijke samenvatting van de analyses die worden gebruikt. In Deel B wordt de literatuur behandeld die als context voor het empirisch onderzoek van belang is. In dit deel wordt een achtergrond gegeven aan het onderzoek door het nationaal debat, de recente geschiedenis, een toepassing van het beleid en de huidige staat van uitvoering te bespreken. In Deel C wordt het empirisch onderzoek beschreven. In dit deel worden de resultaten van het diepteonderzoek, de geselecteerde factoren en de resultaten van het survey onderzoek weergegeven. In Deel D wordt een conclusie gegeven van de onderzoeksresultaten gerelateerd aan het theoretisch kader en de achtergrond literatuur. Tot slot is een reflectie geschreven over het onderzoek waarbij de algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden besproken net als mijn eigen mening en visie over het onderwerp.



Deel A Theoretisch Kader

Recreatiewoningen
te Schoonoord
Drenthe

Inleiding Theoretisch Kader

In dit deel van de scriptie wordt het theoretisch kader behandeld. In het theoretisch kader wordt in het eerste hoofdstuk (3) een aantal kernbegrippen die van belang zijn voor het onderzoek accuraat beschreven en uitgelegd. Begrippen als 'overheid' en 'openbaar bestuur' worden niet nader gedefinieerd, omdat alleen hierover al een scriptie geschreven kan worden. Het betreft met name centrale begrippen, waaronder: recreatieverblijven; recreatiewoningen; gedogen; handhaving; legalisatie; enzovoorts.

Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 de ruimtelijke ordening in Nederland nader beschouwd. Het beleid omtrent recreatiewoningen is een onderdeel van deze ruimtelijke ordening. Het is daarom belangrijk de doorwerking van de ruimtelijke ordening op het recreatiewoningen in deze scriptie weer te geven. Het begrip 'decentralisatie' speelt in de ruimtelijke ordening in Nederland een belangrijke rol. Gedecentraliseerd beleid op gemeentelijk niveau binnen de overheid zorgt voor onderlinge verschillen tussen gemeenten, en dus ook voor de verschillen in beleidskeuzen tussen gemeenten over de permanente bewoning van recreatiewoningen, het begrip decentralisatie wordt dientengevolge nader in het theoretisch kader uitgelegd. Ook een aantal algemene beginselen van behoorlijk bestuur die betrekking hebben op de wijze waarop de beleidsvorming van gemeenten tot stand komt, komen in het theoretisch kader aan bod. Het theoretisch kader wordt afgesloten met een filosofische kanttekening waarin de 'agency structure theory' van A. Giddens wordt besproken. Deze filosofische invalshoek heeft betrekking op de wijze waarop regelgeving ontstaat en door de jaren heen veranderd.

3. Kernbegrippen en analyses nader beschouwd

In dit hoofdstuk worden kernbegrippen en de analyses die in deze scriptie van toepassing zijn nader beschouwd. De volgende kernbegrippen komen aan bod: tweede woningen, recreatieverblijven, kampeermiddelen, recreatiewoningen, commerciële recreatiewoningen, recreatieparken, solitaire recreatiewoningen, permanente bewoning, handhaven, gedogen en legaliseren. Er wordt bovendien een beschrijving gegeven van permanente bewoners. Tot slot komen de analyse methoden aan bod die gebruikt worden om een significante conclusie te kunnen trekken uit de onderzoeksresultaten.

3.1 Definitie recreatiewoningen

We hebben te maken met een grote variëteit aan vakantiewoningen, recreatieverblijven en tweede woningen. Het onderscheid tussen deze woningen is niet altijd meer even duidelijk. Vaak wordt een recreatiewoning verward met een tweede woning. Deels is er een overlap tussen beide, maar er zijn ook verschillen. Een tweede verwarring betreft het onderscheid tussen recreatiewoningen en recreatieverblijven waaronder ook stacaravans, tuinhuisjes en chalets vallen. Dit zijn geen recreatiewoningen. (Visser & Segeren, januari 2004)

3.1.1 Tweede woningen

Er is sprake van een tweede woning indien de eigenaar permanente beschikking heeft over meer dan één woning voor eigen gebruik. Dus alle privé-woningen die niet worden gebruikt als hoofdwoning, en bovendien een legaal permanente regeling in het bestemmingsplan hebben. Dit zijn over het algemeen 'gewone' woningen maar kunnen ook recreatiewoningen zijn met een permanente verblijfsvergunning. Niet alle recreatiewoningen staan permanent ter beschikking van de eigenaar, bovendien hebben niet alle tweede woningen een recreatieve bestemming in het bestemmingsplan of de bouwvergunning. Als het gaat om beleidsvoering betreffende illegale bewoning van recreatiewoningen dan gaat het dus niet om tweede woningen.

3.1.2 Recreatieverblijven

Onder recreatieverblijven wordt verstaan: alle voor recreatief gebruik bedoelde gebouwen en kampeermiddelen. Dit houdt in alle woningen - of verblijven op grondgebieden met de bestemming 'recreatie'. Kortom alle recreatiewoningen, (commerciële) recreatieparken, tenten, (sta)caravans, kampeerauto's, tentwagens, tuinhuisjes, chalets, blokhutten, bouw- en schaftketens, enzovoorts. Het verschil is dat recreatiewoningen bouwwerken zijn in de zin van de Woningwet. Voor deze groep woningen is een bouwvergunning vereist waardoor zij moeten voldoen aan de technische eisen van het Bouwbesluit. Stacaravans en toercaravans zijn kampeermiddelen. Voor het plaatsen hiervan is geen bouwvergunning vereist. In het bestemmingsplan is geregeld of er op een perceel een (recreatie)woning gebouwd mag worden of dat het perceel is bedoeld voor het plaatsen van kampeermiddelen.

3.1.3 Kampeermiddelen

Deze groep woningen, tenten, (sta)caravans, kampeerauto's, tentwagens, tuinhuisjes, chalets, blokhutten, bouw- en schaftketens, enzovoorts, zijn géén recreatiewoningen. Permanente bewoning van deze groep woningen komt voor maar is tegen te regels als de woning of het terrein waarop dit gebeurt de bestemming 'recreatie' heeft. Bovendien is permanente bewoning alleen mogelijk als aan het bouwbesluit wordt voldaan, en deze groep woningen is voor zover niet als bouwwerk aan te merken. Recreatiewoningen kunnen, eventueel na enige aanpassingen, aan de bouwkundige eisen voor gewone woningen voldoen (BRIS B.V.), kampeermiddelen over het algemeen niet. Omdat deze groep woningen niet aan de eisen van een permanent bewoonde recreatiewoning voldoen kunnen ze ook geen aanspraak maken op gedoogbeschikkingen of persoons- of objectgebonden vrijstellingen.

3.1.4 Recreatiewoningen

Het begrip 'recreatiewoning' is een samengesteld begrip. In de eerste plaats gaat het om een woning: 'een aan de grond verankerd gebouw, met een zodanige bescherming tegen het klimaat dat het geschikt is voor bewoning

gedurende het hele jaar' (CBS, 1992). In de tweede plaats gaat het om een woning voor recreatie, ofwel: 'een woning waar de vrije tijd kan worden besteed of waar kan worden ontspannen' (van Dale). In de derde plaats heeft het begrip vooral een juridische betekenis. Een recreatiewoning is in dat opzicht een 'tot bewoning bestemd gebouw dat gelegen is op een officieel voor recreatie aangewezen terrein en/of bestemd is voor bewoning gedurende de vakantie' (CBS, 1992). Kortom recreatiewoningen zijn gebouwen die voldoen aan alle criteria uit het bouwbesluit die ook gelden voor 'gewone' woningen en waarvoor een bouwvergunning is vereist. Wél is er een verschil op te maken uit het feit dat recreatiewoningen niet geschikt hoeven te zijn voor bewoning gedurende het gehele jaar, beheertechnische aspecten zijn tengevolge minder strikt. Bij de beheertechnische aspecten moet worden gedacht aan: hulpdiensten (in het bijzonder brandveiligheid), wegen, parkeren, openbare verlichting, riolering, drinkwater, afvalinzameling en overige voorzieningen (CBS, 2006).

Recreatiewoningen zijn dus alle *woningen* die zijn gelegen op grond met de bestemming 'recreatie'. Tussen recreatiewoningen onderling zijn een aantal categorieën op te maken. Een belangrijk onderscheid is dat tussen commerciële en niet commerciële recreatiewoningen. Daarnaast is een tweede onderscheid te maken tussen (niet-commerciële) recreatieparken en solitaire recreatiewoningen.

Commerciële recreatiewoningen

Dit zijn recreatiewoningen die op een bedrijfsmatig collectief geëxploiteerd recreatiecomplex staan. Er is sprake van bedrijfsmatige exploitatie van een park als via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon een zodanig beheer of exploitatie wordt gevoerd dat in de recreatiewoningen daadwerkelijk recreatief nachtverblijf wordt geboden en plaatsvindt (VROM-Inspectie in samenwerking met VNG, juni 2007). Onder commerciële recreatiewoningen verstaan we dus voor recreatie bedoelde complexen, meestal met voorzieningen als een restaurant, zwembad, speelvoorzieningen voor kinderen en dergelijke, geëxploiteerd door een professioneel bedrijf als Landal GreenParks en Center Parcs. Permanente bewoning vindt over het algemeen zelden plaats op collectief geëxploiteerde recreatiecomplexen en ook in het nieuwe rijksbeleid wordt dit nadrukkelijk verboden. De exploitant wordt hiervoor persoonlijk verantwoordelijk gesteld (Voogd, De toeristisch-economische impact van niet-commerciële recreatiewoningen, 2005).

Recreatieparken

Zoals reeds opgemerkt, ligt een deel van de (niet commercieel geëxploiteerde) recreatiewoningen in een recreatiepark. Recreatiewoningen op parken liggen omringd door andere soortgelijke woningen met een zelfde bedoeling, namelijk recreatie, en zijn meestal bedoeld voor een grote groep mensen. Deze parken hebben over het algemeen geen slagboom en lijken erg op reguliere woonwijken. Voor de inrichting van woonwijken gelden echter wel andere beheertechnische normen en richtlijnen dan voor de inrichting van recreatieparken, bijvoorbeeld op het gebied van veiligheid, bereikbaarheid, verkeer en parkeren. Daarom is het planologisch niet altijd eenvoudig om een recreatiepark als woonwijk te bestemmen. Mocht de gemeente in geval van legalisatie een recreatiepark om willen bouwen naar woonwijk, dan moet de ruimtelijke indeling meestal flink op de schop.

Ook hebben de meeste recreatieparken gemeenschappelijke paden, parkeerplaatsen en eventueel andere faciliteiten. Het onderhoud wordt dan gezamenlijk geregeld doormiddel van een Vereniging van Eigenaren (VvE), welke ook wettelijk gebonden contracten kan sluiten onder de bewoners. In een normale woonwijk wordt het onderhoud van faciliteiten door de gemeente geregeld.

Solitaire recreatiewoningen

Dit zijn recreatiewoningen 'alleenstaand' buiten een park. Niet zelden zijn deze bouwsels als houten vakantiehuisjes begonnen. In toenemende mate zijn deze houten huisjes vervangen door moderne recreatiewoningen van steen, die zich niet of nauwelijks nog onderscheiden van reguliere woningen. Een volkomen legaal proces, waar een gemeente niets tegenin kan brengen, omdat een bouwvergunning uitsluitend aan het bestemmingsplan getoetst kan worden. Solitaire recreatiewoningen zijn veelal gelegen in natuur gebieden, agrarische gebieden en zelfs in gebieden bestemd voor wonen. Volgens H. Voogd is er vanuit ruimtelijk oogpunt geen reden om een solitaire recreatiewoning, die sinds jaar en dag permanent bewoond wordt, niet als "reguliere" woning te bestemmen. Solitaire recreatiewoningen zijn vrij eenvoudig met het bouwbesluit te controleren en zolang niet gesitueerd in natuurlijk gebied, planologisch geschikt. Beheertechnisch is er aan deze recreatiewoningen meestal weinig aan te merken, dit omdat de omliggende

woningen er doorgaans voor hebben gezorgd dat aan de gestelde voorwaarden is voldaan. (Voogd, Herziening nodig van beleid recreatiewoningen, 2003) (Voogd, De toeristisch-economische impact van niet-commerciële recreatiewoningen, 2005)

Voor het beleid dat gemeenten moeten maken ten aanzien van permanent bewoonde recreatiewoningen geldt dat alleen niet-commerciële recreatieparken en solitaire recreatiewoningen onder het beleid vallen.

3.2 Definitie permanente bewoning

Recreatieverblijven zijn bedoeld om mensen gelegenheid te geven vrij te recreëren, te ontspannen en van de natuur, landschap en de rust te kunnen genieten zonder dat er sprake is van een permanent verblijf van die mensen.

Bij bewoning van recreatieverblijven gaat het om de strijdigheid van de activiteit met het geldende bestemmingsplan waarbij de bestemming als 'recreatie' is aangeduid. Kenmerkend voor het bewonen van het recreatieverblijf is het hebben van het feitelijke hoofdverblijf op die plaats. Degenen die in een recreatieverblijf bezitten, dienen daarom elders over een hoofdverblijf te beschikken waar wel daadwerkelijk een woonbestemming geldt.

Voor het vaststellen waar iemand woont, is het aantal dagen of nachten dat iemand achtereenvolgend in een recreatieverblijf mag doorbrengen niet het enige criterium. Er moet daadwerkelijk sprake zijn van een hoofdverblijf. Hiervan is alleen sprake als het geheel van omstandigheden als 'wonen' wordt beschouwd (dagelijks van en naar het werk gaan, nachtrust, maaltijden, ontvangen van post, ontvangen van bezoek, kinderen naar school brengen, etc.). Als iemand beschikt over meerdere adressen of geen adres heeft, kan het aantal overnachtingen doorslaggevend zijn. Over het algemeen is dit alleen moeilijker te bepalen als het koppelen van onrechtmatige bewoning aan het hebben van het hoofdverblijf. Overschrijding van de maximale verblijfsduur moet namelijk worden aangetoond door het aantal dagen en nachten te tellen dat iemand in een recreatieverblijf heeft doorgebracht. Bij het hebben van een hoofdverblijf mag het niet gaan om een zogenaamd postadres of 'papieren' adres maar om een feitelijke thuishaven. Zijn er meerder adressen waar iemand woont, dan geldt het adres waar naar redelijke verwachting gedurende een halfjaar tenminste 2/3 van de tijd als woonruimte in gebruik heeft. Er is ook sprake van permanente bewoning wanneer men bijvoorbeeld 's zomers in een recreatieverblijf woont en 's winters in Spanje overwintert en in Nederland verder geen zelfstandige legale woonruimte heeft⁷. Bovendien wordt er algemeen vanuit gegaan dat het recreatieverblijf als hoofdverblijf wordt gebruikt indien de gebruiker niet kan aantonen dat hij een ander woonadres heeft en elders ingeschreven is in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA).⁸

3.2.1 Legaliseren

Het permanent bewonen van een recreatiewoning is in strijd met de bestemming 'recreatie'. 'Legaliseren' betekent een aanpassing van de norm. Legalisatie van onrechtmatige bewoning houdt in dat het bestemmingsplan wordt gewijzigd van 'recreatie' naar een woonbestemming. Het wonen in de betreffende woning of op het betreffende grondgebied is daarmee niet langer in strijd met het bestemmingsplan. Voor een volledige uitleg van de beleidskeuze legalisatie zie paragraaf 7.1.

3.2.2 Gedogen

Een gedoogbeschikking is een schriftelijk besluit van het college van burgemeester en wethouders, het houdt in dat zij afzien van handhaving van de overtreding. In die zit wordt de onrechtmatige situatie toegestaan. Dit kan schriftelijk, maar ook stilzwijgend. Voor een volledige uitleg van de beleidskeuze gedogen zie paragraaf 7.2.

⁷ Als betrokkene kan aantonen dat hij zijn hoofdverblijf elders (in het buitenland) heeft, gaat de gemeente ervan uit dat de recreatiewoning wordt gebruikt overeenkomstig de bestemming recreatie. Op deze wijze wordt aangesloten bij de jurisprudentie over inschrijving in de GBA als aanwijzing dat iemand onrechtmatig in een recreatieverblijf woont. De omstandigheid dat iemand is ingeschreven in de GBA op het adres van het recreatieverblijf, levert voldoende vermoeden van bewoning op. Het is aan betrokkene om dit vermoeden te ontcrachten, door dit met feiten te onderbouwen.

⁸ definitie in navolging van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (Wgbo)

3.2.3 Handhaven

Het permanent bewonen van een recreatiewoning is in strijd met de bestemming 'recreatie'. Tegen strijdigheden met het bestemmingsplan dient in beginsel handhavend te worden opgetreden. Onder 'handhaven' wordt verstaan het, zonodig door middel van sancties, afdwingen van naleving van de overtreden rechtsregel(s). Voor een volledige uitleg van de beleidskeuze handhaven zie paragraaf 7.5.

3.3 Definitie permanente bewoners

Het is niet mogelijk een stereotype van de (onrechtmatige) bewoner van een recreatieverblijf te geven. Het is een diverse groep personen. Enkele landelijke voorbeelden van personen, die (tijdelijk) in een recreatieverblijf wonen zijn :

- Mensen (jongeren) die in korte tijd een woonruimte nodig hebben tot zij een reguliere woning kunnen kopen of huren. Het gaat hier dus meestal om een korte periode. Het vrijkomende recreatieverblijf kan dan weer opnieuw permanent worden bewoond (doorstroomfunctie, toegestaan door de gemeente, bewoner(s) ingeschreven in GBA).
- Voor mensen van elders die zich in de gemeente willen vestigen kan een tijdelijke bewoning van een recreatiewoning een oplossing zijn tot zij een reguliere woning kunnen kopen of huren;
- Mensen die in de problemen zijn geraakt (scheiding, inkomstenverlies);
- Mensen (in het bijzonder ouderen/gepensioneerden/utters) die permanent willen genieten van de voordelen van het "buiten wonen";
- Mensen die in het buitenland verblijven en in Nederland gedurende een beperkte periode of af en toe verblijf willen houden;
- Tijdelijke (buitenlandse) werknemers/arbeidsmigranten.^{9 10}

Nu kernbegrippen die in deze scriptie aan de orde zijn duidelijk zijn uitgelegd wordt het theoretisch kader vervolgd door de ruimtelijke ordening in Nederland te beschouwen tot aan het bestemmingsplan 'recreatie'. Het begrip decentralisatie wordt besproken en enkele algemene beginselen van behoorlijk bestuur komen aan bod. Om het theoretisch kader te besluiten wordt een filosofische kanttekening geplaatst bij de wetten en regelgeving van het openbaar bestuur.

⁹ Een bijzonder groep bewoners van recreatieverblijven zijn de tijdelijke (buitenlandse) werknemers. Zij hebben behoefte aan goede, betaalbare en verantwoorde huisvesting, leegstaande recreatieverblijven voorzien veelal in deze behoefte. De VROM-Inspectie geeft in een boekje over de huisvesting van buitenlandse werknemers aan dat als gemeenten dit willen toestaan, óf een wijziging van de bestemming plaats moet vinden óf een (tijdelijke) ontheffing moet worden verleend. Zoals ook het geval is bij Nederlandse bewoners van recreatiewoningen. Dit boekje is in strijd met de handreiking 'Ruimte voor arbeidsmigranten' die de VROM-Inspectie in september 2008 uitbracht. Uit deze handreiking blijkt dat VROM thans toestaat dat buitenlandse werknemers tijdelijk in recreatiewoningen wonen. De arbeidsmigranten gebruiken de recreatiewoning niet als hoofdverblijf maar ook niet recreatief.

¹⁰ kamerstukken: Vragen van het lid Van Leeuwen aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over huisvesting van Polen in recreatiewoningen, Handelingen 2008-2009, nr. 7, Tweede Kamer, pag. 396-397, datum vergadering: 30-09-2008, <http://ikregeer.nl/document/HAN8331A05>.

4. Ruimtelijke Ordening

Wonen, recreatie en natuur zijn functies waarmee de ruimte in Nederland gevuld kan worden. Door de schaarse ruimte in ons land komen deze functies regelmatig met elkaar in conflict. Waarom zou een recreatiewoning wel in een natuurgebied mogen staan, en een 'gewone' woning niet? Waarom kan een recreatiegebied niet zomaar bestemd worden als nieuwe woonwijk? Soms kunnen functies wél in evenwicht met elkaar de ruimte delen. Soms moeten maatregelen getroffen worden om een recreatie bestemming te kunnen omzetten in een woonbestemming zodat bijvoorbeeld voldaan wordt aan bouweisen en milieuwetgeving: denk aan ontsluitingswegen, geluidshinder en woningisolatie.

Om beter te begrijpen welke afweging gemaakt wordt om al dan niet een recreatiebestemming te wijzigen naar een woonbestemming, moet in eerste instantie de ruimtelijke ordening nader worden toegelicht. Het beleid omtrent recreatiewoningen is een onderdeel van de ruimtelijke ordening. De overheid, als drager van ruimtelijke plannen, voert een actief ruimtelijk beleid om slechte ruimtelijke ontwikkelingen tegen te gaan. Het veranderen van bestaande ruimtelijke functies en de beïnvloeding van verhoudingen tussen functies is een beleidsopgave voor de nationale overheid, maar ook van lagere overheden. In dit hoofdstuk wordt een algemeen beeld van de ruimtelijke ordening gegeven. De doorwerking van ruimtelijke plannen naar lagere overheidsniveaus doormiddel van structuurvisies wordt besproken, net als de Wet op de ruimtelijke ordening (Wro). Vervolgens wordt het bestemmingsplan, als centraal instrument tegen permanente bewoning van recreatiewoningen, nader toegelicht. Tot slot wordt het begrip 'decentralisatie', welke een belangrijke rol speelt in de ruimtelijke ordening en in het recreatiewoningen beleid, uitgelegd en op toepassing gezien. Ook komen enkele 'algemene beginselen van behoorlijk bestuur' aan bod, die een rol spelen in het recreatiewoningen beleid. Om het theoretisch kader te besluiten wordt een filosofische kanttekening geplaatst bij de wetten en regelgeving van het openbaar bestuur.

4.1 Opbouw van de ruimtelijke ordening in Nederland

Ruimtelijke Ordening is een proces waarmee de ruimte planmatig wordt benut en ingericht. Het begrip kan worden omschreven als het bewust interveniëren in de ruimtelijke orde via fysieke maatregelen en regelgeving om ruimtelijke kwaliteiten te behouden en waar mogelijk te verbeteren (Voogd, Facetten van de planologie, 2006). Een voorbeeld van regelgeving is een bestemmingsplan, waarin richtlijnen ten aanzien van mogelijke bestemmingen van de grond zijn geformuleerd. Een voorbeeld van een fysieke maatregel is het beter isoleren van een dak om te kunnen voldoen aan de richtlijnen in het bestemmingsplan.

Ruimtelijke plannen en de bestaande ruimtelijke situatie worden in Nederland door Rijk, provincies en gemeenten samen in één structuurvisie opgesteld. Een structuurvisie is een strategisch beleidsdocument over de ruimtelijke ontwikkelingen in een bepaald gebied. Hierin wordt bijvoorbeeld aangegeven welk grondgebied bestemd wordt voor natuur, recreatie of wonen. Ook toekomstige doelen worden in de structuurvisie aangegeven. Kort gezegd: Welke functie waar mogelijk is en onder welke voorwaarden. De structuurvisie is een nieuw beleidsdocument en bestaat sinds de nieuwe Wet op de ruimtelijke ordening (Wro) van 2008. Voorheen werd de ruimtelijke ordening in Nederland per overheidsniveau apart bepaald doormiddel van drie beleidsdocumenten: de planologische kernbeslissingen (Rijksoverheid), streekplannen (provinciale overheden) en bestemmingsplannen (gemeenten). Tegenwoordig gebeurt dat gezamenlijk in de structuurvisie.

Beleidsdoelen uit de nieuwe structuurvisie hebben geen juridische status, maar een zelfbindend en richtinggevend document. Hierin worden streekplangebieden en grote bestemmingsplannen in hun onderlinge samenhang gezien. Plannen worden juridisch vastgelegd en gerealiseerd door middel van het bestemmingsplan, welke beschrijft wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren. De gemeente stelt in principe zelf de geldende bestemmingsplannen op. Rijk en provincie kunnen gemeenten daarbij wel algemene wetten en regels voorschrijven, die de gemeente in acht moet nemen. Als er sprake is van 'grote' plannen, buiten de verantwoordelijkheid van

gemeenten, dan kunnen Rijk en provincie zelf een bestemmingsplan vaststellen welke het gemeentelijke bestemmingsplan overruled: het inpassingsplan. (Voogd, 2006)

De ruimtelijke ordening vindt haar uitwerking dus op drie verschillende niveaus (Voogd, 2006, pp. 89-91):

- De regering bepaalt het ruimtelijke beleid op **nationaal niveau**. De coördinatie hiervan is in handen van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Het Rijk beschrijft in een algemene structuurvisie kort gezegd waar er gebouwd kan worden, waar het groen moet blijven en wie beslissingsbevoegdheid heeft. Ook kunnen zij een aantal algemeen geldende wetten en regels vaststellen in de Wro. Verder moet het Rijk de plannen van de provincie aan hun structuurvisie toetsen. Dit gebeurt door toezicht te houden op de doorwerking van het rijksbeleid in de plannen en beslissingen van lagere overheden. Met het houden van toezicht is de VROM-Inspectie belast.
- Op **provinciaal niveau** bepalen Provinciale Staten het ruimtelijke beleid. Gedeputeerde Staten (GS) bereiden dit beleid via plannen en nota's voor. Door middel van Provinciale Ruimtelijke Structuurvisies (PRSV) worden de plannen voor hun grondgebied beschreven. Soms worden er ook interprovinciale structuurvisies gemaakt. In hun structuurvisie (voorheen in streekplannen) geven provincies bovendien een strategisch beleid voor de gemeenten aan. Een gemeente kan daar alleen van afwijken indien er een goede motivering voor is. Om dit te controleren toetst de Provincie de plannen van de gemeente aan hun structuurvisie.
- Op **gemeentelijk niveau** wordt het ruimtelijke beleid vastgesteld door de Gemeenteraad. Burgemeester en Wethouders (B&W) zijn belast met de voorbereiding van de plannen en nota's. In gemeentelijke structuurvisies worden de plannen voor haar grondgebied opgesteld. Soms worden er ook intergemeentelijke structuurvisies gemaakt. De gemeente stelt verder de geldende bestemmingsplannen op. Hierin is vastgelegd wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren. Het bestemmingsplan is een Algemeen Verbindend Voorschrift (AVV), en is juridisch bindend: het geldt zowel voor burgers, bedrijven als voor de gemeente zelf.

De ruimtelijke ordening wordt in Nederland met ingang van 1 juli 2008 formeel bepaald door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Deze is uitgewerkt in het nieuwe Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro) (www.VROM.nl). De oude wetgeving (WRO en BRO, met hoofdletters) is in de nieuwe wetgeving op een aantal punten herzien. Zo wordt volgens de nieuwe Wro strategisch omgevingsbeleid in structuurvisies vastgelegd. Het juridisch bindende, normstellende beleid wordt vastgelegd in bestemmingsplannen en in algemeen verbindende voorschriften van provincies en Rijk. Regels over de totstandkoming van ruimtelijke plannen werden voorheen door planologische kernbeslissingen, streekplannen en bestemmingsplannen geregeld. Wat de nieuwe Wro vooral probeert te realiseren is het besluitvormingsproces voor de ruimtelijke ordening te vereenvoudigen in vergelijking met de oude WRO. Aan de nieuwe Wro liggen daarom een aantal uitgangspunten ten grondslag (Voogd, Facetten van de planologie, 2006). Deze zijn:

- Decentralisatie: 'decentraal wat kan, centraal wat moet';
- Deregulering: 'minder regels, minder administratieve lasten';
- Uitvoeringsgerichtheid: 'meer aandacht voor de uitvoering van bestaand beleid, dan voor her telkens opnieuw opstellen van beleid'.

De decentralisatie ideologie (paragraaf 4.4) vindt zijn doorwerking overduidelijk in de nieuwe Wro. Gemeenten stellen namelijk zelf hun geldende bestemmingsplannen op, zoals hierboven kort is vermeld. Daarnaast zijn er volgens de Wro twee soorten van normstellende bevoegdheden voor de provincies en het Rijk om tot een harmonieus en gezamenlijk beleid te komen:

- Provincies en het Rijk zijn bevoegd om, in het geval dat provinciale of landelijke belangen in het geding zijn, bestemmingsplannen of onderdelen vast te stellen (d.m.v. het inpassingsplan) of te wijzigen;
- Provincies en het Rijk zijn bevoegd om door middel van een verordening respectievelijk een algemene maatregel van bestuur (AmvB) algemene of specifieke eisen te stellen aan de planologische besluiten van lagere overheden. Rijk en de provincies hebben bovendien de mogelijkheid om de gemeenteraad aanwijzingen te geven om een bestemmingplan aan te passen overeenkomstig de in de aanwijzing gegeven voorschriften omtrent de inhoud van dat bestemmingsplan (zogenoemd aanwijzingsbevoegdheid).

De ruimtelijke ordening wordt in Nederland formeel bepaald door de nieuwe Wro. Ruimtelijke plannen en de bestaande ruimtelijke situatie worden volgens de Wro in Nederland door Rijk, provincies en gemeenten samen in één structuurvisie opgesteld. Plannen worden daarnaast juridisch vastgelegd en gerealiseerd door middel van het bestemmingsplan, welke beschrijft wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren. Om dit te verduidelijken wordt in de volgende twee paragrafen dieper ingegaan op de structuurvisie en het bestemmingsplan.

4.2 Structuurvisie

Rijk, provincie en gemeente moeten ieder een structuurvisie opstellen. In de structuurvisies leggen de overheden hun ruimtelijk beleid neer. Het gaat dus eigenlijk om een beleidsdocument. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro) zijn geen ruimtelijke eisen gesteld aan een structuurvisie en er is ook geen juridisch bindende doorwerking naar lagere overheden, het bindt alleen de vaststellende overheid (zelfbinding). Omdat de nieuwe Wro een aantal doelen heeft gesteld heeft de structuurvisie, in het kader van deregulering, zo weinig mogelijk procedures. Als alle overheden hun structuurvisie hebben opgesteld worden deze samengevoegd in één nationale structuurvisie. De Provincie toetst de plannen van de gemeenten aan hun structuurvisie, de Nationale overheid toetst de plannen van de Provincies aan hun structuurvisie. Zodra de structuurvisies van alle overheden is samengesteld in één nationale structuurvisie, vormt zij de basis voor het ruimtelijke beleid van de alle betrokken overheden.

De structuurvisie die het Rijk opstelt is te beschouwen als de Follow-up van de planologische kernbeslissing (pkb) als de procedure waarmee structuurschetsen, structuurschema's en ruimtelijke beleidsnota's werden vastgesteld. De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) is verplicht voor het hele land één of meer structuurvisies vast te stellen in het belang van een goede nationale ruimtelijke ordening. Deze structuurvisie bevat naast locatie de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling en de wijze van verwezenlijking. (art.2.3Wro)

De Wro legt aan provinciale staten de verplichting op voor de hele provincie één of meer structuurvisies vast te stellen in het belang van een goede provinciale ruimtelijke ordening. Daarmee lijkt de structuurvisie de opvolger te zijn van het provinciale streekplan uit de vorige WRO. De structuurvisie bevat, net als bij de nationale overheid, naast locatie de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, de hoofdzaken van het te voeren beleid en de wijze van verwezenlijking. (art.2.2 Wro)

Uitgangspunten voor ontwikkelingen in de gemeente worden aangegeven doormiddel van de gemeentelijke structuurvisie. Een gemeentelijke structuurvisie is een plan op hoofdlijnen. Het vormt het kader voor gewenste ruimtelijke en economische ontwikkelingen in de gemeenten. Ook wordt in de Structuurvisie opgenomen waar en onder welke randvoorwaarden de ontwikkelingen mogelijk zijn. Plannen worden op gemeentelijk niveau vaak eerst vanuit milieuoogpunt bekeken door middel van de bekende MER beoordeling voor zij in de structuurvisie opgenomen worden. Het doel hiervan is om bij de besluitvorming over plannen en programma's het milieu een volwaardige plaats te geven, met het oog op de bevordering van een duurzame ontwikkeling.

De samengestelde nationale structuurvisie vormt de basis voor het ruimtelijke beleid van de alle betrokken overheden. De ontwikkelingen uit de structuurvisie worden vervolgens doorvertaald en uitgewerkt in bestemmingsplannen, strategische programma's en beleidsplannen. Het bestemmingsplan is hiervan de belangrijkste omdat deze als enige juridisch bindend is en de gewone burger hiermee rechtstreeks in aanraking komt. (Voogd, Facetten van de planologie , 2006, pp. 91,92)

4.3 Bestemmingsplannen

Het bestemmingsplan is het centrale instrument van de ruimtelijke ordening. Dit beleidsdocument beschrijft wat er met de ruimte in een bepaalde gemeente mag gebeuren. Voor een woning of het terrein waarop de woning is gelegen geldt dat het vigerende bestemmingsplan of de bouwvergunning bepaalt welke bestemming de woning kent. Het permanent bewonen van recreatiewoningen is in bestemmingsplannen niet toegestaan. Dit komt omdat het strijdig is met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'.

Het bestemmingsplan is in de Wro het centrale instrument van de ruimtelijke ordening en als enige juridisch bindend. Het bestemmingsplan beschrijft wat er met de ruimte in Nederland mag gebeuren en geeft dus aan hoe we de grond en de gebouwen die erop (kunnen) staan mogen gebruiken. De bevoegdheid daarvoor ligt in eerste instantie bij de gemeenten. De gemeente is verplicht om bestemmingsplannen op te stellen voor het hele grondgebied. Bij het opstellen van bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met de structuurvisie voor dat gebied.¹¹ Het bestemmingplan dient iedere 10 jaar te worden verlengd of geactualiseerd. Naast de gemeente kunnen zowel Rijk als provincie een bestemmingsplan opstellen. Maar zij kunnen dit alleen als er sprake is van nationale of provinciale belangen.

Dit plan is de enige plansoort in de ruimtelijke ordening dat de burger rechtstreeks bindt. Het geeft daarmee rechtszekerheid aan de belanghebbenden voor een zodanig gebied. Als iemand in Nederland iets wil bouwen is vrijwel altijd een bouwvergunning nodig, zoals geregeld in de woningwet. Als het bouwplan een woning, groot bouwwerk of een ingrijpende verbouwing betreft, toetst de gemeente of het bouwplan past in het ter plaatse geldende bestemmingsplan. Mocht dit niet zo zijn dat moet of het bouwplan aangepast worden, of het bestemmingsplan worden gewijzigd, of een vrijstelling worden verleend. Om een van deze opties uit te voeren zijn voorwaarden gesteld aan de woning of het grondgebied, deze voorwaarden zijn te vinden in de Wro en de Bro. (Voogd, Facetten van de planologie, 2006, pp. 92-107)

4.4 Decentralisatie ideologie

Decentralisatie houdt in dat overheidstaken door het laagste overheidsniveau worden vormgegeven en uitgevoerd, waardoor er minder centraal wordt geregeld. Decentralisatie heeft in de laatste jaren veel invloed gehad op het openbaar bestuur in Nederland. Het idee van decentralisatie begint al een aantal jaren aan support te winnen, in de nieuwe Wro is decentralisatie dan ook opgenomen als uitgangspunt: 'decentraal wat kan, centraal wat moet'. Met deze stelling als uitgangspunt vindt de decentralisatie ideologie overduidelijk zijn doorwerking in de wetten en regels van de nieuwe Wro.

Ook in de wetten en regels in de nieuwe Wro waarmee het recreatiewoningen beleid wordt vormgegeven speelt de decentralisatie ideologie een grote rol. Het beleid wordt terug gegeven aan het laagste overheidsniveau, de gemeente. Het probleem met het recreatiewoningenbeleid zit hem in twee zaken: het bestemmingsplan, waarin de regels van de bestemming 'recreatie' staan opgesteld; en het handhaven van het bestemmingsplan, zodat overtredingen worden voorkomen. Er zijn veel taken waarvoor de gemeente het bevoegd orgaan is, het opstellen, uitvoeren en handhaven van de geldende bestemmingsplannen is één van die taken. Het beleid met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen is alleen daarom al volgens de overheid de verantwoordelijkheid van gemeenten omdat het hier in beginsel gaat om naleving van het bestemmingsplan. Ook heeft de overheid aangegeven dat gemeenten het beste inzicht hebben in ondermeer de ruimtelijke aspecten en de belangen van de betrokken bewoners. *"De gemeente is bij uitstek de instantie die een goede belangenafweging kan maken"* (Ministerie van VROM, januari 2009). Het recreatiewoningenbeleid wordt daarom sterk gedecentraliseerd uitgevoerd. Dit betekent dat de uiteindelijke beoordeling bij gemeenten wordt neergelegd en elke gemeente zelf beleid mag vormen hoe met de permanente bewoning van recreatiewoningen wordt omgegaan.

Zoals ook al in de probleemstelling is aangekaart, verklaart het gedecentraliseerd uitvoeren van het recreatiewoningen beleid de verschillende beleidsaannames tussen gemeenten en dus waarom er in overeenkomstige gevallen verschillend wordt besloten. Grondslag hiervoor is te vinden in de Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur.

¹¹ In de oude WRO gold deze verplichting alleen voor de gebieden buiten de bebouwde kom.

4.5 Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's)

Algemene Beginselen van Behoorlijk Bestuur (abb's) zijn ontstaan uit jurisprudentie om de gedragsregels van de overheid ten opzichte van de burger te regelen. In het opstellen en uitvoeren van het recreatiewoningen beleid gelden deze abb's ook, en twee in het bijzonder: het motiveringsbeginsel en het gelijkheidsbeginsel (Pennarts, 2008).

Het motiveringsbeginsel geeft aan dat de overheid zijn besluiten goed moet motiveren: de feiten moeten kloppen en de motivering moet logisch en begrijpelijk zijn (art. 3:4 Awb). De beleidskeuze van gemeenten met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen moet zijn bepaald door een afweging van de belangen die rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken. Welke belangen er moeten worden betrokken en welk gewicht moet worden toegekend aan deze belangen wordt echter niet voorgeschreven. Artikel 3:4 in het Algemeen wetboek geeft slechts aan *dat* het bestuursorgaan bij de besluitvorming belangen moet afwegen. Het resultaat van de belangenafweging moet evenredig zijn met de beleidskeuze die de gemeente nadien maakt. In geval van een onredelijke belangenafweging of beleidskeuze is er sprake van willekeur. Willekeur is bij de wet verboden. Om een goede beleidskeuze te maken met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen zijn gemeenten bij uitstek de instantie die volgens de rijksverheid een *goede belangenafweging* kan maken. Deze verplichte belangenafweging komt in deze scriptie aan bod als één van de invalshoeken die wordt onderzocht om de factoren die de beleidskeuze van gemeenten te verklaren boven water te brengen.

Het gelijkheidsbeginsel geeft aan dat de overheid gelijke gevallen op gelijke wijze moet behandelen: *"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld"* (art. 1 grondwet). Het gelijkheidsbeginsel heeft naast persoonlijke rechten en vrijheden echter ook een andere belangrijke rol. Het beginsel eist dat het bestuur stelselmatig handelt. In algemene zin betekent het gelijkheidsbeginsel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen. De eis dat een bestuursorgaan een consistent beleid voert heeft betrekking op het eigen door het bestuursorgaan gekozen en/of vastgestelde beleid. Gemeente X is hierdoor vrij om eigen beleid vast te stellen (ook vrij om al of niet een specifieke verordening vast te stellen) en is daarbij niet gebonden aan het beleid van buurgemeente Y. Binnen gemeente X moeten gelijke gevallen wel gelijk worden behandeld. Het probleem met het recreatiewoningenbeleid is dat verschillende recreatieparken en daarmee verschillende omstandigheden, zoiezo niet gelijk zijn. De besluitvorming per gemeente kan dan ook per geval verschillen. De regering beschouwt dit niet als onrechtvaardig (Ministerie van VROM, januari 2009). Het gelijkheidsbeginsel wordt uitvoerig besproken in de reflectie op deze scriptie.

4.6 Filosofische kanttekening

In deze paragraaf wordt een filosofische kanttekening geplaatst aan de regelgeving van onze maatschappij. De 'agency structure theory' van A. Giddens wordt besproken waarin de dualiteit van gedrag en regelgeving naar voren komt. Volgens deze theorie wordt gedrag mogelijk gemaakt door regels, maar worden regels ook gemaakt door gedrag. We maken regels want anders komen er problemen in de maatschappij, dan loopt het openbaar verkeer van mensen in de soep, maar die regels zijn nooit definitief, of universeel, het is altijd een tijdelijke afspraak die we met elkaar hebben gemaakt.

Een groot deel van het sociale leven wordt beheerst door regels, de regels van de wet, regels voor de Nederlandse staat en regels voor beleidsvorming. Maar de Nederlandse maatschappij wordt ook gekarakteriseerd door invloeden van onderliggende structuren (De agency structure theorie van A. Giddens). Onderliggende structuren bepalen mede het regulatieve milieu in onze maatschappij. Binnen een regulatief milieu zijn handelingen mogelijk, maar het regulatief milieu wordt ook door handelingen gemaakt, aangepast en ontdoken. De maatschappelijke structuur van onze omgeving is daarom zowel het medium als de uitkomst van het individuele handelen. Zij legt enerzijds beperkingen op maar maakt anderzijds het individuele handelen binnen de maatschappij mogelijk waardoor dingen in de wereld om hem heen veranderen. Regels zijn slechts voorschriften voor het handelen en zijn pas geldig als ze als zodanig door de betrokkenen wordt opgevat, aanvaard en opgevolgd. Regels zijn in die zin pas geldig als ze worden afgedwongen en dus gehandhaafd. Sommige regels worden niet nageleefd, denk aan het feit dat je volgens de regels niet mag fietsen in een winkelstraat, als er geen controlerende agent staat, doet iedereen het toch. (Berselaar, 2003)

Het permanent bewonen van recreatiewoningen is ook onderhevig aan invloeden van onderliggende structuren. Volgens ons juridisch systeem is het permanent bewonen van recreatiewoningen niet toegestaan, maar omdat de regel niet gehandhaafd werd/wordt, deed/doet iedereen het toch. De onderliggende structuren bepaalden dat wonen op de bestemming aangemerkt als 'recreatie' mogelijk was, slechts omdat het verbod op permanente bewoning niet werd afgedwongen. Met andere woorden: de *regelgeving* was niet het probleem dat leidde tot de illegale bewoning van recreatieverblijven, maar de *uitvoering* door het onvoldoende handhaven van de regels.

Als alle illegaal bewoonde recreatiewoningen gehandhaafd moeten worden leidt dit volgens minister Dekker alleen tot moeizame en ingrijpende trajecten. Daarom heeft 'zij' de regelgeving hier en daar aangepast zodat de uitvoering van de regels wel haalbaar zou worden¹². Dit zou een voorbeeld kunnen zijn van de Agency Structure Theory van A. Giddens omdat onze onderliggende maatschappelijke structuren mede bepalen dat de oude regels worden aangepast, nieuwe regels worden gemaakt en in de toekomst (waarschijnlijk) opnieuw zullen worden ontdoken als niet deze niet actief worden afgedwongen (en dus gehandhaafd), waardoor de regels opnieuw moeten worden aangepast, etc.

