

# **Permanente bewoning van recreatiewoningen**

**Een onderzoek naar de mogelijkheden om een eind  
te maken aan deze problematiek**



foto: recreatiepark Yn'e Lijte te Grou.

**Alwin C. Winkel**  
**Doctoraalscriptie Economische Geografie en Vastgoed**  
**Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen**  
**Rijksuniversiteit Groningen**  
**Groningen 2005**

# **Permanente bewoning van recreatiewoningen**

**Een onderzoek naar de mogelijkheden om een eind  
te maken aan deze problematiek**

**Alwin C. Winkel  
Doctoraalscriptie Economische Geografie en Vastgoed  
Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen  
Rijksuniversiteit Groningen  
Groningen, mei 2005**

**Begeleidend docent: Dr. P.R.A. Terpstra**

## Voorwoord

Dit rapport is het resultaat van het onderzoek naar permanente bewoning van recreatiewoningen. Het onderzoek is het afsluitende onderdeel van de afstudeerrichting Economische Geografie en Vastgoed aan de Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Het onderzoek heeft plaatsgevonden in de periode van oktober 2004 tot en met april 2005.

De keuze voor dit onderwerp is tot stand gekomen omdat er medio 2004 veel commotie ontstond over de problematiek rond het permanent bewonen van recreatiewoningen. Deze commotie uitte zich in veel krantenartikelen en kamervragen. Dit wekte mijn interesse om meer over dit onderwerp te weten te komen.

Deze scriptie is tot stand gekomen met begeleiding en ondersteuning van de heer Dr. P.R.A. Terpstra, waarnaar mijn dank uit gaat. Verder wil ik nadrukkelijk alle respondenten bedanken voor hun bereidheid tot medewerking aan dit onderzoek. Velen van hen hebben mij voorzien van veel informatie en ideeën.

Groningen, mei 2005

Alwin C. Winkel

## Samenvatting

Dit onderzoek gaat over de mogelijkheden die gemeenten hebben om een eind te maken aan de jarenlange problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen. De mogelijkheden die de minister van VROM de gemeente geeft om voorgoed een eind te maken aan permanente bewoning van recreatiewoningen wordt nader in dit onderzoek toegelicht. Er wordt gekeken naar de problemen waar gemeenten tegenaan lopen wanneer ze gebruik gaan maken van de door de minister voorgestelde beleidsverruiming. Omdat er veel gemeenten waren die op de door de minister gestelde 'deadline' nog geen duidelijkheid konden geven omtrent het te voeren beleid, is er een enquête gehouden onder deze gemeenten.

Allereerst wordt in dit onderzoek de vraag beantwoord waarom permanente bewoning van recreatiewoningen verboden is in Nederland. Vervolgens wordt gekeken aan de hand van definities wat precies wordt bedoeld met permanente bewoning. Hoe lang mag men ergens verblijven voordat het bewonen als 'permanent' wordt aangemerkt. Om een juist beeld te krijgen waar het nu precies over gaat wordt het begrip recreatiewoning uitgelegd.

Er wordt beschreven hoe de minister de gemeenten de mogelijkheid wil geven om een eind te maken aan permanente bewoning. De mogelijkheden zoals handhaven, de persoonsgebonden beschikking en in het bijzonder de transformatiemogelijkheid worden besproken. Deze transformatiemogelijkheid kan gebruikt worden om van een recreatiewoning een 'gewone' woning te maken, mits deze aan alle eisen voldoet die de minister in haar brief aan alle gemeenten heeft meegedeeld. Deze maatregel zou in één keer het probleem oplossen, een soort generaal pardon. Echter, de vraag blijft of het wel juist is om bewoners die illegaal een recreatiewoning bewoonden te belonen met een nieuwe 'woon' bestemming. De gemeente is hier uiteindelijk verantwoordelijk voor, wat leidt tot veel diversiteit in beleid tussen gemeenten en provincies onderling.