Volgens deze theorie wordt gedrag mogelijk gemaakt door regels, maar worden regels ook gemaakt door gedrag. We maken regels want anders komen er problemen in de maatschappij, maar die regels zijn nooit definitief, of universeel, het is altijd een tijdelijke afspraak die we met elkaar hebben gemaakt. In principe kunnen we altijd van de regels afwijken in individuele gevallen omdat regelgeving nou eenmaal een tijdelijke afspraak is. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's) proberen bijvoorbeeld ook via harde uitspraken regelgeving centraal te stellen. Maar ook deze regelgeving is maar een tijdelijke afspraak, in feite en menselijk verzinsel. De maatschappij is altijd aan veranderingen onderhevig, door harde regels te maken wordt na een tijdje misschien eerder de regel gevolgd als de wijze waarop de maatschappij zich ontwikkeld. De permanente bewoning van recreatiewoningen ook. Vroeger toen recreatiewoningen nog kleine houten hutjes waren, was het onderscheid in de regelgeving (bestemmingsplan) tussen recreatiewoningen en gewone woningen misschien nog te begrijpen. Inmiddels is dat veranderd, recreatiewoningen lijken steeds meer op gewone woningen en voldoen vaak ook aan de eisen van een reguliere woning. Toch proberen we nog uit alle macht nog de regels te volgen die zeggen dat er niet permanent in recreatiewoningen gewoond mag worden. Als we jaren verder zijn komen we misschien eindelijk tot het besef dat deze regelgeving niet langer opgaat.

¹² Door het bestemmingsplan van permanent bewoonde recreatiewoningen om te zetten naar gewone woningen of door het verstrekken van persoonlijke gedoogbeschikkingen aan de bewoners.

Conclusie Theoretisch Kader

Recreatiewoningen zijn alle *woningen* die zijn gelegen op grond met de bestemming 'recreatie'. Het juridische probleem van de permanente bewoning van recreatiewoningen ontstaat door de strijdigheid van de activiteit met het geldende bestemmingsplan 'recreatie'. Bewoners van recreatiewoning dienen elders over een hoofdverblijf te beschikken waar een woonbestemming geldt. Kenmerkend voor het bewonen van het recreatiewoning is het hebben van het feitelijke hoofdverblijf op die plaats.

Recreatiewoningen zijn gebouwen die voldoen aan alle criteria uit het bouwbesluit die ook gelden voor 'gewone' woningen en waarvoor een bouwvergunning is vereist. Er is een verschil op te maken uit het feit dat recreatiewoningen niet geschikt hoeven te zijn voor bewoning gedurende het gehele jaar, beheertechnische aspecten zijn tengevolge minder strikt.

Gemeenten moeten beleid opstellen, hoe met de permanente bewoning van recreatiewoningen wordt omgegaan: handhavend, gedogend of legaliserend. Voor het beleid dat gemeenten moeten maken ten aanzien van permanent bewoonde recreatiewoningen geldt dat alleen niet-commerciële recreatieparken en solitaire recreatiewoningen onder het beleid vallen.

Het recreatiewoningenbeleid is een onderdeel van de ruimtelijke ordening. De ruimtelijke ordening wordt in Nederland met ingang van 1 juli 2008 formeel bepaald door de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro). Een belangrijk uitgangspunt in de Wro is: '*decentraal van kan, centraal wat moet*'. Bestemmingsplannen, welke als enige juridisch bindend zijn, worden daarom zoveel mogelijk op gemeentelijk niveau opgesteld. Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet wel rekening worden gehouden met de structuurvisie voor dat gebied. In de structuurvisies leggen de overheden hun ruimtelijk beleid en toekomstige plannen neer, dat vervolgens vertaald wordt naar lagere overheden. Regels hiervoor zijn in de Wet ruimtelijke ordening (Wro) opgesteld. De ontwikkelingen uit de structuurvisie worden vervolgens doorvertaald en uitgewerkt in bestemmingsplannen, strategische programma's en beleidsplannen. Bij het opstellen van een bestemmingsplan moet dus rekening worden gehouden met de gemeentelijke en provinciale structuurvisie.

Het bestemmingsplan is het centrale instrument tegen permanente bewoning van recreatiewoningen. Juridisch gezien bepaalt het vigerende bestemmingsplan of de bouwvergunning de bestemming van de woning of het terrein waarop de woning is gelegen. Voor het permanent bewonen van een recreatiewoning geldt dat dit in het bestemmingsplan niet is toegestaan. Dit komt door de strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'. Omdat veel eigenaren van recreatiewoningen permanent in de woning wonen (en dit meestal al jaren doen), zijn veel juridische problemen ontstaan. Het oplossen van de problemen omtrent het permanent bewonen van recreatiewoningen heeft een nationale discussie teweeg gebracht. Er zijn door de jaren heen veel argumenten aangedragen zowel vóór als tegen permanente bewoning. In hoofdstuk 5 wordt dit nationale debat nog eens naar voren gebracht. Ook heeft deze discussie gezorgd voor veranderingen in het beleid omtrent recreatiewoningen. Niet alleen is er een nieuwe Wro gekomen, maar de problemen betreft recreatiewoningen hebben de totstandkoming van deze nieuwe Wro mede bepaald. In hoofdstuk 6 komt dan ook naar voren hoe recente geschiedenis heeft geleid tot nationale beleidsveranderingen en hoe dit zijn uitwerking vind in de nieuwe Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.



Deel B Context

Recreatiewoningenpark
Lindenbergh
te Ommen

Inleiding Context

Behalve een theoretische uitleg van deze scriptie kent het recreatiewoningen beleid ook een context. Om een achtergrond te geven aan het empirisch onderzoek wordt in dit deel van deze scriptie het onderwerp permanente bewoning recreatiewoningen in context geplaatst. Ook verdient het huidige beleid enige achtergrond, de toepassing van het beleid en de staat van uitvoering tot nu toe (2009), komen daarom ook aan bod.

Ten eerste wordt een overzicht gegeven van de discussie omtrent de permanente bewoning, met recht een nationaal debat te noemen (hoofdstuk 5). Het doel van dit hoofdstuk is om een achtergrond te geven aan de belangenafweging van de onderzoeksgemeenten die in het empirisch deel van deze scriptie naar voren komen. In de verplichte belangenafweging voorafgaand aan beleidskeuze maken gemeenten soms gebruik van argumenten die door planologische deskundigen niet als geldig worden gezien. Het hoofdstuk heeft zijn vorm gekregen door het bestuderen van bibliografieën van de twee meest bediscussieerde deskundigen op dit gebied: wijlen prof. H. Voogd: als Hoogleraar Planologie en Stadsgeografie heeft hij verschillende onderzoeken gedaan en publicaties geschreven over de permanente bewoning van recreatiewoningen; en prof. H. Priemus: als Hoogleraar Volkshuisvesting heeft hij onderzoek en advies gegeven op het gebied van recreatiewoningen. Beide professoren hebben de belangrijkste argumenten die worden aangedragen door overheidsinstanties voor de huidige wijze van beleidsvoering op kritische wijze planologisch onderbouwd of weerlegt. Hierbij hebben zij gebruik gemaakt van hun planologische achtergrond en kennis. Door de goed onderbouwde kritiek die zij hebben gevormd is een nationale discussie ontstaan tussen overheidsinstanties, bewoners van recreatiewoningen, deskundigen en organisaties zoals de Belangen Vereniging Vrij Wonen (BVVW). Omdat veel van de argumenten die de professoren kritisch hebben weerlegd alsnog door overheidsinstanties worden gebruikt om hun beleidskeuze van argumenten/belangenafweging te voorzien, is het zeker de moeite waard deze argumenten als context voor het scriptie onderzoek nog eens te vermelden.

De discussie met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen is mede verantwoordelijk voor de huidige vorm van het recreatiewoningenbeleid. Maar voordat het huidige beleid volledig kan worden begrepen moet eerst een overzicht worden gegeven van de veranderingen die in het (recente) verleden zijn doorgevoerd. Want zoals het klassieke Marxisme claimt: om de huidige staat van welke maatschappij dan ook te begrijpen moet je gedetailleerde kennis hebben van de ontwikkelingen van die maatschappij in het verleden; "*The present can only be understood in terms of the past*" (Flowerdew & Martin, 2005). In hoofdstuk 6 komt dan ook naar voren hoe recente geschiedenis heeft geleid tot nationale beleidsveranderingen en hoe dit zijn uitwerking vind in de nieuwe Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

Vervolgens wordt een uiteenzetting gegeven van de toepassing van het huidige recreatiewoningenbeleid, toegespitst op de opties waar gemeenten hun beleidskeuze op moeten baseren en de voorwaarden en consequenties die daarmee gepaard gaan (hoofdstuk 7). In het beleid worden drie mogelijkheden aangeboden, namelijk legaliseren, gedogen en handhaven (met een eventuele tijdelijke overgangsregeling). In 2005 is er een vierde mogelijkheid bij gekomen namelijk de persoonsgebonden vrijstelling.

Als laatste wordt een overzicht gegeven van de huidige staat van uitvoering van het recreatiewoningen beleid, op landelijk niveau (hoofdstuk 8). Hierin worden zaken behandeld als het aantal permanent bewoonde recreatiewoningen, locaties waar de meeste permanent bewoonde recreatiewoningen te vinden zijn en gegevens uit het laatste rapport van de VROM-Inspectie waarin een schatting wordt gemaakt van het aantal recreatiewoningen dat wordt omgezet in gewone woningen, waarvan de bewoners een gedoogbeschikking hebben ontvangen en het aantal dat zal worden gehandhaafd.

In de conclusie van de context worden tot slot de bevindingen uit dit deel van de scriptie behandeld.

5. Het nationaal debat

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de argumenten uit het nationaal debat met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. In de inleiding van dit hoofdstuk wordt een korte achtergrond gegeven aan de lopende discussie en wordt het doel van dit hoofdstuk voor deze scriptie duidelijk gemaakt. Vervolgens wordt de kritiek van de wijze waarop argumenten worden gebruikt beschreven, gevolgd door de belangrijkste argumenten uit het Nationaal debat. De argumenten zijn onderverdeeld in argumenten ten aanzien van legalisatie en argumenten ten aanzien van handhaven van recreatiewoningen. Gedogen wordt in dit hoofdstuk ook gezien als handhaven omdat de woningen uiteindelijk weer volgens de regels van het bestemmingsplan 'recreatie' gebruikt dienen te worden, en dus moeten worden gehandhaafd.

Inleiding

De discussie over het oplossen van de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven loopt al jaren. Deze discussie begon al voordat Minister Dekker eind 2003 besloot korte metten te maken met het al lang voortdurende probleem van 'onrechtmatige bewoning' van recreatiewoningen. Door de huidige beleidsvoering ontstaan er grote verschillen tussen gemeenten over de aanpak van de permanente bewoning van recreatiewoningen. Natuurgetrouw leiden deze verschillen tot een nog grotere discussie onder alle betrokkenen, in dit geval is er zelfs een uitgebreid nationaal debat ontstaan.

Het doel van dit hoofdstuk is om een achtergrond te geven aan de belangenafweging van de onderzoeksgemeenten. In het empirische deel van de scriptie komt de belangenafweging aan bod als één van de drie invalshoeken waaruit factoren, die leiden tot de beleidskeuze, worden geselecteerd. In de verplichte belangenafweging voorafgaand aan beleidskeuze maken gemeenten soms gebruik van argumenten die door planologische deskundigen niet als geldig worden gezien.

In het nationale debat, die betrekking heeft op de permanente bewoning van recreatiewoningen, zijn een aantal deskundigen opgestaan die de argumenten, die veel gemeenten gebruikten in de belangenafweging, op een theoretische wijze van onderbouwing hebben voorzien. Hoogleraar volkshuisvesting Hugo Priemus speelt een belangrijke rol in dit nationale debat, net als wijlen Hoogleraar Planologie en Stadsgeografie Henk Voogd. Deze deskundigen op planologisch gebied zijn beiden geen voorstander van het huidige beleid en pleiten voor een centraal, landelijk basisbeleid voor recreatiewoningen waarbij, als aan de voorwaarden wordt voldaan, permanente bewoning het uitgangspunt moet zijn.

De Delftse volkshuisvestingexpert professor Hugo Priemus vindt bijvoorbeeld het onderscheid tussen recreatiewoningen en 'gewone' woningen achterhaald. In het boekje 'Woonnood' (2003) van de Vereniging Vrij Wonen geeft hij aan dat tussen beide soorten woningen op grond van gebruik geen verschil kan worden gemaakt. In 'gewone' woningen mogen mensen ontspannen door, ondermeer, TV te kijken, naar muziek te luisteren, te lezen, te praten, eten en slapen. In recreatiewoningen ontspannen mensen ook door, inderdaad, TV te kijken, naar muziek te luisteren, te lezen, te praten, eten en slapen. Priemus concludeert dan ook dat het onderscheid tussen recreatiewoningen en 'gewone' woningen steeds willekeuriger wordt.

5.1 Argumenten voor of tegen

Ongeacht het onderwerp zijn er steeds argumenten vóór en argumenten tégen. Het is niet eenvoudig om argumenten op die manier categoriserend te onderscheiden. Het komt voor dat eenzelfde argument door de ene partij wordt gebruikt om een bepaalde zaak te bepleiten en door een andere partij juist ter bestrijding daarvan.

Deze vermenging kan te maken hebben met de wijze, waarop het argument door elke partij wordt geïnterpreteerd; dat kan omdat er geen universele betekenis van bestaat. De verschillende benadering valt vaak weer terug te voeren op onbekendheid met feiten of met onwetendheid over de exacte werking van oorzaken en gevolgen. Bij gebrek aan

feitelijke kennis wordt bij wijze van speculatie vaak uitgegaan van impliciete aannamen daarover, die overigens niet zelden als waarheid worden gepresenteerd.

Deze vermenging maakt het vrijwel onmogelijk de beleidsargumenten te labelen naar vóórs en tégens. Dat is een kwestie van perceptie en interpretatie, zonder dat daarover absolute uitspraken gedaan kunnen worden over goed en slecht en waar of onwaar.

Om een reflectie te geven op de argumenten die gemeenten in hun belangenafweging naar voren brengen worden de argumenten op (planologische) juistheid getoetst door de deskundigen. Of de argumenten daarmee als vóórs of tégens gelden hangt af van de beleidskeuze van gemeenten. Toch is het zo dat veel argumenten door zowel legaliserende als handhavende gemeenten worden gebruikt. Dit is een kwestie van interpretatie. Het gaat er in dit hoofdstuk dan ook niet om of de argumenten vóór of tégen legalisatie of handhaven zijn, hoewel de argumenten wel op die wijze zijn ingedeeld, maar gekeken wordt of de argumenten eigenlijk wel planologisch juist zijn. De volgende twee paragrafen zijn ingedeeld op argumenten die legaliserende gemeenten aandragen (paragraaf 5.2) en argumenten die met name door handhavende gemeenten worden aangedragen (paragraaf 5.3). De argumenten worden door de deskundigen op juistheid getoetst. Gedogen wordt hier ook gezien als handhaven omdat de woning uiteindelijk weer volgens de regels van het bestemmingsplan gebruikt moet worden.

5.2 Argumenten ten aanzien van legaliseren

In deze paragraaf komen argumenten naar voren die door gemeenten worden gebruikt in de belangenafweging voorafgaan aan de beleidskeuze legaliseren. Er worden alleen argumenten beschouwd waar een planologische discussie over is ontstaan.

5.2.1 Een verbod op permanente bewoning is strijdig met belangrijke mensenrechten

'Handhavend beleid druist in tegen het eigendomsrecht en het zelfbeschikkingsrecht van bewoners van recreatiewoningen om hun eigen leven in te delen, evenals tegen het recht op privacy' (Voogd, 2003). H. Voogd probeert hier duidelijk te maken dat handhavend beleid ondermeer in gaat tegen de Europese Rechten van de Mens¹³. Deze rechten mogen alleen door de overheid geschonden worden als er zwaarwegende redenen zijn van algemeen belang. Het permanent bewonen van een recreatiewoning is volgens Voogd zeker geen goede reden.

Daarnaast laat H. Voogd weten dat een verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen leidt tot een ongelijke behandeling van eigenaren van recreatiewoningen binnen de EU. Geen enkel ander land ter wereld, behalve Nederland en Denemarken, maakt een onderscheid tussen recreatiewoningen en 'gewone' woningen. Verschil tussen Denemarken en Nederland is dat gepensioneerden in Denemarken wel legaal hun oude dag in een recreatiewoning mogen verblijven. Het Ministerie van VROM denkt er zo het zijne over¹⁴: *"Er is geen Europese regelgeving die de Nederlandse overheden verbiedt om maatregelen te treffen tegen het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen. De juristen van het ministerie van VROM hebben hierover regelmatig contact met de Europese Unie. Het ligt niet in de lijn der verwachting dat de Europese regelgeving op dit gebied binnenkort zal veranderen."* (www.VROM.nl)

Dit argument wordt met name op nationaal niveau gevoerd en pleit niet voor legaliseren maar eerder tegen handhaven. Hugo Priemus bevestigt dit argument nog eens door te stellen dat het handhaven van het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen *'een klasiek geval van het middel dat erger is dan de (veronderstelde) kwaal'* (Recreatiewoningen: het zijn net huizen, 2008).

¹³ Europese Rechten van de Mens: het recht op bescherming van de persoonlijke privacy en het recht op een eigen woning. De overheid mag uitsluitend op dit recht inbreuk plegen om de volgende redenen: *"national security, public safety of the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others"*. Art.8 lid2

¹⁴ Een beroep op het Europese Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) door bewoners van een recreatiewoning te Harderwijk werd door de Raad van State niet gehonoreerd. Zie hiervoor de uitspraak van de Raad van State in dit geschil:

http://www.raadvanstate.nl/verdicts/verdict_details.asp?verdict_id=5409

5.2.2 Handhaven is kostbaar

Gemeenten dragen zorg voor handhaving van hun eigen verbod op permanente bewoning. Het ministerie van VROM geeft aan dat dit bijvoorbeeld moet gebeuren door regelmatige inspectie van recreatieparken. Gemeenten die kiezen voor legaliseren geven veelal aan dat handhavend optreden arbeidsintensief is en daarbij erg kostbaar om controles uit te voeren. Het handhaven van de regels in het bestemmingsplan 'recreatie' is ook echt geen eenvoudige zaak. De bewijslast is erg moeilijk en een daaropvolgende rechtszaak is bovendien erg kostbaar voor de gemeente, en dus voor de gemeenschap. Als ambtenaren letterlijk moeten gaan bijhouden bij een inspectie of een gezin wel of niet thuis is, schend dat volgens H. Voogd bovendien het recht op privacy, zoals eerder vermeld. (Abbring, 2008) (Voogd, Wild wonen in een recreatiewoning, 2002)

5.2.3 Er is Planologisch geen reden om het onderscheid tussen 'gewone' woningen en recreatiewoningen te handhaven

Legaliserende gemeenten geven vaak aan dat de recreatiewoningen voldoen aan de eisen van reguliere woningen. „Er is planologisch geen reden om het huidige onderscheid tussen recreatiewoningen en 'gewone' woningen te handhaven", zegt ook Hoogleraar Henk Voogd van de Rijksuniversiteit Groningen. Er is volgens hem ruimtelijk-functioneel geen significant verschil tussen bewoning van een recreatiewoning door meerdere tijdelijke huishoudens of door één permanent gevestigd huishouden. Een juridisch onderscheid is alleen zinvol voor bouwkundige beperkingen die aan een recreatiewoning vanwege de impact op het landschap kunnen worden toegekend. Deze zijn bovendien, in tegenstelling tot het permanent bewonen van recreatiewoningen, volgens H. Voogd wel ter plekke waarneembaar, controleerbaar en dus door de overheid handhaafbaar. (Voogd, Herziening nodig van beleid recreatiewoningen, 2003) Veel recreatiewoningen voldoen echter aan de bouwkundige eisen. Bouwtechnisch zijn er soms nog wel op- en aanmerkingen te maken.

5.2.4 Toestaan van permanente bewoning vermindert de huidige druk op de woningmarkt

Recreatiewoningen beantwoorden volgens H. Voogd voor een deel aan de vraag naar betaalbaar wonen in een landelijke omgeving. Hoewel dit argument door gemeenten niet wordt aangedragen als het om legalisatie gaat, is dit argument op landelijk niveau vaak bediscussieerd. Daarom wordt het hier toch even genoemd.

Het toestaan van permanente bewoning in niet-commercieel geëxploiteerde recreatiewoningen zou de huidige druk op de woningmarkt kunnen verminderen, volgens H. Voogd in het bijzonder voor tweepersoonshuishoudens. Door de doorstroming van senioren naar recreatiewoningen komen aldus weer grotere woningen vrij. De huidige situatie dat deze huishoudens gedwongen worden om twee woningen aan te houden kan dus vermeden worden, wat uit het oogpunt van huisvestingbeleid in een krappe woningmarkt zeer gewenst is. Volkshuisvestingexpert H. Priemus onderbouwt dit nog eens door te zeggen: *'Als alle recreatiewoningen, vakantie- en weekendhuizen als gewone woning worden beschouwd en als het aanbod van deze bouwsels binnen verstandige ruimtelijke kaders wordt verruimd, wordt de flexibiliteit op de woningmarkt op slag vergroot. Als de vraag op de woningmarkt toeneemt, zullen deze woningen vaker een woonfunctie vervullen. Als er op de woningmarkt plaatselijk overschotten ontstaan, zal een recreatiefunctie wellicht financieel aantrekkelijker zijn. Ervaringen in landen met relatief veel tweede woningen (Frankrijk, Oostenrijk, Noorwegen, Zweden, Finland) leren dat deze woningen vaak op en neer pendelen tussen de status van eigen woning en particuliere huurwoning en van eerste naar tweede woning en zo een belangrijke bijdrage leveren aan de flexibiliteit op de woningmarkt.'* (Voogd, De toeristisch-economische impact van niet-commerciele recreatiewoningen, 2005)

Veel gemeenten dragen het argument aan dat legalisering van recreatiewoningen leidt tot een toevoeging aan de reguliere woningvoorraad, waardoor de woningvoorraad stijgt en er minder nieuwbouwwoningen volgens het provinciale bouwprogramma mogen worden gebouwd. Volgens de woorden van minister Dekker: 'we zijn al jaren van de bouwcontingenten af, het kan gemeenten zelfs helpen nieuwe functies te ondersteunen.'

5.3 Argumenten ten aanzien van handhaven

In deze paragraaf komen argumenten naar voren die door gemeenten worden gebruikt in de belangenafweging voorafgaan aan de beleidskeuze handhaven. Gedogen wordt in dit hoofdstuk ook gezien als handhaven omdat de woningen uiteindelijk weer volgens de regels van het bestemmingsplan 'recreatie' gebruikt dienen te worden, en dus moeten worden gehandhaafd. Er worden alleen argumenten beschouwd waar een planologische discussie over is ontstaan.

5.3.1 Permanente bewoning is in strijd met het bestemmingsplan

Van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven is, volgens de Wet ruimtelijke ordening, sprake wanneer het woongebouw in strijd is met de bestemmingsplanvoorschriften van de recreatieve bestemming. Het argument dat permanente bewoning strijdig is met het bestemmingsplan wordt door gemeenten veelvuldig gebruikt om de handhavingsactiviteiten kracht bij te zetten. De activiteit 'wonen' wordt namelijk niet in overeenstemming geacht met de recreatieve doeleinden van de bestemming en bijbehorende gebruiksvoorschriften. Volgens rechtspraak hebben zij ook gelijk omdat het zo in de wet staat geschreven. Maar daarbij moet volgens H. Voogd gezegd worden dat het bestemmingsplan een instrument van de overheid is om permanente bewoning van recreatiewoningen mee te bestrijden. Als dit argument gebruikt wordt is dit dus feitelijk herhaling van het probleem en geen argument op zichzelf. De vraag is tenslotte of het bestemmingsplan vrijgesteld kan worden. (Voogd, Herziening nodig van beleid recreatiewoningen, 2003)

5.3.2 Permanente bewoning leidt tot een 'verstening' / 'verstedelijking' van het landelijke gebied

'Permanente bewoning van recreatiewoningen heeft tot gevolg dat er meer vraag naar recreatiewoningen ontstaat. Dit betekent een verstedelijking in gebieden die daarvoor niet zijn aangewezen', aldus een verklaring van enkele gemeenten tegenover legalisatie en ten gunste van handhaven. Zelfs deskundigen kunnen niet ontkennen dat nieuwe bungalowparken voor een deel terecht zijn gekomen in gebieden waar nimmer een reguliere woonwijk zou zijn gepland. Toch is dit probleem kwantitatief niet dusdanig dat de verstening van ons land primair aan recreatiewoningen moet worden toegeschreven. De toename van recreatiewoningen de laatste 10 jaar heeft een ondergeschikte rol in vergelijking met de groei van de totale woningvoorraad. 'Verstening' is volgens H. Voogd een ruimtelijke ordeningsvraagstuk: het gaat hierbij om de plaatskeuze van bouwwerken, daarvoor is de gemeentelijke overheid primair verantwoordelijk. Door planologisch onderscheid te blijven maken tussen recreatiewoningen en 'gewone' woningen worden nieuwe recreatiewoningen blijvend gesitueerd in ongewenste locaties en niet uitsluitend binnen de rode contour. Dat verstedelijking het gevolg is van permanent wonen in een recreatiewoning, is volgens H. Voogd dus onzin. Zij hebben zelf de bouwvergunning afgegeven voor de recreatiewoning. Daarnaast is het niet zo dat een woning die het gehele jaar door wisselend wordt bewoond geen verstedelijking geeft, terwijl een woning die door hetzelfde huishouden wordt bewoond wel verstedelijking geeft. Niet de wijze van bewoning bepaalt de verstedelijking, maar het feit dat de bouwwerken ooit door de overheid zijn toegelaten. (Voogd, Wild wonen in een recreatiewoning, 2002) (Voogd, Beleid recreatiewoningen is hypocriet en kortzichtig, 2002) (Voogd, Herziening nodig van beleid recreatiewoningen, 2003)

5.3.3 Permanente bewoning beschadigt het landschap

Gemeenten die handhavend willen optreden geven veelal aan dat legaliseren zou leiden tot het beschadigen van het landschap. Het Milieu en Natuur Planbureau constateert echter meer in het algemeen dat het landschap in Nederland minder open is geworden. Ongeveer een kwart van de grondoppervlakte is visueel verstoord door stedelijke bebouwing. Binnen de bestemmingscategorie 'recreatie' nemen we een krachtige omslag van groen naar rood waar, ongeacht de kwaliteiten van het landschap. Drijvende kracht achter deze transformatie: de commerciële inslag van ontwikkelaars, bouwbedrijven en sommige gemeenten. Recreatie in kwetsbare natuurgebieden hoort volgens het planbureau niet te bestaan uit woningen, maneges en golfterreinen, maar uit groen en natuur. Dat er wel recreatiewoningen staan ligt aan de vergunning verlenende overheid en niet aan de bewoners. Opkopen en afbreken verdient volgens het planbureau de voorkeur boven persoonsgebonden gedogen of legaliseren. H. Voogd: '*Alleen dan corrigeer je planologische blunders uit het verleden en help je de natuur echt*'. Ook volgens Professor H. Priemus zou in

ecologisch en landschappelijk waardevolle gebieden een alomvattend bouwverbod moeten gelden, waarbij geen onderscheid wordt gemaakt tussen gewone woningen en recreatiewoningen. Als er in een gebied gegronde redenen zijn om de bouw van woningen te verbieden, zijn er even gegronde redenen om de bouw van recreatiewoningen te verbieden. (Voogd, Legaliseer permanente bewoning recreatieverblijven, 2004) (Voogd, Beleid recreatiewoningen in beweging, 2004) (Priemus, Naar meer flexibiliteit op de woningmarkt, 2008)

5.3.4 Recreatiewoningen voldoen niet aan de bouwkundige eisen

De bouwtechnische eisen zijn voor recreatiewoningen anders (lichter) dan die voor reguliere woningen. De hogere eisen voor reguliere woningen zijn vooral gericht op brandveiligheid, valbeveiliging, aansluiting op het gasnet, ventilatievoorzieningen en de wateropname van materialen. Het ministerie van VROM stelt daarom dat het belangrijk is dat er in recreatiewoningen (die vaak niet geschikt zijn voor permanente bewoning) daadwerkelijk niet permanent wordt gewoond (www.VROM.nl). Bovendien moeten bewoners van woningen die wel in aanmerking zouden komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking, persoonsgebonden vrijstelling of legalisatie van de bestemming sowieso voldoen aan het Bouwbesluit 2003. Wanneer een woning niet voldoet aan het Bouwbesluit, komt deze in principe niet voor beleidsverruiming in aanmerking. Veel gemeenten gebruiken dit argument dan ook om de beleidskeuze handhaven kracht bij te zetten.

Een ander argument vóór handhaving met betrekking tot de bouwkundige eisen is dat gebieden waar permanente bewoning wordt toegestaan niet geschikt zijn om een woonwijk te worden. Dit geldt met name voor recreatieparken. BVR-adviseur S. Klompemaker is het met H. Voogd eens dat solitaire recreatiewoningen inderdaad vrij eenvoudig met het bouwbesluit te controleren zijn op planologische geschiktheid (paragraaf 5.2.3). Klompemaker is echter van mening dat juist grote gebieden waarin recreatieparken zijn gesitueerd planologisch vaak niet geschikt zijn als woonwijk. *'Vanuit het niets een woonwijk opzetten is eigenlijk een stuk eenvoudiger. Zo eist de gemeente bijvoorbeeld dat wegen breed genoeg zijn om er een vrachtwagen met oplegger bochtjes te later draaien. In dat geval zou je het halve park moeten afbreken.'* Wil je een recreatiepark kunnen ombouwen naar woonwijk, dan moet de ruimtelijke indeling dus flink op de schop. Klompemaker: *'Er is nu vaak een centrale parkeerplaats voor alle bewoners, die dient te verdwijnen. Elders moeten juist woningen worden afgebroken om parkeerplaatsen te realiseren. En een kleine woonkern hoort basisvoorzieningen te hebben, zoals een winkel en een wijkcentrum'* (Visser & Segeren, januari 2004).

5.3.5 Permanente bewoning is oneerlijk want dan wordt illegaal gedrag beloond

Een principiële argument die gemeenten gebruiken ten behoeven van handhaven en tegen het legaliseren van recreatiewoningen is dat door het toestaan van permanente bewoning illegaal gedrag oneerlijk wordt beloond. Zij zeggen dat de eigenaren wisten dat permanente bewoning niet is toegestaan, toch hebben zij voor relatief weinig geld een vrijstaande woning in een kwalitatief hoogwaardig woonmilieu gekocht. Na legalisering strijken zij de winst op. Ook projectontwikkelaars hebben percelen met een recreatieve bestemming opgekocht die al jaren leegstaan in de hoop er nog eens goed geld mee te verdienen (Abbring, 2008). Dit argument lost alleen niets op, immers, meent H. Voogd, kan iedere verandering in regelgeving door de ene groep als beloning worden opgevat, terwijl de andere groep zich hierdoor benadeeld voelt (Voogd, Herziening nodig van beleid recreatiewoningen, 2003). Het gebruik van het begrip oneerlijk, vervolgt de heer Voogd, impliceert bovendien een moreel oordeel, dat altijd subjectief is. Gevoelens van jaloezie kunnen een gevoel van oneerlijkheid oproepen dan wel versterken.

5.3.6 Permanente bewoning beschadigt 'het toeristische product'

Toeristische gemeenten willen veelal de voorraad recreatiewoningen behouden en voorkomen dat het toeristisch product wordt beschadigd. Dit argument komt veel voor bij handhavende gemeenten. Dat het 'toeristisch product' beschadigd zou worden als recreatie woningen niet beschikbaar zijn, omdat permanente bewoners deze woningen bezet houden, is volgens cijfers van het CBS aantoonbaar onjuist meld professor H. Voogd. Zelf heeft professor H. Voogd dit fenomeen verder onderzocht in zijn onderzoek (De toeristisch-economische impact van niet-commerciele recreatiewoningen, 2005), hij komt tot de conclusie dat er nergens een structureel tekort aan recreatieverblijven is, bovendien is er geen markt voor de duurdere recreatiewoningen zonder parkvoorzieningen.

Een onderdeel van dit argument is dat als permanente bewoning wordt toegestaan, er onvoldoende recreatiewoningen over blijven voor recreatie en toerisme. Maar de bewoners wonen er vaak al jaren, soms wel meer

dan 20 jaar, dus echt gemist worden de permanent bewoonde recreatiewoningen niet. Dat permanente bewoning ervoor zorgt dat andere recreanten geen gebruik kunnen maken van het gebied is bovendien ook onzin meld de heer Priemus (Recreatiewoningen: het zijn net huizen, 2008). De recreatiewoningen zijn nou eenmaal eigendom van de bewoners, of zij er nou wel of niet permanent gebruik van maken, het gaat hier niet om recreatiewoningen die voor commerciële verhuur in aanmerking komen.

Conclusie

Argumenten die hierboven zijn opgesomd en beoordeeld komen veelal voor in de verplichte belangenafweging die gemeenten maken voordat zij een beleidskeuze maken. Planologisch zijn lang niet al deze argumenten juist en de vraag is of zij als geldig mogen worden beschouwd. In het diepteonderzoek wordt hier en daar verwezen naar de argumenten die hierboven zijn weerlegd, of niet. Hoewel deze scriptie verder niet ingaat op de geldigheid van argumenten zou dit wel een interessant vervolgonderzoek zijn.

In het volgende hoofdstuk wordt ingegaan op de recente beleidsveranderingen.

6. Nationale Beleidsveranderingen

In ons land wordt in het bestemmingsplan aangegeven wat de bestemming van een woning of het grondgebied is. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 'gewone' woningen en recreatiewoningen. Toen deze recreatiewoningen nog voornamelijk kleine houten huisjes waren, was dit een begrijpelijk onderscheid. Deze kleine houten huisjes zijn echter over het algemeen vervangen door comfortabele woningen. Nieuwe bungalowparken lijken steeds meer op fraai aangelegde woonwijken. Het is daarom niet vreemd dat veel mensen de permanente intrek hebben genomen in de recreatiewoning. Langzaam beginnen bewoners, maar ook ambtenaren, te twijfelen aan het onderscheid tussen recreatiewoning en 'gewone' woning.

De discussie over het oplossen van de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen loopt al jaren. Kern van het probleem is dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'. De discussie omtrent recreatiewoningen heeft geleid tot veranderingen in het beleid. In dit hoofdstuk komt dan ook naar voren hoe recente geschiedenis heeft geleid tot nationale beleidsveranderingen en hoe dit zijn uitwerking vindt in de nieuwe Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985. In het volgende hoofdstuk komt vervolgens de toepassing van het nieuwe beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen naar voren.

6.1 Recente historie

Begin jaren negentig lijkt de jacht op de onrechtmatige bewoners van recreatiewoningen te zijn gestart. Met het aantreden van Minister Alders (PvdA) op het ministerie VROM in 1990 werd een beleidsmatige aandacht voor deze 'problematiek' geopend. In de tweede kamer werden plannen ontwikkeld voor het actief aanpakken van de problemen in het landelijk gebied. Veel gemeenten zijn in deze periode gestart met het aanleggen van recreatiebungalowparken buiten de woningcontingentering. Officieel om 'toerisme en recreatie' een impuls te kunnen geven, maar officieus om toch extra woningen te kunnen bouwen. De Inspectie Ruimtelijke Ordening was niet blij met de manier waarop gemeenten deze parken aanlegde. Zo waren locale overheden niet van plan om de parken een bedrijfsmatige exploitatie te geven, maar gebruikten de 'nieuwe wijken' om onder andere woningzoekenden naar te verwijzen. Door de tekorten op de woningmarkt werd permanente bewoning van recreatiewoningen min of meer door veel gemeenten gestimuleerd. Tot grote ergernis van de rijksinspectie werden deze recreatieparken, net als sommige op zichzelf staande recreatiewoningen, ook gebouwd in waardevolle en kwetsbare gebieden waar voorheen langkamperen was toegestaan. Mede door de conclusies die door de Inspectie Ruimtelijke Ordening naar boven kwamen werd begin jaren negentig een advies gegeven bij de Raad van State om permanente bewoning als 'economisch delict' te gaan beschouwen. Met dit advies werd tot 2002 niets gedaan. Vanaf 1993 werden bewoners er wel op gewezen dat permanente bewoning van recreatiewoningen in geen enkele gemeente werd toegestaan. Concrete acties van gemeenten tegen permanente bewoning bleven echter veelal achterwege. (Voogd, Herziening nodig van beleid recreatiewoningen, 2003)

Oud minister Pronk (PVDA) maakte in 2001 nog eens duidelijk dat wonen in recreatiewoningen ongewenst was en het recreatiebelang van de buitengebieden belangrijker was als het volkshuisvestingsbelang van de steden. Permanente bewoning was volgens Pronk "een hoogst verwerpelijke activiteit van criminelen waartegen dringend tegenop getreden moet worden 'om ongewenste verstedelijking tegen te houden'" (Tweede kamer, 2001-2002). Uit het debat in de tweede kamer kwam naar voren dat veel partijen het met minister Pronk eens waren. Toch blijkt uit cijfers van gemeenten dat meerdere gezinnen ook na 2001 nog permanente intrek namen in recreatiewoningen. Al dan niet gestimuleerd door de desbetreffende gemeente. (Voogd, Beleid recreatiewoningen in beweging, 2004)

In 2003 kwam minister Dekker (VVD), van volkshuisvesting, echter met een ander beleidsstandpunt. Doormiddel van een brief gedateerd op 11 november 2003 stelde voormalig minister Dekker voor om een eind te maken aan het gedogen van permanente bewoning van recreatiewoning. Gemeenten en provincies zouden meer mogelijkheden moeten krijgen om aan recreatiecomplexen in bepaalde gebieden een woonbestemming toe te kennen. Daarbij werd vermeld dat ten overstaande van locaties waar de recreatiebestemming zou blijven ook handhavend opgetreden diende te worden (voor de brief van minister Dekker zie bijlage 1). In een Kamerdebat op 11 december 2003 ondersteunde een brede Kamermeerderheid haar voornemens om permanente bewoning van recreatieverblijven op grote schaal te legaliseren en permanent bewoonde recreatiewoningen in het vervolg planologisch gelijk te schakelen met gewone woningen, mits aan een aantal voorwaarden werd voldaan. De tweede kamer stemde vóór het beleidsstandpunt van minister Dekker. Omdat het hier gaat om het wijzigen van bestemmingsplannen, en dit op provinciaal en gemeentelijk niveau gebeurt, moeten provincies en gemeenten het beleid gaan uitvoeren.

6.2 Nota Ruimte

De minister heeft in de beleidsbrief en vervolgens, na goedkeuring van de tweede kamer, in de Nota Ruimte een verruimd beleidskader aangegeven met als doel het onrechtmatige gebruik van recreatieverblijven tegen te gaan, de handhavinglast van de gemeenten te verminderen en de burger op korte termijn meer duidelijkheid te geven (Voogd, Minister Dekker lost niets op: strijd om recreatiewoningen barst los op gemeentelijk niveau, 2003). Uitgangspunt van het ministerie van VROM en de Tweede Kamer is dat moet worden gekeken of in het algemeen en op termijn het onderscheid tussen recreatiewoning en woning dient te vervallen. Het controleren van bewoners of zij al dan niet een bouwsel het hele jaar door bewonen of niet, is in het algemeen een middel erger dan de kwaal.

De Nota Ruimte leert dat het beleid betreffende permanente bewoning van recreatiewoningen sterk wordt gedecentraliseerd. Dit betekent dat de uiteindelijke beoordeling bij gemeenten wordt neergelegd en elke gemeente zelf mag bepalen of zij een object wil legaliseren. Omdat een gemeente volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, gelijke gevallen op gelijke wijze dient te behandelen, is het de bedoeling dat niet enkel naar losse objecten gekeken moet worden of deze in aanmerking komen voor legalisatie, maar een algemeen beleid ten aanzien van alle permanent bewoonde recreatiewoningen in de gemeente moet worden gevormd. Het gedecentraliseerde beleid uit de VROM-beleidsbrief van 11 november 2003 en de Nota Ruimte geeft gemeenten globaal drie beleidsopties voor recreatieobjecten die permanent worden bewoond (www.VROM.nl):

- het bestemmingsplan kan worden gewijzigd/vrijgesteld zodat de recreatiewoning een gewone woonbestemming krijgt. Het wonen in de desbetreffende woning is daarmee niet langer in strijd met het bestemmingsplan;
- de gemeente kan bewoners 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 en komt dan 'weer' beschikbaar voor verhuur aan recreanten;
- de gemeente kan ook kiezen om bewoning te gaan handhaven en het verbod op permanente bewoning te laten bestaan. In dit geval moeten procedures in gang worden gezet, die zullen leiden tot een gebruik conform de recreatieve bestemming, dus juridisch bestrijden.
- Gemeenten kunnen ook voor een combinatie van de mogelijkheden kiezen (bijvoorbeeld per deelgebied van de gemeente een andere aanpak).

Een aantal gestelde voorwaarden aan gedogen en legaliseren is bij de gemeenten opgelegd, namelijk de volgende:

- de recreatiewoning moet vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 als woning worden gebruikt en sindsdien permanent worden bewoond, voor complexen geldt dat die in grote mate onrechtmatig moeten worden bewoond¹⁵;
- het pand voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit aan een reguliere woning stelt¹⁶;
- het bewonen van het desbetreffende object is niet strijdig met milieuwetgeving¹⁷.

Voor legalisatie geldt daarnaast:

- de woning moet zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden die als zodanig door het Rijk, de provincie of de gemeente zijn aangewezen¹⁸.

Voor Persoonsgebonden gedogen geldt daarnaast:

- de beschikking is persoonsgebonden, aan het pand gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt.

De gemeenten en de provincies zijn verzocht het gedecentraliseerde beleid uit de VROM-beleidsbrief van 11 november 2003 en de Nota Ruimte, zoals hierboven in het kort weergegeven, uit te werken en naar concrete situaties te vertalen. Volgens de brief moesten gemeenten vóór eind 2004 uitsluitsel geven over hoe zij het verruimde rijksbeleid willen uitwerken. Daarnaast moeten alle gemeenten een inventarisatie van alle permanent bewoonde recreatiewoningen hebben afgerond en voor 31 december 2004 duidelijkheid hebben geboden aan bewoners over het te voeren beleid. Overtredingen van bestemmingsplannen vallen bovendien sinds 13 september 2004 onder de Wet op de economische delicten (WED) en daarmee onder het strafrecht.

Met name de voorwaarde dat deze bewoner vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 permanent in de recreatiewoning woont is cruciaal, omdat hiermee toekomstige gevallen van permanente bewoning moet worden uitgesloten. Gemeenten hebben dus de mogelijkheid om onder bepaalde voorwaarden een recreatiebestemming te wijzigen in een woonbestemming, hiervoor moet een vrijstellingsprocedure op grond van artikel 19 lid 1 WRO doorlopen worden. Dit is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders, maar de provincie heeft ook zeggenschap vanuit het Streekplanbeleid. Mocht een bestemmingswijziging niet aan de orde zijn, dan dienen gemeenten te handhaven. Hierbij is het mogelijk dat gemeenten persoonsgebonden beschikkingen afgeven. Deze beschikkingen strekken er toe dat de betreffende bewoners in de betreffende recreatiewoning mogen blijven wonen. Na expiratie van de persoonsgebonden beschikking dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven. (VROM-Inspectie, 2004)

6.3 Motie Veenendaal

Na de beleidswijziging uit de VROM-beleidsbrief van 11 november 2003 van minister Dekker en de Nota Ruimte bleek, uit resultaten van de VROM-Inspectie, dat veel gemeenten plannen hadden om op grote schaal te gaan handhaven en liever niet gingen legaliseren of gedogen (Ministerie van VROM, in samenwerking met VNG en VROM-Inspectie, 2007).

¹⁵ Er is sprake van een recreatiecomplex waar in grote mate onrechtmatig wordt gewoond als op het complex meer dan de helft van de recreatiewoningen onrechtmatig wordt bewoond of gebruikt voor de huisvesting van tijdelijke (buitenlandse) werknemers. (VROM-Inspectie in samenwerking met VNG, juni 2007)

¹⁶ Voor recreatieverblijven gelden de bouwtechnische eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan de logiesfunctie. Het Bouwbesluit stelt aan een bestaande woonfunctie zwaardere eisen met betrekking tot onder meer de brand- en constructieveiligheid dan aan een (bestaande) logiesfunctie. Wanneer een recreatieverblijf niet voldoet aan het Bouwbesluit voor bestaande woningen, komt het niet voor beleidsverruiming in aanmerking. Wel kan de woning, die in eerste instantie niet aan het Bouwbesluit voldoet, na aanpassing aan de eisen voldoen.

¹⁷ De Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden.

¹⁸ Zowel het Rijk, provincies als gemeenten kunnen waardevolle en/of kwetsbare gebieden aanwijzen. Het Rijk heeft deze gebieden aangewezen in de Nota Ruimte (vanaf 1 juli 2008 in de nationale structuurvisie). Het gaat om de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, de Natuurbeschermingswetgebieden en de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), inclusief de robuuste verbindingen. De provincie kan in haar streekplan (provinciale structuurvisie) waardevolle en/of kwetsbare gebieden aanwijzen. De gemeente is bevoegd in haar structuurplannen (gemeentelijke structuurvisie) en bestemmingsplannen, in aanvulling op de door het Rijk en de provincie aangewezen gebieden, andere gebieden aan te wijzen als waardevol en/of kwetsbaar (VROM-Inspectie in samenwerking met VNG, juni 2007).

Veel bewoners en bewonersorganisaties zoals de Bond Voor Vrij Wonen (BVVW) droegen juist argumenten aan vóór legalisering en gedogen. Deze meningsverschillen hebben uiteindelijk tot een groot nationaal debat geleid, zoals in hoofdstuk 5 naar voren komt. Uit de praktijk is bovendien gebleken dat veel gemeenten in de jaren na het gedecentraliseerde beleid nooit handhavend zijn opgetreden. Dit heeft in april 2005 geleid tot aanneming in de Tweede Kamer van de motie Veenendaal, *“De kamer ... verzoekt de regering ervoor te zorgen dat in gemeenten die niet aantoonbaar helder en consequent zijn geweest in hun handhavingsbeleid, bewoners die permanent in een recreatiewoning willen wonen en dit voor de peildatum van 31 oktober 2003 ook al deden, een persoonsgebonden gedoogbeschikking kunnen krijgen en deze beschikking ook bij de gemeente op kunnen eisen”* (Ministerie van VROM, 2005). Kort gezegd betekent dit een vierde optie voor gemeenten: het verlenen van een persoonsgebonden vrijstelling van het bestemmingsplan ‘recreatie’.

Ter uitvoering van de motie Veenendaal is in eerste instantie een tijdelijke wijziging aangebracht in het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 en in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (De motie Veenendaal is te vinden in bijlage 2). Samengevat betekent dit het volgende:

Vanaf 1 juni 2007 kunnen mensen die een recreatiewoning bewonen in strijd met de bestemming recreatie nu in bepaalde gevallen bij hun gemeente een vrijstelling van die bestemming aanvragen. Tot die datum konden bewoners van recreatiewoningen altijd al bij hun gemeente een persoonsgebonden gedoogbeschikking aanvragen, maar wanneer de gemeente die afwees, stonden zij met lege handen. Naast die nog steeds bestaande mogelijkheid van een gedoogbeschikking is nu dus de mogelijkheid gekomen van een persoonsgebonden vrijstelling van het bestemmingsplan ‘recreatie’ (voor de duidelijkheid: legalisatie is een objectgebonden vrijstelling). Wanneer de gemeente nu een aangevraagde vrijstelling of gedoogbeschikking afwijst kan de bewoner naar de rechter stappen om een oordeel te krijgen over de gemeentelijke weigering. (www.VROM.nl)

Voor de toepassing van deze mogelijkheid moet, net als bij het omzetten van het bestemmingsplan ‘recreatie’ naar ‘wonen’, wel aan een aantal voorwaarden worden voldaan:

- de recreatiewoning voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit aan een woning stelt;
- het bewonen van het desbetreffende object is niet strijdig met de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden;
- de aanvrager voor, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sindsdien permanent bewoont.

De wijziging zorgt dus voor een versterking van de rechtsmogelijkheden voor bewoners van recreatiewoningen in gemeenten die geen helder en consequent beleid gevoerd hebben ten aanzien van (of: tegen) het onrechtmatig bewonen van recreatiewoningen. De bedoeling was om de mogelijkheid tot een vrijstelling te laten vervallen bij de inwerkingtreding van de nieuwe Wet en het Besluit ruimtelijke ordening, van 1 juli 2008. Wat inhoudt dat bewoners vóór de invoering van de nieuwe Wro een persoonlijke vrijstelling moeten hebben aangevraagd. Uiteindelijk is besloten om deze 4^e mogelijkheid ook in die nieuwe regelgeving op te nemen, zij het in enigszins aangepaste vorm. Deze wijziging is gaan gelden met de inwerkingtreding van het nieuwe Besluit en Wet ruimtelijke ordening (Bro en Wro), van 1 juli 2008.

Minister Cramer hoopt het recreatiewoningendossier binnen enkele jaren te kunnen sluiten. Dat is volgens hem mogelijk als bewoners van recreatiewoningen duidelijk weten wat hun situatie is (dus of ze wel of niet permanent mogen blijven wonen) en in het bijzonder voor bewoners in langdurig bestaande en stilzwijgend gedoogde situaties. De motie Veenendaal is daarom eind 2007 door minister Cramer aangevuld met twee nieuwe maatregelen. Deze zijn:

1. Het wordt voor gemeenten makkelijker om een persoonsgebonden vrijstelling te verlenen, aan bewoners die hun recreatiewoning voor 31 oktober 2003 al permanent bewoonden, en daar sindsdien onafgebroken permanent hebben gewoond.
2. De minister gaat gemeenten een termijn stellen. Gemeenten die hebben gekozen voor handhaving, moeten voor die deadline hun handhavingsactiviteiten zover hebben uitgevoerd, dat de betreffende bewoners persoonlijk duidelijkheid hebben over hun situatie (mogen blijven of niet). Doen gemeenten dit niet, dan

moeten zij een persoonsgebonden vrijstelling geven aan de bewoners in hun gemeente die daarvoor een verzoek bij hen indienen. Deze bewoners moeten dan wel voldoen aan de voorwaarden die aan een persoonsgebonden ontheffing worden gesteld. (Voor de brief van de minister aan de Tweede Kamer van 27 december 2007, waarin de uitbreiding van motie veenendaal staat opgesteld wordt verwezen naar bijlage 3)

Als gemeenten kiezen voor handhaving vallen ze onder de tweede maatregel (www.VROM.nl). De termijnstelling in de tweede wijziging is uiteindelijk door minister Cramer bepaald op 1 januari 2010.

In de brief van eind 2007 is, naast bovenstaande maatregelen, aangegeven dat er een wetwijziging wordt voorbereid die er op is gericht om de problematiek definitief op te lossen. Het voornemen is om bij de wet te regelen dat als gemeenten aan bewoners van voor 31-10-2003 nog geen duidelijkheid hebben verschaft op 1-1-2010, gemeenten worden verplicht een persoonsgebonden ontheffing te verlenen. Gemeenten die nog steeds geen keuze hebben gemaakt voor legaliseren, persoonsgebonden gedogen of verbieden/handhaven of een combinatie hiervan, moeten deze keuze dus alsnog maken. Zij moeten deze beleidskeuze ook vaststellen en publiceren.

6.4 Nieuwe Wet en het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985

De ruimtelijke ordening wordt in Nederland met ingang van 1 juli 2008 formeel geregeld via de Wet op de Ruimtelijke ordening (Wro, voorheen Wet op de Ruimtelijke Ordening, WRO). Deze is uitgewerkt in het Besluit op de ruimtelijke ordening (Bro, voorheen BRO). Eind februari 2006 heeft de Tweede Kamer ingestemd met het wetsvoorstel voor de huidige Wet ruimtelijke ordening, waarna het ook is goedgekeurd door de eerste kamer. De centrale gedachte erbij was "*Decentraal wat kan, centraal wat moet*".

Het bestemmingsplan is in de nieuwe Wro het centrale instrument van de ruimtelijke ordening en juridisch bindend voor burgers. Het geeft daarmee rechtszekerheid aan de belanghebbenden. Het primaat van de bestemmingsplanbevoegdheid ligt bij de gemeenten. Voor de gemeente geldt een verplichting om een (of meer) bestemmingsplan(nen) vast te stellen voor het hele grondgebied van de gemeente. Bij het opstellen van bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met de structuurvisie voor dat gebied. Naast de gemeente kunnen zowel Rijk als provincie een bestemmingsplan opstellen. Maar zij kunnen dit alleen als er sprake is van nationale of provinciale belangen. (Voogd, Facetten van de planologie, 2006)

In artikel 19 van de Wet op de ruimtelijke ordening is de grondslag gegeven voor mogelijke afwijking van het bestemmingsplan. Artikel 19 van de Wro, derde lid, bepaalt dat

Burgemeester en Wethouders vrijstelling kunnen verlenen van het bestemmingsplan in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen. Daaraan is uitvoering gegeven in artikel 20 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (Bro). Dat artikel bevat de opsomming van gevallen die in aanmerking komen voor een mogelijke vrijstelling van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19 van de Wro, derde lid.

Ter uitvoering van de motie Veenendaal is een wijziging aangebracht in artikel 20 van het oude Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985. Artikel 20 bevatte voor 1 juni 2007 alleen een opsomming van gevallen die in aanmerking komen voor een mogelijke vrijstelling van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19, derde lid van de WRO, en hebben alleen op *objectgebonden* omstandigheden betrekking. Na 1 juni is in de oude BRO, en nu ook in de nieuwe Bro, artikel 20 uitgebreid met de mogelijkheid om in aanmerking te komen voor een *persoonsgebonden* vrijstelling. Bij het aanvragen van zo'n vrijstelling móet worden voldaan aan de bestaande voorwaarden. Daarnaast wil minister Cramer via een tijdelijke wet recreatiewoningen de gemeenten, die nog geen beleid hebben of dit onvoldoende uitvoeren, verplichten dit voor 1 januari 2010 te doen. (Ministerie van VROM, 2008)

6.5 Permanent bewonen vakantiehuis mag

Hoe genuanceerd deze titel is moet blijken uit deze paragraaf. Op 10 juli 2009 begon elk nieuwsbulletin en elke krant over de nieuwe maatregel van minister Cramer voor permanente bewoners van recreatiewoningen. Mensen die al jaren in een vakantiehuisje wonen zouden daar volgens de nieuwsberichten mogen blijven doormiddel van een

persoonsgebonden gedoogbeschikking. Zowel in het NOS als het RTL nieuws werd gemeld dat de maatregel van minister Cramer geldt voor *iedereen* die sinds november 2003 onafgebroken in een vakantiehuisje woont. Hierdoor zouden volgens het nieuws 5.000 van de 16.000 huidige permanente bewoners mogen blijven wonen. Veel bewoners trokken, bij wijze van spreken, na het 8 uur journaal de fles champagne open. Helaas voor deze bewoners zijn de voorwaarden in deze maatregel anders dan in het nieuws wordt vermeld.

Eind 2007 was besloten dat bewoners vóór 2010 duidelijkheid moeten krijgen over hun situatie. Gemeenten moeten voor deze datum uitsluitel hebben gegeven aan de permanente bewoners van recreatiewoningen over ze hier mogen blijven of niet. Als de gemeente geen beleid maakt en de bewoners niet aanspreekt over de eventuele maatregelen, krijgen zij automatisch toestemming om in hun recreatiewoning te mogen blijven wonen. Minister Cramer had in haar brief van 27 december 2007 aan de tweede kamer de gemeenten al opgeroepen om, indien zij pas na 31 oktober 2003 zijn gaan handhaven, aan bewoners van voor deze datum alsnog voor 1 januari 2010 een persoonsgebonden beschikking af te geven (zoals in bovenstaande paragraaf vermeld). Ook gaf zij in deze brief aan dat er een wetswijziging werd voorbereid om deze problematiek definitief op te lossen. Op 10 juli 2009 besloot de Tweede Kamer de regeling per 1 januari 2010 officieel op te nemen in de Wet ruimtelijke ordening. Met deze wettelijk geregelde 'pardonregeling' probeert zij het recreatiewoningendossier toch eindelijk af te kunnen sluiten. De maatregel van minister Cramer is ten eerste dus niet nieuw, maar wordt 'slechts' toegevoegd in de Wro. Ten tweede geldt deze niet voor iedereen zoals het nieuws klaarblijkelijk laat weten.

Door de gestelde termijnstelling in de Wro worden de gemeenten waarin zich recreatiewoningen bevinden gedwongen beleid te vormen en uit te voeren. Gemeenten die hebben gekozen voor handhaving, moeten vóór de deadline van 1 januari 2010 hun handhavingsactiviteiten zover hebben uitgevoerd, dat de betreffende bewoners persoonlijk duidelijkheid hebben over hun situatie (mogen blijven of niet). Doen gemeenten dit niet, dan moeten zij een persoonsgebonden vrijstelling geven aan de bewoners in hun gemeente die daarvoor een verzoek bij hen indienen. Gemeenten die nog steeds geen keuze hebben gemaakt voor legaliseren, persoonsgebonden gedogen of verbieden/handhaven of een combinatie hiervan, moeten deze keuze dus alsnog maken. Zij moeten deze beleidskeuze ook vóór 2010 hebben vastgesteld en gepubliceerd.

Vrijwel alle gemeenten hebben inmiddels uitwerking gegeven aan het rijksbeleid betreffende onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen blijkt uit de voortgangsrapportage van de VROM Inspectie op 1 januari 2009 (VROM-Inspectie, 2009). Slechts 6 gemeenten, van de 229 waarin zich permanent bewoonde recreatiewoningen bevinden, hadden voor 2009 hun keuze nog niet bepaald in een vastgesteld beleidsstuk. Als zij dit voor 2010 wél doen komt geen enkele woning in aanmerking voor de pardonregeling van minister Cramer. De pardonregeling is dus een stuk genuanceerder dan de berichtgeving in kranten en media melde op 10 juli 2009. Op 1 januari 2010 krijgen door deze maatregel waarschijnlijk maximaal 100 bewoners een persoonlijke gedoogbeschikking. Alleen de bewoners van de 6 gemeenten die nog geen beleid hebben vastgesteld, mochten zij dit voor 2010 nog niet hebben gedaan.

De media weet er een mooie draai aan te geven. Heel even leek het of alle problemen waren opgelost voor de permanente bewoners. Helaas voor hen is dit slechts een gewassen neus.

Conclusie

De discussie over het oplossen van de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen loopt al jaren. Kern van het probleem is dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'.

Vanuit het ministerie van VROM is in 2003 voor de bewoning van recreatiewoningen beleid vastgesteld. Hiermee moet een eind worden gemaakt aan het gedogen van permanente bewoning van recreatiewoningen. Dat beleid komt er op neer dat voor bewoners die vóór 31 oktober 2003 in een recreatiewoning woonden een oplossing gevonden moet worden. Gemeenten zouden volgens het beleid meer mogelijkheden moeten krijgen om aan recreatiecomplexen een woonbestemming toe te kennen of (persoons- of objectgebonden) gedoogbeschikkingen te

verlenen. Ten overstaande van locaties waar de recreatiebestemming blijft dient dan handhavend te worden opgetreden. Uitgangspunt hierbij is dat in het algemeen en op termijn moet worden gekeken of het onderscheid tussen recreatiewoning en woning dient te vervallen.

Hoewel het overgrote deel van de gemeenten bewoners van recreatieverblijven duidelijkheid hebben gegeven en maatregelen hebben genomen, of daar druk mee bezig is, wil de minister dat ook de resterende groep bewoners snel duidelijkheid krijgt. Zij heeft zelfs via een tijdelijke 'wet recreatiewoningen' de gemeenten, die nog geen beleid hebben of dit onvoldoende uitvoeren, verplicht dit voor 1 januari 2010 te doen.

Gemeenten moeten in hun beleid aangeven welke van de mogelijkheden zij gaan uitvoeren in hun gemeente. Zij kunnen daarbij kiezen voor het omzetten van de recreatiebestemming naar een woonbestemming, het verlenen van persoonsgebonden vrijstellingen of persoonsgebonden beschikkingen of actief handhaven. Daarbij kunnen zij ook voor een combinatie van de mogelijkheden kiezen (bijvoorbeeld per deelgebied een andere aanpak). In het volgende hoofdstuk worden de mogelijkheden van uitvoering, dus de verschillende beleidskeuzen, besproken op toepassing.

7. Toepassing recreatiewoningenbeleid

In dit hoofdstuk zal een uiteenzetting worden gegeven van het beleid van Minister Dekker, toegespitst op de mogelijkheden waar gemeenten voor kunnen kiezen en de voorwaarden en consequenties die daarmee gepaard gaan. Begonnen wordt met legaliseren vervolgens de persoons- en objectgebonden gedoogbeschikking, de persoonsgebonden vrijstelling, het overgangsrecht en tot slot handhaving. De overheid heeft voor gemeenten een document opgesteld waarin enkele argumenten staat die gemeenten kunnen gebruiken om de beleidskeuze kracht bij te zetten. In de laatste paragraaf worden deze argumenten genoemd.

Inleiding

In het beleid worden over het algemeen drie mogelijkheden aangeboden, namelijk legaliseren, gedogen en handhaven. De laatste twee overlappen elkaar, aangezien beide tot doel hebben het herstellen van de recreatieve functie van de recreatieterreinen. Bij gedogen wordt een uitsterfconstructie gehanteerd, waarbij de huidige bewoners kunnen blijven wonen en de rechtsopvolgers het recreatieverblijf weer conform de bestemming moeten gebruiken. Bij handhaven wordt door middel van een aanschrijvingsprocedure de permanente bewoning van recreatieverblijven beëindigd. In 2005 is er een vierde mogelijkheid bij gekomen namelijk de persoonsgebonden vrijstelling. Deze nieuwe mogelijkheid wordt ook besproken net als de veel voorkomende overgangsregeling. Deze uiteenzetting is geschreven op basis van de 'Handreiking voor gemeenten' over onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen van de VROM-Inspectie in samenwerking met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Daarnaast is gebruik gemaakt van het plan van aanpak van de onderzoeksgemeenten Haaksbergen, Hardenberg en Ommen, die in het empirisch onderzoek aan bod komen.

7.1 Legaliseren

Het permanent bewonen van een recreatiewoning is in strijd met de bestemming 'recreatie'. Legalisatie van onrechtmatige bewoning houdt in dat het bestemmingsplan wordt gewijzigd van 'recreatie' naar een woonbestemming. Het wonen in de betreffende woning of op het betreffende grondgebied is daarmee niet langer in strijd met het bestemmingsplan.

7.1.1 Voorwaarden

De minister geeft de gemeenten en provincies in haar beleid meer mogelijkheden om de permanente bewoning van recreatiewoningen te legaliseren. In de Nota Ruimte wordt deze beleidsruimte als volgt beschreven:

“Provincies en gemeenten hebben de ruimte om in bepaalde gevallen de recreatiefunctie van bestaande recreatiewoningen te wijzigen naar een woonfunctie, mits aan de gebruikelijke voorwaarden voor woningbouw is voldaan. Deze verruiming biedt gemeenten en provincies de mogelijkheid om bestemmingsplanwijzigingen door te voeren voor situaties waar op 31 oktober 2003 (of eerder) onrechtmatig in een recreatiewoning werd gewoond. Deze beleidsruimte is niet van toepassing op recreatiewoningen die zich bevinden in de Vogel- en Habitatrichtlijn-, Natuurbeschermingswet en Ecologische Hoofdstructuurgebieden. Het is daarnaast niet de bedoeling dat complexen waar nu niet of nauwelijks permanent wordt gewoond (dus grotendeels recreatief gebruikt) worden omgezet. Bij de afweging om eventueel over te gaan tot een bestemmingsplanwijziging spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke en regionaal economische factoren een rol, waaronder het belang van de borging van voldoende verblijfsrecreatief aanbod en de borging en ontwikkeling van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. Inlokaal en provinciaal beleid kunnen bepaalde gebieden worden aangemerkt als kwetsbare gebieden waar de in deze paragraaf genoemde beleidsruimte niet van toepassing is. Hiertoe kunnen desgewenst nader te bepalen kwetsbare delen van nationale landschappen horen. Gemeenten en provincies kunnen hierin hun eigen afweging maken”.

Zoals gesteld kan legalisatie, middels wijziging van het bestemmingsplan, volgens de Nota Ruimte slechts worden toegepast indien aan een aantal voorwaarden wordt voldaan. De volgende voorwaarden zijn hieraan verbonden:

woningen moeten zijn gelegen buiten waardevolle en/of kwetsbare gebieden zoals zodanig door het Rijk, de provincie of de gemeente zijn aangewezen; woningen moeten voldoen aan het bouwbesluit voor reguliere woningen, parken moeten daarnaast voldoen aan de beheertechnische eisen die aan een woningwijk worden gesteld; bestemmingswijzigingen mogen niet in strijd zijn met de milieuwetgeving en tot slot moeten woningen op 31 oktober 2003 onrechtmatig worden bewoond, voor complexen geldt dat die in grote mate onrechtmatig moeten worden bewoond. Het is dus maar de vraag hoeveel recreatiewoningen op grond van de gestelde voorwaarden in aanmerking komen voor legalisatie.

7.1.2 Planologisch onderzoek

Indien gekozen wordt voor (gedeeltelijke) legalisatie dan zal voor de betreffende recreatieterreinen en/of recreatiewoningen een planologisch onderzoek moeten worden uitgevoerd, waarbij wordt gekeken naar de ligging van de recreatiewoningen ten opzichte van geluids- en milieugevoelige objecten, zoals agrarische bedrijven en (snel)wegen. Het onderzoek zal ook in moeten gaan op de gevolgen van de onttrekking van de betreffende recreatiewoningen voor de recreatieve sector in de gemeente en de regio. Tevens moet, zoals inmiddels duidelijk is, worden onderzocht of de betreffende recreatiewoningen voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit voor reguliere woningen.

Als een recreatiepark in aanmerking komt voor legalisatie moet een grootschalig planologisch onderzoek worden verricht naar de inrichting van het recreatiepark. Nergens is omschreven of vastgelegd wat nou echt een woonwijk is. Maar ten aanzien van de inrichting van een woonwijk gelden wel andere eisen en normen dan gesteld aan de inrichting van een recreatiepark. Veel van die normen die door het Rijk gesteld worden zijn bedoeld voor nieuwbouw situaties, maar bij het omzetten van een recreatiepark naar een woonwijk gaat het om een bestaande situatie. Hierdoor vervallen enkele gestelde normen, wel aan de orde zijn: veiligheidseisen voor hulpdiensten; eisen aan de maatvoering van wegen en het aantal parkeerplaatsen; het aanbod aan voorzieningen; de visie in het gemeentelijk woonbeleid; eisen ten aanzien van de waterhuishouding; aanwezigheid van voldoende speelvoorzieningen; eisen aan nutsvoorzieningen. Het legaliseren van recreatieparken brengt dus een heel scala aan planologische herindelingen met zich mee. Als uit het onderzoek blijkt dat legalisering mogelijk is en er is ook uitgesproken dat dit gewenst is dan zal een procedure tot wijziging van de betreffende bestemmingsplannen moet worden opgestart. (VROM-Inspectie in samenwerking met VNG, juni 2007)

7.1.3 Waardestijging

Legalisatie zal in veel gevallen leiden tot een forse waardestijging van de recreatiewoning. De gemeente heeft geen mogelijkheden om een deel van de waardestijging op te eisen. Wel kan de gemeente profiteren van de waardestijging via de onroerendezaakbelasting. Daar staat tegenover dat de eventuele toeristenbelasting vervalt bij het omzetten van de recreatiewoning naar een reguliere woning. Door enkele deskundigen is gesproken over een eventueel fonds dat opgezet kan worden. Hierin zou bijvoorbeeld 40 % van de overwaarde van de gelegaliseerde recreatiewoningen terecht kunnen komen, waarmee de kosten voor het omzetten van een recreatieve- naar een woonbestemming kunnen worden gedekt. Een privaatrechtelijke overeenkomst zou een dergelijke regeling kunnen reguleren. Aan zo'n financiële constructie zitten alleen veel haken en ogen, niet enkel omdat een betaling van een deel van de waardestijging kan leiden tot een terugvordering wegens onverschuldigde betaling.

7.1.4 Kosten betreffende bestemmingsplanwijzigingen

De kosten die voortkomen uit het wijzigen van het bestemmingsplan en de planprocedure zijn verhaalbaar op de eigenaren. Ook de kosten die gemaakt worden door de aanleg van voorzieningen van openbaar nut. Denk aan de aanpassing van de civieltechnische infrastructuur zoals wegverbredingen, aanpassing van de riolering, straatverlichting, etc.

De kosten die de omzetting van een recreatieve functie naar een woonbestemming met zich meebrengt kunnen worden verhaald door het afsluiten van een exploitatieovereenkomst tussen de eigenaar en de gemeente¹⁹. Deze

¹⁹ als bedoelt in artikel 42 van de WRO/Wro

overeenkomst is slechts mogelijk op basis van wederzijdse overeenstemming. Ontbreekt bij de belanghebbende eigenaren de bereidheid om een exploitatieovereenkomst te tekenen, dan kan dit voor de gemeente een goed argument zijn om niet over te gaan tot legalisatie van de bestemming. Mochten eigenaren weigeren dat is het bovendien voor gemeenten in de meeste gevallen economisch niet uitvoerbaar om de bestemming te wijzigen.

7.1.5 Vergunningvrij bijbouwen

Een andere bijkomstigheid die ontstaat na het legaliseren van de woning is dat, op grond van het Besluit bouwvergunningvrije en lichtbouwvergunningplichtige bouwwerken (Bblb), het mogelijk is om zonder vergunning aan- en uitbouwen, bijgebouwen en overkappingen en dakkapellen te bouwen. Het wordt dus automatisch mogelijk om zonder bouwvergunning deze bouwwerken te realiseren²⁰. Veel gemeenten vinden dit een groot bezwaar. Een oplossing is om het bestemmingsplan te laten bestaan en een objectgebonden vrijstelling te verlenen, waarmee permanente bewoning wel is toegestaan. Wel kan dit een nieuwe handhavingslast teweegbrengen omdat bewoners hun wensen mogelijk toch zullen willen realiseren.

7.1.6 Nulmigratie

Woningbouwcontingenten zijn inmiddels al een aantal jaren afgeschaft. Gemeenten hebben dus geen maximale woningproductie waar zij rekening mee moeten houden. De Tweede Kamer heeft namelijk in 2003 aangegeven aan provincies dat het tegen de achtergrond van het oplopende woningtekort in haar ogen gewenst is om, binnen de vastgestelde ruimtelijke kaders, zoveel mogelijk ruimte te bieden en van overheidswege zo min mogelijk belemmeringen op te werpen. Wel is het zo dat in bepaalde gebieden het woningbouwprogramma is gekoppeld aan het uitgangspunt migratiesaldo nul. Het omzetten van een recreatiewoning kan te koste gaan van het regionale woningbouwprogramma, als de betreffende bewoners niet zijn ingeschreven in de GBA van de betreffende gemeente of een andere gemeente in die regio. In dat geval zou legalisatie leiden tot inschrijving in het GBA van de desbetreffende gemeente en dus tot een toename van het inwoneraantal van de gemeente.

7.2 Persoons- en objectgebonden gedoogbeschikkingen

Een gedoogbeschikking is een schriftelijk besluit van het college van burgemeester en wethouders, het houdt in dat zij afzien van handhaving van de overtreding. Er zijn twee soorten gedoogbeschikkingen die kunnen worden verstrekt: objectgebonden en persoonsgebonden.

Objectgebonden gedoogbeschikkingen zullen niet vaak voorkomen. Deze kunnen ter voorbeeld worden uitgereikt indien de situatie valt onder een overgangsbepaling van de herziening van het bestemmingsplan "Buitengebied"²¹. Met een objectgebonden gedoogbeschikking moeten bewoners van het object zich houden aan de eisen die in het bestemmingsplan zijn opgesteld, met als uitzondering dat het object als hoofdverblijf gebruikt mag worden. De bestemming 'recreatie' blijft tengevolge bestaan. Het object valt dus onder het Bouwbesluit 2003 zoals geldt voor een logiesfunctie. De handhavingslast voor de gemeente valt hiermee weg. Wel kan het zo zijn dat de recreatiewoning een waardestijging kent omdat bewoning toegestaan is, waarbij geen einddatum is opgesteld.

Persoonsgebonden gedoogbeschikkingen zullen vaker voorkomen. Het verschil tussen beide is dat objectgebonden gedoogbeschikkingen betrekking hebben op het recreatieverblijf, waardoor de gedoogbeschikking geldt voor zowel de huidige bewoners als de rechtsoptvolgers. In het geval van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen kunnen alleen de personen aan wie de gedoogbeschikking is verstrekt de permanente bewoning voortzetten, rechtsoptvolgers moeten het recreatieverblijf weer volgens bestemming te gebruiken. In de persoonsgebonden beschikking wordt aangegeven voor welk recreatieverblijf deze geldig is. Een persoonsgebonden beschikking is in die zin dus eigenlijk ook objectgebonden.

²⁰ Binnen gestelde randvoorwaarden; zie Bblb via de website: <http://wetten.overheid.nl/BWBR0013890>

²¹ : In de nieuwe Wro geldt dat Bij het opstellen van bestemmingsplannen moet rekening worden gehouden met de structuurvisie voor dat gebied. In de oude WRO gold dat alleen voor gebieden buiten de bebouwde kom.

7.2.1 Voorwaarden

Minister dekker biedt in het verruimde beleid de mogelijkheid om woonsituaties die zijn ontstaan voor de gemeentelijke peildatum te gedogen door het verstrekken van een persoonsgebonden gedoogbeschikking. In de Nota Ruimte wordt aangegeven dat deze beschikkingen slechts mogelijk zijn onder “*bijzondere omstandigheden*”. Bijzonder in die zin dat er een concreet uitzicht op legalisatie bestaat en handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding met de daarmee te dienen belangen. Belangrijk aan gedogen is dat hiermee de omvang in tijd zoveel mogelijk wordt beperkt. Dit omdat door het verstrekken van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen de handhavingslast aanzienlijk kan worden beperkt. Op het moment dat geconstateerd wordt dat de permanente bewoning van een recreatiewoning wordt beëindigd dan moeten de nieuwe bewoners de recreatiewoning wel weer volgens de voorschriften gebruiken. Waardoor de woningen in verloop van tijd alsnog gehandhaafd moeten worden.

Een gemeente mag in beginsel zelf bepalen of er in bepaalde situaties overtredingen moeten worden gedoogd, en zo ja, onder welke voorwaarden. Wel moet het gedoogbeleid voldoen aan het uitgangspunt van de bijzondere omstandigheden en enkele voorwaarden die door het Rijk zijn gesteld. Voorwaarden zijn onder andere dat het object niet strijdig mag zijn met milieuwetgeving, eisen uit het Bouwbesluit en bovendien op de gemeentelijke peildatum permanent moet worden bewoond. Als niet aan alle voorwaarden wordt voldaan, acht de minister het wel denkbaar dat op bepaalde onderdelen kan worden afgeweken, door deze ook te gedogen. Hiervoor is wel een goede argumentatie vereist. Voorwaarde is bovendien dat geen onaanvaardbare veiligheids- en gezondheidssituaties ontstaan door het gedogen van deze eisen. Een voorbeeld is als het gaat om eisen ten aanzien van het Bouwbesluit. Bij een gedoogbeschikking moet worden voldaan aan het Bouwbesluit voor reguliere woningen. Dit om te voorkomen dat de woning gevaarlijke situaties oplevert als deze permanent wordt bewoond, onder andere de (brand)veiligheid moet worden gegarandeerd. Hierbij kan worden afgewogen of het redelijk is om recreatieverblijven, waarvoor een gedoogbeschikking wordt afgegeven, te laten voldoen aan alle eisen voor reguliere woningen, terwijl het doel van het gedogen is om de recreatieve functie van het recreatieverblijf weer te herstellen. De functie ‘recreatie’ zal bij een gedoogsituatie dus blijven bestaan, alleen duurt het iets langer tot er actief gehandhaafd wordt. De eisen ten aanzien van het Bouwbesluit voor reguliere woningen zouden volgens deze argumentatie dus iets versoepeld kunnen worden.

7.2.2 Schriftelijke gedoogverklaring

Gemeenten kunnen ambtshalve (op eigen initiatief) persoonsgebonden gedoogbeschikkingen verlenen. Wel is het gebruikelijk dat deze beschikking wordt aangevraagd door de bewoner en dus niet standaard door gemeenten worden verstrekt. De aanvrager moet daarbij aantonen dat hij of zij in aanmerking komt voor zo’n beschikking. Een gedoogbeschikking wordt schriftelijk afgegeven en geldt als een besluit. Rechtsgevolg is dat het bestuursorgaan zichzelf tijdelijk de bevoegdheid tot handhaven ontnemt. Als burgemeester en wethouders besluiten een aangevraagde gedoogbeschikking te weigeren dan kan dit niet worden aangevochten in bezwaar en beroep. Zo’n weigering houdt namelijk in dat een gedraging of toestand die al verboden is, niet kan worden gedoogd. Wel kan bezwaar en beroep worden aangetekend als de gemeente een beleid heeft vastgesteld waarin de mogelijkheid is opgenomen voor bewoners van recreatiewoningen om onder bepaalde voorwaarden in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

7.2.3 De peildatum

Een peildatum is het omslagmoment van ‘passief gedogen’ naar ‘actief handhaven’. De gemeente mag in principe zelf de peildatum die ze hanteren bij persoonsgebonden gedogen bepalen. De gemeente kiest hierbij meestal voor een datum die ligt ná de inwerkingtreding van het beleid ten aanzien van persoonsgebonden gedogen. Bijvoorbeeld de dag dat aan de bewoners kenbaar is gemaakt dat handhavend zal worden opgetreden tegen onrechtmatig permanente bewoners van recreatiewoningen. Voor persoonsgebonden gedogen geldt dus niet de, door de overheid vastgestelde, datum die voor de andere beleidsopties geldt, namelijk 31 oktober 2003.

7.2.4 Bewijs

Iemand heeft genoeg bewijs geleverd om in aanmerking te komen van een persoonsgebonden gedoogbeschikking als voldaan wordt aan dezelfde bewijslast die geldt voor gemeenten om aan te tonen dat iemand ergens permanent woont, in geval van legalisatie (GBA, aanvullend bewijs materiaal e.d.). Zij moeten ten slotte 'voldoende aannemelijk' maken dat zij vóór de peildatum permanent in de recreatiewoning woonden, en sindsdien onafgebroken. Deze bewijslast wordt door de persoon zelf aangedragen en wordt ook per geval apart beoordeeld.

7.2.5 Consequenties

Zodra er sprake is van een particulier huishouden dat ergens gevestigd is ontstaan een aantal consequenties. Zo ontstaan bij de woning huishoudelijke afvalstoffen, en kan, op voorwaarde dat de gemeente aan de inzamelverplichting voldoet, een afvalstoffenheffing worden geheven. De gemeente is dan verplicht tot het verwijderen van huishoudelijk afval en sneeuwuimen.

Voor de aanleg en het onderhoud van wegen is de eigenaar verantwoordelijk. Het afgeven van een persoonsgebonden beschikking verandert hier niets aan.

De bewoners van recreatiewoningen met een persoonsgebonden gedoogbeschikking zijn inwoners van de gemeente op basis van het GBA, en kunnen dus aanspraak maken op Wmo-voorzieningen. Ook kan de gemeente de gemeentelijke belastingen gewoon opleggen. Als er namelijk sprake is van een belastbaar feit kan de desbetreffende belasting gewoon worden geheven. Hieronder vallen bijvoorbeeld de onroerendezaakbelasting (OZB) en het rioolrecht.

7.3 Persoonsgebonden vrijstelling

Een persoonsgebonden vrijstelling is in feite een afwijking van de bestemming 'recreatie'. Een vrijstelling van het bestemmingsplan heeft betrekking op het gebruik van een recreatiewoning als hoofdwoning. In dat opzicht heeft een persoonsgebonden vrijstelling hetzelfde rechtsgevolg als een persoonsgebonden gedoogbeschikking namelijk: toestemming van de gemeente aan de huidige bewoner(s) van een recreatiewoning om in die recreatiewoning te kunnen blijven wonen. Het verschil tussen beide is dat als burgemeester en wethouders besluiten een aangevraagde gedoogbeschikking te weigeren dit niet kan worden aangevochten in bezwaar en beroep, bij een persoonsgebonden vrijstelling kan dat wel.

De persoonsgebonden vrijstelling is een nieuwe mogelijkheid voor gemeenten om permanente bewoning van recreatiewoningen mee te reguleren. Deze nieuwe mogelijkheid is tot stand gekomen in de Motie Veenendaal. Ter uitvoering van de Motie Veenendaal is een wijziging aangebracht in art. 20 van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985²². In de motie Veenendaal is het volgende gesteld: *"Tot 1 juni 2007 konden bewoners van recreatiewoningen altijd al bij hun gemeente een persoonsgebonden gedoogbeschikking aanvragen, maar wanneer de gemeente die afwees, stonden zij met lege handen. Naast die nog steeds bestaande mogelijkheid van een gedoogbeschikking is nu de mogelijkheid gekomen van een persoonsgebonden vrijstelling van het bestemmingsplan 'recreatie' (voor de duidelijkheid: legalisatie is een objectgebonden vrijstelling). Wanneer de gemeente nu een aangevraagde vrijstelling afwijst kan de bewoner naar de rechter stappen om een oordeel te krijgen over de gemeentelijke weigering."* (www.VROM.nl)

²² In artikel 19 van de WRO/Wro is de grondslag gegeven voor afwijking van het bestemmingsplan. Artikel 19 derde lid bepaalt dat burgemeester en wethouders vrijstelling kunnen verlenen van het bestemmingsplan in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen. Daaraan is uitvoering gegeven in artikel 20 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 BRO. Dat artikel beval de opsomming van gevallen die in aanmerking komen voor een mogelijke vrijstelling van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19 van de WRO, derde lid.

Het verschil is dus dat bij een persoonsgebonden vrijstelling sprake is van een besluit dat door de rechter getoetst kan worden. Iedereen kan een verzoek om een persoonsgebonden gedoogbeschikking indienen bij de gemeente alleen kan op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) een weigering van de gemeente niet worden aangevochten. Met de persoonsgebonden vrijstelling wordt een wettelijke basis gecreëerd voor het opvragen van een beschikking die de rechter kan toetsen.

7.3.1 Voorwaarden

De Minister biedt in het verruimde beleid van de motie Veenendaal de mogelijkheid om woonsituaties vrij te stellen met als belangrijkste voorwaarde dat dit niet in strijd is met het door de gemeente op 31 oktober 2003 gevoerde handhavingsbeleid ten aanzien van het gebruik van recreatiewoningen. Als een vrijstelling wél in strijd is met het door de gemeente gevoerde handhavingsbeleid moeten burgemeester en wethouders het verzoek om vrijstelling weigeren.

Het college kan dus een persoonsgebonden vrijstelling verlenen als de desbetreffende gemeente niet aantoonbaar helder en consequent is geweest in hun handhavingsbeleid en daarnaast moet de aanvrager voldoen aan de gestelde voorwaarden: de bewoning is niet in strijd met milieuwetgeving of eisen uit het Bouwbesluit en de aanvrager bovendien op 31 oktober 2003 en sindsdien permanent in de recreatiewoning woont. Er is sprake van actief gemeentelijk handhavingsbeleid als een gemeente beleid heeft vastgesteld en kenbaar gemaakt met een visie op hoe zij haar beleid denkt te handhaven. Ook moet een peildatum waarop de gemeente gaat handhaven zijn vastgesteld en kenbaar gemaakt. En tot slot moet de gemeente dit beleid ook daadwerkelijk hebben uitgevoerd.

De vrijstelling heeft alleen betrekking op de meerjarige aanvrager en eventuele huisgenoten die vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003, en sindsdien, de recreatiewoning bewonen. De vrijstelling is dus persoonsgebonden aan de hoofdbewoner van de recreatiewoning. Wel mogen eventuele partners en kinderen na de peildatum de woning betrekken. Zij kunnen in de woning gaan 'medewonen', maar komen zelf niet in aanmerking voor een vrijstelling. De vrijstelling vervalt als de hoofdbewoner de permanente bewoning van de recreatiewoning beëindigd. Daarna zal de woning weer actief door de gemeente moeten worden gehandhaafd.

7.4 Overgangsregeling

Om permanente bewoners van recreatieverblijven de gelegenheid te geven een andere woning te vinden, kunnen gemeenten een overgangsregeling vaststellen. Het uitgangspunt bij een overgangsregeling is voor elke gemeente verschillend omdat zij hier zelf een besluit voor moeten nemen. Over het algemeen geldt een minimale termijn van twee jaar waarin de bewoner mag blijven wonen in het recreatieverblijf. Deze minimale termijn wordt daarna, afhankelijk van het besluit van de desbetreffende gemeente, voor ieder jaar dat vóór de datum van 1 november 2003 permanent in het verblijf is gewoond, met een vast te stellen aantal maanden verlengd.

7.4.1 Voorwaarden

Voor de overgangsregeling gelden ook een aantal voorwaarden. De regeling is object- én persoonsgebonden, er kan alleen aanspraak worden gemaakt op de overgangsregeling als op of vóór 31 oktober 2003 de recreatiewoning is bewoond, en de hoofdbewoner moet de overgangsregeling zelf aanvragen. Na afloop van de overgangstermijn moet de permanente bewoning van het recreatieverblijf zijn beëindigd. Daarna zal de woning actief door de gemeente moeten worden gehandhaafd, ook als de bewoning nog niet is beëindigd.