Alle gemeenten in Nederland hebben de opdracht gekregen van Minister Dekker om voor 20 september 2004 duidelijkheid te geven op welke manier er omgegaan wordt met deze permanente bewoning. De VROM-Inspectie heeft deze gegevens verwerkt in een tussenrapportage. In dit onderzoek wordt gekeken naar de hoeveelheid recreatiewoningen per gemeente die niet op deze tussenrapportage zijn verschenen. Er komt duidelijk naar voren dat de vier provincies met de meeste recreatiewoningen naar verhouding het minst duidelijkheid hebben gegeven over het te voeren beleid. Daaruit kan geconcludeerd worden dat gemeenten met veel recreatiewoningen veel moeite hebben gehad met het vaststellen van de omvang van permanente bewoning. Wat vervolgens leidde tot overschrijding van de deadline met betrekking tot het geven van duidelijkheid omtrent het te voeren beleid.

Het doel van de enquête, gehouden voor dit onderzoek, is om de reden te achterhalen waarom er gemeenten zijn die de VROM-Inspectie niet voor de , door de minister gestelde, deadline konden informeren over het te voeren beleid. De enquête is dan ook gehouden onder alle gemeenten die ontbraken op de tussen rapportage van de VROM-Inspectie. Uit de enquête is gebleken dat 68% uit deze groep te maken had met onrechtmatige bewoning. Slechts 8% zegt over te gaan tot een bestemmingstransformatie of heeft dit reeds doorgevoerd. En 27% geeft aan dat de onduidelijkheden m.b.t. de mogelijkheden die de minister biedt ertoe geleid heeft dat de VROM-Inspectie niet tijdig geïnformeerd kon worden over het te voeren beleid.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	<b>I</b>
<b>Samenvatting</b> .....	<b>II</b>
<b>Inhoudsopgave</b> .....	<b>III</b>
<b>Lijst van figuren</b> .....	<b>V</b>
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aanleiding en relevantie .....	1
1.2 Probleem-, doel-, en vraagstelling .....	1
1.3 Aanpak onderzoek .....	3
<b>2 Permanent bewonen van een recreatiewoning</b> .....	<b>4</b>
2.1 Inleiding .....	4
2.2 Waarom is het niet toegestaan permanent een recreatiewoning te bewonen? .....	4
2.3 Wat is permanent bewonen? .....	5
2.4 Wanneer spreken we van een recreatiewoning? .....	6
2.5 Wat zijn de veranderingen omtrent de recreatieve bestemming? .....	7
2.6 Leidt permanente bewoning tot verstedelijking van het landelijkgebied? .....	8
2.7 Effecten van permanente bewoning .....	8
2.8 Is legalisering van permanente recreatiebewoning wel een goede optie? .....	10
<b>3 Hoe wil de minister van VROM een eind maken aan permanente bewoning</b> ..	<b>11</b>
3.1 Inleiding .....	11
3.2 Hoe wil de minister een eind maken aan permanente bewoning en wat zijn de mogelijkheden voor de gemeenten .....	11
3.3 Beleidskeuzes voor gemeenten .....	14
3.3.1 Legalisatie .....	14
3.3.2 Persoonsgebonden gedoogbeschikking .....	15
3.3.3 Handhaven .....	15
3.3.4 Interpretatie Bouwbesluit .....	16
3.4 Welke instrumenten hebben gemeenten om de handhaving te vergemakkelijken... ..	18
3.5 De bewijslast .....	19
3.6 Beleidslijn permanente bewoning .....	20
<b>4 Het huidige beleid</b> .....	<b>23</b>
4.1 Inleiding .....	23
4.2 De nieuwe Nota Ruimte .....	23
4.3 Huidig beleid Europa, rijk, provincie en gemeente .....	24
<b>5 Wat doet de VROM-Inspectie?</b> .....	<b>31</b>
5.1 Inleiding .....	31
5.2 Project VROM-Inspectie .....	31
5.3 Uitkomsten op basis van de response .....	32