7.4.2 Inventarisatieformulier

Om aanspraak te maken op een overgangsregeling moet een verzoek bij de gemeente worden ingediend door de hoofdbewoner van de recreatiewoning. Dit moet gebeuren vóór de peildatum die door de desbetreffende gemeente is gesteld. Elke gemeente kan hiervoor zelf een datum bepalen. Na de peildatum vervalt de mogelijkheid om aanspraak te maken op de regeling. De overgangsregeling treedt over het algemeen in werking op de eerste dag ná de gestelde peildatum waarop de overgangsregeling moet zijn aangevraagd.

Aanspraak maken op de overgangsregeling gebeurt door middel van het invullen van het "inventarisatieformulier". Dit formulier, en daarmee de aanvraag tot een overgangsregeling, moet dus worden ingediend voor de peildatum. Het inventarisatieformulier moet voorzien zijn van bewijs waaruit blijkt dat de recreatiewoning daadwerkelijk door de aanvrager werd bewoond vóór 1 november 2003, maar vooral ook bewijs vanaf wanneer de permanente bewoning is begonnen. Dit laatste is van belang voor de bepaling van de duur van de overgangstermijn.

7.4.3 Bewijs

Bij het inventarisatieformulier dienen dus bewijsmiddelen te worden ingediend waaruit duidelijk kan worden vastgesteld op welke datum de permanente bewoning is begonnen. Voorbeelden van bewijsmiddelen zijn: de eigendomsakte of huurovereenkomst, bewijs van inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie (bevolkingsregister), inschrijving bij sportverenigingen, bibliotheek, gegevens van de belastingdienst betreffende de aftrek van hypotheekrente, andere gedateerde officiële documenten geadresseerd op het adres van het recreatieverblijf, etc. In de meeste gevallen is het noodzakelijk om meerdere bewijsstukken toe te voegen voor een sluitende bewijslast.

7.5 Handhaven

De minister geeft in haar beleid in dat alle woonsituaties die niet gelegaliseerd, gedoogd of vrijgesteld worden en die aangevangen zijn na 31 oktober 2003 actief gehandhaafd moeten worden. In deze paragraaf zal worden aangegeven hoe gemeenten de handhaving kunnen vormgeven.

7.5.1 Aanpak

Permanente bewoning van recreatieverblijven is niet toegestaan volgens het bestemmingsplan 'recreatie'. Bestemmingsplannen zijn de centrale instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening en als enige juridisch bindend. Permanente bewoning van recreatieverblijven is daarom vooral een probleem van de ruimtelijke ordening. Instrumenten ter voorkoming en bestrijding van dit probleem moeten daarom vooral gevonden worden binnen de Wet op de Ruimtelijke Ordening (en het bestemmingsplan).

Bestemmingsplannen zijn bij uitstek gemeentelijke plannen dus is het aan de gemeente zelf om die plannen te gaan handhaven. Belangrijk is dat duidelijk uit het bestemmingsplan blijkt dat permanente bewoning van recreatieverblijven niet is toegestaan. In het geval van permanente bewoning van recreatieverblijven blijkt inderdaad duidelijk uit het geldende bestemmingsplan en de gebruiksvoorschriften dat dit verboden is. Daarnaast zijn er bebouwingsregels opgenomen voor recreatieverblijven en andere bouwwerken onder het bestemmingsplan 'recreatie', deze zijn anders als voor reguliere woningen. De gemeentelijke aanpak kan door provincie (en eventueel het Rijk) worden ondersteund door het ruimtelijk beleid (dmv structuurvisies) en door subsidies.

Sinds 2004 worden overtredingen van bestemmingsplannen gezien als economisch delict. Vanuit de Wet op Economische delicten ontstaat er hierdoor meer ruimte voor Justitie om in geval van overtredingen van het bestemmingsplan tot strafrechtelijke vervolging over te gaan.

Gemeenten beginnen vaak met het handhavingstraject door alle recreatiewoningen brieven te sturen waarin het besluit staat vastgesteld inclusief de eventuele overgangsregeling en peildatum. Bewoners worden vervolgens gevraagd aan te geven of er permanent wordt gewoond of niet.

7.5.2 Bewijsvoering

Als de gemeente het vermoeden heeft dat er permanent wordt gewoond in een recreatieverblijf moeten zij dit in eerste instantie bewijzen. De bewijsvoering van permanente bewoning kan een lastige zaak zijn. Als de gemeente genoeg bewijs heeft verzameld om het vermoeden van overtreding van de planvoorschriften kracht bij te zetten, is het aan de betrokken bewoner om dit vermoeden te ontkrachten.

De Raad van State aanvaardt de volgende instrumenten als deugdelijk bewijs voor bewoning van een recreatiewoning:

- *Controle van registratiesystemen*: Er zijn verschillende registratie systemen die geraadpleegd kunnen worden. Hierbij kan gedacht worden aan de Gemeentelijke Basisadministratie, het Kadaster, de Belastingdienst, gemeentelijke belastingen, de Rijksdienst voor het Wegverkeer en de leerplichtadministratie. Het adres waarop iemand in een registratiesysteem staat ingeschreven is een belangrijke aanwijzing voor iemands feitelijk woonadres. Het is ook mogelijk dat iemand een ‘papieren’ werkelijkheid heeft geconstrueerd om te voorkomen dat door het controleren van registratiesystemen de feitelijke situatie kan worden achterhaald. Eén van de manieren om er achter te komen of er sprake is van een zodanige papieren werkelijkheid is door het vergelijken van gegevens uit de verschillende registratiesystemen op verschillen. Gemeenten mogen niet zomaar van alle registratie systemen gebruik maken om er achter te komen waar iemand feitelijk woont. De Wet Bescherming Persoonsregistraties (WBP) en het college van de bescherming persoonsregistraties (cbp) geven beperkingen ten aanzien hiervan. Niet toelaatbaar zijn bijvoorbeeld de raadpleging van bestanden van wooncorporaties, bedrijfsverenigingen, nutsbedrijven en telefoonbedrijven. Raadpleging van deze bestanden is alleen mogelijk als daarvoor door de betrokkene (de bewoner) toestemming is gegeven. De hierop volgende instrumenten voor de bewijsvoering moeten eveneens aangegeven worden bij het college van de bescherming persoonsregistraties.
- *Controle opgegeven adres*: Wanneer bewoners van recreatieverblijven niet in de GBA van de gemeente staan ingeschreven, zal informatie over de situatie op het adres waar ze wel staan ingeschreven, doorgaans goede aanwijzingen geven over hun feitelijke woonsituatie.
- *Meldingen van burgers*: Tips van burgers over gevallen van permanente bewoning kunnen belangrijke aanwijzingen voor de gemeente opleveren. Naarmate de gemeente actiever handhaaft, zullen er hoogst waarschijnlijk ook meer meldingen van burgers komen. Meldingen van gevallen van permanente bewoning van recreatieverblijven zijn vooral te verwachten van personen die zelf door de gemeente worden aangepakt. Alleen meldingen van burgers is onvoldoende bewijslast, dit moet worden aangevuld door andere vormen van bewijsvoering.
- *Waarnemingen ter plaatse*: Waarnemingen ter plaatse kunnen de eerste aanwijzingen opleveren dat een recreatieverblijf permanent wordt bewoond. Bovendien kunnen de resultaten van een dergelijke controle ook aanvullend bewijsmateriaal opleveren indien reeds vermoedens bestaan van permanente bewoning. De controle ter plaatse zal zich voornamelijk richten op de feitelijke aanwezigheid of afwezigheid van bewoners en op uiterlijke kenmerken van recreatieverblijven.
- *Verklaringen van ondernemers*: Wellicht niet alle ondernemers ervaren het als positief dat op hun terrein permanent wordt gewoond. Zulke ondernemers kunnen bevestigen dat iemand permanent op hun terrein woont, een dergelijke verklaring kan een belangrijk bewijsmiddel zijn.
- *Verklaringen van betrokkenen*: In de praktijk blijken veel mensen die worden geconfronteerd met her vermoeden van de gemeente dat zij een recreatieverblijf permanent bewonen, toe te geven dat dit ook daadwerkelijk het geval is. Ook kan in zo’n geval de bewijslast worden omgekeerd in die zin dat betrokkene moet aantonen waar hij of zij dan een hoofdverblijf heeft. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor bewoners die in het buitenland een hoofdverblijf hebben.

Wanneer er sprake is van een inschrijving in de GBA op het adres van de recreatiewoning is het voldoende om een aantal objectcontroles ter plaatse uit te voeren en het kadaster te raadplegen. Deze combinatie maakt voldoende aannemelijk dat er sprake is van permanente bewoning van het recreatieverblijf.

De tweede mogelijkheid is dat er geen sprake is van een inschrijving in de GBA op het adres van de recreatiewoning. In deze situatie is het aantonen van permanente bewoning complexer. Er is een afspraak gemaakt tussen het Ministerie van VROM en de belastingdienst dat twee keer per jaar de belastinggegevens ten aanzien van de hypotheekafrek van de betrokkenen kan worden opgevraagd. Gezien het feit dat hypotheekafrek alleen mogelijk is van het hoofdverblijf kan hiermee, samen met een aantal controles ter plaatse en raadpleging van het kadaster, aannemelijk gemaakt worden dat er sprake is van permanente bewoning. De volgende controles kunnen uitgevoerd worden:

- Voldoende (10) objectcontroles op wisselende dagen
- Kentekencontroles, waarbij gedurende de ochtend en de namiddag de kentekens worden geregistreerd van auto's die het park respectievelijk af of op gaan. Hiermee kan een levenspatroon (werk, kinderen naar school brengen) onderzocht worden.
- Raadplegen RDW van verkregen kentekens
- Controle van de adressen waar betrokkenen ingeschreven staan
- Controle leerplichtadministratie
- Raadplegen telefoongids
- En eventueel enkele van de eerder genoemde bewijsmogelijkheden.

Een combinatie van enkele van bovengenoemde controles, waarbij de objectcontrole essentieel is, kan de permanente bewoning aantonen.

Per geval moet worden afgewogen of afdoende bewijs is verzameld. Als de gemeente hierin slaagt zodat er een duidelijk vermoeden is dat er sprake is van overtreding van het bestemmingsplan, dan is het aan de bewoner om dit vermoeden te ontkrachten. De gemeente moet alle mogelijke gegevens worden aangewend in de bewijsvoering om dit vermoeden kracht bij te zetten. Het moge duidelijk zijn dat het aantonen van permanente bewoning, waarbij geen sprake is van inschrijving in de GBA op het adres van de recreatiewoning, een zware klus is. De uitkomsten van het onderzoek zijn daarnaast onzeker. Bovendien moet er rekening worden gehouden met de beperkingen opgelegd door de WBP. Juridische deskundigheid en zorgvuldigheid zijn hier een eerste vereiste. De VROM-Inspectie verwacht dat 50% van de verdachte gevallen op deze wijze daadwerkelijk aangetoond kunnen worden.

7.5.3 Dwangsom of bestuursdwang

Bij het opstellen van een dwangsombeschikking biedt de Algemene wet bestuursrecht twee dwangmogelijkheden, namelijk bestuursdwang en de dwangsom. Bij bestuursdwang zal, indien de betrokkene binnen de gegeven begunstigingstermijn geen gehoor geeft, de gemeente tot ontruiming van het recreatieverblijf overgaan. In de praktijk wordt deze mogelijkheid bijna niet toegepast, omdat ontruiming van het recreatieverblijf moeilijk te combineren is met het wel toegestane recreatieve gebruik. Je kunt de bewoners er niet volledig uitschoppen omdat ze wel eigenaar zijn en wel recreatief gebruik van de woning mogen maken. De andere keuze is de dwangsom, de betrokkene krijgt dan na het verlopen van de begunstigingstermijn een dwangsom opgelegd. Hierbij kan gekozen worden voor een dwangsom ineens, of een dwangsom in termijnen met een bepaald maximum. Bij overtredingen van gebruiksvoorschriften kiezen de meeste gemeenten voor de dwangsom in termijnen met een bepaald maximum.²³

7.5.4 Begunstigingstermijn

De begunstigingstermijn is de termijn waarbinnen de overtreder de overtreding ongedaan moet maken voordat de dwangsom of het bestuursdwang wordt opgelegd. Deze termijn kan door de desbetreffende gemeente zelf gekozen worden. Indien de persoonlijke omstandigheden van de betrokkene daar om vragen kan de begunstigingstermijn verlengd worden om afhankelijk van deze omstandigheden de betrokkene meer tijd te geven om de permanente bewoning te beëindigen.

7.5.5 Beheersplan

Op het moment dat het plan van aanpak is uitgevoerd is het probleem van de permanente bewoning van recreatieverblijven nog niet opgelost. Er moet voor gewaakt worden dat de nieuwe gebruikers van het recreatieverblijf niet opnieuw permanent gaan wonen. Het zal dus noodzakelijk zijn om structureel (bv. 2 keer per jaar) een controle uit te voeren. Gemeenten moeten hiervoor een beheersprogramma opstellen die garandeert dat ook in de toekomst de permanente bewoning van recreatieverblijven voorkomen en waarnodig aangepakt wordt.

²³ Een dwangsombeschikking is een besluit in de zin van artikel 1 lid 3 van de Awb. Binnen zes weken na verzending van de dwangsombeschikking kan bezwaar worden gemaakt bij het college van burgemeester en wethouders.

7.5.6 Toezichthouders

Om goed en juridisch toezicht te kunnen houden, dienen toezichthouders bevoegdheid te hebben om terreinen en (recreatie)woningen te kunnen betreden. In de Wet ruimtelijke ordening (Wro), zoals deze per 1 juli 2008 geldt, ontbreekt deze bepaling. Dit betekent dat toezichthouders permanent aanwezig kunnen en mogen zijn op recreatieterreinen. Een toezichthouder ruimtelijke ordening mag alleen toezien op de naleving van de WRO/Wro en overtredingen van de Woningwet (Ww) in de gemeente waar hij is aangewezen. Controle van de Bouwverordening en het Bouwbesluit zal door specialisten moeten worden gedaan en kan bovendien alleen plaatsvinden na goedkeuring van de bewoner(s). De toezichthouder mag in het kader van het handhavingstraject onderzoek verrichten naar de officiële verblijfplaats van betrokkene en ook ter plaatse observeren. Beperkt een toezichthouder zich niet tot waarnemingen ter plaatse, maar worden diverse op betrokkenen betrekking hebbende gegevens verwerkt, dan geldt de privacywetgeving. De verwerking is alleen toegestaan, zolang het noodzakelijk is in verband met de uitvoering van een publieke taak.²⁴

7.5.7 Bezwaar en Beroep

Tegen het handhavingbesluit kunnen belanghebbenden, waaronder betrokkene, bezwaar aantekenen bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft, meestal is dit het college van burgemeester en wethouders. Als de belanghebbende het niet eens is met het besluit, dan kan hij beroep aantekenen bij de rechtbank van het arrondissement waarin de gemeente ligt. Kan hij zich ook niet vinden in de uitspraak van de rechtbank, dan kan hij in hoger beroep gaan bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

7.5.8 Invorderingsprocedure

Bij de invordering van een dwangsom wordt de betrokkene per brief verzocht het verschuldigde bedrag te betalen. Als er een bezwaarschrift is ingediend tegen de dwangsombeschikking, dan moet worden gewacht met het versturen van het betalingsverzoek tot op het moment dat op het bezwaarschrift is beslist. Betaalt betrokkene niet op tijd, of niet volledig, dan wordt er een ingebrekestelling verzonden. Volgt dan nog geen (volledige) betaling, dan wordt een deurwaarde ingeschakeld met een dwangbevel. Het verschuldigde bedrag wordt dan verhoogd met de kosten van de invoering. Indien nodig, zal de inning van de dwangsom plaatsvinden door beslaglegging van de recreatiewoning of andere onroerende en roerende zaken.

7.5.9 Overgangsrecht, WRO of Wro

Overgangsrecht is een regeling in een (nieuw) bestemmingsplan voor situaties die strijdig zijn met het nieuwe bestemmingsplan en al bestonden ten tijde van de werking van het oude bestemmingsplan. Het met het nieuwe bestemmingsplan strijdige gebruik valt dan onder het overgangsrecht, mits het strijdige gebruik al is begonnen voor de datum van inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan. Uitgangspunt is, dat bij een handhavende gemeente geen medewerking wordt verleend om recreatiewoningen te laten bewonen.²⁵

²⁴ De verwerking van verzamelde persoonsgegevens valt dan onder artikel 8 van de Wbp.

²⁵ Per 1 juli 2008 is de Wro van kracht geworden, dit ter vervanging van WRO. Bestemmingsplannen die voor 1 juli 2008 ter inzage zijn gelegd voor de vaststellingsprocedure, vallen onder het oude recht. Bestemmingsplannen die na 1 juli 2008 ter inzage worden gelegd, vallen onder het nieuwe recht. Vrijstellingsverzoeken van vóór 1 juli 2008 worden afgedaan op basis van het oude recht. Vrijstellingsverzoeken van ná 1 juli 2008 vallen onder het recht van de Wro. Voor deze gevallen moet de desbetreffende overheid dus ontheffing verlenen, een projectbesluit nemen of het bestemmingsplan herzien.

7.6 Potentiële argumenten voor de beleidskeuze

De overheid heeft voor gemeenten een document opgesteld waarin enkele argumenten staat die gemeenten kunnen gebruiken om de beleidskeuze kracht bij te zetten. Deze potentiële argumenten die zijn aangedragen om al dan niet tot handhaven, gedogen of legalisatie over te gaan worden in deze paragraaf genoemd.

Argumenten voor gemeenten om tot legalisatie over te gaan zijn onder andere:

- Omzetting past binnen het samenhangende beleid van de gemeente voor recreatiewoningen en reguliere woningbouw;
- Langlopende probleemsituaties kunnen worden opgelost;
- De handhavingslasten van de gemeente worden verminderd;
- Overige bijkomende voordelen:
- De gemeente ontvangt een hogere algemene uitkering uit het Gemeentefonds, doordat meer mensen zijn ingeschreven in het GBA;
- De gemeente ontvangt hogere inkomsten uit de onroerendezaakbelasting omdat legalisatie leidt tot een waardestijging van de objecten;
- Permanent bewoonde recreatiewoningen dragen meer bij aan de lokale economie dan recreatiewoningen die uitsluitend fungeren als tweede woning (en dus niet commercieel worden verhuurd).

Argumenten voor gemeenten om recreatiewoningen *niet* de bestemming 'wonen' te geven zijn onder andere:

- Het complex waarop de recreatiewoningen zijn gelegen, voldoet niet aan alle voorwaarden die het Rijk stelt aan legalisatie;
- Het realiseren van een woonbestemming in het buitengebied op een bepaalde schaal is niet in overeenstemming met het beleid voor het buitengebied en/of het huisvestingsbeleid van de desbetreffende gemeente;
- De gemeente wil een bewuste niet-naleving van de regelgeving niet belonen met een waardestijging van de recreatiewoningen als gevolg van een herbestemming;
- Kiezen voor legalisatie heeft een ongelijke behandeling van de bewoners van de recreatiewoningen tot gevolg;
- Legalisatie leidt ertoe dat het aantal recreatiewoningen in de gemeente verminderd;
- Legalisatie kan ten koste gaan van (provinciale) woningbouwruimte.

Argumenten voor gemeenten om persoonsgebonden gedoogbeschikkingen te verstrekken zijn onder andere:

- De gemeente heeft permanente bewoning vóór 31 oktober 2003 toegestaan door niet handhavend op te treden;
- Een bijzondere omstandigheid doet zich voor waaronder:
- Er bestaat een concreet uitzicht op legalisatie;
- Als handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden behoort te worden afgezien.

Argumenten voor gemeenten om op te treden tegen onrechtmatige bewoning, en dus te handhaven, zijn onder andere:

- Strijdigheid met de bestemmingsplanvoorschriften;
- Aantasting van het buitengebied;
- Doorkruising van het huisvestingsbeleid;
- Overbelasting van lokale voorzieningen;
- Eventuele verloedering van het recreatieterrein;
- Hinder voor plaatselijke horecaondernemers;
- Hinder voor recreanten.

Conclusie

Het permanent bewonen van een recreatiewoning is in principe in strijd met de bestemming 'recreatie'. In het beleid worden over het algemeen drie mogelijkheden aangeboden aan gemeenten om de strijdigheid op te lossen, namelijk legaliseren, gedogen en handhaven. In 2005 is er een vierde mogelijkheid bij gekomen namelijk de persoonsgebonden vrijstelling.

Legalisatie van onrechtmatige bewoning houdt in dat het bestemmingsplan wordt gewijzigd van 'recreatie' naar een woonbestemming. Het wonen in de betreffende woning of op het betreffende grondgebied is daarmee niet langer in strijd met het bestemmingsplan. Deze optie is niet mogelijk voor recreatiewoningen die zich bevinden in de Vogel- en Habitatrichtlijn-, Natuurbeschermingswet en Ecologische Hoofdstructuurgebieden. Het is daarnaast niet de bedoeling dat complexen waar nu niet of nauwelijks permanent wordt gewoond (dus grotendeels recreatief gebruikt) worden omgezet. Indien gekozen wordt voor (gedeeltelijke) legalisatie dan zal voor de betreffende recreatieterreinen en/of recreatiewoningen een planologisch onderzoek moeten worden uitgevoerd, waarbij wordt gekeken naar de ligging van de recreatiewoningen ten opzichte van geluids- en milieugevoelige objecten, zoals agrarische bedrijven en (snel)wegen. Het onderzoek zal ook in moeten gaan op de gevolgen van de onttrekking van de betreffende recreatiewoningen voor de recreatieve sector in de gemeente en de regio. Tevens moet, zoals inmiddels duidelijk is, worden onderzocht of de betreffende recreatiewoningen voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit voor reguliere woningen. Bij de beleidskeuze legalisatie is het daarom goed mogelijk dat de gemeente ook handhavend op moet treden omdat enkele recreatiewoningen niet in aanmerking komen voor legalisatie. De kosten die voortkomen uit het wijzigen van het bestemmingsplan en de planprocedure zijn verhaalbaar op de eigenaren.

Een gedoogbeschikking is een schriftelijk besluit van het college van burgemeester en wethouders, het houdt in dat zij afzien van handhaving van de overtreding. Er zijn twee soorten gedoogbeschikkingen die kunnen worden verstrekt: objectgebonden en persoonsgebonden. Het verschil tussen beide is dat objectgebonden gedoogbeschikkingen betrekking hebben op het recreatieverblijf, waardoor de gedoogbeschikking geldt voor zowel de huidige bewoners als de rechtsopvolgers. In het geval van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen kunnen alleen de personen aan wie de gedoogbeschikking is verstrekt de permanente bewoning voortzetten, rechtsopvolgers moeten het recreatieverblijf weer volgens bestemming te gebruiken. Bij een gedoogbeschikking moet worden voldaan aan het Bouwbesluit voor reguliere woningen. Dit om te voorkomen dat de woning gevaarlijke situaties oplevert als deze permanent wordt bewoond, onder andere de (brand)veiligheid moet worden gegarandeerd. De bewoners van recreatiewoningen met een persoonsgebonden gedoogbeschikking zijn inwoners van de gemeente op basis van het GBA, en kunnen dus aanspraak maken op Wmo-voorzieningen maar moeten ook de gemeentelijke belastingen betalen.

De minister geeft in haar beleid in dat alle woonsituaties die niet gelegaliseerd, gedoogd of vrijgesteld worden en die aangevangen zijn na 31 oktober 2003 actief gehandhaafd moeten worden. Als de gemeente het vermoeden heeft dat er permanent wordt gewoond in een recreatieverblijf moeten zij dit in eerste instantie bewijzen. De bewijsvoering van permanente bewoning kan een lastige zaak zijn. Tegen het handhavingbesluit kunnen belanghebbenden, waaronder betrokkene, bezwaar aantekenen bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft, meestal is dit het college van burgemeester en wethouders.

Om permanente bewoners van recreatieverblijven de gelegenheid te geven een andere woning te vinden, kunnen gemeenten een overgangsregeling vaststellen. Het uitgangspunt bij een overgangsregeling is voor elke gemeente verschillend omdat zij hier zelf een besluit voor moeten nemen. Over het algemeen geldt een minimale termijn van twee jaar waarin de bewoner mag blijven wonen in het recreatieverblijf. Deze minimale termijn wordt daarna, afhankelijk van het besluit van de desbetreffende gemeente, voor ieder jaar dat vóór de datum van 1 november 2003 permanent in het verblijf is gewoond, met een vast te stellen aantal maanden verlengd

8. Omvang en huidige staat van uitvoering

Als laatste onderdeel van de context van deze scriptie komt in dit hoofdstuk de omvang van de problematiek met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen en de huidige staat van uitvoering van het recreatiewoningenbeleid aan bod. Om in het empirisch deel van deze scriptie goed te begrijpen waar we mee te maken hebben is het belangrijk om dit op nationaal niveau te bespreken. Voor het bepalen van de omvang van de problematiek en de huidige staat van uitvoering is gebruik gemaakt van rapporten van de VROM-Inspectie. De aantallen die in deze rapporten naar voren komen zijn gebaseerd op de informatie zoals die door de gemeenten aan de Inspectie is verstrekt. In veel gevallen hebben de gemeenten aangegeven dat de informatie die zij bezitten vooral is gebaseerd op objecten waarvan de bewoners zich hebben laten inschrijven in de GBA. De Inspectie heeft deze gegevens bovendien niet expliciet gecontroleerd op juistheid.

Ten eerste wordt een korte inleiding gegeven met betrekking tot waar we nu staan in de uitvoering van het beleid. Vervolgens komen cijfers over het aantal recreatiewoningen en de omvang van de problematiek aan de orde. Daarna wordt de huidige staat van uitvoering besproken waarin aantallen gelegaliseerde, gedoogde en gehandhaafde procedures worden weergegeven. Tot slot een korte conclusie.

Inleiding

Vóór 1 januari 2010 moeten alle gemeenten uitsluitend hebben gegeven aan de permanente bewoners van recreatiewoningen. Zo krijgen de bewoners volgens minister Cramer duidelijkheid over hun situatie. Als de gemeente voor deze datum geen beleid maakt en de bewoners niet aanspreekt over de eventuele maatregelen, krijgen zij automatisch toestemming om in hun recreatiewoning te mogen blijven wonen, doormiddel van een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Door deze termijnstelling worden de gemeenten waarin zich recreatiewoningen bevinden gedwongen beleid te vormen en uit te voeren. Gemeenten die hebben gekozen voor handhaving, moeten vóór de deadline hun handhavingsactiviteiten zover hebben uitgevoerd, dat de betreffende bewoners persoonlijk duidelijkheid hebben over hun situatie (mogen blijven of niet). Doen gemeenten dit niet, dan moeten zij een persoonsgebonden vrijstelling geven aan de bewoners in hun gemeente die daarvoor een verzoek bij hen indienen. Gemeenten die nog steeds geen keuze hebben gemaakt voor legaliseren, persoonsgebonden gedogen of verbieden/handhaven of een combinatie hiervan, moeten deze keuze dus alsnog maken. Zij moeten deze beleidskeuze ook vóór 2010 hebben vastgesteld en gepubliceerd.

Vrijwel alle gemeenten hebben inmiddels uitwerking gegeven aan het rijksbeleid betreffende onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen blijkt uit de voortgangsrapportage van de VROM Inspectie op 1 januari 2009. Twee keer eerder rapporteerde de VROM Inspectie over de voortgang van de uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen. Daaruit bleek dat er nog steeds een aantal gemeenten (18 gemeenten op 1 januari 2007, (VROM-Inspectie, 2007)) geen beleidskeuze hebben gemaakt en/of deze nog niet hebben vastgesteld of bekendgemaakt. Inmiddels blijkt uit de inspectie van 1 januari 2009 dat het aantal gemeenten zonder vastgesteld beleid is terug gelopen naar 6 van de in totaal 229 gemeenten waarin zich permanent bewoonde recreatiewoningen bevinden (VROM-Inspectie, 2009).

8.1 Aantal recreatiewoningen en verblijven

In deze paragraaf komen achtereenvolgend aan bod: de voorraad recreatieverblijven en de voorraad recreatiewoningen.

8.1.1 Voorraad recreatieverblijven

Op 1 januari 2007 waren er 443 gemeenten in Nederland, inmiddels zijn dat er 441. In 353 van deze 443 gemeenten in Nederland staan recreatieverblijven. Het totale aantal recreatiewoningen en –verblijven in Nederland bedroeg volgens de VROM-Inspectie op 1 januari 2007 256.339. Onder de objecten vallen alle voor recreatief gebruik bedoelde gebouwen en kampeermiddelen (zie paragraaf 3.1.2).

8.1.2 Voorraad recreatiewoningen

Op 1 januari 2007 stonden in 290 gemeenten recreatiewoningen. Recreatiewoningen zijn alle *woningen* die zijn gelegen op grond met de bestemming 'recreatie' (zie paragraaf 3.1.4). Uit het onderzoek van de VROM-Inspectie blijkt dat in deze 290 gemeenten 94.939 recreatiewoningen staan. De recreatiewoningen voorraad is vanaf 1995 met ruim 26.000 woningen gestegen. Deze groei komt met name van de uitbreidingen van recreatieparken en niet zo zeer door een groei van het aantal vrijstaande recreatiewoningen.

Om duidelijk te maken waar de recreatiewoningen zich voornamelijk bevinden is in onderstaande Tabel 1 een overzicht gegeven van de totale voorraad recreatiewoningen per provincie. Uit de tabel blijkt dat in Noord-Holland en Gelderland (beide ruim 15.000) de meeste recreatiewoningen staan, gevolgd door Zuid-Holland en Zeeland (beide ruim 11.000). In Groningen en Flevoland (beide rond 2000) staan de minste recreatiewoningen (CBS, 2008).

Provincie	Voorraad Recreatiewoningen	Rangorde ¹
Groningen	1.914	12
Friesland	8.029	6
Drenthe	8.623	5
Overijssel	7.641	7
Flevoland	2.030	11
Gelderland	14.652	2
Utrecht	3.509	10
Noord-Holland	14.839	1
Zuid-Holland	11.816	3
Zeeland	11.366	4
Noord-Brabant	6.931	9
Limburg	7.272	8

(CBS, 2008)
¹⁾ De rangorde loopt van 1 tot en met 12, waarbij 1 de hoogste score onder de provincies aangeeft.

Tabel 1: stand van de voorraad recreatiewoningen, 2007

8.2 Omvang van de Problematiek

Van de 256.339 recreatieverblijven werden er op 1 januari 2007 31.259 onrechtmatig permanent bewoond. Deze bewoners hebben zich bij de desbetreffende gemeente als bewoners laten registreren. Niet alle permanent bewoonde recreatieverblijven kunnen worden geclassificeerd als recreatiewoningen dientengevolge komen niet alle permanente bewoners in aanmerking voor een verandering van de bestemming 'recreatie' of een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

Van de 94.939 recreatiewoningen werden er op 1 januari 2007 16.438 (17%) onrechtmatig bewoond. Deze bewoners hebben zich bij de desbetreffende gemeente als bewoners laten registreren. Naast de officiële gegevens van de VROM-Inspectie wordt door de BVVW geschat dat niet 17%, maar ongeveer de helft van alle recreatiewoningen permanent wordt bewoond. Het grootste deel hiervan heeft een andere woning in bezit en/of is ingeschreven bij familie of kennissen in een andere gemeente, zodat zij juridisch niet strafbaar zijn. Een overzicht van het totaal aantal recreatiewoningen en –verblijven wordt hieronder in Tabel 2 weergegeven. De weergegeven hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen zijn dus woningen waarvan de bewoners zich bij de desbetreffende gemeente hebben ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie.

De meeste recreatiewoningen bevinden zich in gemeenten aan de rand van Nederland, langs de kust, in de buurt van water en/of in het bos. Ongeveer 17.000 van de totale voorraad recreatiewoningen staat in kwetsbaar natuur gebied, en komen tengevolge niet in aanmerking voor legalisering (www.VROM.nl).

	Aantal gemeenten	Aantal objecten
Totaal	353	
Recreatiewoningen		
Totaal	290	94.939
Permanent bewoond	226	16.438
Recreatieverblijven		
Totaal	269	161.400
Permanent bewoond	169	14.821
(VROM-Inspectie, 2007)		

Tabel 2: Aantal recreatiewoningen en –verblijven, 2007

8.3 Huidige staat van uitvoering

In 2006 heeft de VROM-Inspectie een inventarisatie gedaan naar de beleidskeuze van alle gemeenten in Nederland waar zich recreatiewoningen bevonden. Deze inventarisatie is gepubliceerd op 1 januari 2007. Sinds 2007 zijn er een aantal gemeenten geweest die hun beleidskeuze hebben aangepast. Een reden hiervoor is dat de beleidskeuze niet uitvoerbaar bleek en/of te kostbaar zou zijn voor de gemeente. Helaas is er geen nieuwe inventarisatie geweest naar de beleidskeuze van gemeenten. Ook de optie persoonsgebonden vrijstelling (zie paragraaf 7.3) was bij de inventarisatie nog niet bekend.

Ter aanvulling heeft de VROM-Inspectie eind 2008 een enquête gehouden onder de gemeenten waar zich permanente bewoning van recreatiewoningen voordoet. In deze enquête werden gemeenten gevraagd naar de voortgang van uitvoering van procedures met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. Niet alle gemeenten hebben meegewerkt maar met een respons van 80% denkt de VROM-Inspectie wel een representatief beeld te kunnen geven over de gemiddelde voortgang van alle gemeenten waarin zich recreatiewoningen bevinden. Aan de nauwkeurigheid van de door de gemeente aangeleverde gegevens moet een kanttekening gemaakt worden. 1/3^e van alle gemeenten inventariseert het aantal permanent bewoonde recreatiewoningen alleen door het controleren van inschrijvingen in de GBA, terwijl bekend is dat gemiddeld in Nederland ongeveer de helft van de gevallen van permanente bewoning zich in een andere gemeente inschrijven.

In deze paragraaf worden eerst de gegevens over de beleidskeuze van gemeenten van 2007 besproken. Vervolgens de gegevens met betrekking tot de voortgang van uitvoering van 2009. Deze gegevens worden in deze scriptie gebruikt om een beeld te geven van de landelijke uitvoering van het recreatiewoningenbeleid.

8.3.1 Beleidskeuze gemeenten van 1 januari 2007

Eind 2006 gaf 99% van alle gemeenten bij de inventarisatie van de VROM-Inspectie aan een beleidskeuze te hebben gemaakt. 95% van alle gemeenten hadden dit voor 1 januari 2007 ook formeel vastgesteld en kenbaar gemaakt aan de permanente bewoners van recreatiewoningen. Slechts 11 gemeenten hadden hun keuze nog niet formeel vastgesteld. De resultaten van het rapport van de VROM-Inspectie zijn hieronder in Tabel 3 samengevat over de 287 gemeenten die een beleidskeuze hebben gemaakt (99%).

	Handhaven		Persoonsgebonden gedoogbeschikkingen		Legaliseren	
	Aantal gemeenten	Aantal woningen	Aantal gemeenten	Aantal woningen	Aantal gemeenten	Aantal woningen
Legaliseren	5	220	3	82	16	1.308
PGB	87	6.733	19	1.580		
Handhaven	106	2.947				
Combinatie	40	3.297	Onbekend		11	2
(VROM-Inspectie, 2007)						

Tabel 3: Voortgang beleidsuitvoering van gemeenten: legaliseren, gedogen (PGB) en handhaven.

In veel gevallen worden binnen een gemeente meerdere opties uitgevoerd, een combinatie van legaliseren, gedogen en/of handhaven komt veel voor (54%) . Dit komt met name door de voorwaarden die gesteld worden door de rijksoverheid. Zo moet een gemeente die gedogen als beleidskeuze heeft, recreatiewoningen in waardevolle en/of kwetsbare gebieden alsnog handhaven. Ook woningen die niet voldoen aan milieuwetten dan wel voorwaarden uit het bouwbesluit worden in grote mate gehandhaafd. Daarnaast komt legalisatie regelmatig voor bij solitaire recreatiewoningen in agrarisch gebied en/of gelegen tussen 'woonbestemmingen', ook als gemeenten een andere beleidskeuze hebben gemaakt.

In 2007 maakte 238 gemeenten (83%) gebruik van het instrument handhaving, voor 106 gemeenten (37%) is dit het enige instrument dat zij inzetten. In 64 gemeenten (22%) van de gemeenten worden recreatiebestemmingen omgezet in woonbestemmingen, maar in slechts 16 gemeenten is dit het enige instrument dat wordt ingezet. Iets meer dan de helft van alle gemeenten kiezen voor de afgifte van persoonsgebonden beschikkingen.

8.3.2 Voortgang uitvoering beleid van 1 januari 2009

In Nederland waren op 1 januari 2009 229 gemeenten waarin recreatiewoningen staan die onrechtmatig worden bewoond. In 56 van deze 229 gemeenten staat een relatief grote groep onrechtmatig bewoonde recreatiewoningen, dat wil zeggen 100 woningen of meer. De VROM-Inspectie heeft doormiddel van een enquête deze 56 gemeenten uitvoerig onderzocht (91% respons), de overige gemeenten hebben aan een kleinere enquête deelgenomen (75% respons). De gegevens uit de voortgangsrapportage van de VROM-Inspectie hebben betrekking op onrechtmatig bewoonde recreatiewoningen waarvan de aanvangsdatum ligt voor 31-10-2003 en tot op heden voortduurt.

In de voortgangsrapportage van 1 januari 2007 waren 3 gemeenten die nog geen beleidskeuze hadden gemaakt, inmiddels hebben zij dat wel gedaan. Daarnaast zijn er nog 3, samen dus 6, gemeenten die hun beleid nog niet hebben vastgesteld en gepubliceerd. Deze 6 gemeenten hebben wel aangegeven dit binnen afzienbare tijd te doen. In de voortgangresultaten worden deze gemeenten niet meegeteld.

Overzicht onrechtmatige bewoning per 1-1-'09

Uit het onderzoek van de VROM-Inspectie van 1 januari 2007 blijkt dat er in 290 gemeenten 94.939 recreatiewoningen staan. Hiervan werden er in 2007 16.438 (17%) van de 94.939 recreatiewoningen onrechtmatig bewoond. Deze bewoners hebben zich bij de desbetreffende gemeente als bewoners laten registreren.

Uit het onderzoek van de VROM-Inspectie van 1 januari 2009 blijkt dat het aantal recreatiewoningen ongeveer gelijk is gebleven aan 2007. Wel is het aantal onrechtmatig bewoonde recreatiewoningen volgens de resultaten van de gemeenten afgenomen van 17% naar 8%. Deze afname is te verklaren omdat veel procedures betreft permanente bewoning sinds 2003 zijn afgerond. Dit kan zijn gebeurd door het herbesteden van een aantal locaties, verhuizen van bewoners of (in de meeste gevallen) het afgeven van gedoogbeschikkingen. Een kwart van de gemeenten geeft aan de problematiek geheel te hebben opgelost. Onder deze gemeenten die de problemen hebben opgelost vallen voornamelijk de gemeenten met een klein aantal onrechtmatig bewoonde recreatiewoningen, dus minder als 100.

	1 januari 2007 (100%)	1 januari 2009 (100%)	Afname in aantallen	Afname in percentages
Totaal aantal onrechtmatig bewoonde recreatiewoningen	16.438	8.422	8.016	49%
(VROM-Inspectie, 2009)				

Tabel 4: Afname totaal aantal onrechtmatig bewoonde recreatiewoningen

Overzicht procedures

Uit de voortgangsrapportage blijkt dat binnen de gemeenten die mee hebben gedaan aan de enquête (80%) 17.437 permanent bewoonde recreatiewoningen staan. Hiervan zijn tot nu toe 10.540 procedures over de aanpak van onrechtmatige bewoning afgerond, 2.540 procedures zijn lopende en 4.357 procedures moesten op 1 januari 2009 nog worden gestart. Van de afgeronde procedures zijn er veel gemeenten die instrumenten ingezet hebben die er toe leiden dat permanente bewoning (tijdelijk) wordt toegestaan (82%). Er zijn juist veel handhavende procedures die nog moeten starten (36%). Dit komt omdat in veel gevallen eerst de gedoogsituatie moest worden afgehandeld. Bovendien zijn er in het geval van handhaven juridische procedures die veel tijd in beslag nemen.

	Legaliseren	P. vrijstellingen	PGB	Handhaven	Totaal
Afgeronde procedures	1440, 13%	197, 2%	7037, 67%	1866, 18%	10540, 100%
Lopende procedures	907, 36%	361, 14%	614, 24%	658, 26%	2540, 100%
Nog te starten procedures	590, 13%	373, 9%	1810, 42%	1584, 63%	4357, 100%
(VROM-Inspectie, 2009)					

Tabel 5: Overzicht van de aanpak van gemeenten met betrekking tot de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen

Van de afgeronde procedures zijn er veel gemeenten die instrumenten ingezet hebben die er toe leiden dat permanente bewoning (tijdelijk) wordt toegestaan (82%). Het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen komt veel voor, dit is te verklaren omdat minister Cramer in haar brief van eind 2007 gemeenten heeft opgeroepen om, indien zij pas na 31 oktober 2003 zijn gaan handhaven, aan bewoners van voor deze datum alsnog voor 1 januari 2010 een persoonsgebonden beschikking af te geven. Persoonsgebonden gedoogbeschikkingen genieten bovendien de voorkeur boven persoonsgebonden vrijstellingen, dit verschil is te verklaren doordat het instrument persoonsgebonden vrijstelling relatief nieuw is. De afgeronde handhavingszaken komen met name van gemeenten die van oudsher een handhavingstraditie hebben en dit ook al deden vóór november 2003.

Ook de lopende procedures waren op 1 januari 2009 in grote mate (74%) gericht op het (tijdelijk) toestaan van permanent wonen. Handhaving neemt wel toe, maar de grootste groep is met name te vinden bij de nog te starten procedures (36%). Handhaven is dan ook in veel gevallen een optie die bij gemeenten tot problemen leidt. Dit komt omdat in veel gevallen eerst de gedoogsituatie moest worden afgehandeld en handhaven daardoor is uitgesteld. Ook is vanuit het oogpunt van beheersbaarheid handhaven een lagere of gefaseerde prioriteit, handhaven vereist tenslotte een adequaat plan van aanpak en financiële en personele middelen. Bovendien zijn er in het geval van handhaven juridische procedures die veel tijd in beslag nemen.

Door de nieuwe wetswijziging waardoor gemeenten, indien zij pas na 31 oktober 2003 zijn gaan handhaven en/of bewoners vóór 1 januari 2010 geen duidelijkheid hebben verschaft, aan bewoners van voor 31 oktober 2003 alsnog een persoonsgebonden beschikking moeten afgeven, kan worden verwacht dat het aantal lopende en nog te starten handhavingsgevallen afneemt.

8.4 Haalbaarheid van 1 januari 2010

De gemeenten die nog procedures hebben lopen of moeten starten zijn redelijk optimistisch wat betreft het kunnen verschaffen van duidelijkheid per 1 januari 2010. Zo'n 70% van de lopende of nog te starten procedures moeten voor deze tijd zijn afgerond. Hierbij moet vermeld worden dat niet iedere gemeente inzicht heeft in de resterende groep onrechtmatige bewoning omdat veel bewoners zich niet in de GBA hebben ingeschreven. Van de groep gemeenten die aangeeft niet alle procedures af te kunnen ronden voor 1 januari 2010, vallen met name handhavende gemeenten. Als reden geven zij aan dat handhaving gefaseerd wordt uitgevoerd en niet voor deze datum afgerond kan worden. Ook geven zij aan nog steeds bezig te zijn met inventarisaties om inzicht te krijgen in welke gevallen kan worden gedoogd en in welke gevallen kan worden gehandhaafd.

De context van deze scriptie wordt in de volgende paragraaf samengevat weergegeven. Hierin komen de bevindingen van de afgelopen hoofdstukken terug naar voren.

Conclusie Context

In het verleden hebben veel projectontwikkelaars recreatiewoningen verkocht onder het mom: "365 dagen per jaar recreëren". Gemeenten stonden die situatie veelal toe en lieten de bewoners zich inschrijven in de Gemeentelijke Basis Administratie. Jarenlang werd de permanente bewoning door de vingers gezien.

Kern van het probleem met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen is dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'.

Vanuit het ministerie van VROM is in 2003 voor de bewoning van recreatiewoningen beleid vastgesteld. Dit beleid is goedgekeurd in de 2^e kamer en ingevoerd in de Nota Ruimte, Wro en Bro. Hiermee moet een eind worden gemaakt aan juridische problemen van de permanente bewoning van recreatiewoningen. Dat beleid komt er op neer dat voor bewoners die vóór 31 oktober 2003 in een recreatiewoning woonden een oplossing gevonden moet worden. Doel hierbij is om het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen tegen te gaan, de handavingslast voor gemeenten te verminderen en duidelijkheid te creëren voor de permanente bewoners van recreatiewoningen. Daarbij heeft de overheid globaal drie opties gehanteerd: handhaven, gedogen en legaliseren. Het beleid wordt gedecentraliseerd uitgevoerd wat inhoudt dat gemeenten beleid moeten vormen hoe met de permanente bewoning van recreatiewoningen wordt omgegaan. In het gemeentelijk beleid moet worden aangegeven welke van de mogelijkheden zij gaan uitvoeren in hun gemeente.

Legalisatie van onrechtmatige bewoning houdt in dat het bestemmingsplan wordt gewijzigd van 'recreatie' naar een woonbestemming. Het wonen in de betreffende woning of op het betreffende grondgebied is daarmee niet langer in strijd met het bestemmingsplan. Deze optie is niet mogelijk voor recreatiewoningen die zich bevinden in de Vogel- en Habitatrichtlijn, Natuurbeschermingswet en Ecologische Hoofdstructuurgebieden. Het is daarnaast niet de bedoeling dat complexen waar nu niet of nauwelijks permanent wordt gewoond (dus grotendeels recreatief gebruikt) in zijn totaliteit worden omgezet. Indien gekozen wordt voor (gedeeltelijke) legalisatie dan zal voor de betreffende recreatierterreinen en/of recreatiewoningen een planologisch onderzoek moeten worden uitgevoerd, waarbij wordt gekeken naar de ligging van de recreatiewoningen ten opzichte van geluids- en milieugevoelige objecten, gevolgen van de onttrekking van de betreffende recreatiewoningen voor de recreatieve sector in de gemeente en in de regio en bovendien moeten de recreatiewoningen voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit voor reguliere woningen. Bij de beleidskeuze legalisatie is het daarom goed mogelijk dat de gemeente ook handhavend op moet treden omdat enkele recreatiewoningen niet in aanmerking komen voor legalisatie.

Een gedoogbeschikking is een schriftelijk besluit van het college van burgemeester en wethouders, het houdt in dat zij afzien van handhaving van de overtreding. Er zijn twee soorten gedoogbeschikkingen die kunnen worden verstrekt: objectgebonden en persoonsgebonden. Het verschil tussen beide is dat objectgebonden gedoogbeschikkingen betrekking hebben op het recreatieverblijf, waardoor de gedoogbeschikking geldt voor zowel de huidige bewoners als de rechtsofvolgers. In het geval van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen kunnen alleen de personen aan wie de gedoogbeschikking is verstrekt de permanente bewoning voortzetten, rechtsofvolgers moeten het recreatieverblijf weer volgens bestemming te gebruiken. Bij een gedoogbeschikking moet worden voldaan aan het Bouwbesluit voor reguliere woningen. Dit om te voorkomen dat de woning gevaarlijke situaties oplevert als deze permanent wordt bewoond, onder andere de (brand)veiligheid moet worden gegarandeerd. De bewoners van recreatiewoningen met een persoonsgebonden gedoogbeschikking zijn inwoners van de gemeente op basis van het GBA, en kunnen dus aanspraak maken op Wmo-voorzieningen maar moeten ook de gemeentelijke belastingen betalen.

Handhaven houdt in dat de recreatieve bestemming blijft en bewoners verzocht worden hun hoofdverblijf elders te zoeken waar het permanent wonen wel is toegestaan. De minister geeft in haar beleid aan dat alle woonsituaties die niet gelegaliseerd, gedoogd of vrijgesteld worden en die aangevangen zijn na 31 oktober 2003 sowieso actief gehandhaafd moeten worden. Gemeenten zijn dan ook verplicht actief tegen permanente bewoners op te treden. Als

de gemeente het vermoeden heeft dat er permanent wordt gewoond in een recreatieverblijf moeten zij dit in eerste instantie bewijzen. De bewijsvoering van permanente bewoning kan een lastige, tijdrovende en kostbare zaak zijn. Als de gemeente heeft bewezen dat permanent in de recreatiewoning wordt gewoond, dan beginnen de handhavingsactiviteiten. Tegen het handhavingbesluit kunnen belanghebbenden, waaronder betrokkene, bezwaar aantekenen bij het bestuursorgaan dat het besluit genomen heeft, meestal is dit het college van burgemeester en wethouders.

Om permanente bewoners van recreatieverblijven in geval van handhaving de gelegenheid te geven een andere woning te vinden, kunnen gemeenten een overgangsregeling vaststellen. Het uitgangspunt bij een overgangsregeling is voor elke gemeente verschillend omdat zij hier zelf een besluit voor moeten nemen. Over het algemeen geldt een minimale termijn van twee jaar waarin de bewoner mag blijven wonen in het recreatieverblijf. Deze minimale termijn wordt daarna, afhankelijk van het besluit van de desbetreffende gemeente, voor ieder jaar dat vóór de datum van 1 november 2003 permanent in het verblijf is gewoond, met een vast te stellen aantal maanden verlengd

Het vormen van beleid door de gemeenten moet worden voorafgegaan door een belangenafweging waarin de argumenten en belangen voor de beleidskeuze worden duidelijk gemaakt. De beleidskeuze van gemeenten moet uit de belangenafweging af te leiden zijn. Planologen hebben aangegeven dat veel argumenten die worden gebruikt in de belangenafweging van gemeenten om een bepaalde beleidskeuze kracht bij te zetten als 'niet geldig' worden beschouwd. Zo geven zij bijvoorbeeld aan dat er planologisch geen verschil bestaat tussen gewone woningen en recreatiewoningen, het beleid vaak ingaat tegen het eigendomsrecht en zelfbeschikkingsrecht van bewoners. Gemeenten geven vaak aan in geval van handhaving dat de permanente bewoning het landschap beschadigt, planologen vinden echter dat gemeenten de bouwvergunningen en bestemmingsplannen zelf hebben afgegeven en het geen verschil maakt of er 1 gezin gedurende het hele jaar woont, of verschillende. Naar de planologische afweging van bepaalde argumenten uit hoofdstuk 5 worden in het empirische deel van deze scriptie nog een aantal keer verwezen.

In principe was de datum waarop gemeenten beleid moesten hebben geformuleerd gesteld op 1 januari 2005, dit bleek voor veel gemeenten niet haalbaar, daarom is de uiteindelijke datum op 1 januari 2010 gesteld. Als gemeenten dan nog geen beleid hebben gevormd, worden verplicht persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgegeven aan alle permanente bewoners in de desbetreffende gemeente.

De totale recreatiewoningen voorraad in Nederland bedraagt ongeveer 100.000 woningen, hiervan werden er op 1 januari 2007 ongeveer 16.000 permanent bewoond (17%). Inmiddels weten bijna alle bewoners waar ze aan toe zijn. Veel procedures met betrekking tot de permanente bewoning zijn ook al afgerond. Hieruit blijkt dat van alle gemeenten waarin zich permanent bewoonde recreatiewoningen bevinden 37% kiest voor handhaven, 9% kiest voor gedoogbeschikkingen, 7% legaliseert en 53% kiest voor een combinatie van deze opties waarvan 46% in eerste instantie handhavend optreden en alleen in bijzondere gevallen een andere optie uitvoert.

De gemeenten die nog procedures hebben lopen of moeten starten zijn redelijk optimistisch wat betreft het kunnen verschaffen van duidelijkheid per 1 januari 2010. Zo'n 70% van de lopende of nog te starten procedures moeten voor deze tijd zijn afgerond. Hierbij moet vermeld worden dat niet iedere gemeente inzicht heeft in de resterende groep onrechtmatige bewoning omdat veel bewoners zich niet in de GBA hebben ingeschreven. Van de groep gemeenten die aangeeft niet alle procedures af te kunnen ronden voor 1 januari 2010, vallen met name handhavende gemeenten. Als reden geven zij aan dat handhaving gefaseerd wordt uitgevoerd en niet voor deze datum afgerond kan worden. Ook geven zij aan nog steeds bezig te zijn met inventarisaties om inzicht te krijgen in welke gevallen kan worden gedoogd en in welke gevallen kan worden gehandhaafd.

An aerial photograph of a residential neighborhood. The houses are built on a slight incline, with prominent red-tiled roofs. The houses are mostly two-story structures with brick or stone facades. There are several dormer windows on the roofs. In the foreground, a house with a red-tiled roof and a skylight is visible. In the background, there are more houses and a line of trees under a clear sky.

Deel C

Empirisch onderzoek

Gelegaliseerd Recreatiewoningenpark
Woonwijk de Luttermolenveld
Gemeente Losser

Inleiding Empirisch onderzoek

In dit deel van de scriptie worden de verkregen onderzoeksresultaten weergegeven. Met het empirisch onderzoek wordt getracht een representatief antwoord te geven op de onderzoeksvragen en dan met name op de hoofdvraag: “Welke factoren verklaren dat gemeenten verschillend besluiten, met betrekking tot het permanent bewonen van recreatiewoningen?” Factoren die in deze scriptie worden onderzocht hebben betrekking op 3 invalshoeken, achtereenvolgend: de plaatselijke omstandigheden (ligging en omvang van de lokale problematiek); de argumenten in de belangenafweging van de gemeenten (voorafgaand aan de beleidskeuze); en de politieke kleur van de gemeente. Uit deze invalshoeken wordt bepaald waar de beleidskeuzen van gemeenten op worden gebaseerd.

De gegevens die zijn verzameld door dossieronderzoek, diepte-interviews en survey onderzoek worden op een overzichtelijke manier gepresenteerd.

De weergave van het empirisch onderzoek in dit deel van de scriptie wordt begonnen met een weergave van de verkregen gegevens van het diepteonderzoek onder de gemeenten Haaksbergen, Hardenberg en Ommen. De gegevens komen in een aantal fasen aan bod en worden per gemeente apart behandeld, ten beginnen met een introductie van de onderzoeksgemeenten, vervolgens een beleidskader van de gekozen beleidsoptie, de ligging en omvang van de problematiek, de belangrijkste argumenten uit de belangenafweging en de politieke kleur van de gemeenten. Vervolgens komt in paragraaf 9.6 de analyse van het diepteonderzoek aanbod. In deze paragraaf worden de verkregen resultaten uit het diepteonderzoek geanalyseerd waar vervolgens de afhankelijke factoren uit worden geselecteerd.

De geselecteerde factoren uit het diepteonderzoek kunnen de onderzoeksvragen nog niet op een representatieve manier beantwoorden. Om dit te bereiken worden de gekregen factoren die de keuze van gemeenten voor een specifiek beleid zouden kunnen verklaren voorgelegd aan (bijna) alle gemeenten in de provincie Overijssel. Dit is gebeurd aan de hand van een korte survey waarin de gemeenten antwoord hebben moeten geven op een aantal eenvoudige vragen als: “aantal permanent bewoonde recreatiewoningen”, “welke beleidskeuze heeft de gemeente gemaakt”, “wat is de politieke kleur van de gemeente”, “welk percentage recreatiewoningen is gelegen in kwetsbaar gebied”, enzovoorts. Resultaten van het survey onderzoek worden weergegeven in de paragrafen 10.2, 10.3, en 10.4.

De verkregen data uit het survey onderzoek is geanalyseerd door middel van een statistische correlatie analyse. Hiermee is geprobeerd om onderlinge verbanden op te sporen tussen de afhankelijke factoren en de beleidskeuze die gemeenten hebben gemaakt. Vervolgens zijn de antwoorden uit de correlatieanalyse geanalyseerd en op significantie getoetst. In paragraaf 0 worden resultaten van de analyses weergegeven. Vervolgens wordt in de conclusie van het empirisch onderzoek antwoord gegeven op hoofd- en deelvragen.

9. Diepte onderzoek door 3 case studies

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van het diepteonderzoek weer. Na de inleiding worden eerst de onderzoeksgemeenten kort geïntroduceerd, opgebouwd uit een algemeen deel, enkele kerngegevens, een beschrijving van de gemeentelijke visie en de omvang van de toeristische sector. Daarna wordt de beleidskeuze per gemeente behandeld met een korte schets van de inhoud van het beleidsbesluit, voorafgaand aan de beleidskaders van het rijk en de beleidskaders van de provincie Overijssel. Vervolgens komen de drie invalshoeken per onderzoeksgemeente aan bod. Ten eerste een beschrijving van de lokale problematiek, waaronder de kwantitatieve omvang en de ligging van de permanent bewoonde recreatiewoningen. Vervolgens komt de beleidsargumentatie aan bod, te beginnen met argumenten zoals aangedragen door het rijk en vervolgens specifiek in de onderzoeksgemeenten. Tot slot wordt een overzicht gegeven van de politieke samenstelling van het gemeentebestuur en de visie van de verantwoordelijke partijen met betrekking tot de beleidskeuze die is gemaakt. Aan het einde van de resultaatweergave worden de uitkomsten van de invalshoeken op samenhang geanalyseerd en wordt een overzicht gegeven van de factoren die in alle gemeenten van belang zijn, en factoren die dat niet zijn. Deze factoren worden vervolgens in het vervolgonderzoek gebruikt.

Inleiding

Het diepteonderzoek is uitgevoerd bij 3 gemeenten, te weten Haaksbergen, Hardenberg en Ommen alle gelegen in de provincie Overijssel. Deze gemeenten hebben allen een andere beleidskeuze gemaakt, te weten legaliseren, handhaven en gedogen waarbij uitzondering wordt gemaakt voor gevallen van permanente bewoning die niet aan de voorwaarden voldoen die de rijksoverheid en/of provincie Overijssel hebben opgesteld. De gemeenten Hardenberg en Ommen zijn als cases gekozen voor het diepteonderzoek omdat ze deels vergelijkbaar zijn, waardoor variabelen zoveel mogelijk gelijk worden gehouden. De gemeenten liggen vlak bij elkaar, hebben een overeenkomende geomorfologie omdat ze zijn gelokaliseerd langs de vecht en in een bosrijk gebied, zijn beiden toeristische gemeenten en hebben bovendien een gelijke²⁶ problematiek betreft de permanente bewoning van recreatiewoningen. Helaas is er in de provincie Overijssel geen legaliserende gemeente die qua plaatselijke omstandigheden vergelijkbaar is met gemeente Hardenberg en Ommen. Toch kan de beleidskeuze legalisatie niet worden uitgesloten in het diepteonderzoek als een allesomvattende conclusie moet worden getrokken. Gemeente Haaksbergen is uiteindelijk gekozen omdat de problematiek in deze gemeente zodanig is dat beleid niet is gebaseerd op één park/situatie, maar op meerdere²⁷.

De gegevens in dit hoofdstuk zijn verkregen door diepte-interviews te houden met beleidsmedewerkers van de desbetreffende gemeenten. Daarnaast zijn de gegevens aangevuld en gecontroleerd door onderzoek naar dossiers en beleidsnota's van de gemeenten Haaksbergen, Hardenberg en Ommen. De volgende interviews hebben plaatsgevonden:

- Ommen (gedogen), de heer A. Bakker (juridisch medewerker bouwen en wonen), op maandag 22 juni 2009, om 11:00, te Ommen
- Hardenberg (handhaven), mevrouw P.I. Stronkhorst (juridisch medewerker bouw- en woningtoezicht), op dinsdag 30 juni 2009, om 14:00, te Hardenberg
- Haaksbergen (legaliseren), de heer Janssen, op maandag 3 augustus 2009, om 11:00, telefonisch

Een beknopte uitwerking van de resultaten van de interviews zijn te vinden in bijlage 4.

²⁶ Gelijk in zoverre dat beide gemeenten meer dan 1000 permanent bewoonde recreatiewoningen hebben en minder dan 1500.

²⁷ In een gemeente waar meerdere locaties te vinden zijn waar permanente bewoonde recreatiewoningen staan kan je spreken van beleidsvorming, als slechts sprake is van één locatie, dan is het meer een situatieprocedure.

9.1 Introductie onderzoeksgemeenten

In deze paragraaf worden de onderzoeksgemeenten kort geïntroduceerd. Bij wijze van nadere achtergrondinformatie wordt elke gemeente beknopt gekarakteriseerd aan de hand van een aantal kerngegevens en een locatiebeschrijving, onder meer inzake de geografische ligging, grootte (naar zowel inwoneraantal als oppervlakte) en de woningvoorraad. Ook wordt de algemene gemeentelijke visie kort naar voren gebracht en wordt de omvang van de toeristische sector kort besproken.

9.1.1 Haaksbergen

Gemeente Haaksbergen ligt in het zuiden van Twente in zuidoost Overijssel. De gemeente ligt omringd door ruim 2000 hectare natuurgebied. Gemeente Haaksbergen bestaat uit 9 dorpskernen waaronder Haaksbergen, Buurse en Boekelo. Het inwonertal van deze gemeente bedraagt rond de 24.500 inwoners, zij wonen in ongeveer 9.500 woningen. De totale oppervlakte van de gemeente bedraagt 155,55 km².

Gemeente Haaksbergen is een gemeente die belang hecht aan het buitengebied en landbouw, natuur en recreatie zoveel mogelijk willen behouden. In de toekomst wil zij deze drie sectoren zoveel mogelijk geïntegreerd ontwikkelen. In totaal beschikt de gemeente over 5 campings, 5 mini-campings, 4 commerciële bungalowparken, 4 hotels, 6 groepsaccommodaties en 15 bed & breakfasts. Recreatie is daarmee een redelijke grote sector in de gemeente.

In de gemeente staan 297 recreatiewoningen²⁸, waarvan 81 recreatiewoningen voor 31 oktober 2003 permanent werden bewoond. In de gemeente Haaksbergen komen zowel concentratiegebieden van recreatieobjecten als verspreid liggende recreatieobjecten voor. Het beleid van de gemeente Haaksbergen is gericht op het in stand laten van de woonfunctie en dus het toekennen van woonbestemmingen aan recreatieobjecten die als woning worden gebruikt, ook wel *legaliseren* genoemd.

9.1.2 Hardenberg

Gemeente Hardenberg ligt in Noordoost Overijssel aan rivier de Vecht. De gemeente ligt in het Vechtdal en het Reestdal en heeft een zeer gevarieerd natuurlijk landschap. De huidige gemeente Hardenberg bestaat sinds de gemeentelijke herindeling in 2001 uit de voormalig gemeenten Hardenberg, Avereest en Gramsbergen. Het inwonertal van deze gemeente bedraagt rond de 59.000 inwoners, zij wonen in ongeveer 22.000 woningen. De totale oppervlakte van de gemeente bedraagt 317,24 km² waarin zich 27 stads- en dorpskernen bevinden.

Gemeente Hardenberg is een opkomende gemeente met een moderne visie voor de stedelijke ontwikkeling. Daarnaast wordt recreatie en toerisme gezien als het visitekaartje voor de gemeente en zij geeft dan ook duidelijk aan in de gemeentelijke toekomstvisie dat zij dit graag wil blijven. Het omliggende gebied is zeer in trek bij vakantiegangers. In totaal beschikt de gemeente over 21 campings, 20 mini-campings, 6 commerciële bungalowparken, 5 hotels, 6 groepsaccommodaties, 47 bed & breakfast en 1 jachthaven. Het toeristisch product van de gemeente kan daarmee kort gezegd als belangrijk worden gezien.

In de gemeente Hardenberg staan 1287 recreatiewoningen²⁹, waarvan er op 1 januari 2006 zeker 80 permanent werden bewoond³⁰. Deze recreatieverblijven zijn te vinden op vakantieparken, recreatieterreinen, op reguliere campings, op minicampings of buiten deze genoemde terreinen in particulier bezit. Omdat de gemeente Hardenberg veel waarde hecht aan haar recreatieve sector heeft zij aangegeven tegen het permanent bewonen van recreatiewoningen in beginsel *handhavend* op te treden.

9.1.3 Ommen

De gemeente Ommen is net als de gemeente Hardenberg gelegen aan de Overijsselse Vecht in de streek Salland. Een derde van het oppervlak is beschermd natuurgebied, bestaande uit zandverstuivingen, vennetjes en heidevelden en

²⁸ Gemeente op maat, Haaksbergen (CBS, 2006)

²⁹ Gemeente op maat, Hardenberg (CBS, 2006)

³⁰ Op basis van inschrijvingen in de gemeentelijke basis administratie, in werkelijkheid zijn het er veel meer.

bosgebied. Het inwonertal van deze gemeente bedraagt rond de 17.500 inwoners, zij wonen in ongeveer 6.500 woningen. De totale oppervlakte van de gemeente bedraagt 181,98 km² waarin zich 19 stads- en dorpskernen bevinden.

De gemeente Ommen hanteert de slogan 'Veelzijdig en Uniek' vooral als het over het toeristisch aanbod gaat. Ommen is een belangrijke recreatiegemeente en wil dit ook graag blijven. Het omringende bosgebied langs de Vecht is een bekend vakantiegebied waar zich een groot aantal campings en verschillende bungalowparken bevinden. In totaal beschikt de gemeente over 29 campings, 7 mini-campings, 21 commerciële bungalowparken, 4 hotels, 13 groepsaccommodaties en een onbekende hoeveelheid bed & breakfasts. Het toeristisch product van de gemeente kan daarmee kort gezegd als belangrijk worden gezien.

In de gemeente ommen staan 1039 recreatiewoningen³¹, waarvan er in oktober 2008 naar schatting 200 permanent werden bewoond. De gemeente Ommen vindt het belangrijk om zoveel mogelijk recreatieverblijven te behouden. Het geven van een woonbestemming aan een recreatiewoning heeft tot gevolg dat het aantal recreatieverblijven definitief afneemt. Daarom is in de gemeente Ommen besloten om geen woonbestemming te geven aan recreatiecomplexen. Wel is er voor gekozen om met het geven van *persoonsgebonden gedoogbeschikkingen* zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de bestaande woonsituaties. Door permanente bewoning te gedogen wordt de bestemming niet veranderd en zorgt de gemeente Ommen ervoor dat het aantal recreatieverblijven gelijk blijft.

9.2 Beleidskader, inhoud van het beleidsbesluit

Zoals uit eerdere hoofdstukken reeds uiteen is gezet, had minister Dekker bij de gemeenten aangedrongen op het maken van een fundamentele beleidskeuze met betrekking tot het gebruik van recreatiewoningen: of handhaven, of gedogen, of legaliseren, waarbij een combinatie³² ook mogelijk is. Volgens haar beleidsbrief moesten gemeenten daar vóór 1 januari 2005 een beslissing over nemen, maar hier is op grote vlak niet aan voldaan. Daarom heeft minister Cramer een wet ingevoerd waaruit kan worden opgemaakt dat als de gemeenten niet vóór 2010 een beleidskeuze hebben gemaakt, vastgesteld- en gepubliceerd alle recreatiewoningen uit de desbetreffende gemeente een persoonsgebonden gedoogbeschikking ontvangen. Deze paragraaf laat zien tot welke oplossing in de onderzoeksgemeenten is besloten. Wel brengt de Nederlandse staats- en bestuursinrichting met zich mee dat gemeenten als lagere overheid bij de beleidsvorming zijn gehouden aan eventuele door hogere overheden, het rijk en de provincie, gestelde beleidskaders en voorwaarden, zoals ook al in eerdere hoofdstukken zijn genoemd. Alvorens daarom toe te komen aan de beleidskeuzen en beleidkaders van de onderzoeksgemeenten worden eerst de beleidskaders van met name het rijk en in mindere mate de provincie geïntroduceerd, omdat deze van invloed behoren te zijn op het beleidskader van de gemeenten.

9.2.1 Beleidskaders rijk

Waar het gaat om de fundamentele beleidskeuze tussen handhaven, gedogen of legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen zijn 'hogere' beleidskaders aan de orde, en dan met name beleidskaders opgesteld door het rijk. In haar beleidsbrief van 14 november 2003 somt minister Dekker een aantal criteria op, waaraan moet worden voldaan willen gemeenten gebruik kunnen maken van haar aanbod tot verruiming van het beleid door het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen, dat wil zeggen gedogen of legaliseren. Deze criteria zijn uitgebreid behandeld in de paragrafen 7.1 en 7.2, maar zullen hier nog kort worden opgesomd. Het gaat om de volgende randvoorwaarden, met de kanttekening dat de opsomming geen rangorde kent:

- Voor het opstellen van algemeen beleid moet binnen de gemeente sprake zijn van complexen van recreatiewoningen;
- de complexen moeten op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
- de complexen mogen niet zijn gelegen in kwetsbare of waardevolle gebieden;

³¹ Gemeente op maat, Ommen (CBS, 2006)

³² Omdat niet alle recreatiewoningen voldoen aan de eisen die door de rijksoverheid opgesteld zijn aan gedogen of legaliseren.

- de complexen mogen niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
- de permanent bewoonde recreatiewoningen op de complexen moeten voldoen aan het bouwbesluit (voor woningen);
- als sprake is van een bestemmingswijziging mag deze niet in strijd zijn met de milieuwetgeving.

9.2.2 Beleidskader provincie

Als toezichthouder en goedkeuringsinstantie voor ruimtelijke beleidsplannen van gemeenten, stelt de provincie ter uitvoering van het nationale ruimtelijke beleid een standpunt op, waaraan gemeenten zich hebben te houden mits een deugdelijke argumentatie wordt aangeleverd om van de provinciale regels af te wijken. Bij een provinciale beleidskader moet men dus niet denken aan strak op te volgen randvoorwaarden maar eerder aan visies en standpunten.

Provincie Overijssel, waar dit onderzoek zich toe beperkt, gaf in de door haar opgestelde "handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen van de provincie Overijssel", versie februari 2006, aan dat de provincie het toekennen van een woonfunctie aan recreatiewoningen in het beginsel niet toestaat. Zij voegt daaraan toe: *"Uitgangspunt bij het bestemmen is: toekennen van een recreatiebestemming met waar nodig een persoonsgebonden overgangsrecht voor hen die de woning gedurende langere tijd bewonen. Dit moet passen binnen een actief handhavingsbeleid, waarbij wel wordt opgetreden in situaties waar dat nog of meer mogelijk is (als persoonsgebonden overgangsrecht beëindigd is)"* Zij neemt dit standpunt in omdat vanuit een goede ruimtelijke ordening het van belang is dat recreatieverblijven hun recreatieve toeristische functie behouden. In beginsel wordt dus door de provincie geen medewerking verleend aan het legaliseren van het permanent bewonen van recreatiewoningen. Verder geeft zij aan dat een niet actieve aanpak of een te ver doorgesloten gedoogbeleid kan leiden tot onthouding van goedkeuring door de provincie van door de gemeente ingediende geactualiseerde bestemmingsplannen. Slecht in zeer bijzondere gevallen ziet de provincie ruimte voor legalisering van permanente bewoning bijvoorbeeld in de situaties waarin het rijksbeleid mogelijkereis voorziet, zoals in de gemeente Haaksbergen het geval is. (Gedeputeerde Staten van Overijssel, versie februari 2006)

9.2.3 Haaksbergen

De gemeente Haaksbergen heeft op 29 november 2000 het bestemmingsplan "Buitengebied" vastgesteld. In het nieuwe bestemmingsplan werd de status van recreatiewoningen, die soms al jaren als gewone woning werden gebruikt en niet langer het karakter van een zomerhuisje kenden, onder de loep genomen. Om een einde te maken aan de toename van woningen in het buitengebied moest 'schoon schip' gemaakt worden. Na een proces van inspraak en afweging koos de gemeenteraad ervoor om de zomerhuisjes aan een aantal criteria te toetsen. Dit leidde ertoe dat in het nieuwe bestemmingsplan 81 recreatieobjecten van de ongeveer 300 zomerhuisjes die in totaal voorkomen in de gemeente Haaksbergen een woonbestemming hebben gekregen. Het toekennen van de woonbestemming aan 81 recreatiewoningen die permanent werden bewoond moest vervolgens worden goedgekeurd door de Provincie Overijssel. Door de Gedeputeerde Staten is echter het besluit genomen dat in totaal 51 van de 81 gevallen die in eerste instantie waren voorzien van een woonbestemming, de bestemming alsnog niet hebben gekregen. Voor deze gevallen is de recreatiebestemming gebleven, waardoor ze formeel toch niet gebruikt mogen worden voor permanente bewoning. 30 objecten hebben een woonbestemming gekregen.

Het beleid van de gemeente Haaksbergen is gericht op het in stand laten van de woonfunctie en dus het toekennen van woonbestemmingen aan recreatieobjecten die als woning worden gebruikt, zoals in 2000 al het geval was. Door voorwaarden gesteld door de rijksoverheid en de Provincie Overijssel worden lang niet alle permanent bewoonde recreatiewoningen gelegaliseerd. Om zekerheid te bieden richting de bewoners dat zij de recreatieobjecten toch mogen blijven gebruiken voor bewoning, heeft de gemeente voor deze bewoners een oplossing gevonden in de vorm van het (zoveel mogelijk) afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen.

In 2008 is met de invoering van de nieuwe Wro de rol van de provincie veranderd. Bestemmingsplannen hoeven niet langer worden goedgekeurd door de provincie. Door middel van een keuzedocument heeft de gemeente Haaksbergen de 51 resterende woningen opnieuw geëvalueerd. Hierbij zijn voorwaarden en visies van het rijk, de provincie en de gemeente meegewogen, net als planologische belemmeringen en gebruikswijzen. Objecten die geen planologische belemmering hebben, krijgen alsnog een woonbestemming, bij de rest blijft de recreatiebestemming bestaan. 9 objecten van de 51 resterende permanent bewoonde recreatiewoningen hebben vervolgens alsnog een woonbestemming gekregen, 40 hebben een persoonsgebonden gedoogbeschikking ontvangen.

9.2.4 Hardenberg

De permanente bewoning van niet daartoe bestemde grondgebieden of woningen is nooit toegestaan geweest in de gemeente Hardenberg. Het is in strijd met het bestemmingsplan en tegen strijdigheden met het bestemmingsplan dient volgens gemeente Hardenberg in beginsel handhavend te worden opgetreden. Op 11 maart 2003 hebben Burgemeester en Wethouders van de gemeente Hardenberg de nota Handhavingsbeleid Wet Ruimtelijke Ordening vastgesteld. De beleidsnota was bekend voordat Minister Dekker eind 2003 in haar beleidsbrief aangaf een eind te willen maken aan de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Gemeente Hardenberg heeft nadrukkelijk aangegeven dat zij bij haar standpunt is blijven staan.

Op 25 november 2004 heeft de gemeenteraad zich officieel uitgesproken over het permanent bewonen van een recreatieverblijf: *“Gekozen is voor handhavend optreden tegen permanente bewoning. Dit betekent dat er geen gedoogverklaringen worden afgegeven en dat ook geen procedures worden opgestart om bestemmingsplannen te wijzigen”* (Gemeente Hardenberg).

Voor bewoners die reeds permanent woonde in een recreatieverblijf vóór 1 november 2003 geldt een overgangsregeling, gebaseerd op “tijd voor tijd”. Deze overgangsregeling houdt in dat permanente bewoners van recreatieverblijven de gelegenheid wordt gegeven een andere woning te vinden. Het uitgangspunt van de overgangsregeling is een minimale termijn van twee jaar. Deze minimale termijn wordt voor elk jaar dat iemand permanent in een recreatieverblijf woont, met vier maanden verlengd. Iedereen die ná 31 oktober 2003 permanent is gaan wonen in een recreatieverblijf komt niet in aanmerking voor de overgangsregeling.

9.2.5 Ommen

In de gemeente Ommen is er voor gekozen om geen woonbestemming te geven aan recreatiecomplexen omdat dit tot gevolg heeft dat het aantal recreatieverblijven definitief afneemt. Wel is er voor gekozen om met het geven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen zoveel mogelijk tegemoet te komen aan de bestaande woonsituaties. Daarmee verklaart de gemeente dat zij niet handhavend zal optreden tegen illegale situaties. Bewoners van recreatiewoningen die permanent in de woning wouden blijven konden tot 1 december 2005 een gedoogbeschikking aanvragen. De minister gaf aan dat gedoogbeschikkingen konden worden afgegeven voor woonsituaties die zijn ontstaan vóór 31 oktober 2003. De gemeente Ommen heeft echter pas sinds 2005 actief beleid naar buiten gebracht, daarom heeft zij de peildatum op 31 december 2004 gezet. Alle bewoners die voor deze datum hun permanente intrek namen in de recreatiewoning konden dus aanspraak maken op een gedoogbeschikking. Ook van de voorwaarde dat moet worden voldaan aan de eisen uit het bouwbesluit ziet de gemeente Ommen af. Omdat de woningen uiteindelijk, bij het verlaten van de hoofdbewoner, weer terug komen in de recreatieve sector heeft de gemeente Ommen bepaald dat ook bewoners van chalets een gedoogbeschikking moeten kunnen krijgen, mits aan de veiligheidseisen is voldaan.

Wanneer een bewoner niet in aanmerking kwam voor een gedoogbeschikking is in sommige gevallen een tijdsgebonden beschikking van maximaal een jaar verleend. Als er geen gedoogbeschikking verleend kan worden omdat de woning bijvoorbeeld gelegen is in de Ecologische Hoofdstructuur, dan zal de gemeente alsnog handhavend op gaan treden.

9.3 Plaatselijke omstandigheden

In deze paragraaf worden de plaatselijke omstandigheden bekeken, hierin wordt de kwantitatieve omvang en de ligging van het beleidsprobleem beschreven. Dit is de eerste invalshoek die onderzocht wordt op afhankelijkheid met betrekking tot de beleidskeuze die is gemaakt. De ligging kan bepalend zijn als woningen wel of niet in kwetsbare gebieden zijn gelegen. De omvang van permanente bewoning kan bepalend zijn voor de beleidskeuze omdat legalisatie het recreatieve aanbod van de gemeente en de provincie vermindert. De belangrijkheid van de gemeente om het recreatieve aanbod op pijl te houden kan te maken hebben met de omvang van de toeristische sector van de gemeente zoals beschreven in paragraaf 9.1, in de conclusie van deze paragraaf wordt dit nader beschouwd. De beschrijving in deze paragraaf berust op door de gemeenten verstrekte gegevens uit het diepte-interview en zijn gecontroleerd op juistheid door aangeleverde documenten. Vrij eenvoudig omdat de gemeenten een situatieschets

hebben moeten maken voor zij beleid konden opstellen. Daarbij moet gezegd worden dat de situatieschets van de gemeenten Hardenberg en Ommen uit 2004-2005 komen, hierdoor kan het zo zijn dat enkele situaties inmiddels zijn behandeld waardoor van permanente bewoning geen sprake meer is. Toch maakt dat voor de benodigde informatie voor dit onderzoek weinig uit omdat de beleidskeuze van deze gemeenten ook in deze periode is gemaakt.

9.3.1 Haaksbergen

Van de 297 recreatiewoningen in de gemeente Haaksbergen worden er 81 permanent bewoond. Alle 81 recreatiewoningen zijn gelegen in het bestemmingsplan "buitengebied", dat wil zeggen buiten de woonkernen van de gemeente. De recreatieobjecten zijn voornamelijk gelegen in het oostelijk deel van de gemeente, in de omgeving waar ook het grootste oppervlak aan bos en natuurgebied aanwezig is en ten zuiden van Haaksbergen. De recreatiewoningen liggen grotendeels binnen- en deels buiten de Provinciale Ecologische Hoofdstructuur (PEHS). Voor de situatie in Haaksbergen geeft het ruimtelijk beleid aan dat het toestaan van woningen in de PEHS en de bosgebieden door het rijk en de provincie niet worden toegestaan. Ook recreatiewoningen die niet voldoen aan de andere juridische voorwaarden van het rijk, zoals veiligheid, kunnen geen woonbestemming krijgen.

39 recreatieve bestemmingen voldoen aan de juridische voorwaarden en zijn bovendien gelegen buiten de PEHS waardoor woonbestemmingen zijn verleend. 40 recreatieobjecten die gelegen zijn binnen de PEHS hebben een gedoogbeschikking gekregen waardoor de permanente bewoning kan worden voortgezet. 2 Recreatiewoningen bleken pas na 31 oktober 2003 permanent te zijn bewoond, de bewoners mogen daarom op grond van de voorwaarden die het rijk heeft opgesteld niet permanent in de woningen blijven, de recreatieve functie blijft in deze gevallen gewoon bestaan.

9.3.2 Hardenberg

In de gemeente Hardenberg staan 1287 recreatiewoningen, exacte aantallen van permanente bewoning zijn echter niet bekend. Wel hebben permanente bewoners aan moeten geven of zij aanspraak willen maken op de "tijd voor tijd" regeling (zie paragraaf X). Deze regeling is geldig voor alle recreatieverblijven, dus ook chalets en stacaravans. Er zijn ongeveer 2300 recreatieverblijven, van dit aantal hebben 131 bewoners aangegeven permanent in het object te wonen, daarvan hebben 105 bewoners aangegeven gebruik te willen maken van de "tijd voor tijd" regeling. 673 eigenaren hebben niet gereageerd op het verzoek. (Bron: persberichten juli 2006 gemeente Hardenberg, Na de zomer controle op permanente bewoning recreatiewoningen, Vrijdag 28 juli 2006). De gemeente Hardenberg schat dat van de 105 permanent bewoonde recreatieverblijven er ongeveer 80 recreatiewoningen worden bewoond. Het daadwerkelijke aantal ligt waarschijnlijk een stuk hoger omdat veel permanente bewoners in de gemeente Hardenberg zich weigeren in te schrijven in de gemeentelijke basis administratie. (Voetnoot: Veel bewoners zijn bang dat de gemeente op het moment dat zij zich aangeven er alles aan zal doen om de bewoners er uit te krijgen. De gemeente Hardenberg is een actieve gemeente met betrekking tot handhavingsactiviteiten. Bovendien is de BVVW in de gemeente Hardenberg erg actief.)

De recreatiewoningen in de gemeente Hardenberg zijn met name gesitueerd in parken maar er komen ook enkele solitaire recreatiewoning voor binnen de gemeente. De problematiek met permanente bewoning vindt volgens de gemeente Hardenberg met name plaats op 7 recreatieterreinen en slecht enkele solitaire recreatiewoningen. Voorheen waren er een aantal recreatieparken en ook solitaire woningen gesitueerd in kwetsbaar gebied en dan met name de PEHS. Inmiddels heeft de provincie de contour van de PEHS aangepast waardoor alle recreatiewoningen buiten kwetsbaar gebied zijn gelegen.

9.3.3 Ommen

De gemeente Ommen heeft medio 2008 een Quick-scan uitgevoerd waaruit blijkt dat van de 1606 recreatieverblijven³³ er ongeveer 380 worden bewoond. Van deze 380 hebben 180 een persoonsgebonden gedoogbeschikkingen ontvangen van de gemeente omdat zij voldoen aan alle voorwaarden die gesteld worden aan

³³ De gemeente Ommen geeft aan niet alleen Recreatiewoningen op te nemen in hun beleidsvorming maar ook andere recreatieobjecten, dit aantal is tengevolge het totaal van de aanwezige bungalows, chalets, woningen en stacaravans die bij de gemeente bekend zijn

een gedoogbeschikking. Zoals in paragraaf X vermeld heeft de gemeente Ommen de voorwaarden wel anders uitgevoerd als het rijk had aangegeven. De overige 200 bewoonde recreatiewoningen zijn strijdig met de voorwaarden en dan met name omdat zij zijn gesitueerd binnen de PEHS. Ook zijn een groot deel van de persoonsgebonden gedoogbeschikkingen geweigerd omdat de woningen niet voldeden aan de veiligheidseisen.

Conclusie

De omvang van permanent bewoonde recreatiewoningen kan bepalend zijn voor de beleidskeuze van gemeenten. Uit het diepteonderzoek valt op dat de gemeente Haaksbergen, met de minste recreatiewoningen, legaliseert. Terwijl gemeenten Hardenberg en Ommen, met relatief veel recreatiewoningen, ervoor kiezen om de recreatiewoningen niet te onttrekken aan de recreatieve sector. Ook de verhouding recreatiewoningen/reguliere woningen is in Hardenberg ($\pm 6/100$) en met name Ommen ($\pm 16/100$) een stuk hoger dan in Haaksbergen ($\pm 3/100$). Deze hypothesen zullen in het survey onderzoek op correlatie moeten worden getoetst. Niet alleen de omvang van het aantal permanent bewoonde recreatiewoningen kan een factor zijn die invloed heeft op de beleidskeuze, ook de omvang van het toeristisch product kan van invloed zijn. In paragraaf 9.1 wordt beschreven hoe groot de toeristische sector is in aantallen campings, bungalowparken enzovoorts. Daaruit blijkt dat de gemeenten Hardenberg en Ommen een belangrijke toeristische sector hebben en de gemeente Haaksbergen in verhouding een relatief kleine toeristische sector heeft. De omvang van de toeristische sector kan een belangrijke factor zijn voor de keuze om de voorraad recreatiewoningen niet te onttrekken aan deze sector (beleidskeuzen gedogen of handhaven) en vormt een interessante hypothese voor nader onderzoek.

De ligging van de recreatiewoningen lijkt heel bepalend te zijn voor het *afwijzen* van gedoogbeschikkingen of woonbestemmingen en dan met name als de objecten zijn gesitueerd binnen kwetsbare gebieden als de (P)EHS. Voor de beleidskeuze van gemeenten lijkt de ligging van de recreatiewoningen echter niet van belang, omdat de woningen veelal ná de beleidskeuze hierop zijn getoetst. Ook deze hypothese wordt in het vervolgonderzoek getoetst.