<b>6</b>	<b>Welke gemeenten hebben al duidelijkheid gegeven over het te voeren beleid?</b>	34
6.1	Inleiding	34
6.2	Geven de uitkomsten van de tussenrapportage die de VROM-Inspectie heeft opgesteld wel een goed beeld?	34
<b>7</b>	<b>De enquête</b>	36
7.1	Inleiding	36
7.2	Verantwoording enquête	36
7.3	Opzet van de enquête	37
<b>8</b>	<b>Resultaten enquête</b>	39
8.1	Inleiding	39
8.2	Opmerkingen die verschillende gemeenten gaven naar aanleiding van de gestelde vragen	39
8.3	Uitkomsten van de enquête	40
<b>9</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen</b>	45
9.1	Inleiding	45
9.2	Conclusies	45
9.3	Aanbevelingen	48
	<b>Literatuurlijst</b>	49
<b>Bijlage 1</b>	<b>Enquête</b>	
<b>Bijlage 2</b>	<b>Overzicht respons op de enquête</b>	
<b>Bijlage 3</b>	<b>Brief van de minister (M 207)</b>	

## Lijst van figuren

Figuur 3.1	Voorwaarden voor transformatie.....	11
3.2	Beleidskeuze voor gemeenten .....	16
3.3	Te raadplegen bronnen t.b.v. het verzamelen van de bewijslast .....	20
3.4	Schema beleidslijn voor gebieden die waardevol of kwetsbaar zijn .....	21
3.5	Schema beleidslijn voor gebieden die <i>niet</i> waardevol of kwetsbaar zijn .....	22
5.1	Uitkomsten enquête gemeenten VROM-Inspectie .....	32
6.1	Aantal recreatiewoningen, per provincie, die geen / wel duidelijkheid hebben over het beleid .....	34
7.1	Aandeel gemeenten gebruikt voor onderzoek .....	37
8.1	Response per provincie.....	40
8.2	Aandeel onrechtmatige bewoning .....	41
8.3	Wijziging bestemmingsplan .....	42
8.4	Gemeenten die bestemmingen gaan transformeren .....	42
8.5	Onduidelijkheid van VROM .....	43
8.6	Onrechtmatige bewoning.....	44

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding en relevantie

In Nederland staan ongeveer 98.327 recreatiewoningen (VROM, 2004a). Deze woningen zijn bedoeld voor recreatief gebruik. Echter blijkt dat veel van deze woningen (naar schatting 12.000) niet alleen voor recreatie doeleinden worden gebruikt, maar ook permanent bewoond worden. Kern van het probleem is dat permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet is toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkomt. Juridisch gaat het bij permanente bewoning niet om de duur ervan, permanent of tijdelijk, maar om strijdigheid van de activiteit met de geldende planvoorschriften. Ook zou permanente bewoning tot verstedelijking van het landelijk gebied leiden. Mede doordat een aantal gemeenten het onrechtmatig bewonen van recreatiewoningen de afgelopen jaren dan wel actief als passief hebben gedoogd is er een onduidelijke situatie ontstaan over het wel of niet rechtmatig bewonen van deze woningen.

Om een einde te maken aan de reeds vele jaren lopende problematiek rondom dit onrechtmatig gebruik van recreatieverblijven heeft minister Dekker, mede namens de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit, in november 2003 een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin vraagt de minister aan de gemeenten duidelijkheid te geven over het te voeren beleid ten aanzien van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. De Tweede Kamer steunt dit voorstel. Op 27 april 2004 heeft de VROM-inspectie hierover een informatieverzoek gericht aan alle gemeenten. Wegens de lage respons van provincies en gemeenten is dit verzoek nogmaals gedaan om de betrokken burgers voor het eind van 2004 duidelijkheid te geven over de opstelling van gemeenten en provincie ten aanzien van de concrete situaties van onrechtmatige bewoning.

## 1.2 Probleem-, doel-, en vraagstelling

### **Het probleem dat in dit onderzoek centraal staat is:**

Er is veel onduidelijkheid over het beleid dat provincies en gemeenten voeren omtrent het permanent bewonen van recreatiewoningen. Ook al is permanente bewoning van recreatiewoningen nooit legaal geweest in Nederland, is deze manier van “goedkoop” wonen door veel gemeenten gedoogd. Nu de minister een eind wil maken aan deze problematiek zullen een aantal problemen ontstaan. Wat zijn de gevolgen voor de onrechtmatige bewoners? En kan dit probleem worden opgelost door een transformatie van het bestemmingsplan?