9.4 De beleidsargumentatie / belangenafweging

In deze paragraaf wordt de beleidsargumentatie beschreven, verder wordt in deze paragraaf over belangenafweging gesproken. Voorafgaand aan beleidsvorming moet het openbaar bestuur in Nederland een verplichte belangenafweging voeren (paragraaf 4.5). Argumentatie speelt namelijk een essentiële rol in de acceptatie van beleid. Van de belangenafweging kan worden gesteld dat deze qua inhoud in beginsel vrij is, ook voor gemeenten. Waar het gaat om de fundamentele beleidskeuze tussen handhaven, gedogen of legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen zijn, zoals in de vorige paragraaf duidelijk wordt gemaakt, 'hogere' beleidskaders aan de orde. De rijksoverheid heeft daarnaast voorzien in potentiële argumentatie welke in "Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen - handreiking voor gemeenten" staan opgesteld (VROM-Inspectie in samenwerking met VNG, juni 2007). Deze argumenten kunnen worden terug gevonden in paragraaf 7.6). In deze paragraaf worden de argumenten zoals opgesteld in de belangenafweging per gemeente behandeld. Onderling lopen de argumenten sterk uiteen per gemeente, zowel naar inhoud als in aantal. Uit de argumenten moet worden geprobeerd om argumenten te vinden die voor alle gemeenten van belang zijn. In deze argumenten komen wellicht factoren naar voren die leiden tot de beleidskeuze. In de laatste subparagraaf van deze paragraaf wordt geprobeerd om de argumenten op onderlinge relaties te analyseren. Juist voor deze invalshoek zal het selecteren van factoren erg lastig zijn waardoor het specifiek verklaren van factoren niet mogelijk zal blijken. In het survey onderzoek wordt aan deze invalshoek daarom ook meer aandacht gegeven.

9.4.1 Haaksbergen

De gemeente Haaksbergen heeft in 2000 in het bestemmingsplan buitengebied besloten zoveel mogelijk permanente bewoonde recreatiewoningen de bestemming 'wonen' toe te kennen. Bij de beleidskeuze in 2003 is hier aan vastgehouden, waardoor automatisch de beleidsoptie legaliseren is gekozen. Omdat deze beleidskeuze afhankelijk is van de aanname van het bestemmingsplan buitengebied in 2000 is het voor de gemeente Haaksbergen belangrijk om hieruit argumenten te genereren waarom voor legalisatie is gekozen.

Argumenten om in 2000 recreatiewoningen een woonbestemming te geven waren:

- Er moet schoon schip worden gemaakt om een eind te maken aan de toename van woningen in het buitengebied;
- De recreatiewoningen hebben het karakter van zomerhuisjes verloren en hebben de planologische status van gewone woningen en worden bovendien al jaren als gewone woningen gebruikt;
- Vanuit de ruimtelijke ordening zijn ten aanzien van 5 criteria geen bezwaren op te merken, waaronder aantasting van het buitengebied;
- De gemeente heeft nooit tegen de bewoning van recreatiewoningen opgetreden en is tientallen jaren in gebreke gebleven. Permanente bewoning is mondeling toegestaan waarbij inschrijvingen in de GBA werden aanbevolen en er bovendien bouwvergunning zijn verleend voor de (ver)bouw tot woonhuis;
- Burgers hebben door zeer langdurig stilzitten van de gemeente rechten ontleend. De rechtszekerheid van bewoners staat voorop, door bovenstaande punt moet bewoning dan ook worden toegestaan.

Argumenten voor de gemeente Haaksbergen uit de verplichte belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuze 'legaliseren' in 2003:

- Het college heeft in 2000 met 5 goede criteria (die hierboven kort zijn beschreven) bepaald dat de permanent bewoonde recreatiewoningen als reguliere woningen moesten worden bestemd, het college wil vasthouden aan het democratische raadsbesluit van november 2000;
- Bij het besluit van 19 juni 2001 is in het bestemmingsplan Buitengebied de permanente bewoning goed gekeurd;
- De rechtszekerheid van bewoners staat voorop. Als anders zou worden besloten als in 2000 worden bewoners aangetast in hun rechten. Volgens de wet mag dat niet.

Argumenten om bepaalde objecten te legaliseren tot reguliere woning:

- Ze voldoen aan de uitgangspunten en voorwaarden die door het rijk en de provincie zijn opgesteld, omdat;
- er sprake is van dermate bijzondere omstandigheden dat een woonbestemming gerechtvaardigd is. Bijzondere omstandigheden zijn er omdat de bewoners vóór 31 oktober 2003 officieel toestemming hadden om in de recreatiewoningen te wonen door het omzetten van de bestemming 'recreatie' naar de bestemming 'wonen' in 2000.

Recreatiewoningen die door de Provincie Overijssel niet de bestemming 'wonen' hebben ontvangen zijn gelegen in de (P)EHS, of kennen géén bijzondere status. Zij hebben een Persoonsgebonden Gedoogbeschikking ontvangen als zij voor 31 oktober 2003 permanent in de woning zijn gaan wonen.

Over de kosten die gepaard gaan met het uit te voeren beleid in de gemeente Haaksbergen is weinig bekend. Wel wordt aangegeven dat, door de vele discussies en rechtszaken met de provincie, de kosten met betrekking tot de ingezette ambtelijke uren hoog zijn.

9.4.2 Hardenberg

Argumenten voor de gemeente Hardenberg uit de verplichte belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuze 'handhaven':

- Optreden tegen permanente bewoning geeft een duidelijk signaal dat dit niet is toegestaan en werkt preventief ten opzichte van nieuwe gevallen: hiermee doe je volgens de gemeente recht aan het rechtszekerheidsbeginsel. Het laten voortduren van permanent wonen brengt bovendien het gelijkheidsbeginsel en rechtvaardigheidsbeginsel in het geding omdat permanente bewoners in een goedkoper verblijf op een aantrekkelijke plek wonen;
- Gemeente Hardenberg is een belangrijke toeristische gemeente: Handhavend optreden zal zorgen voor een verbeterde en versterkte bestaande toeristische structuur. Gemeente Hardenberg is een toeristische gemeente en niet handhavend optreden is een aantasting van het toeristisch kwalitatief product. Volgens Hardenberg lopen gemeenten waar veel permanent wordt gewoond in recreatiewoningen achteruit in aantrekkelijkheid en wordt de kwaliteit van het recreatieve product aangetast, bovendien is toerisme een belangrijke bron van werkgelegenheid in de gemeente Hardenberg.
- Er is nooit toestemming gegeven voor permanente bewoning, gemeente Hardenberg heeft altijd gezegd dat permanente bewoning verboden is.
- De Visie van zowel de rijksoverheid als de provincie Overijssel is handhavend optreden tegen permanent wonen in een recreatieverblijf.

Tegen de beleidskeuze 'legalisatie' geeft de gemeente aan dat het permanent wonen in recreatieverblijven leidt tot ongewenste situaties, waaronder:

- Legalisatie leidt ertoe dat het aantal recreatiewoningen in de gemeente verminderd;
- Permanente bewoning leidt tot onttrekking aan de voor recreatiedoeleinden bestemde voorraad;
- Aantasting van de kwaliteit van het recreatief product;
- Het gebruik van voorzieningen op parken / terreinen waarvoor door permanente bewoners niet wordt betaald;
- Permanente bewoners maken gebruik van lokale voorzieningen. Voor sommige voorzieningen is dat een voordeel (winkels) maar voor andere een nadeel. Gedacht kan worden aan gesubsidieerde voorzieningen als de thuiszorg of aan sociale uitkeringen.
- Het permanent bewonen van recreatieverblijven kan leiden tot visuele verloedering van parken. Hierbij is met name het gemeentelijk planologisch beleid in geding.
- Spanningen tussen bewoners en recreanten door de verschillende leefpatronen (dit blijkt ook uit brieven en telefoongesprekken);
- Tijdelijke (toegestane) situaties groeien uit tot permanente situaties.

Kosten voor de gemeenten Hardenberg voor het uitvoeren van de beleidskeuze 'Handhaven' hebben in de belangenafweging nauwelijks meegewogen, wel wordt aangegeven dat:

- Per te voeren procedure worden 30 ambtelijke uren gemaakt. Wat inhoudt dat 1 tot 2 personen fulltime bezig zijn.
- Een eenmalige investering van € 55.000,- is in 2003 beschikbaar gesteld. Dit is niet voldoende, bovendien moet permanente bewoning structureel worden bijgehouden.

9.4.3 Ommen

Argumenten voor de gemeente Ommen uit de verplichte belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuze 'gedogen' (waarbij de peildatum is gezet op 31 december 2004, en bovendien chalets ook onder het gedoogbeleid vallen):

- De gemeente Ommen is een belangrijke toeristische gemeente, daarom is het belangrijk zoveel mogelijk recreatiewoningen te behouden voor de recreant, daarom worden recreatiewoningen niet omgezet naar een woonfunctie. Door gedogen blijft de recreatievoorraad op peil.
- De handhavingslasten van de gemeente worden verminderd; door de vele juridische randvoorwaarden zijn de hoge kosten en personele aspecten voor de uitvoering van een handhavingsproject hoog. Door zoveel mogelijk te gedogen wordt de handhavingslast aanzienlijk beperkt. Wel is het beheersen van de gedoogbeschikkingen belangrijk (zodra de bewoning wordt beëindigd zal preventief handhavend moeten worden opgetreden).
- Door een andere peildatum wordt de rechtszekerheid van de huidige bewoners maximaal gegarandeerd.

Tegen de beleidskeuze 'legalisatie' geeft de gemeente het volgende aan:

- Aantasting van het buitengebied: het buitengebied is een publiek bezit waar iedereen in de gelegenheid moet zijn vrij te recreëren, te ontspannen en van natuur en landschap te genieten. Het permanent bewonen van recreatieverblijven staat haaks op deze doelstelling. Bovendien is permanente bewoning in strijd met het ruimtelijk beleid dat er op is gericht wonen, werken en voorzieningen te bundelen om zo de mobiliteit te beperken en verstening van het buitengebied te voorkomen. Mensen die een recreatieverblijf gebruiken voor permanente bewoning stellen ook hogere eisen aan de oppervlakte van dat verblijf wat extra verstening van het buitengebied tot gevolg heeft.
- Visuele verloedering: Visuele verloedering ontstaat doordat recreatieterreinen worden aangekleed met schuren, hekken, terrassen e.d. Op die manier gaan terreinen steeds meer op woonwijken lijken met alle eisen en wensen die hierbij horen (een goede ontsluiting, voldoende parkeergelegenheid, wijkvoorzieningen e.d.). Bij de ontwikkeling van recreatieterreinen gelden heel andere stedenbouwkundige uitgangspunten. Recreatieterreinen zijn hier niet voor ingericht waardoor het openbaar gebied onder grote druk te staan (bijvoorbeeld op grote schaal parkeren op de openbare weg).
- Legalisatie leidt ertoe dat het aantal recreatiewoningen in de gemeente verminderd; door onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatieverblijven ontstaat er meer vraag naar recreatiewoningen en daarmee een verdere 'verstening' van het buitengebied.

Kosten voor de gemeenten Ommen voor het uitvoeren van de beleidskeuze 'Gedogen', waarbij ook handhavend opgetreden wordt tegen permanente bewoners die niet aan de voorwaarden voldoen gesteld door het rijk, respectievelijk de gemeente Ommen:

- € 124.000,- voor het afgeven van gedoogbeschikkingen
- € 255.000,- voor handhaving (verdeeld over twee begrotingsjaren)
- € 40.000,- voor uitvoering van het beheersplan (verdeeld over twee begrotingsjaren)

Totaal dus € 419.000,- (kosten voor het structureel bijhouden van de te handhaven objecten zijn niet meegerekend).

Analyse van de argumenten in de belangenafweging

Onderwerp van deze paragraaf is de inventarisatie van overeenkomsten en verschillen tussen de beleidsbesluiten en de beleidsargumentatie van de gemeenten Haaksbergen, Hardenberg en Ommen. Onderling lopen de argumenten sterk uiteen per gemeente, zowel naar inhoud als in aantal. Juist voor deze invalshoek is het specifiek vinden van factoren die de beleidskeuze verklaren lastig, met name omdat het diepteonderzoek betrekking heeft op slechts 1 gemeente per beleidskeuze. Daarnaast zijn gemeenten vrij om te bepalen welke belangen in de argumentatie voorafgaand aan de beleidskeuze worden opgenomen. In het survey onderzoek wordt geprobeerd deze invalshoek meer aandacht te geven. In deze subparagraaf wordt geprobeerd een analyse te geven van onderlinge relaties in de gevonden argumenten.

Er kan een relatie bestaan tussen de omvang van de toeristische sector en/of het **toeristisch product van de gemeente** en de beleidskeuze die is gemaakt. In vorige paragrafen is dit ook al naar voren gekomen, maar dit wordt nu ook door de gemeenten in de belangenafweging onderstreept. Ommen en Hardenberg laten beide weten een toeristische gemeente te zijn met een kwalitatief hoog toeristisch product, wat ook blijkt uit toeristische gegevens van de gemeenten. Door de bestemming 'recreatie' te laten voortduren, blijft de recreatiewoningenvoorraad op peil. De omvang van de toeristische sector van de gemeente kan een factor zijn die leidt tot het laten voortduren van de bestemming 'recreatie', dus zowel voor het kiezen voor handhaven als voor het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Haaksbergen heeft daarentegen een kleinere toeristische sector.

Er zou ook een relatie kunnen bestaan tussen **het optreden van de gemeenten in het verleden** en de beleidskeuze die is gemaakt. Zowel Hardenberg als Haaksbergen draagt dit als belangrijk argument aan. Hardenberg geeft aan dat de gemeente nooit toestemming heeft gegeven voor de permanente bewoning van recreatiewoningen, en daarom handhavend optreedt. Haaksbergen geeft aan te willen legaliseren omdat permanente bewoning van recreatiewoningen al jaren is toegestaan en anders de rechtszekerheid van bewoners in het geding komt. Het optreden van de gemeente in het verleden kan leiden tot de beleidskeuze die is gemaakt.

Inzicht in de **kosten** die gepaard gaan met het uit te voeren beleid is er te weinig. Het zal ook moeilijk zijn om hier een relatie in te vinden omdat de omvang van de problematiek in elke gemeente verschillend is. Wel kan de **handhavingslast** en ambtelijke capaciteit die beschikbaar is een factor zijn om voor persoonsgebonden gedoogbeschikkingen te kiezen in plaats van handhaving van alle permanent bewoonde recreatiewoningen. De gemeente Ommen geeft aan dat zij het voortduren van de bestemming recreatie belangrijk vindt, maar te weinig capaciteit heeft om alle permanent bewoonde recreatiewoningen te handhaven, mede hierom is gekozen voor het afgeven van Persoonsgebonden Gedoogbeschikkingen.

Verschillen in de beleidsargumentatie zijn er veel. Haaksbergen is de enige gemeente die de permanent bewoonde recreatiewoningen vanuit de ruimtelijke ordening heeft beschouwd en beoordeeld. Waarbij bepaald is dat er voor het **buitengebied** geen bezwaar is om de zomerhuisjes om te zetten in reguliere woningen, ook de woningen zelf voldoen aan alle eisen voor een woonbestemming. De gemeente Ommen geeft juist aan dat legalisatie wél zou leiden tot aantasting van het buitengebied, maar zij heeft dit planologisch nooit onderzocht. Of de gemeente een planologisch onderzoek heeft ingesteld kan dus eventueel wel een factor zijn die leidt tot legalisatie.

Hardenberg geeft aan rekening te hebben gehouden met de **visie van de provincie Overijssel en het rijk**, terwijl Ommen en Haaksbergen pas na de beleidskeuze zijn gaan toetsen aan de voorwaarden opgesteld door rijk en provincie.

Conclusie

Zoals al aangegeven is het vrij lastig om relaties aan te geven doordat het diepteonderzoek betrekking heeft gehad op slechts 1 gemeente per invalshoek, en gemeenten vrij zijn te bepalen welke belangen in de argumentatie worden opgenomen. De analyse zoals hierboven aangegeven zou kunnen leiden tot twee factoren, namelijk: het toeristisch product van de gemeenten en de wijze waarop de gemeenten in het verleden zijn omgegaan met de permanente bewoning van recreatiewoningen. Uit het survey onderzoek zal moeten blijken of deze factoren inderdaad voor meerdere gemeenten gelden en of er meerdere factoren uit de argumenten zijn te onderscheiden, omdat er dan per beleidskeuze meer gemeenten zijn. Het zal dan makkelijker zijn om onderlinge relaties aan te geven per beleidskeuze, en ook om algemene argumenten te ontdekken die voor alle beleidskeuzen van belang zijn.

9.5 De politieke kleur van de gemeenten

In deze paragraaf komt de politieke kleur van gemeenten aan bod. De politieke kleur van overheidsinstanties wordt gerelateerd aan politieke opvattingen. De hypothese dat links wordt geassocieerd met progressief en in economisch opzicht beperking van de individuele vrijheid ten gunste van het collectief waardoor linkse partijen zullen kiezen voor handhaving, en rechts staat voor conservatief, met economische vrijheid voor het individu waardoor rechtse partijen zullen kiezen voor legalisatie, kan een indeling zijn om de politieke kleur van gemeenten mee te benaderen. Belangrijk is om te bepalen of dit uitgangspunt ook daadwerkelijk op gaat. De politieke opvattingen en ideeën van politieke partijen moeten daarom eerst worden bepaald, met betrekking tot dit onderwerp zodat kan worden bepaald of bovenstaande hypothese als uitgangspunt kan worden genomen voor het bepalen van de politieke kleur van de onderzoeksgemeenten.

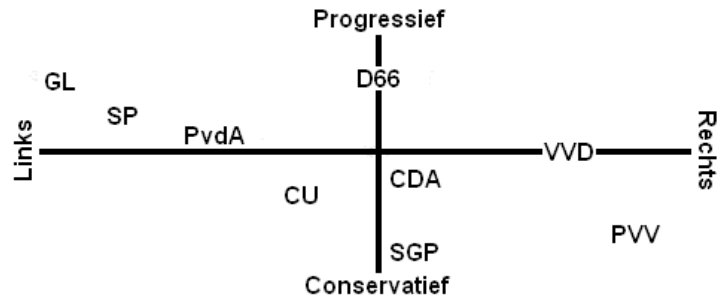
In deze paragraaf wordt in eerste instantie bovenstaande hypothese (links kiest voor handhaven en rechts voor legaliseren) getoetst aan de opvattingen van nationale politieke partijen, omdat de opvattingen van gemeentelijke politieke partijen over het algemeen van bovenaf (nationaal) worden ingegeven. Als deze hypothese niet opgaat, dan wordt geprobeerd een andere indeling van politieke opvattingen te maken. De hypothese en/of een andere indeling wordt vervolgens aan de opvattingen van politieke partijen in de onderzoeksgemeenten getoetst. Als de opvattingen van partijen in de onderzoeksgemeenten gelijk zijn aan de nationale opvattingen, dan wordt hier in het survey onderzoek ook vanuit gegaan, zonder dit opnieuw te toetsen.

Verder moet worden gekeken welke politieke partijen ten tijde van de beleidskeuze bevoegd waren beslissingen te nemen. Burgemeester en Wethouders zijn het dagelijks bestuur van een gemeente, zij dragen nieuw beleid voor aan de gemeenteraad, de coalitie kan het beleid vervolgens aannemen. In deze scriptie wordt daarom gekeken naar de samenstelling van de coalitie van de gemeente, en het aantal zetels die de partijen in de coalitie in de gemeenteraad bezit. Daarnaast wordt gekeken in de onderzoeksgemeenten of B&W een goede weerspiegeling zijn van deze coalitie en welke politieke kleur de Wethouder heeft die Ruimtelijke Ordening in zijn portefeuille heeft, omdat hij beslissingen kan beïnvloeden. Als blijkt dat met name de coalitie de verantwoording voor de beleidskeuze draagt, dan wordt in het survey onderzoek alleen gekeken naar de samenstelling (en aantal zetels) van de coalitie.

In de volgende subparagraaf zal worden begonnen met een analyse van bovenstaande hypothese, door de opvattingen van nationale politieke partijen te beschouwen. Vervolgens wordt een indeling van opvattingen van partijen gemaakt. Deze indeling zal daarna worden getoetst aan de politiek van de onderzoeksgemeenten.

9.5.1 Analyse politieke partijen

Aan politieke opvattingen gaan bepaalde oriëntaties en ideeën vooraf. De verdeling van links georiënteerde en rechts georiënteerde partijen is een van die oriëntaties (Woerdman, 1999). Politieke partijen kunnen vrij eenvoudig gepositioneerd worden op een spectrum van extreem rechts naar extreem links (zie figuur 1). Als het gaat om slechts één beleidskwestie, zoals in dit geval de beleidskwestie permanente bewoning van recreatiewoningen, is de indeling iets lastiger omdat een over het algemeen rechtse partij ook linkse standpunten in kan nemen over bepaalde onderwerpen.



Figuur 1: Politieke partijen op het nationaal politiek spectrum

Over het algemeen geldt dat *links georiënteerde politieke partijen* voor een grotere rol van de overheid in het maatschappelijk leven zijn en zij worden daarnaast geassocieerd met progressief, veranderingsgezind en niet-confessioneel. Economisch gezien worden beperkingen opgelegd aan de individuele vrijheid³⁴ terwijl in niet-economische zin individuele vrijheid voorop staat (sociaal, cultureel: normen, tradities en moraal).

Rechts georiënteerde politieke partijen willen de rol van de overheid beperkt houden en worden geassocieerd met conservatief, behoudend en confessioneel. Economisch gezien staat de individuele vrijheid voorop, terwijl in niet-economische zin beperkingen worden opgelegd aan de individuele vrijheid (moreel).

Gezien vanuit deze standpunten zou je kunnen bepalen dat rechts georiënteerde politieke partijen, die kiezen voor individuele vrijheid en bescherming van het persoonlijk eigendom, voorstander zijn van het permanent bewonen van recreatiewoningen met als uitgangspunt legalisatie. Links georiënteerde politieke partijen, die streven naar voordeel voor het collectief en gelijkheid, zullen kiezen voor handhaven van het verbod van permanente bewoning van recreatiewoningen.

Over het onderwerp permanente bewoning van recreatiewoningen zijn een aantal partijen heel duidelijk, andere partijen minder. Om te toetsen of de bovenstaande bewering (linkse bestuursorganen kiezen voor handhaven en rechtse bestuursorganen voor legaliseren) als uitgangspunt kan worden genomen voor het bepalen van de politieke kleur van de gemeenten met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen, worden een aantal politieke partijen nader bekeken. Eerst wordt een indeling gemaakt in linkse en rechtse politieke partijen. Vervolgens worden de standpunten van nationale partijen ten aanzien van het te voeren beleid met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen gecontroleerd met de indeling links (handhaven) en rechts (legaliseren).

9.5.2 Rechts en links

Rechts

SGP en de PVV behoren zonder veel discussie aan de rechtse kant van de politiek, voor de CDA, CU en de VVD geldt dit ook als het gaat om onderwerpen als inkomen, gezag en overheidsingrijpen³⁵. De Christen Unie neemt echter linkse standpunten in als het om milieukwesties gaat.

Links

Groen Links, SP en PvdA worden in Nederland als links gezien, D66 als centrumlinks.

³⁴ ten gunste van het collectief

³⁵ Op het gebied van etnische vraagstukken (abortus/euthanasie) is de VVD met name aan te merken als "links", maar in deze kwestie speelt dat geen rol.

De plaatselijke lijsten van gemeenten laten zich hoogstwaarschijnlijk niet eenvoudig positioneren op de schaal links – rechts. Deze moeten in de onderzoeksgemeenten apart worden beschouwd.

9.5.3 Nationale politieke partijen

De politieke opvattingen en ideeën van politieke partijen met betrekking tot het onderwerp van permanente bewoning van recreatiewoningen worden in deze paragraaf beschouwd. Daarna zal worden gekeken of de indeling links – rechts opgaat of dat een andere indeling moet worden gemaakt. Er wordt gebruik gemaakt van opvattingen van nationale politieke partijen, omdat de opvattingen van gemeentelijke politieke partijen over het algemeen van bovenaf (nationaal) worden ingegeven.

CDA

De CDA vindt dat er zo snel mogelijk een einde moet komen aan het illegaal permanent bewonen van recreatiewoningen, het huidige beleid en de drie opties daarin (handhaven, PGB, legaliseren) biedt daar de oplossing voor. Het CDA geeft niet de voorkeur aan één van de beleidsoplossingen en staat erg kritisch tegenover een ‘generaal pardon’ en dus het legaliseren van alle recreatiewoningen. Zij vindt dat het huidige decentrale beleid genoeg oplossingen biedt en de gemeenten zelf een beslissing moeten nemen. Wel geven zij aan dat individuele legalisatie alleen mogelijk moet zijn in bijzondere gevallen.

Op lokaal niveau is binnen de partij een felle discussie ontstaan over hoe met deze problematiek om te gaan. Zoals de nationale partij aangeeft heeft het CDA geen eenduidige visie maar moet de lokale gemeente zelf een oplossing bieden. In eerste instantie kozen veel CDA gemeenten voor het handhaven van alle permanent bewoonde recreatiewoningen. Inmiddels hebben veel van deze gemeenten hun standpunt gewijzigd, waarbij legalisatie ook tot een optie behoort en het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen aan permanente bewoners van vóór 2003 de voorkeur geniet, zeker als de gemeente nooit echt duidelijk is geweest naar de bewoners toe. In de interviews met de verschillende gemeenten is dit nog eens duidelijk geworden (resultaten van het survey onderzoek in HS X). Veel van deze gemeenten hadden echter, voor de standpuntwijziging, al een beleidsbesluit genomen ten behoeve van handhaven. (Schreijer)

SGP en ChristenUnie

De SGP vindt dat er voor iedere bewoners duidelijkheid moet komen, ook al zal dat niet voor iedereen prettig zijn. Het beleid houdt in dat er onder strikte voorwaarden wordt gelegaliseerd (alleen als er zich bijzondere omstandigheden voordoen), dat het afgeven van persoonsgebonden beschikkingen voor bewoners van voor 31 oktober 2003 mogelijk moet zijn en dat er verder consequent wordt gehandhaafd, zij staan daar volledig achter. Wel pleiten zij voor een maximale inspanning van gemeenten om duidelijkheid te verschaffen. Voorstander van een generaal pardon is de partij niet, en individuele legalisatie moet alleen mogelijk zijn als sprake is van bijzondere omstandigheden. Qua mening ten aanzien van de permanente bewoning van recreatiewoningen sluiten zij zich daarbij aan bij de CDA. Ook de ChristenUnie sluit zich hier bij aan. (de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 januari 2009)

PvdA

‘Wat de PvdA betreft wordt er in de toekomst geen onderscheid meer gemaakt tussen recreatiewoningen en “gewone” woningen. Iets is een huis, of niet.’ Meldt Roos Vermeij, kamerlid van de PvdA, op haar website (Vermeij, 2008). Volgens de PvdA zullen gemeenten eerlijk moeten zijn in waar men woningen wil en waar niet. De PvdA heeft dan ook vaak kritische vragen gesteld aan gemeenten die kiezen voor handhaven, omdat bij veel bewoners nooit duidelijk was dat er gehandhaafd werd en bovendien veel bewoners vaak mondeling is verteld dat zij mochten blijven wonen. De PvdA is er dan ook geen voorstander van dat gemeenten met terugwerkende kracht gaan handhaven. Wél heeft de PvdA altijd een punt gemaakt van de overwaarde die ontstaat bij legalisering van de woningen.

GroenLinks

GroenLinks pleit voor het *herbestemmen* van de permanent bewoonde recreatiewoningen en deze dus allemaal te legaliseren. Recreatiewoningen die zijn gelegen in kwetsbare gebieden moeten na overlijden over verhuizen van de hoofdbewoner afgebroken worden, *‘deze woningen hoorden hier toch al niet te staan’*. GroenLinks vindt de (*‘poging tot’*) handhaven rond illegaal wonen in recreatiewoningen zonde van het geld. Ook de maatschappelijk prijs vinden zij erg hoog. Handhaven moet gebeuren door te controleren op inschrijvingen in het GBA en door sociale controle door

kenteken nummers te noteren en burens te laten klikken. GroenLinks vind dat dit in een land als Nederland niet de manier is om met elkaar om te gaan. (Zuiderveen, 2006)

SP

Kiest voor een helder nationaal beleid. Zij zijn van mening dat er een algehele vrijstelling moet komen voor alle mensen die voor 31 oktober 2003 permanent in hun recreatiewoning woonden. Iedereen die na 31 oktober 2003 in een recreatiewoning is gaan wonen, recreëert daar. Die groep kan daar dus niet 365 dagen per jaar verblijven. Dat schept duidelijkheid en voorkomt rechtsongelijkheid en willekeur. (VROM, juni 2008)

D66

D66 is er niet voor om alle permanente bewoning van recreatiewoningen sowieso te verbieden. Ook vind D66 niet dat er een generaal pardon moet komen waarmee permanente bewoning zomaar wordt goedgekeurd, omdat hiermee slecht gedrag beloond wordt. Wanneer permanente bewoning na *planologisch toetsen* geen bezwaren opleveren, zoals het beschermen van de natuur of dat er te veel verkeersdrukke door veroorzaakt wordt, vindt D66 dat permanente bewoning van recreatiewoningen soms mogelijk moet zijn. D66 is voorstander om recreatieparken die aansluiten aan de kern van een dorp en voor een groot gedeelte permanent bewoond worden binnen de rode contour te trekken en permanente bewoning goed te keuren. Voor recreatieparken die geïsoleerd liggen en aansluitend aan natuurgebieden dient handhavend te worden opgetreden. (D66, 2006)

VVD

De VVD wil voor de toekomst geen onderscheid meer maken tussen tweede woningen en eerste woningen. Graag zien zij een generaal pardon ontstaan voor de permanente bewoners van recreatiewoningen. Net als de PvdA meldt de VVD dat iets immers een huis is of niet. Gemeenten zullen met de bestemmingsplannen dus eerlijk moeten zijn over waar men woningen wil en waar niet. Met terug werkende kracht handhaven vind de VVD zoiezo niet kunnen. Zij geeft de voorkeur aan het legaliseren waar dat volgens de voorwaarden mogelijk is, de woningen zijn tenslotte privé eigendom van de bewoners en doen niets af aan gewone woningen. Waar legalisatie niet mogelijk is moeten Persoonsgebonden Gedoogbeschikkingen worden afgegeven. (Nepperus)

PVV

De PVV is van mening dat iedereen permanent zou moeten kunnen wonen, of dat nu in een reguliere woning is of in één van de bijna honderdduizend recreatiewoningen, mits de leefbaarheid en veiligheid niet in het geding zijn of komen. De keuzevrijheid van de burger dient voorop te staan. De PVV is echter niet vertegenwoordigd in de gemeentelijke verkiezingen en dus ook niet in de gemeenteraad. Deze partij zal in de verdere discussie dan ook buiten beschouwing worden gelaten. (de Tweede Kamer der Staten-Generaal, 30 januari 2009)

9.5.4 Indeling politieke partijen

De confessionele partijen CDA, SGP en ChristenUnie kiezen voor een decentraal beleid waarbij de gemeente zelf per object de afweging moet maken voor welke optie gekozen moet worden omdat zij het beste inzicht hebben in de locale omstandigheden. Zij staan volledig achter het beleid dat inhoudt dat er onder strikte voorwaarden wordt gelegaliseerd (alleen als er zich bijzondere omstandigheden voordoen), dat het afgeven van persoonsgebonden beschikkingen voor bewoners van voor 31 oktober 2003 mogelijk moet zijn en dat er verder consequent wordt gehandhaafd. Zij vinden dat recreatie, voor zover mogelijk, recreatie moet blijven. **Handhavend optreden** moet het uitgangspunt zijn van beleid. Als gemeenten in het verleden (vóór 31 oktober 2003) niet duidelijk zijn geweest naar de bewoners dat de permanente bewoning van recreatiewoningen in de gemeente niet werd/wordt toegestaan dat kan, in het licht van de rechtsgelijkheid van bewoners, een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden afgegeven.

Het PvdA, GroenLinks, en de VVD zijn voor het opheffen van het onderscheid tussen recreatiewoningen en reguliere woningen. Zij zien graag een 'generaal pardon' ontstaan voor de permanente bewoners van recreatiewoningen. Gemeenten moeten zelf in bestemmingsplannen bepalen waar wel of geen woning kan komen te staan. Zij geven dan ook de voorkeur aan **legaliseren** en/of het her-/wegbestemmen van recreatiewoningen. Als veiligheidseisen en milieueisen in het geding komen moeten **persoonsgebonden gedoogbeschikkingen** worden afgegeven. Ook de SP kiest voor legalisatie of persoonsgebonden gedoogbeschikkingen maar vooral omdat zij duidelijkheid willen

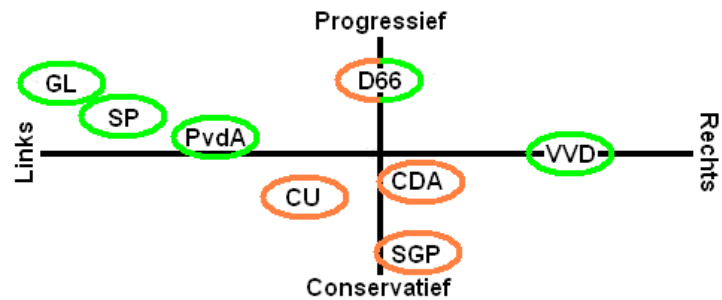
verschaffen aan bewoners van vóór november 2003. Bewoners die na 31 oktober 2003 in de recreatiewoning zijn gaan wonen moeten volgens de SP als 'recreant' worden gezien.

D66 kiest ervoor om vanuit **planologisch oogpunt** te bepalen welke woning gelegaliseerd kunnen worden en welke moeten worden gehandhaafd met eventueel een gedoogbeschikking.

Kortom PvdA, GroenLinks, VVD, en SP kiezen voor het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen (voor bewoners van vóór 13 oktober 2003 en buiten kwetsbaar natuurgebied) door legalisatie of persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. CDA, SGP en CU pleiten voor het laten bestaan van de bestemming 'recreatie' (mits bijzondere omstandigheden zich voordoen).

9.5.5 Groen - Oranje

Zoals uit de vorige paragraaf kan worden opgemaakt gaat de hypothese links (handhaven) en rechts (legaliseren) niet helemaal op. In figuur 2 zijn de uitgangspunten van de politieke partijen samengevat weergegeven. Bij het bepalen van de politieke kleur van de politieke partijen is een specifieke indeling gemaakt naar opvattingen met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. In plaats van links-rechts wordt in deze scriptie verder



Figuur 2: Politieke partijen op het nationaal politiek spectrum, ingedeeld in groen (legaliserende uitgangspunten) en oranje (handhavende uitgangspunten)

uitgegaan van de indeling groen (legaliseren) en oranje (handhaven). In de rest van deze scriptie wordt met de politieke kleur van gemeenten dan ook bedoeld groen (permanent wonen³⁶) en oranje (recreatief wonen³⁷). In de volgende paragrafen wordt ingegaan op de politieke kleur van de onderzoeksgemeenten en wordt getoetst of de uitgangspunten van de nationale politieke partijen uit de vorige paragraaf worden doorgevoerd naar de uitgangspunten van gemeentelijke politieke partijen. Daarnaast wordt gekeken naar de politieke kleur van Burgemeester en Wethouders en specifiek naar de Wethouder met ruimtelijke ordening in de portefeuille.

9.5.6 Haaksbergen

De verantwoordelijke politieke partij(en) in de gemeente Haaksbergen ten tijde van de beleidskeuze 'legalisatie' bestond uit de coalitie CDA, PvdA en Leefbaar Haaksbergen³⁸. Het raadsvoorstel over de beleidskeuze om te legaliseren (als het object aan alle voorwaarden voldoet) en voor het verstrekken van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen (als het object niet aan alle voorwaarden voldoet) is unaniem aangenomen.

- CDA als grootste partij (6 zetels) heeft de visie dat recreatiewoningen de recreatiebestemming dienen te behouden (handhaven). De rechtsgelijkheid van bewoners dient hierbij echter niet in het geding te komen. In het verleden is de permanente bewoning van recreatiewoningen toegestaan door het vastgestelde bestemmingsplan Buitengebied uit 2000. Hierin zijn 81 permanent bewoonde recreatiewoningen omgezet naar reguliere woonhuizen. Het CDA heeft besloten zich vast te willen houden aan het democratische besluit van destijds, omdat de rechtsgelijkheid van bewoners voorop staat. Het CDA in Haaksbergen pleit daarom voor een woonbestemming voor deze 81 recreatiewoningen.
- De PvdA (3 zetels) ziet handhavend optreden als het schenden van de rechtsgelijkheid van bewoners, omdat de woningen privé-eigendom zijn. Zij vinden dan ook dat de bewoners permanent in de recreatiewoningen

³⁶ Legalisatie waar mogelijk en anders moeten zoveel mogelijk persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden verstrekt, wat ook betekent dat de bewoners permanent in de woning mogen blijven.

³⁷ Handhaven en eventueel onder voorwaarden persoonsgebonden gedoogbeschikkingen verstrekken wat in principe betekent dat de recreatieve functie van het bestemmingsplan blijft bestaan en uiteindelijk weer handhavend opgetreden dient te worden.

³⁸ Bezetting politieke partijen in de gemeenteraad van Haaksbergen ten tijde van de beleidskeuze en sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 (aantal zetels): CDA (6), Leefbaar Haaksbergen (4), PvdA (3), GGH (3), VVD (2) en D66 (1).

moeten kunnen blijven. Het liefst ziet het PvdA alle 81 recreatiewoningen een woonbestemming krijgen. De PvdA wil daarom het liefst in hoger beroep gaan met betrekking tot de uitspraak van de Provincie Overijssel (zie paragraaf 9.2.3).

- Leefbaar Haaksbergen (4 zetels) vindt dat het bestemmingsplan Buitengebied, zoals dat eind 2000 door de gemeenteraad is vastgesteld, nageleefd moet worden. Zij zijn voorstander van het verlenen van een woonbestemming aan alle zomerhuizen die na inventarisatie in december 2000 de status zomerhuis kregen en die op dat moment al permanent bewoond werden. Dit geldt ook voor die woningen die recent door de uitspraak van de Raad van State hun bestemming als woonhuis hebben verloren en weer de bestemming zomerhuis hebben gekregen. (Leefbaar Haaksbergen)

Alle politieke partijen die tijdens de beleidskeuze zitting hadden in de gemeente Haaksbergen zijn voorstander van het legaliseren van alle recreatiewoningen die eind 2000 door de gemeenteraad in het bestemmingsplan Buitengebied een woonbestemming hebben gekregen. Belangrijkste argument is dat de rechtsgelijkheid van de bewoners niet in het geding mag komen door de destijds genomen beslissing terug te draaien. Ook al kiest het CDA in dit geval ook voor legalisatie, het uitgangspunt komt toch overeen met de landelijke uitgangspunten omdat de rechtsgelijkheid van bewoners in alle gevallen voorop staat.

Als een indeling moet worden gemaakt in groen-oranje dan kan deze coalitie worden getypeerd als Groen. Partijen PvdA en Leefbaar Haaksbergen, samen groter als het CDA, 54%, geven de gemeente een Groene kleur. Door beslissingen in het verleden kleurt het CDA echter ook Groen. Bepaald moet worden of in het survey onderzoek rekening moet worden gehouden met beslissingen die in het verleden zijn genomen, waardoor bepaalde partijen een ander uitgangspunt krijgen.

Burgemeester van Haaksbergen is afkomstig van het PvdA, Wethouders van het CDA (2) en PvdA (1). Dit is ongeveer overeenkomstig met de kleur van de coalitie, half groen en half oranje. De Wethouder met ruimtelijke ordening in de portefeuille, drs. M.M.J. Diepenmaat, is afkomstig van het CDA.

9.5.7 Hardenberg

De verantwoordelijke politieke partij(en) in de gemeente Hardenberg ten tijde van de beleidskeuze 'handhaven' bestond uit de coalitie CDA, PvdA en ChristenUnie³⁹. Het raadsvoorstel over de beleidskeuze om te handhaven (mits een bijzondere omstandigheid zich voordoet) is unaniem aangenomen.

- CDA als grootste partij (13 zetels) heeft de visie dat recreatiewoningen de recreatiebestemming dienen te behouden (handhaven). Zij vinden dat er ook geen uitzondering gemaakt moet worden door enkele persoonsgebonden gedoogbeschikkingen te verstrekken omdat daarmee veel onrecht aan anderen wordt gedaan. De gemeente Hardenberg geeft aan in het verleden altijd duidelijk te zijn geweest over het feit dat permanente bewoning van recreatieverblijven niet is toegestaan. Het CDA heeft besloten zich vast te willen houden aan de recreatieve functie van de bestemmingsplannen.
- De bestuurlijke visie van het PvdA is anders dan die van het CDA, ook binnen de gemeente Hardenberg. De PvdA (7 zetels) heeft echter in de gemeente Hardenberg aangegeven het CDA te volgen in haar beslissing. De bewoners wisten tenslotte dat permanente bewoning niet was toegestaan.
- CU (6 zetels) deelt de mening van het CDA vanuit de overtuiging, dat toestaan van permanente bewoning strekt tot beloning van illegaal gedrag.

De mening van de grootste partij in de Hardenbergse gemeenteraad, het CDA, heeft de doorslag gegeven voor het verbieden van de permanente bewoning van recreatiewoningen. De PvdA en de CU sloten zich bij het CDA aan. De partijen buiten de coalitie pleitte voor het gedogen van alle permanent bewoonde recreatiewoningen, waarbij het VVD de discussie regelmatig is aangegaan, de coalitie bleef echter bij haar standpunt staan. De politieke signatuur van de coalitie in de gemeente Hardenberg is overduidelijk Oranje. Bij berekening van de verhouding CDA, CU tegenover PvdA, 73%, kom je tot dezelfde conclusie.

³⁹ Bezetting politieke partijen in de gemeenteraad van gemeente Hardenberg ten tijde van de beleidskeuze en sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 (aantal zetels): CDA (13), PvdA (7), CU (6), VVD (4) en GroenLinks (1).

Burgemeester van Hardenberg is afkomstig van het CDA, Wethouders van het CDA (1), Christen Unie (1) en PvdA (1). Dit is ongeveer overeenkomstig met de kleur van de coalitie, kwart groen en driekwart oranje. De Wethouder met ruimtelijke ordening in de portefeuille, Dhr. D.T. Prinsse, is afkomstig van het CDA.

9.5.8 Ommen

De verantwoordelijke politieke partij(en) in de gemeente Ommen ten tijde van de beleidskeuze 'gedogen' bestond uit de coalitie CDA, VVD en PvdA⁴⁰. Het raadsvoorstel over de beleidskeuze om te gedogen (mits aan de voorwaarden zoals die door het rijk en de provincie opgesteld zijn wordt voldaan) is unaniem aangenomen.

- Het CDA is van mening dat handhaven voorop moet staan. De gemeente is echter regelmatig in gebreke gebleven richting de bewoners. Als gedeeltelijk Persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden verstrekt komt de rechtsgelijkheid van bewoners in gevaar. Het vaststellen van een peildatum en alle permanente bewoners van vóór deze datum gedogen is een acceptabele oplossing. In geval men niet voor een gedoogbeschikking in aanmerking komt, moet er gehandhaafd worden.
- VVD ziet bewoners met recreatiewoningen die aan alle voorwaarden voldoen het liefst gelegaliseerd, maar persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgeven is ook een volwaardige oplossing.
- Het PvdA vindt dat legalisatie illegale bewoners onterecht beloond. Handhaven met terugwerkende kracht is ook uit den boze. Voor de PvdA is het verstrekken van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen de enige waardige oplossing.

De partijen VVD en PvdA zijn partijen die Groen kleuren betreft hun uitgangspunt hoe om te gaan met de permanente bewoning van recreatiewoningen. Het CDA zou normaliter een Oranje kleur hebben, zij hebben ook de mening dat handhaven voorop moet staan. Echter bij handhaven zou de rechtsgelijkheid van bewoners in het geding komen. Legalisatie is volgens het CDA in de gemeente Ommen geen oplossing, zij blijven bij hun oranje standpunt. Het afgeven van Persoonsgebonden Gedoogbeschikkingen is een gulden middenweg, die ook uit de politieke samenstelling is op te maken. Legalisatie zou naar de invalshoek van de politieke kleur zoals in vorige paragrafen is geanalyseerd geen logische conclusie zijn uit deze politieke samenstelling omdat het VVD en de PvdA gezamenlijk, 42%, kleiner zijn als het CDA.

Burgemeester van Ommen is afkomstig van het VVD, Wethouders van het CDA (1), Christen Unie (1), PvdA (1) en VVD (1). Dit is ongeveer overeenkomstig met de kleur van de coalitie, half groen en half oranje. De Wethouder met ruimtelijke ordening in de portefeuille, Dhr. drs. A. Breugelink, is afkomstig van het CDA.

9.5.9 Analyse van de politieke kleur van de onderzoeksgemeenten

Uit de onderzoeksgemeenten lijkt de politieke kleur een duidelijke factor te zijn die de beleidskeuze van gemeenten kan verklaren. Het percentage van partijen met dezelfde meningen (groen of oranje) lijkt een goede doorslag te kunnen geven met betrekking tot de keuze handhaving tegenover legalisatie. Een factor die echter veel invloed heeft op de keuze van gemeentelijke politieke partijen is de rechtsgelijkheid van de permanente bewoners. Als gemeenten in het verleden een bepaalde significante houding hebben aangenomen ten aanzien van de permanente bewoning van recreatiewoningen, kiezen veel partijen ervoor hier rekening mee te houden, de eigen uitgangspunt lijkt dan minder van belang. Het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen, zoals dat gebeurt in de gemeente Ommen, lijkt een goede middenweg om partijen op één lijn te krijgen. Hoewel ook hier het ingebreke blijven van de gemeente in het verleden voor het CDA de doorslag geeft om niet handhavend op te treden tegen permanente bewoners van voor de peildatum.

De samenstelling van Burgemeester en Wethouders lijkt in alle gemeenten een goede weerspiegeling van de coalitiepartijen. In het vervolgonderzoek zal daarom ook slechts gekeken worden naar de samenstelling van de coalitie en het aantal zetels die de partijen in de coalitie hadden ten tijde van de beleidskeuze.

⁴⁰ Bezetting politieke partijen in de gemeenteraad van gemeente Ommen ten tijde van de beleidskeuze in mei 2005 en sinds de gemeenteraadsverkiezingen van 2002 (aantal zetels): CDA (7), VVD (3), PvdA (2), CU (3) en D66 (2).

De Wethouder met in de portefeuille ruimtelijke ordening zou een flinke stempel kunnen hebben gedrukt op de uiteindelijke beslissing, hoe met de permanente bewoning van recreatiewoningen wordt omgegaan. Echter is zijn invloed in alle gemeenten niet uit beleidsstukken duidelijk op te maken. Veelal zijn partijen uit de coalitie aan het woord in de discussienota's. Wie of welke partij de uiteindelijke beslissing maakt is ook uit de interviews niet specifiek naar voren gekomen. Met name omdat de beleidsmedewerkers in de gemeenten aangaven dat de beslissing unaniem (in alle drie de gemeenten) is aangenomen, en niemand een alleen verantwoordelijkheid kent. De verwachting is dat ook in het survey onderzoek moeilijk is te bepalen of de Wethouder ruimtelijke ordening een bepaalde verantwoordelijkheid draagt, enerzijds omdat het een algemene beslissing is, anderzijds omdat het veel tijd kost om precies te achterhalen wie verantwoordelijkheid draagt, dat is niet de insteek van een survey onderzoek.

Conclusie

Uit de analyse van de politieke kleur in de onderzoeksgemeenten, waarbij een indeling groen en oranje is getoetst, blijkt dat de uitgangspunten van de politieke partijen veelal overeen komen met de uitgangspunten van de nationale partijen. De onderzoeksgemeenten hebben allen aangegeven dat de coalitie de beleidsbeslissing heeft aangenomen en dat daarbij B&W of specifiek de Wethouder RO weinig invloed hadden op deze beslissing. Zij hebben het voorstel voorbereid, maar zijn niet verantwoordelijk voor de uiteindelijke beslissing. Uit het onderzoek blijkt bovendien dat de samenstelling en politieke kleur van B&W een goede weerspiegeling zijn van de Coalitie.

In het vervolg onderzoek is het daarom van belang om rekening te houden met de politieke samenstelling van de coalitie, waarbij het percentage Groen-Oranje een goede aanwijzing kan geven voor de beleidskeuze van gemeenten. Wel zou moeten worden bepaald of beslissingen in het verleden de uitgangspunten van partijen, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen, hebben kunnen beïnvloeden of veranderen. De vraag is in hoeverre dit mogelijk is in een survey onderzoek, hier zal in hoofdstuk 10 verder op worden ingegaan.

In de volgende paragraaf worden de bevindingen uit het diepteonderzoek onder de gemeente Haaksbergen, Hardenberg en Ommen nogmaals kort naar voren gebracht. Naar aanleiding van de relaties die uit het diepteonderzoek naar voren zijn gekomen, wordt een selectie gemaakt van factoren die in het survey onderzoek nader worden onderzocht. Vervolgens wordt kort beschreven hoe de factoren in het survey onderzoek naar voren komen.

9.6 Analyse van het diepteonderzoek, het selecteren van factoren

In deze paragraaf worden de bevindingen uit het empirische diepteonderzoek geanalyseerd. Het doel van deze paragraaf is om een verwachting te wekken betreffende de factoren die de beleidskeuze van gemeenten zouden kunnen verklaren, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. De verwachte factoren zijn vervolgens doormiddel van een survey voorgelegd aan alle gemeenten in de provincie Overijssel, resultaten hiervan zijn te vinden in Hoofdstuk 10.

In deze paragraaf worden de overeenkomsten en verschillen tussen de gegevens van de gemeenten Haaksbergen, Hardenberg en Ommen geïventariseerd. Hierbij wordt per onderzochte invalshoek gekeken naar eventueel verklarende factoren voor de beleidskeuze. Factoren die in deze scriptie worden onderzocht hebben betrekking op 3 invalshoeken, achtereenvolgend: de situatie in de gemeente (ligging en omvang van de lokale problematiek); de argumenten in de belangenafweging van de gemeenten (voorafgaand aan de beleidskeuze); en de politieke kleur van de gemeente. Per invalshoek worden de, naar verwachting, afhankelijke en onafhankelijke factoren geselecteerd en vervolgens samengevat in een tabel.

9.6.1 Plaatselijke omstandigheden

Uit de conclusie van de plaatselijke omstandigheden van de onderzoeksgemeenten en de verschillen en overeenkomsten met betrekking tot de beleidskeuze die is gemaakt, komen een aantal factoren naar boven.

Gemeente Beleidskeuze	Plaatselijke Omstandigheden					
	Aantal reguliere woningen	Aantal recreatiewoningen	Aantal permanent bewoonde recreatiewoningen	Aantal reguliere woningen per recreatiewoning	Omvang toeristische sector	% rec.won. in kwetsbaar gebied
Haaksbergen Legaliseren	9451	297	81	31,82	Groot	66
Hardenberg Handhaven	21060	1287	80*	16,36	Groot	0
Ommen Gedogen	6164	1039	260	5,93	Groot	33

* Op basis van inschrijvingen in het GBA, in werkelijkheid zijn het er meer

Tabel 6: Samenvatting van de plaatselijke omstandigheden in de onderzoeksgemeenten Haaksbergen, Hardenberg en Ommen

De factoren die uit het onderzoek naar boven zijn gekomen en zijn onderzocht, met betrekking tot de plaatselijke omstandigheden, staan in de tabel hierboven samengevat. De onderlinge overeenkomsten tussen de onderzochte gemeenten zijn groter dan de onderlinge verschillen. Afhankelijke factoren zijn dan ook moeilijk te onderscheiden. Dat wil niet zeggen dat dit onderzoek niet belangrijk is geweest. Omdat de plaatselijke omstandigheden dieper zijn onderzocht zijn er überhaupt factoren naar voren gekomen. De hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen kan een factor zijn. Ook kunnen we er vanuit gaan dat de toeristische sector, in combinatie met de verhouding reguliere woningen en recreatiewoningen, een afhankelijke factor kan zijn. Door het diepteonderzoek naar de plaatselijke omstandigheden is bovendien gebleken dat de locatie van de recreatiewoningen waarschijnlijk geen invloed heeft op de beleidskeuze van gemeenten. De gemeenten uit dit diepte onderzoek hebben aangegeven pas ná de beleidskeuze te hebben gekeken naar de ligging van de recreatiewoningen ten opzichte van kwetsbare gebieden.

De volgende hypothesen met betrekking tot de plaatselijke omstandigheden worden in het survey onderzoek getoetst (resultaten in paragraaf 10.2):

- Als er weinig permanent bewoonde recreatiewoningen zijn in de gemeente, dan wordt er gelegaliseerd.
- Als de toeristische sector in de gemeente groot is, en er relatief véél recreatiewoningen staan in verhouding met reguliere woningen, dan kiest de gemeente voor handhaven.
- Het aantal recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied heeft géén invloed op de beleidskeuze van gemeenten.

9.6.2 Belangenafweging

Uit de conclusie van de argumenten uit de belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuze van de onderzoeksgemeenten en de verschillen en overeenkomsten met betrekking tot de beleidskeuze die is gemaakt, komen een aantal factoren naar boven.

Ten eerste blijkt nogmaals dat de omvang van de **toeristische sector** invloed kan hebben op de beleidskeuze die is gemaakt. Argument hiervoor is dat door de bestemming 'recreatie' te laten voortduren, de recreatiewoningenvoorraad op peil blijft.

Ook kan er een relatie bestaan tussen het (wel of niet) optreden van de gemeenten in het **verleden** en de beleidskeuze die is gemaakt. Argument hiervoor is dat de rechtszekerheid van bewoners in het geding komt als anders wordt besloten dan voorheen.

Verder blijkt dat in de argumenten van de belangenafweging veel zaken naar voren komen die zouden kunnen leiden tot de beleidskeuze. Voor elke gemeente, en met name elke beleidskeuze, lijken echter andere argumenten belangrijk te zijn. Uit het vervolg onderzoek moet blijken welke argumenten voor welke beleidskeuze van belang zijn.

De volgende hypothesen met betrekking tot de argumenten in de belangenafweging worden in het survey onderzoek getoetst (resultaten in paragraaf 10.3):

- Als de toeristische sector en/of recreatiewoningenvoorraad van belang is, dan kiest de gemeente voor handhaven of gedogen.

- Als de gemeente voorheen besloten heeft op een bepaalde manier om te gaan met recreatiewoningen, dan wordt aan dit besluit vastgehouden.

9.6.3 Politieke kleur

Uit de onderzoeksgemeenten lijkt de politieke kleur een duidelijke factor te zijn die de beleidskeuze van gemeenten kan verklaren. Het percentage van partijen met dezelfde meningen in de coalitie lijkt een goede doorslag te geven met betrekking tot de keuze handhaving tegenover legalisatie. In deze studie is een onderscheid gemaakt in groene en oranje partijen. Groene partijen zien het liefst zoveel mogelijk recreatiewoningen gelegaliseerd, als niet aan alle voorwaarden wordt voldaan, moeten bewoners een persoonsgebonden gedoogbeschikking ontvangen. Oranje partijen zien het liefst zoveel mogelijk recreatiewoningen gehandhaafd, als bijzondere omstandigheden zich voordoen, moeten bewoners een persoonsgebonden gedoogbeschikking ontvangen.

In het vervolg onderzoek is het van belang om rekening te houden met de politieke samenstelling van de coalitie, waarbij het percentage Groen-Oranje een goede aanwijzing kan geven voor de beleidskeuze van gemeenten. Wel kan het zo zijn dat partijen door beslissingen uit het verleden een andere kleur aannemen als uit de analyse van de politieke partijen naar voren komt. De vraag is echter of hier in het survey onderzoek rekening mee gehouden kan worden.

De volgende hypothesen met betrekking tot de politieke kleur van gemeenten worden in het survey onderzoek getoetst (resultaten in paragraaf 10.4):

- Als de coalitie in de gemeente overwegend groen is, dan zal de gemeente legaliseren.
- Als de coalitie in de gemeente overwegend oranje is, dan zal de gemeente handhaven.
- Als de coalitie ongeveer halffhalf is, dan zal de gemeente persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgeven.

Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de resultaten van het diepteonderzoek weergegeven. Het diepteonderzoek is uitgevoerd bij 3 gemeenten, te weten Haaksbergen, Hardenberg en Ommen alle gelegen in de provincie Overijssel. Deze gemeenten hebben allen een andere beleidskeuze gemaakt, te weten legaliseren, handhaven en gedogen. Doel van het diepteonderzoek was het selecteren van factoren die de beleidskeuze van gemeenten zouden kunnen verklaren. Verklarende factoren hebben betrekking op drie invalshoeken, namelijk: de lokale problematiek, waaronder de kwantitatieve omvang en de ligging van de permanent bewoonde recreatiewoningen; de argumenten uit de beleidsargumentatie; en tot slot de politieke samenstelling van de coalitie in de gemeente.

De factoren die uit het diepteonderzoek naar voren zijn gekomen, en dus verklarend zouden kunnen zijn voor de beleidskeuze, zijn:

- Het aantal recreatiewoningen in verhouding met reguliere woningen;
- De hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen;
- De omvang van de toeristische sector in de gemeente;
- Het aantal recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied;
- Beslissingen die de gemeente heeft gemaakt in het verleden;
- De politieke kleur van de gemeente.

Uit het vervolgonderzoek moet bovendien blijken welke argumenten voor welke beleidskeuze van belang zijn. Dit is in het diepteonderzoek, door het kleine aantal cases, nog niet duidelijk geworden.

Bovenstaande factoren uit het diepteonderzoek kunnen de onderzoeksvragen nog niet op een representatieve manier beantwoorden. Om dit te bereiken zijn de gekregen factoren die de keuze van gemeenten voor een specifiek beleid zouden kunnen verklaren voorgelegd aan (bijna) alle gemeenten in de provincie Overijssel. De resultaten van het survey onderzoek worden weergegeven in het volgende hoofdstuk.

10. Resultaten uit het survey onderzoek

Dit hoofdstuk geeft de resultaten van het survey onderzoek weer. Na de inleiding worden eerst de onderzoeksgemeenten kort geïntroduceerd, en naar beleidskeuzen ingedeeld. Aan de hand van de inhoud van het beleidsbesluit worden vervolgens de factoren uit het diepteonderzoek geanalyseerd en statistisch op correlatie en significantie getoetst. Per invalshoek worden de resultaten van de analyses beschreven en in tabellen en grafieken weergegeven. Ten eerste een analyse naar de plaatselijke omstandigheden, vervolgens komt de beleidsargumentatie aan bod en tot slot de politieke kleur en samenstelling van het gemeentebestuur. Aan het einde van de resultaatweergave worden de uitkomsten van de invalshoeken op samenhang geanalyseerd en wordt een overzicht gegeven van de afhankelijke factoren die de beleidskeuze verklaren.

Inleiding

De factoren die uit het diepteonderzoek zijn geselecteerd kunnen de onderzoeksvragen nog niet op een representatieve manier beantwoorden. Om dit te bereiken zijn de gekregen factoren die de keuze van gemeenten voor een specifiek beleid zouden kunnen verklaren voorgelegd aan (bijna) alle gemeenten in de provincie Overijssel. Dit is gebeurd aan de hand van een korte survey waarin de gemeenten antwoord hebben moeten geven op een aantal eenvoudige vragen als: “aantal permanent bewoonde recreatiewoningen”, “welke beleidskeuze heeft de gemeente gemaakt”, “welk percentage recreatiewoningen is gelegen in kwetsbaar gebied”, “welke politieke partijen zaten in de coalitie van de gemeente, ten tijde van de beleidskeuze”, “wat zijn de 3 belangrijkste argumenten voor de beleidskeuze”, enzovoorts. In eerste instantie is de juiste beleidsmedewerker telefonisch benaderd en om medewerking gevraagd. 2 gemeenten gaven hierbij aan geen onderdeel te zijn van het onderzoek omdat er geen permanent bewoonde recreatiewoningen in de gemeente zijn (Zwolle en Hengelo). 2 gemeenten gaven aan geen tijd te hebben om de survey te beantwoorden. De overige gemeenten hebben per e-mail een survey ontvangen. Na 1 week tijd is echter besloten om de beleidsmedewerkers die de surveys nog niet hadden terug gestuurd, telefonisch te benaderen. De vragen uit de survey waar beleidsmedewerkers geen antwoord op hadden zijn doormiddel van gegevens uit beleidsnota's en gemeentelijke dossiers aangevuld. Ook de gegevens van de 2 gemeenten die niet wouden meewerken zijn doormiddel van dossieronderzoek alsnog in het onderzoek opgenomen. In bijlage 5 worden alle resultaten, per gemeente, in een tabel weergegeven, zoals ze zijn ingevoerd in SPSS.

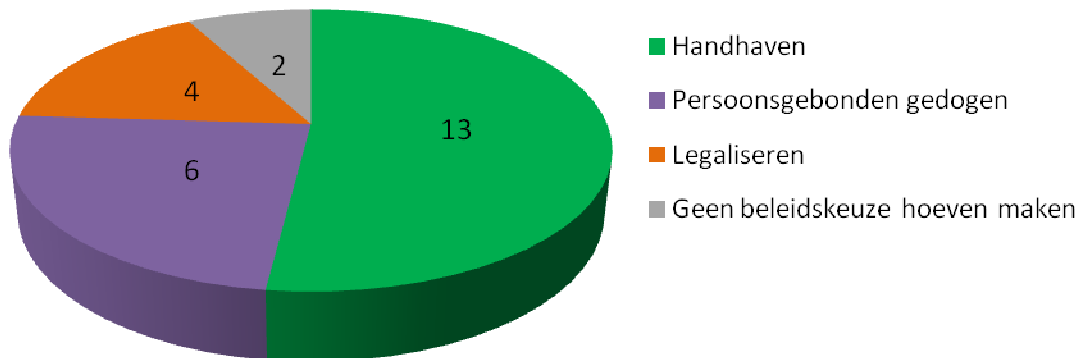
Veel gemeenten die een bepaalde beleidskeuze hebben gemaakt, zijn in enkele gevallen afwijkend op gaan treden. Dit komt omdat er uitzonderingen wordt gemaakt voor gevallen van permanente bewoning die niet aan de voorwaarden voldoen die de rijksoverheid en/of provincie Overijssel hebben opgesteld. Bijvoorbeeld legaliserende gemeenten met parken in de (P)EHS die vervolgens worden gehandhaafd of gedoogd of handhavende gemeenten die op één park persoonsgebonden gedoogbeschikkingen hebben moeten afgeven omdat, door de gemeentelijke herindeling, bewoners anders rechtsongelijk behandeld zouden worden, omdat de destijdse gemeente anders besloot. In dit onderzoek wordt geen rekening gehouden met deze afwijkende gevallen, maar wordt enkel onderscheid gemaakt naar de inhoud van het algemene beleidsbesluit die gemeenten hebben gemaakt.

Daarnaast moet worden opgemerkt dat gemeenten vaak geen exacte aantallen hebben aangegeven. Veel gegevens berusten op giswerk en inschattingen. Bovendien zijn de vragen in het survey onderzoek beantwoord door slechts 1 beleidsmedewerker, en niet gecontroleerd op juistheid. De resultaten in deze scriptie moeten daarom met name worden gezien als een verkennend onderzoek.

10.1 Introductie onderzoeksgemeenten

In het survey onderzoek zijn alle gemeenten in de provincie Overijssel ondervraagd. Van de 25 gemeenten hebben 2 gemeenten aangegeven geen permanent bewoonde recreatiewoningen te hebben. Dit zijn de gemeenten Hengelo en Zwolle. Deze gemeenten hebben dus ook geen beleid hoeven opstellen, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. In de rest van het onderzoek worden deze gemeenten dan ook buiten beschouwing gelaten.

In 23 gemeenten in de provincie Overijssel doet het probleem, van de illegale permanente bewoning van recreatiewoningen, zich voor. Deze 23 gemeenten hebben, door het beleid dat in 2003 is opgesteld door minister Dekker (paragraaf 6.2), een beleidskeuze moeten maken, respectievelijk: handhaven, gedogen of legaliseren. De andere mogelijkheden die de minister heeft aangedragen en die in hoofdstuk 7 naar voren komen worden in de provincie Overijssel in enkele uitzonderingsgevallen wel uitgevoerd, maar tellen niet als beleidskeuze van de desbetreffende gemeente. De gemeenten in de provincie Overijssel zijn hieronder ingedeeld naar beleidskeuze.



Figuur 3: Beleidskeuzen van de gemeenten in de provincie Overijssel

Uit bovenstaande diagram wordt duidelijk dat meer dan de helft van de onderzoeksgegevens gebaseerd zijn op handhavende gemeenten. Er zijn slechts 4 gemeenten die legaliseren en 6 gemeenten die kiezen voor het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. De vraag hieruit ontstaat hoe representatief de onderzoeksgegevens zijn, die in de volgende paragrafen naar voren komen. In de conclusie van deze scriptie wordt daarom uitgebreid ingegaan op de tekortkomingen van het onderzoek. De volgende paragrafen beschrijven de resultaten van de survey voor de drie invalshoeken.

10.2 Plaatselijke omstandigheden

In deze paragraaf worden de plaatselijke omstandigheden geanalyseerd. Dit is de eerste invalshoek waarbij elementen onderzocht worden naar significantie met betrekking tot de beleidskeuzen die gemeenten konden maken. Elementen die gemeenten hebben moeten aangeven, en betrekking hebben op de plaatselijke omstandigheden zijn: het aantal reguliere woningen in de gemeente, het aantal recreatiewoningen in de gemeente, het aantal permanent bewoonde recreatiewoningen in de gemeente, het percentage recreatiewoningen gelegen in kwetsbaar gebied en de omvang van de toeristische sector.

Uit het diepteonderzoek zijn een aantal elementen naar boven gekomen die de beleidskeuze van gemeenten zouden kunnen verklaren. Daarom worden in deze paragraaf vier elementen nader onderzocht op correlatie met de beleidskeuze die is gemaakt: de hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen, de omvang van de toeristische sector, de omvang van de recreatiewoningen sector en het percentage recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied.

10.2.1 De hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen

De keuze om te handhaven, legaliseren of te gedogen kan afhankelijk zijn van het aantal permanent bewoonde recreatiewoningen. Uit onderstaande tabel kan worden geconcludeerd dat deze stelling voor de onderzoeksgemeenten in deze scriptie echter niet opgaat. De geobserveerde verschillen tussen de onderzoeksgemeenten zijn waarschijnlijk willekeurig ontstaan.

	N	Gemiddelde	Standaard deviatie	Minimum	Maximum	Correlatie coëfficiënt	Significantie (2-tailed)
handhaven	11	58,91	45,52	10	132	0,018	0,937
PGB	6	96,50	90,31	4	260		
Legalisatie	4	41,50	35,07	10	81		
Totaal	21	66,33	60,71	4	260		

Gegevens op basis van bijlage 5

Tabel 7: Totaal aantal permanent bewoonde recreatiewoningen ten tijde van de beleidskeuze

De hypothese die uit het diepteonderzoek is ontstaan, namelijk: als er weinig permanent bewoonde recreatiewoningen zijn in de gemeente wordt er gelegaliseerd, is naar aanleiding van deze uitkomsten niet waar. Er is geen reden om aan te nemen dat een kleine hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen leidt tot legalisatie. In tegenstelling zelfs. Uit het statistische onderzoek blijkt dat de kans op een relatie tussen het aantal permanent bewoonde recreatiewoningen en de beleidskeuze die is gemaakt vrijwel nihil is. Voor een relatie moet de correlatie coëfficiënt het getal 1 benaderen, in dit geval wijst het getal 0,018 op géén relatie.

10.2.2 De omvang van de toeristische sector

De keuze om te handhaven, legaliseren of te gedogen kan afhankelijk zijn van de omvang van de toeristische sector in de gemeente. In dit onderzoek is de toeristische sector benaderd door gemeenten in 3 groepen te verdelen: groot, medium en klein. Een grote toeristische sector houdt in dat de gemeente minimaal 30 verschillende overnachtingsmogelijkheden heeft voor toeristen (campings, bed & breakfasts, groepsaccommodaties, enzovoorts). Een kleine toeristische sector houdt in dat de gemeente maximaal 10 verschillende overnachtingsmogelijkheden heeft. Uit onderstaande tabel kan worden geconcludeerd dat de beleidskeuze echter niet afhankelijk is van de toeristische sector, zoals dat in deze scriptie is benaderd. De geobserveerde verschillen tussen de onderzoeksgemeenten zijn waarschijnlijk willekeurig ontstaan.

	Groot	Medium	Klein	Correlatie coëfficiënt	Significantie (2-tailed)
handhaven	8	3	2	0,061	0,783
PGB	3	0	3		
Legalisatie	2	2	0		
Totaal aantal gemeenten	13	5	5		

Gegevens op basis van bijlage 5

Tabel 8: Omvang van de toeristische sector in aantal gemeenten

De hypothese die uit het diepteonderzoek is ontstaan, namelijk: als de toeristische sector in de gemeente groot is, dan kiest de gemeente voor handhaven, is naar aanleiding van de uitkomsten van het statistisch onderzoek niet waar. Er is geen reden om aan te nemen dat een grote toeristische sector leidt tot handhaven. Voor een relatie moet de correlatie coëfficiënt het getal 1 benaderen, in dit geval wijst het getal 0,061 op géén relatie. Uit het statistische onderzoek blijkt dat de kans op een relatie tussen de toeristische sector en de beleidskeuze die is gemaakt vrijwel nihil is.

10.2.3 De omvang van de recreatiewoningen sector

Behalve een relatie tussen de beleidskeuze en de omvang van de toeristische sector kan de omvang van de recreatiewoningen sector zelf ook een relatie vormen met het gekozen beleid in de gemeente. Om te bepalen welke invloed het aantal particuliere recreatiewoningen heeft op de beleidskeuze die in gemeenten is gemaakt is eerst de verhouding bepaald met reguliere woningen. Voor een gemeente met 50.000 woningen zijn 100 recreatiewoningen nauwelijks terug te vinden, terwijl dit aantal recreatiewoningen voor een gemeente met slechts 1.000 reguliere woningen een grote impact heeft⁴¹. De verhouding tussen reguliere woningen en recreatiewoningen is bepaald door

⁴¹ De bewoners van recreatiewoningen dragen in verhouding meer bij aan de lokale economie van de gemeente. De permanente bewoning van de recreatiewoningen valt meer op en kan eventueel meer hinder veroorzaken naar de reguliere bewoners toe dan in grote gemeenten.

de hoeveelheid reguliere woningen te delen door de hoeveelheid recreatiewoningen in de gemeente. In onderstaande tabel betekent dit bijvoorbeeld dat gemeenten met gemiddeld 1 recreatiewoning op 58 reguliere woningen kiezen voor handhaven. Uit de onderstaande tabel kan verder worden geconcludeerd dat de beleidskeuze afhankelijk kan zijn van de verhouding reguliere woningen / recreatiewoningen. De geobserveerde verschillen in de beleidskeuze tussen de onderzoeksgemeenten is met een waarschijnlijkheid van 60% ontstaan door een relatie met het aantal reguliere woningen in verhouding met het totaal aantal recreatiewoningen ten tijde van de beleidskeuze.

	N	Gemiddelde	Standaard deviatie	Minimum	Maximum	Correlatie coëfficiënt	Significantie (2-tailed)
handhaven	13	58,10	58,17	15,69	217,23	0,596*	0,003
PGB	6	406,62	800,88	5,93	2032,50		
Legalisatie	4	1140,31	984,31	31,82	2194,21		
Totaal	23	337,23	60,71	5,93	2194,21		
Gegevens op basis van bijlage 5							
* Correlatie is significant op het 0,01 niveau (2-tailed)							

Tabel 9: Het aantal reguliere woningen in de gemeente in verhouding met het totaal aantal recreatiewoningen

De hypothese die uit het diepteonderzoek is ontstaan, namelijk: als er relatief véél recreatiewoningen staan in verhouding met reguliere woningen, dan kiest de gemeente voor handhaven, is naar aanleiding van de uitkomsten van het statistisch onderzoek in 60% van de gevallen waar. Er is een significante reden om aan te nemen dat relatief veel recreatiewoningen in een gemeente leidt tot handhaven. Voor een relatie moet de correlatie coëfficiënt het getal 1 benaderen, in dit geval wijst het getal 0,596 op een relatie. Er mag echter niet zomaar van uit worden gegaan dat als er relatief veel recreatiewoningen in de gemeente staan, de gemeente zal gaan handhaven. Voor 40% van de gevallen zal namelijk alsnog een andere beleidskeuze worden gemaakt. Uit het statistische onderzoek blijkt dat de kans op een relatie tussen de verhouding woningen / recreatiewoningen en de beleidskeuze die is gemaakt 60% is.

10.2.4 Het percentage recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied

De hypothese die uit het diepteonderzoek is ontstaan, namelijk: dat het aantal recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied geen invloed heeft op de beleidskeuze die is gemaakt, is in het survey onderzoek verder onderzocht. Lang niet alle gemeenten hebben kunnen aangeven of, en hoeveel, recreatiewoningen er zijn gelegen in kwetsbaar gebied zoals de EHS. Van de 23 onderzoeksgemeenten hebben 18 gemeenten dit wel kunnen aangeven. Het merendeel van de antwoorden die zij gaven is echter geschat. Slechts 5 gemeenten wisten met zekerheid te zeggen welk percentage van alle recreatiewoningen in kwetsbaar gebied is gelegen. Daarnaast is het ook nog zo dat de provincie 2 jaar gelden de gebieden waar zich veel recreatiewoningen en/of andere woningen en/of andere stedelijke ontwikkeling plaats vind, uit de (P)EHS heeft onttrokken. Hierdoor hebben veel gemeenten aangegeven dat er géén recreatiewoningen in kwetsbaar gebied zijn gelegen, terwijl dit ten tijde van de beleidskeuze misschien wél het geval was.

Ondanks de onnauwkeurigheid van de onderzoeksgegevens met betrekking tot het aantal recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied, is toch geprobeerd de hypothese te toetsen op correlatie. Naar aanleiding van de uitkomsten van het statistisch onderzoek heeft het aantal recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied waarschijnlijk geen relatie met de beleidskeuze die gemeenten hebben gemaakt. De hypothese is daarmee, zoals wed verwacht, waar. Voor een relatie moet de correlatie coëfficiënt het getal 1 benaderen, in dit geval wijst het getal 0,089 op géén relatie. Uit het statistische onderzoek blijkt dat de kans op een relatie tussen het percentage recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied en de beleidskeuze die is gemaakt vrijwel nihil is.

Het feit dat er geen relatie is te onderscheiden en de gemeenten eigenlijk zelf niet goed wisten hoeveel recreatiewoningen er waren gelegen in kwetsbaar gebied, bevestigt dat het aantal recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied geen rol speelt in de beleidskeuze die is gemaakt.

10.3 De beleidsargumentatie / belangenafweging

In deze paragraaf worden de argumenten uit de belangenafweging, voorafgaand aan de beleidskeuze van gemeenten, geanalyseerd. Dit is de tweede invalshoek waarbij deze keer de argumenten onderzocht worden op correlatie met betrekking tot de beleidskeuzen die gemeenten konden maken. Alle gemeenten die aan het survey onderzoek hebben deelgenomen hebben de belangrijkste argumenten voor de beleidskeuze moeten aangeven, tot maximaal 3.

Uit het diepteonderzoek is één argument specifiek naar boven gekomen die de beleidskeuze van gemeenten zouden kunnen verklaren. De strekking van dit argument heeft betrekking op beslissingen die de desbetreffende gemeente in het verleden heeft gemaakt. Uit het diepteonderzoek was dit argument voor alle drie de gemeenten van belang, de beleidskeuze moet dus deels zijn gebaseerd op de wijze waarop de gemeente voorheen met de permanente bewoning van recreatiewoningen is omgegaan. Daarnaast moet uit deze paragraaf blijken welke argumenten voor welke beleidskeuze van belang zijn. Eerst wordt begonnen met het argument: beslissingen uit het verleden. Vervolgens wordt per beleidskeuze bepaald of er een significant argument is dat leidt tot de beleidskeuze.

10.3.1 Beslissingen uit het verleden

De keuze om te handhaven, legaliseren of te gedogen kan afhankelijk zijn van de wijze waarop de gemeente in het verleden is omgegaan met de permanent bewoonde recreatiewoningen. Uit het diepteonderzoek komt een hypothese naar voren dat de beleidskeuze te maken kan hebben met beslissingen die de gemeente in het verleden heeft gemaakt. Namelijk de volgende: als de gemeente voorheen besloten heeft op een bepaalde manier om te gaan met recreatiewoningen, dan wordt aan dit besluit vastgehouden. In deze paragraaf worden de beleidskeuzen bekeken in relatie met de wijze waarop de gemeenten in het verleden zijn omgegaan met de permanent bewoonde recreatiewoningen.

Van de 13 handhavende gemeenten geven 11 gemeenten aan dat de gemeente altijd duidelijk is geweest dat het permanent bewonen van recreatiewoningen niet was/is toegestaan. Zij zeggen ook vóór 2003 persoonlijk aan de bewoners te hebben aangegeven dat het permanent bewonen van recreatiewoningen niet was toegestaan, dit staat volgens hen ook duidelijk in het bestemmingsplan. Niet alle gemeenten hebben ook daadwerkelijk handhavend opgetreden.

Van de 6 gedogende gemeenten geven 4 gemeenten aan dat zij de recreatiewoningenbestemming willen behouden. Zij hebben alle 4 een meerderheid aan oranje politieke partijen in de coalitie met een handhavend standpunt, door handhavend op te treden zou echter de rechtszekerheid van bewoners in het geding komen. Dit komt omdat deze gemeenten voor 2003 nooit duidelijk zijn geweest naar de bewoners toe en/of de permanente bewoning hebben toegestaan.

3 van de 4 legaliserende gemeenten geeft aan deze beleidskeuze te hebben gemaakt omdat zij de permanente bewoning van recreatiewoningen in het verleden ook hebben toegestaan.

In totaal geven 18 van de 23 gemeenten aan de beleidskeuze te hebben gebaseerd op beslissingen uit het verleden. 85% van de gemeenten die hebben gekozen voor handhaven hebben in hun argumenten in de belangenafweging aangegeven het bestemmingsplan 'recreatie' altijd te hebben gehandhaafd. 66% van de gemeenten die hebben gekozen voor persoonsgebonden gedogen hebben in hun argumenten in de belangenafweging aangegeven dit te doen omdat anders de rechtszekerheid van de bewoners in het geding zou komen. 75% van de gemeenten die hebben gekozen voor legalisatie hebben in hun argumenten in de belangenafweging aangegeven dat zij de permanente bewoning van recreatiewoningen altijd hebben toegestaan.

Als in de argumentatie van de belangenafweging van gemeenten voorafgaand aan de beleidskeuze dus blijkt dat de wijze van optreden in het verleden meespeelt, dan wordt hier 100% op geparticipeerd.

10.3.2 Argumenten voor handhaven

Behalve het argument, zoals hierboven aangegeven, dat de gemeente altijd handhavend heeft opgetreden, geven veel handhavende gemeenten in hun argumentatie aan dat zij handhavend willen optreden omdat zij de recreatiewoning

niet willen onttrekken aan de recreatieve sector. De toeristische sector in deze gemeenten is erg belangrijk waardoor het onttrekken van recreatiewoningen zal leiden tot minder toeristische bezoekers. Uit de planologische discussie in paragraaf 5.3.6 over dit argument blijkt echter dat deze woningen vaak al jaren permanent worden bewoond waardoor de toeristische sector bij legalisatie niets verliest. Dit argument wordt door deskundigen dan ook vaak als 'niet geldig' bestempeld. Uit paragraaf 10.2.2 blijkt bovendien dat er geen verband bestaat tussen de omvang van de toeristische sector en de beleidskeuze die is gemaakt.

Andere argumenten die handhavende gemeenten aangeven hebben betrekking op het huisvestingsbeleid van de gemeente, de visie en voorwaarden die zijn opgesteld door het rijk en de provincie, het gebruik van de voorzieningen door de gemeente, de preventieve werking van handhaven en het feit dat er überhaupt geen permanente bewoners bekend zijn bij de gemeente. Hoewel al deze argumenten leiden tot de beleidskeuze van de desbetreffende gemeente is in deze argumenten geen enkele significante wetmatigheid te ontdekken waaruit de beleidskeuze kan worden herleidt, met name omdat het argument maar een of twee keer wordt genoemd.

10.3.3 Argumenten voor gedogen

Behalve het argument, zoals hierboven aangegeven, dat de rechtszekerheid van bewoners in het geding zou zijn gekomen als er zou worden gekozen voor handhaven, zijn er geen argumenten die door méér dan 1 gedogende gemeente is aangedragen.

Argumenten die de gemeenten aangeven naast de rechtszekerheid van bewoners hebben betrekking op het feit dat er slechts enkele gevallen van permanente bewoning bekend zijn bij de gemeente, de permanente bewoning nooit problemen heeft veroorzaakt, persoonsgebonden gedogen leidt tot minder handhavingslasten en dat er vanuit de locatie geen bezwaren zijn op te maken. Hoewel al deze argumenten leiden tot de beleidskeuze van de desbetreffende gemeente is in deze argumenten geen enkele significante wetmatigheid te ontdekken waaruit de beleidskeuze kan worden herleidt.

10.3.4 Argumenten voor legaliseren

Behalve het argument, zoals hierboven aangegeven, dat de gemeente permanente bewoning eigenlijk altijd heeft goedgekeurd, zijn er geen argumenten die door méér dan 1 legaliserende gemeente is aangedragen.

Andere argumenten die worden aangegeven hebben betrekking op het feit dat er slechts enkele gevallen van permanente bewoning in de gemeente zijn, legalisatie planologisch geen bezwaren kent, de permanente bewoning nooit problemen heeft veroorzaakt en legalisatie leidt tot verminderde handhavingslasten. Hoewel al deze argumenten leiden tot de beleidskeuze van de desbetreffende gemeente is in deze argumenten geen enkele significante wetmatigheid te ontdekken waaruit de beleidskeuze legalisatie kan worden herleidt.

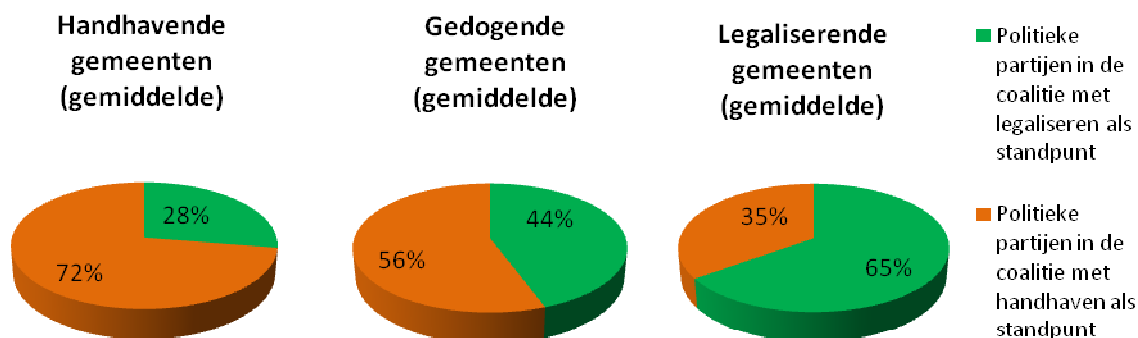
10.4 De politieke kleur van de gemeenten

In deze paragraaf wordt de politieke kleur van de gemeenten geanalyseerd. Dit is de laatste invalshoek die onderzocht wordt naar significantie en correlatie met betrekking tot de beleidskeuzen die gemeenten konden maken. Elementen die gemeenten hebben moeten aangeven, en betrekking hebben op de politieke kleur van gemeenten zijn: het jaar waarin de beleidskeuze is gemaakt, de politieke partijen die in de coalitie zaten ten tijde van de beleidskeuze en het aantal zetels in de gemeenteraad die de partijen in de coalitie hadden.

Uit het diepteonderzoek is naar boven gekomen dat de politieke kleur wellicht de beleidskeuze van gemeenten kan verklaren. In deze scriptie wordt met de politieke kleur niet links of rechts bedoelt, zoals in paragraaf 9.5.5 duidelijk wordt. Als het gaat om slechts één beleidskwestie, zoals in dit geval de beleidskwestie permanente bewoning van recreatiewoningen, kan een algemeen rechtse partij namelijk ook linkse standpunten in nemen. In deze scriptie is daarom onderscheid gemaakt in groene partijen en oranje partijen. Groene partijen hebben als uitgangspunt legalisatie en oranje partijen hebben als uitgangspunt handhaven.

Uit het diepteonderzoek komt verder naar voren dat beslissingen uit het verleden de kleur van partijen wellicht kunnen veranderen, echter is dit in het survey onderzoek niet nader gespecificeerd. De resultaten moeten daarom verkennend worden gezien en niet als harde feiten worden aangenomen.

De politieke kleur van de gemeenten is bepaald door de verhouding groen en oranje in de coalitie te berekenen naar het aantal zetels, dat de partij in de gemeenteraad bezit. In onderstaande grafieken zijn de gemiddelde percentages weergegeven van handhavende, gedogende en legaliserende gemeenten.



Figuur 4: Verhouding politieke kleur in groen en oranje per beleidskeuze

Uit de grafieken kan worden opgemaakt dat de beleidskeuze van gemeenten zeker afhankelijk zou kunnen zijn van de bezetting groene en oranje partijen in de gemeenteraad. Ook uit de gegevens in onderstaande tabel kan dit worden bepaald, hierin wordt het percentage legaliserende (groene) partijen in de coalitie ten tijde van de beleidskeuze berekend per beleidsoptie. Alle handhavende gemeenten hebben een minderheid aan groene partijen in de coalitie, alle legaliserende gemeenten hebben een meerderheid aan groene partijen in de coalitie. Het kiezen voor persoonsgebonden gedogen is in alle coalities mogelijk. Dat is ook logische omdat de handhavende partijen kiezen voor persoonsgebonden gedogen als de rechtsgelijkheid van bewoners in het geding komt omdat de gemeente in het verleden (vóór 31 oktober 2003) niet duidelijk is geweest naar de bewoners, de legaliserende partijen kiezen voor persoonsgebonden gedogen als veiligheidseisen en milieueisen en/of andere voorwaarden bij legalisatie in het geding zouden komen.

	N	Gemiddelde %	Standaard deviatie	Minimum %	Maximum %	Correlatie coëfficiënt	Significantie (2-tailed)
handhaven	13	27,62	14,28	0	46	0,733*	0,000
PGB	6	44,33	15,45	28	71		
Legalisatie	4	65,00	9,31	54	76		
Totaal	23	38,48	19,60	0	76		

Gegevens hebben betrekking op bijlage 5
*** Correlatie is significant op het 0,01 niveau (2-tailed)**

Tabel 10: Het percentage legaliserende (groene) partijen in de coalitie ten tijde van de beleidskeuze

Uit de bovenstaande tabel is op te maken dat de beleidskeuze afhankelijk kan zijn van de politieke kleur van de gemeente. De hypothesen die uit het diepteonderzoek zijn ontstaan, namelijk: als de coalitie in de gemeente overwegend groen is, dan zal de gemeente legaliseren en als de coalitie in de gemeente overwegend oranje is, dan zal de gemeente handhaven, is naar aanleiding van de uitkomsten van het statistisch onderzoek in 73% van de gevallen waar. Er is een significante reden om aan te nemen dat de politieke kleur in de gemeente in 73% van de gevallen leidt tot de beleidskeuze. Voor een relatie moet de correlatie coëfficiënt het getal 1 benaderen, in dit geval wijst het getal 0,733 op een relatie. Er mag echter niet zomaar van uit worden gegaan dat als de politieke partijen in de coalitie groen kleuren, de gemeente zal gaan legaliseren. Voor 27% van de gevallen zal namelijk alsnog een andere beleidskeuze worden gemaakt. Uit het statistische onderzoek blijkt dat de kans op een relatie tussen de politieke kleur van de gemeente en de beleidskeuze die is gemaakt 73% is.

Conclusie

In deze paragraaf worden de conclusies van het empirische survey-onderzoek gegeven waarbij antwoord wordt gegeven op de deelvragen die betrekking hebben op de drie invalshoeken die in deze scriptie zijn onderzocht. Namelijk de volgende:

- Welke factoren verklaren de beleidskeuze van gemeenten, met betrekking tot de plaatselijke omstandigheden in de gemeenten?
- Welke factoren verklaren de beleidskeuze van gemeenten, met betrekking tot de argumenten in de belangenafweging?
- Hoe verklaart de politieke kleur in de gemeenten de beleidskeuze die is gemaakt?

Het onderzoek heeft betrekking op de 3 invalshoeken die in de deelvragen hierboven zijn benaderd. Per deelvraag worden de afhankelijke en onafhankelijke factoren, zoals ze in dit hoofdstuk naar voren komen, nogmaals kort beschreven en vervolgens samengevat.

Aan het survey onderzoek hebben alle gemeenten in de provincie Overijssel meegedaan. Van de 25 gemeenten hebben 2 gemeenten aangegeven geen permanent bewoonde recreatiewoningen te hebben. 13 gemeenten hebben gekozen voor handhaven, 6 gemeenten voor gedogen en 4 gemeenten hebben legaliserend beleid gevormd.

Plaatselijke omstandigheden

Uit de plaatselijke omstandigheden van de onderzoeksgemeenten in het diepteonderzoek, komen een viertal factoren naar boven die de beleidskeuze van gemeenten, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen, zouden kunnen verklaren. Namelijk: de hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen, de omvang van de toeristische sector, de omvang van de recreatiewoningen sector en het percentage recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied. In het survey onderzoek zijn deze factoren onderzocht op correlatie met de beleidskeuze die is gemaakt.

Na de analyse kan worden geconcludeerd dat de hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen, de omvang van de toeristische sector en het percentage recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied geen significante relatie vormen met de drie beleidskeuzen die gemeenten kunnen maken. Deze factoren zijn onafhankelijk.

Uit de analyse van de plaatselijke omstandigheden is één afhankelijke factor gekomen, namelijk: de relatieve omvang van de recreatiewoningen sector. Uit het statistisch onderzoek blijkt dat in 60% van de gevallen de beleidskeuze significant is te verklaren uit het relatieve aantal recreatiewoningen (reguliere woningen / recreatiewoningen). Dit houdt in dat als er relatief veel recreatiewoningen in de gemeente staan, dan kiest de gemeente in 60% van de gevallen voor handhaven, staan er relatief weinig recreatiewoningen, dan kiest de gemeente in 60% van de gevallen voor legaliseren.

Belangenafweging

Uit de argumenten in de belangenafweging voorafgaan aan de beleidskeuze van de onderzoeksgemeenten in het diepteonderzoek, is één factor naar boven gekomen die de beleidskeuze van gemeenten, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen, zou kunnen verklaren. Namelijk: de wijze waarop de gemeente in het verleden is omgegaan met de permanente bewoning van recreatiewoningen. In het survey onderzoek is deze factor onderzocht op correlatie met de beleidskeuze die is gemaakt. En daarnaast is er gekeken of er een ander significant argument is die leidt tot de beleidskeuze.

Na de analyse kan worden geconcludeerd dat alle argumenten die zijn genoemd door gemeenten onherroepelijk leiden tot de beleidskeuze die de desbetreffende gemeente heeft gemaakt. Echter kan uit de meeste argumenten moeilijk een wetmatigheid worden gevonden omdat elke gemeente andere argumenten aandraagt. Al deze verschillende argumenten kunnen daarom gezien worden als onafhankelijke factoren.

Uit de analyse van de argumenten in de belangenafweging is één factor gekomen die wel afhankelijk zou kunnen zijn, namelijk: de wijze waarop de gemeente in het verleden is omgegaan met de permanente bewoning van

recreatiewoningen. In veel(18 van de 25) gevallen leidt het wel of niet optreden van de gemeente in het verleden tot de beleidskeuze, of sluit in ieder geval legalisatie of handhaven uit, omdat de rechtszekerheid van bewoners niet in het geding mag komen door anders te besluiten dan voorheen. Handhaven wordt standaard (in 100% van de gevallen) uitgesloten als gemeenten zeggen in het verleden (dat wil zeggen voor 31 oktober 2003) niet tegen de permanente bewoning te zijn opgetreden. Legalisatie wordt standaard uitgesloten als de gemeente aangeeft in het verleden wél duidelijk te zijn geweest ten opzichte van de permanente bewoners. Een voorwaarde die het rijk heeft opgesteld om over te kunnen gaan tot legalisatie is namelijk dat er bijzondere omstandigheden moeten zijn, onduidelijkheid naar de bewoners is daar één van.

Politieke kleur

Uit de onderzoeksgemeenten in het diepteonderzoek lijkt de politieke kleur een duidelijke factor te zijn die de beleidskeuze van gemeenten kan verklaren. In het survey onderzoek wordt deze hypothese bevestigd. De beleidskeuze van gemeenten is afhankelijk van de politieke kleur van de coalitie ten tijde van de beleidskeuze.

Naar aanleiding van de uitkomsten van het statistisch onderzoek kan gesteld worden dat in 73% van de gevallen een overwegend groene (partijen met legaliserende standpunten) coalitie in de gemeente zal legaliseren en een overwegend oranje (partijen met handhavende standpunten) coalitie in de gemeente zal handhaven. Er is een significante reden om aan te nemen dat de politieke kleur in de gemeente in 73% van de gevallen leidt tot de beleidskeuze.

Samenvattende conclusie van het empirisch onderzoek

Onafhankelijke factoren die zijn onderzocht en niet verklarend zijn voor de beleidskeuze die gemeenten hebben gemaakt, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen, zijn: de hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen, de omvang van de toeristische sector en het percentage recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied.

Afhankelijke factoren die zijn onderzocht en de beleidskeuze van gemeenten kunnen verklaren, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen, zijn: de wijze waarop de gemeente in het verleden is omgegaan met de permanente bewoning van recreatiewoningen (leidt in 18 van de 23 gemeenten tot de beleidskeuze), de omvang van de relatieve recreatiewoningen sector (correlatie van 60% met de beleidskeuze) en de politieke kleur van de gemeente (correlatie van 73% met de beleidskeuze).

Argumenten die de gemeente aandraagt, naast de wijze waarop de gemeente in het verleden is omgegaan met de permanent bewoonde recreatiewoningen, leiden wel tot de beleidskeuze maar kunnen de beleidskeuzen van gemeenten niet in zijn algemeenheid verklaren.



Deel D Conclusie en Reflectie

Solitaire Recreatiewoning
Grote Esweg 3a
te Diffelen
Gemeente Hardenberg

11. Conclusie

Het doel van deze Master Thesis was om te verklaren welke factoren de verschillen in beleidskeuzen tussen gemeenten bepalen, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. Uit de resultaten van het empirisch onderzoek is vervolgens geprobeerd om een algemeen geldende *wetmatigheid* te vinden in de factoren die leiden tot de beleidskeuzen van gemeenten.

Om het onderzoek te beperken zijn uit 3 invalshoeken factoren bepaald die leiden tot de beleidskeuze van gemeenten. De invalshoeken hebben betrekking op de plaatselijke omstandigheden van de onderzoeksgemeente, de argumenten in de belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuzen en de politieke kleur van de onderzoeksgemeenten. Om te voorkomen dat voorwaarden uit provinciaal beleid invloed hebben op de uitkomsten van het onderzoek zijn alleen gemeenten onderzocht uit de provincie Overijssel.

In dit hoofdstuk wordt de conclusie gegeven van deze Master Thesis waarbij hoofd- en deelvragen worden beantwoord. Er wordt begonnen met een achtergrond van het onderwerp van deze scriptie, waarin de eerste deelvraag: "Hoe lossen gemeenten het beleidsprobleem van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen op?" wordt beantwoord. Vervolgens worden de deelvragen met betrekking tot de drie invalshoeken behandeld, vervolgd door een antwoord te geven op de hoofdvraag. Tot slot worden enkele kanttekeningen van dit onderzoek vermeld. In de reflectie (hoofdstuk 12) van deze scriptie worden vraagtekens gezet bij de huidige decentrale beleidsvorming en wordt het begrip willekeur besproken.

Achtergrond

Kern van het probleem met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen is dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gezien gaat het bij permanente bewoning van recreatieverblijven niet om de duur ervan (permanent of tijdelijk), maar om strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften, in dit geval de bestemming 'recreatie'.

Decentralisatie heeft in de laatste jaren veel invloed gehad op het openbaar bestuur in Nederland. Ook het beleid met betrekking tot de illegale permanente bewoning van recreatiewoningen wordt sterk gedecentraliseerd uitgevoerd. Dit betekent dat de uiteindelijke beoordeling bij gemeenten wordt neergelegd en elke gemeente zelf beleid mag vormen hoe met de permanente bewoning van recreatiewoningen wordt omgegaan. Daarbij heeft de overheid globaal drie opties gehanteerd: handhaven, gedogen en legaliseren. Legalisatie van onrechtmatige bewoning houdt in dat het bestemmingsplan wordt gewijzigd van 'recreatie' naar een woonbestemming. Het wonen in de betreffende woning of op het betreffende grondgebied is daarmee niet langer in strijd met het bestemmingsplan. Een gedoogbeschikking is een schriftelijk besluit van het college van burgemeester en wethouders, het houdt in dat zij afzien van handhaving van de overtreding. Handhaven houdt in dat de recreatieve bestemming blijft en bewoners verzocht worden hun hoofdverblijf elders te zoeken waar het permanent wonen wel is toegestaan. Het doel van de beleidsverruiming was om het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen tegen te gaan, de handhavingslast voor gemeenten te verminderen door meerdere opties mogelijk te maken en duidelijkheid te creëren voor de permanente bewoners van recreatiewoningen die al jarenlang niet wisten waar ze aan toe waren.

Het gedecentraliseerd uitvoeren van het recreatiewoningen beleid verklaart de verschillende beleidsaannames tussen gemeenten en dus waarom er in overeenkomstige gevallen verschillend wordt besloten. Decentralisatie maakt deze verschillen mogelijk en regelgeving bepaald dat het ontstaan van verschillen tussen gemeenten in Nederland is toegestaan. In deze scriptie is bepaald welke factoren de verschillen in beleidskeuzen van gemeenten verklaren met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. De eerste invalshoek waarnaar is gekeken zijn de plaatselijke omstandigheden van gemeenten.

Plaatselijke omstandigheden

In dit deel van de conclusie wordt antwoord gegeven op de deelvraag: "Welke factoren verklaren de beleidskeuze van gemeenten, met betrekking tot de plaatselijke omstandigheden in de gemeenten?" Factoren die op correlatie en

significantie zijn getoetst zijn: de hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen, de omvang van de toeristische sector, de omvang van de recreatiewoningen sector en het percentage recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied.

De hoeveelheid permanent bewoonde recreatiewoningen, de omvang van de toeristische sector en het percentage recreatiewoningen dat is gelegen in kwetsbaar gebied vormen geen significante relatie met de drie beleidskeuzen die gemeenten kunnen maken. Deze factoren zijn onafhankelijk.

De beleidskeuze van gemeenten is in 60% van de gevallen significant te verklaren uit de relatieve omvang van de recreatiewoningen sector (reguliere woningen / recreatiewoningen). Kortom als er relatief veel recreatiewoningen in de gemeente staan, dan kiest de gemeente in 60% van de gevallen voor handhaven, staan er relatief weinig recreatiewoningen in de gemeente, dan kiest de gemeente in 60% van de gevallen voor legaliseren. De recreatiewoningen sector is een afhankelijke factor.

Argumenten in de belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuzen

In dit deel van de conclusie wordt antwoord gegeven op de deelvraag: "Welke factoren verklaren de beleidskeuze van gemeenten, met betrekking tot de argumenten in de belangenafweging?"

De wijze waarop gemeenten in het verleden zijn omgegaan met de permanente bewoning van recreatiewoningen is een afhankelijke factor die de beleidskeuzen van gemeenten deels verklaart. Deels omdat niet de beleidskeuze wordt bepaald, maar omdat 1 van de drie opties wordt uitgesloten. Het wel of niet optreden van de gemeente in het verleden sluit de opties legalisatie of handhaven uit van de beleidskeuzen. Handhaven wordt uitgesloten als gemeenten in het verleden (dat wil zeggen voor 31 oktober 2003) niet tegen de permanente bewoning zijn opgetreden. Legalisatie wordt uitgesloten als gemeenten aangeven in het verleden altijd te hebben aangegeven dat de permanente bewoning van recreatiewoningn niet werd toegestaan.

Alle andere argumenten die door gemeenten worden genoemd leiden ook tot de beleidskeuze van de desbetreffende gemeente. Deze argumenten vormen echter geen samenhang tussen gemeenten en zijn daarom onafhankelijke factoren.

Politieke kleur

In dit deel van de conclusie wordt antwoord gegeven op de deelvraag: "Hoe verklaart de politieke kleur in de gemeenten de beleidskeuze die is gemaakt?"

De beleidskeuze van gemeenten is in 73% van de gevallen significant te verklaren uit de politieke kleur van de gemeenten (verdeeld in partijen met legaliserende standpunten en partijen met handhavende standpunten). Kortom als er overwegend partijen met legaliserende standpunten in de coalitie zaten ten tijde van de beleidskeuze, dan kiest de gemeente in 73% van de gevallen voor de beleidskeuze legalisatie. Als er overwegend partijen met handhavende standpunten in de coalitie zaten ten tijde van de beleidskeuze, dan kiest de gemeente in 73% van de gevallen voor de beleidskeuze handhaven. De politieke kleur van de coalitie in de gemeente ten tijde van de beleidskeuze is een afhankelijke factor.

Antwoord op de hoofdvraag

De hoofdvraag van deze Master Thesis luidde: "Welke factoren verklaren dat gemeenten verschillend besluiten, met betrekking tot het permanent bewonen van recreatiewoningen?"

Uit de plaatselijke omstandigheden, de belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuze en de politieke kleur zijn de volgende factoren gekomen die de beleidskeuzen van gemeenten, met betrekking tot het permanent bewonen van recreatiewoningen, verklaren, namelijk:

- de wijze waarop de desbetreffende gemeente in het verleden is omgegaan met de permanente bewoning van recreatiewoningen;
- de omvang van de (relatieve) recreatiewoningen sector;
- en de politieke kleur van de coalitie in gemeenteraad.

Deze factoren vormen individueel een significante correlatie met de beleidskeuzen die gemeenten in de provincie Overijssel hebben gemaakt, met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen. In het doel van deze scriptie is gesteld dat als je in staat bent te verklaren waarom een bepaalde beleidskeuze zich voordoet door te verwijzen naar de algemene omstandigheden waaronder het zich voordoet, dan zou je in principe de beleidskeuze van gemeenten ook moeten kunnen voorspellen en beheersen. De vraag ontstaat of deze factoren gezamenlijk een *wetmatigheid* vormen waaruit de beleidskeuzen van gemeenten kunnen worden voorspeld en beheerst. Dit kan bijvoorbeeld door in eerste instantie te kijken naar de wijze waarop een gemeente in het verleden is omgegaan met de permanente bewoning van recreatiewoningen, vervolgens kun je de beleidsopties handhaven óf legaliseren uitsluiten (als dit zich voordoet). Daarna zou je door de omvang van de relatieve recreatiewoningen sector en de politieke kleur van de coalitie in de gemeenteraad te combineren de beleidskeuzen van gemeenten moeten kunnen voorspellen en beheersen.

Beperkingen van het onderzoek

Aan de resultaten en conclusies van dit onderzoek zijn een aantal beperkingen verbonden. Deze beperkingen zullen hier kort worden genoemd:

- De resultaten zijn gebaseerd op slechts 23 gemeenten, allen gelegen in de provincie Overijssel. Er zijn slechts 4 gemeenten die legaliseren en 6 gemeenten die kiezen voor het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Aan de representativiteit van de onderzoeksgegevens moeten daarom vraagtekens worden gesteld. Door in een vervolg onderzoek alle gemeenten in Nederland op te nemen zou deze beperking kunnen worden weggenomen.
- Onderzoeksresultaten moeten gerelativeerd worden naar de eenzijdige ambtelijke vertegenwoordiging bij de interviews en surveys en de beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid van beleidsinformatie.
- De verstrekte informatie van de gemeenten is zonder verificatie voor waar aangenomen, slechts in enkele gevallen is de informatie gecontroleerd door dossieronderzoek.
- In de analyse van de argumenten in de belangenafweging van gemeenten is met maximaal 3 argumenten rekening gehouden.
- Standpunten en argumenten kunnen verschillen afhankelijk van meningen en oordelen van ambtenaren en van diegene die bevoegd zijn de beleidskeuze te maken. In die trend ontstaan rationele argumenten maar ook emotionele argumenten. Of de argumentatieve belangenafweging voorafgaand aan de beleidskeuze van gemeenten op een correcte manier is gedaan wordt in deze scriptie niet in twijfel getrokken, terwijl dit misschien wel moet.
- De indeling van politieke partijen en hun standpunten met betrekking tot de permanente bewoning van recreatiewoningen is gebruik gemaakt van de landelijke standpunten, gemeentelijke standpunten kunnen daarom afwijken, dit is slechts voor de drie gemeenten in het diepteonderzoek gecontroleerd.

12. Reflectie

In deze scriptie is gekeken naar de beleidskeuzen van gemeenten op zijn gebaseerd, en of er factoren zijn waaruit de beleidskeuzen van gemeenten kan worden verklaard. Uit mijn onderzoek blijkt dat er inderdaad factoren te vinden zijn die de beleidskeuzen van gemeenten zouden kunnen verklaren. In dit deel van de scriptie wordt de laatste deelvraag behandeld, namelijk: "Als er geen algemeen geldende wetmatigheid kan worden gevonden in de factoren die leiden tot de beleidskeuzen van gemeenten, is er dan sprake van willekeur in Nederland omdat verschillende gemeenten in soortgelijke gevallen verschillend besluiten?" Juridisch gezien wordt het huidige beleid niet beschouwd als willekeur en de wet laat het ontstaan van verschillen tussen gemeenten ook toe, gevoelsmatig doet het ontstaan van zulke grote verschillen in de behandeling van bewoners van Nederland echter heel willekeurig overkomen. In dit deel van de scriptie geef ik mijn mening over de wijze van beleidsuitvoering zoals dat momenteel gedecentraliseerd plaats vindt.

Geïnspireerd door de situatie van mijn moeder is het idee ontstaan om een scriptie te gaan schrijven over het recreatiewoningenbeleid, en dan in het bijzonder over de ongelijkheid die ontstaat onder bewoners van recreatiewoningen in Nederland. "Is er geen sprake van willekeur?" Binnen een straal van 5 kilometer worden in de ene gemeente bewoners van recreatiewoningen hun huis uit gezet, terwijl verderop de permanente bewoners van recreatiewoningen wel in hun woning mogen blijven wonen. Het kan zelfs zo zijn dat een recreatiepark op de grens ligt tussen twee gemeenten, waardoor de ene helft van het park wordt gelegaliseerd en de andere helft van het park wordt gehandhaafd. Juridisch gezien is het allemaal mogelijk, maar voor de permanente bewoners van recreatiewoningen is het niet uit te leggen.

Juridisch gezien zijn verschillende bestuursorganen, in dit geval gemeenten, vrij om eigen beleid vast te stellen. Het decentraal uitvoeren van beleid verklaart waarom er in overeenkomstige gevallen verschillend wordt besloten. Decentralisatie maakt deze verschillen mogelijk en regelgeving bepaald dat het ontstaan van verschillen tussen gemeenten in Nederland is toegestaan. Het is eigenlijk ook heel logisch dat gemeenten verschillend mogen besluiten, elke gemeente, en dus elke gemeenschap, is ten slotte anders. Elke gemeente bepaald de eigen gemeentelijke belastingen, op welke dag de vuilnis wordt opgehaald, welke bloemetjes in de perken staan, enzovoorts. Ook zijn gemeenten het bevoegd orgaan om beslissingen te maken met betrekking tot bouwvergunningen en bestemmingsplannen. Hoe er binnen de gemeente moet worden omgegaan met woningen, scholen, groenvoorzieningen, kantoren, winkels, industrie, verkeer, recreatie, natuur en landbouw is daarom in beginsel een taak voor gemeenten. In dat opzicht is de keuze om het recreatiewoningen probleem gedecentraliseerd uit te voeren ook niet vreemd. Het probleem zit hem tenslotte in het feit dat de het bestemmingsplan 'recreatie' niet worden nageleefd.

Ik heb de situatie die ontstaat door het gedecentraliseerd uitvoeren van het recreatiewoningenbeleid echter van dichtbij meegemaakt. En door het schrijven van deze scriptie ben ik niet van mening veranderd. Ik vind het principe van gelijke behandeling belangrijker dan de gemeentelijke zelfbeschikkingsmacht (discretie). Heel veel planologische taken worden gedecentraliseerd en op gemeentelijke schaal uitgevoerd. Dat kan naar mijn mening echter niet zomaar, en niet in alle gevallen. Zaken die voor Nederlandse burgers op nationaal niveau gevoeld worden moeten naar mijn mening nationaal geregeld worden. Als in een gemeente een wijk wordt afgebroken, moeten burgers kunnen klagen bij de desbetreffende gemeente, en moet deze gemeente een oplossing vinden. Als er op Europees niveau nieuwe regelgeving komt voor de uitstoot van fabrieken, moeten eigenaren kunnen klagen bij de Europese Unie, de EU moet vervolgens een oplossing vinden. Als er op nationaal niveau een probleem wordt gevoeld met de permanente bewoning van recreatiewoningen, dan moet er ook op nationaal niveau een oplossing voor worden gevonden. Het probleem is nationaal, dus de burgers klagen ook op dit niveau. Naar mijn mening is het dan ook heel terecht als burgers zich ongelijk behandeld voelen omdat een nationaal probleem op gemeentelijk niveau (het verkeerde niveau) wordt opgelost waardoor er nationaal grote verschillen in beleidsuitvoering ontstaan. Op nationaal niveau is gelijkheid heel belangrijk, terwijl dat op een ander niveau, gemeentelijk niveau, minder belangrijk is. Voor beleidsvorming én uitvoering moet je bij de menselijke maat blijven.

Juridisch gezien, en volgens de algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abb's, zie paragraaf 4.5) moet de overheid gelijke gevallen op gelijke wijze behandelen. *"Allen die zich in Nederland bevinden, worden in gelijke gevallen gelijk behandeld."* (art. 1 grondwet). Het gelijkheidsbeginsel heeft naast persoonlijke rechten en vrijheden echter ook een andere belangrijke rol. Het beginsel eist dat het bestuur stelselmatig handelt. In algemene zin betekent het gelijkheidsbeginsel dat gelijke gevallen gelijk moeten worden behandeld en ongelijke gevallen ongelijk naar de mate waarin zij verschillen. De eis dat een bestuursorgaan een consistent beleid voert heeft betrekking op het eigen door het bestuursorgaan gekozen en/of vastgestelde beleid. Gemeente X is hierdoor vrij om eigen beleid vast te stellen (ook vrij om al of niet een specifieke verordening vast te stellen) en is daarbij niet gebonden aan het beleid van buurgemeente Y. Binnen gemeente X moeten gelijke gevallen wel gelijk worden behandeld.

Gelijke gevallen hoeven volgens de wet dus alleen binnen één bestuursorgaan gelijk worden behandeld. Juridisch gezien is het begrip decentralisatie dus goed ingedekt. Bovendien bepaalt de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (2008), dat er zoveel mogelijk taken decentraal opgelost moeten worden: "Centraal wat moet, decentraal wat kan". Maar kan het allemaal maar zo decentraal? Naar mijn mening wordt het onderwerp van de permanente bewoning van recreatiewoningen op het verkeerde bestuursniveau opgelost. Maar leidt het huidige beleid dan tot willekeur?

De wet schrijft voor dat de beleidskeuze van een bestuursorgaan moet zijn bepaald door een afweging van de belangen die rechtstreeks bij het besluit zijn betrokken. Welke belangen er moeten worden betrokken en welk gewicht moet worden toegekend aan deze belangen wordt echter niet voorgeschreven. Artikel 3:4 in het Algemeen wetboek geeft slechts aan *dat* het bestuursorgaan bij de besluitvorming belangen moet afwegen. Het resultaat van de belangenafweging moet evenredig zijn met de beleidskeuze die de gemeente nadien maakt. In geval van een onredelijke belangenafweging of hieruit voortkomende beleidskeuze is er sprake van willekeur. Willekeur is bij de wet verboden. Een bijzondere vorm van willekeur ontstaat bij een onaanvaardbare verscheidenheid in de uitvoering van een regeling. Als de belangenafweging door elke gemeente verschillend wordt uitgevoerd, is de verscheidenheid in de beleidskeuzen van gemeenten dan nog wel aanvaardbaar?

In deze scriptie is geprobeerd om te achterhalen waar de beleidskeuzen van gemeenten op zijn gebaseerd. Hieruit blijkt dat er wel degelijk factoren zijn te ontdekken waar de beleidskeuzen van gemeenten op zijn gebaseerd. Of hier sprake is van een algemeen geldende wetmatigheid is echter niet bewezen. Bovendien zijn gemeenten of de overheid hier niet bewust van en ook niet mee bezig. In de verplichte belangenafweging die voorafgaat aan de beleidskeuzen van gemeenten is bovendien geen enkele samenhang (tussen gemeenten) te vinden. Elke gemeente bepaald zelf welke factoren wel of niet worden opgenomen in de belangenafweging. Of de belangenafweging daarmee een goede weerspiegeling is van de daadwerkelijke belangen die in de gemeente spelen is nog maar de vraag. Bovendien spelen er ook nationale belangen mee, een gevoel van ongelijkheid, willekeur, ongeloof over besluitvorming, kortom sociale verantwoording. Bovendien en zeker niet in de laatste plaats: een planologische verantwoording. Zijn recreatiewoningen niet langzamerhand hetzelfde als gewone woningen? Hebben gemeenten niet zelf de bestemmingplannen voor deze 'woningen' in het buitengebied gepland? Kunnen zij die bestemmingsplannen dan niet wegplannen als het zo'n probleem is dat daar woningen staan? Kan er niet planologisch bepaald worden welke woningen wel en niet verantwoord zijn gelokaliseerd?

Naar mijn mening wordt er momenteel willekeurig omgegaan met de permanente bewoners van recreatiewoningen. Juridisch gezien is het decentrale beleid prachtig ingedekt. Maar emotioneel gezien is het onderscheid in beleidsvoering voor bewoners (inclusief mezelf) niet te begrijpen. Natuurlijk zijn er verschillen tussen gemeenten, en dat is ook logisch, maar dit onderwerp heeft een nationale uitstraling, daar moet naar mijn mening dan ook nationaal over beslist worden. Bovendien zijn de argumenten van gemeenten voor een bepaalde beleidskeuze van zo'n verschillende strekking dat het aan bewoners nauwelijks uit te leggen is. Uit deze scriptie blijkt dat de politieke kleur wel eens van invloed kan zijn op de beleidskeuze van gemeenten. Kijk, dat is aan bewoners wél uit te leggen: "In de naburige gemeente legaliseren ze, maar ja democratisch gezien is dat ook logisch, want daar zit VVD aan de macht, wij als CDA zien dat anders". Als er dan zo nodig decentraal beleid gevoerd moet worden, maak dan in ieder geval samenhang in de achterliggende belangenafweging zodat de verschillen tussen gemeenten ook aan bewoners uit te leggen is.

En dan is er ook nog het feit dat er een peildatum is gesteld. Alléén bewoners die vóór 1 november 2003 in de recreatiewoning zijn gaan wonen maken aanspraak op legalisatie of persoonsgebonden gedogen (gemeenten kunnen eventueel een eigen peildatum bepalen). Dat gaat natuurlijk nooit werken. Het volgende nieuwsbericht uit de gemeente Ommen bewijst dit nog maar eens. Nu 180 recreatiewoningen een gedoogbeschikking hebben nemen bewoners die ná 2005 zijn gaan wonen de peildatum niet meer serieus. Ook zij willen natuurlijk in hun woning kunnen blijven. Onderscheid maken door een peildatum? Is dat wel gelijkheid?

Moeten we alsmaar vast blijven houden aan de oude regelgeving? Of wordt het een keer tijd voor nieuwe regels. Volgens A. Giddens (4.6) worden regels immers door menselijk gedrag gemaakt, maar die regels zijn nooit definitief, of universeel, het is altijd een tijdelijke afspraak die we met elkaar hebben gemaakt. De maatschappij is aan veranderingen onderhevig, recreatiewoningen zijn allang geen houten hutjes meer, niet voor niets zijn ze aantrekkelijk geworden voor de permanente bewoning. Moet het bestemmingsplan 'recreatie' nog wel blijven bestaan, als de huizen geen recreatieve stempel meer hebben?

De Stentor, 14 februari 2009
door Sandra Veltmaat

OMMEN - Zo'n tweehonderd vakantieverblijven in Ommen worden illegaal bewoond.

Dat blijkt uit een quick scan van de gemeente. Dit jaar en volgend jaar zal de gemeente deze bewoners manen de permanente bewoning te staken op straffe van een fikse dwangsom. Dat kán uitlopen op veel bezwaren en juridische procedures. Jan Blaauw, hoofd van de afdeling milieu en bouwzaken van de gemeente kan niet inschatten hoeveel tijd dat gaat kosten en of er externe bureaus bij betrokken worden.

Uit de quick scan blijkt dat van de circa 1.600 recreatiewoningen en chalets in de gemeente Ommen, er ongeveer 380 permanent worden bewoond. "De bewoners die illegaal wonen, moeten dat nu wel weten. We hebben oproepen gedaan dat mensen zich konden melden, er is veel over gepubliceerd en mensen kloppen ook zelf bij de gemeente aan."

In de afgelopen jaren heeft de gemeente alle aanvragen voor een gedoogbeschikking behandeld. Ongeveer 180 bewoners van een recreatieverblijf hebben er een gekregen omdat ze konden aantonen dat ze voor 1 januari 2005 in hun recreatiewoning trokken.

De raad heeft opdracht gegeven om 'ruimhartig' beleid te maken en coulant om te gaan met schrijnende gevallen. "Een gescheiden moeder met kinderen geef je ruim de tijd om andere woonruimte te vinden. Dat is anders dan tweeverdieners met een goed inkomen."

Bronvermelding

- Abbring, J. (2008). Van struisvogel naar grondpolitiek: gemeenten worstelen met permanente bewoning recreatiewoningen. *Stedebouw en Ruimtelijke Ordening volume 89 nummer 4*, 38-41.
- Berg, J.-J. v., Jong, W. d., & Zwan, P. v. (1999). *Openbaar bestuur: de grenzen van decentralisatie*. Den Haag: SDU uitgeverij.
- Bersselaar, V. v. (2003). *Wetenschapsfilosofie in veelvoud, fundamentele voor onderzoek en professioneel handelen*. Bussum: Uitgeverij Coutinho.
- BRIS B.V. (n.d.). *Bouwbesluit 2003*. Retrieved juli 2009, from Bouwbesluit online: www.bouwbesluitonline.nl
- Buijks, L. (juni 2005). *Vals spelen? Recreëren of Wonen, een argumentatieve beleidsanalyse*. Liemeer (Zuid-Holland): Afstudeer scriptie bestuurskunde.
- CBS. (1992). *CBS Centraal Bureau voor de Statistiek*. Retrieved juli 2009, from Begrippen: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/begrippen>
- CBS. (2006). *CBS Centraal Bureau voor de Statistiek*. Retrieved augustus 2009, from Gemeente op Maat: <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/dossiers/nederland-regionaal/publicaties/gemeente-op-maat/gemeente-op-maat/2006/alfabet/a/default.htm>
- CBS. (2008). *Gemeente op maat 2006, Haaksbergen*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2008). *Gemeente op maat 2006, Hardenberg*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2008). *Gemeente op maat 2006, Ommen*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- CBS. (2008). *Provincie op Maat 2007*. Den Haag/Heerlen: Centraal Bureau voor de Statistiek.
- D66. (2006, oktober 20). *Meer dan helft van nederland vogelvrij in Vijfde Nota*. Retrieved augustus 2009, from D66 - Home - Nieuws - Nieuwsberichten: http://www.d66.nl/d66nl/nieuws/20010423/_meer_dan_helft_van_nederland
- de Tweede Kamer der Staten-Generaal. (30 januari 2009). *Antwoorden schriftelijke vragen en opmerkingen van de VC voor VROM*. Den Haag: Ruimte en Milieu - VROM.
- Flowerdew, R., & Martin, D. (2005). *Methods in human geography, a guide for students doing a research project*. Harlow, England: Pearson Education Limited.
- Gedeputeerde Staten van Overijssel. (versie februari 2006). *Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen, op 26 november 2002 vastgesteld door Gedeputeerde Staten van Overijssel, na publicatie in werking getreden op 5 maart 2003*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Gemeente Haaksbergen. (2009). *Keuzedocument Recreatieobjecten, Code 06-107-02 / 23-06-09*. Haaksbergen: Gemeente Haaksbergen.
- Gemeente Haaksbergen. (25 februari 2009). *Voorstel/Adviesnota, Keuzedocument Recreatieobjecten, doc. nr. 628*. Haaksbergen: Gemeente Haaksbergen.
- Gemeente Hardenberg. (20 oktober 2004). *Permanente bewoning recreatieverblijven 2004/FHOO/78083*. Hardenberg: Gemeente Hardenberg.
- Gemeente Hardenberg. *Plan van aanpak permanente bewoning recreatieverblijven gemeente Hardenberg*.
- Gemeente Hardenberg. (2005). *Plan van aanpak permanente bewoning recreatieverblijven gemeente Hardenberg*. Hardenberg: Gemeente Hardenberg.
- Gemeente Hardenberg. (2005). *Toelichting bij de overgangsregeling*. Hardenberg: Gemeente Hardenberg.
- Gemeente Hardenberg. (18 juli 2006). *Visienota Buitengebied, 2006/4359*. Hardenberg: Gemeente Hardenberg.
- Gemeente Ommen. (11 februari 2005). *Discussienota, Permanente bewoning recreatieverblijven*. Ommen: Inter Concept.
- Gemeente Ommen. (9 februari 2009). *Plan van Aanpak, Handhaving op bewoning recreatieverblijven*. Ommen: Inter Concept.

- Gemeentenieuws Haaksbergen. (2004, september 2). Pleidooi voor handhaven woonbestemming 81 zomershuisjes. *Gemeentenieuws, wekelijkse informatierubriek van de gemeente Haaksbergen* .
- Leefbaar Haaksbergen. (n.d.). *Programma 2006-2010*. Retrieved augustus 2009, from Leefbaar-Haaksbergen: <http://www.leefbaar-haaksbergen.nl/>
- Ministerie van VROM. (januari 2009). *Antwoorden schriftelijke vragen en opmerkingen van de VC voor VROM inzake recreatiewoningen*. Den Haag: Ruimte en Milieu, Ministerie van VROM.
- Ministerie van VROM. (2008, maart 20). *Cramer wil binnen twee jaar oplossing voor bewoners recreatiewoningen*. Retrieved Mei 2009, from VROM - Nieuwsberichten: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=35663>
- Ministerie van VROM. (2005, november 29). *VROM - Brochures / publicaties*. Retrieved mei 2009, from Reactie op de motie Veenendaal c.s en de ouderenregeling recreatiewoningen.
- Ministerie van VROM, in samenwerking met VNG en VROM-Inspectie. (2007, juni). *VROM - Brochures / publicaties*. Retrieved mei 2009, from Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, handreiking voor gemeenten: <http://international.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=7335>
- Nepperus, H. (n.d.). *VVD - Standpunten - Recreatiewoningen*. Retrieved augustus 2009, from VVD: <http://www.vvd.nl/index.aspx?FilterId=974&ChapterId=1148&ContentId=7052>
- Norusis, M. J. (2002). *SPSS 11.0 Guide to Data Analysis*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
- Pennarts, H. (2008). *Beginnelen van behoorlijk bestuur*. Apeldoorn/Antwerpen: Maklu-Uitgevers nv.
- Priemus, H. (2008). Naar meer flexibiliteit op de woningmarkt. *Tijdschrift voor de volkshuisvesting* , 22-26.
- Priemus, H. (2008). Recreatiewoningen: het zijn net huizen. *Stadswerk nummer 6* , 10-12.
- Provinciale Staten. (februari 2006). *Handreiking en beoordeling ruimtelijke plannen*. Zwolle: Gedeputeerde Staten van Overijssel.
- Provinciale Staten. (15 februari 2005). *Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, RWB/2005/486*. Zwolle: Provincie Overijssel.
- Schreijer, A. (n.d.). *CDA - Thema's - Recreatiewoningen*. Retrieved augustus 2009, from CDA: <http://schreijer.cda.nl/recreatiewoningen.aspx>
- Tweede kamer. (2001-2002). Verslag overleg op 1 november 2001 van de vaste tweede kamer commissies voor VROM en LNV. *Kamerstukken verslagjaar 2001-2002, TK 27867 nr.1*.
- Vermeij, R. (2008, maart 4). *Permanent wonen in een recreatiewoning?* Retrieved augustus 2009, from PvdA: <http://www.roosvermeij.pvda.nl/renderer.do/menuld/340232/clearState/true/sf/340232/returnPage/340232/itemId/474426/realltemId/474426/pageId/340153/instanceld/340301/>
- Visser, P., & Segeren, A. (januari 2004). Geen legalisering permanente bewoning recreatiewoningen. *Ruimtelijk Planbureau, Ruimte in Debat* , 2-9.
- Voogd, H. (2004, januari). Beleid recreatiewoningen in beweging. *Tijdschrift voor volkshuisvesting* , pp. 10-13.
- Voogd, H. (2002, januari 10). Beleid recreatiewoningen is hypocriet en kortzichtig. *Volkskrant* , p. 2.
- Voogd, H. (2005). *De toeristisch-economische impact van niet-commerciele recreatiewoningen*. Groningen: Urban and Regional Studies Institute, Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, Rijksuniversiteit Groningen.
- Voogd, H. (2006). *Facetten van de planologie* . Alphen aan den Rijn: Kluwer Uitgeverij .
- Voogd, H. (2003). *Herziening nodig van beleid recreatiewoningen*. Groningen: Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen, RijksUniversiteit Groningen.
- Voogd, H. (2004). Legaliseer permanente bewoning recreatieverblijven. *Ruimte in Debat* , 10-12.
- Voogd, H. (2003, november 17). Minister Dekker lost niets op: strijd om recreatiewoningen barst los op gemeentelijk niveau. *Friesch Dagblad* , p. 5.
- Voogd, H. (2002). Wild wonen in een recreatiewoning. *ROM jaargang 20 nummer 9* , 12-19.
- VROM. (juni 2008). *Schriftelijke vragen en opmerkingen over de permanente bewoning van recreatiewoningen naar aanleiding van de brief (31 200 XI, nr. 113*. Den Haag: VROM.

- VROM. (februari 2005). *Verbetering instrumentarium handhaving recreatiewoningen, Een inventarisatie van voorstellen van gemeenten*. Den Haag: VROM.
- VROM-Inspectie. (april 2007). *Eindrapport aanpak onrechtmatige bewoning, Inventariserend onderzoek onder gemeenten en corporaties*. Den Haag: VROM-Inspectie.
- VROM-Inspectie. (april 2007). *Eindrapport burgers en onrechtmatige bewoning, Verslag van groepsgesprekken met burgers*. Den Haag: VROM-Inspectie.
- VROM-Inspectie in samenwerking met VNG. (juni 2007). *Onrechtmatige bewoning recreatiewoningen. Handreiking voor gemeenten*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM-Inspectie. (6 oktober 2004). *Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, Stand van zaken op 24 september 2004*. Arnhem: VROM-Inspectie.
- VROM-Inspectie. (maart 2007). *Toezicht op recreatie, recreëren in een veilige omgeving*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM-Inspectie. (20 januari 2006). *Uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen*. Den Haag: VROM-Inspectie.
- VROM-Inspectie. (2007). *Uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM-Inspectie. (2009). *Voortgangsrapportage uitvoering Recreatiewoningenbeleid*. Den Haag: Ministerie van VROM.
- VROM-Inspectie. (2004, oktober 6). *VROM - Brochures / publicaties*. Retrieved Mei 2009, from Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven - stand van zaken op 24 september 2004: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=2706&sp=2&dn=W106>
- Woerdman, E. (1999). *Politiek en politicologie*. Groningen: Wolters-Noordhoff.
- www.VROM.nl. (n.d.). *VROM - Dossier Recreatiewoningen*. Retrieved Mei - Juni 2009, from Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7186>
- www.VROM.nl. (n.d.). *VROM - Dossier Wet ruimtelijke ordening*. Retrieved mei - juni 2009, from Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer: www.vrom.nl/pagina.html?id=7008
- Zuiderveen, G. (2006, september 6). *Vraagtekens bij handhaving wonen in recreatiewoningen*. Retrieved augustus 2009, from Groen Links: <http://standpunten.groenlinks.nl/recreatiewoningen>