### **De doelstelling van het onderzoek is:**

Het verkrijgen van inzicht op het beleid dat de provincies en gemeenten gaan voeren om een eind te maken aan deze problematiek. Waarbij de consequenties voor de bewoners en gemeenten centraal staan.



**Dit leidt tot de volgende vraagstelling:**

*Wat voor beleid moet een overheid gaan voeren en wat voor een mogelijkheden zijn er om een eind te maken aan deze problematiek?*

**Onderzoeksvragen**

**Theoretisch**

Waarom is het niet toegestaan om permanent een recreatiewoning te bewonen?

Wat is permanent bewonen?

Wanneer spreken we van een recreatiewoning?

Wat zijn de veranderingen omtrent de bestemming?

Leidt permanente bewoning tot verstedelijking van het landelijk gebied?

Wat zijn de effecten van permanente bewoning?

Is legalisatie van permanente bewoning wel een goede optie?

Hoe wil de minister een eind maken aan permanente bewoning en wat zijn de mogelijkheden die zij de gemeenten biedt?

Wat zijn de beleidskeuzes voor de gemeenten?

**Praktisch**

Hoe staan de provincies in Nederland tegenover legalisatie; is er onderling veel diversiteit?

Hoeveel gemeenten hebben al duidelijkheid gegeven aan de VROM-Inspectie (24 september 2004) over het te voeren beleid, hoe verhoudt zich dat tot het aantal recreatiewoningen per provincie?

Hoe staan de gemeenten zelf tegenover de mogelijkheid om in bepaalde gevallen bestemmingsplannen te gaan wijzigen?

Heeft de onduidelijkheid omtrent de mogelijkheden die de minister biedt ertoe geleid dat sommige gemeenten nog geen duidelijkheid hebben gegeven over het te voeren beleid?

Hebben de gemeenten en provincies inzicht in de aantallen onrechtmatige bewoning?

### **1.3 Aanpak onderzoek**

In het onderzoek staat de regelgeving en besluitvorming rond recreatiewoningen centraal. De eerste hoofdstukken zullen theoretisch van aard zijn. Hierin komt de regelgeving omtrent de recreatiewoningen duidelijk naar voren. Vervolgens wordt naar de praktijk gekeken. Waar gaat het nu eigenlijk om? Wat zijn de mogelijkheden en doelstellingen om een eind te maken aan de problematiek rond deze strijdigheid. Om duidelijk inzicht te geven wat er in de praktijk gebeurt wordt er een enquête gehouden onder een aantal gemeenten die de VROM-Inspectie niet op tijd geïnformeerd hebben over hun te voeren beleid. Mogelijk heeft deze groep te maken met de problematiek rond permanente bewoning. En heeft de onduidelijkheid met betrekking tot de mogelijkheden die de minister de gemeenten biedt, om een eind te maken aan deze vorm van illegaal wonen ertoe geleid dat de gemeenten nog geen duidelijkheid konden geven aan zowel de bewoners als de VROM-Inspectie.

## **2 Permanent bewonen van een recreatiewoning**

### **2.1 Inleiding**

Dit hoofdstuk vormt het theoretische kader van deze studie.

Als eerste wordt in paragraaf 2.2 een korte toelichting gegeven waarom permanente bewoning van recreatiewoningen strijdig is met de regelgeving in Nederland en hoe de minister van VROM hier een eind aan denkt te maken.

In paragraaf 2.3 wordt vervolgens een begripsomschrijving gegeven over wat permanent bewonen precies inhoudt aan de hand van definities, en hoe lang men ergens mag verblijven voordat het als permanent beoordeeld wordt.

In paragraaf 2.4 wordt aan de hand van definities het verschil toegelicht tussen een tweede woning en een recreatiewoning.

In paragraaf 2.5 wordt de verandering van de overheid op het beleid toegelicht.

In paragraaf 2.6 wordt een toelichting gegeven op visie van de overheid omtrent de verstedelijking van het landelijk gebied veroorzaakt door permanente bewoning.

In paragraaf 2.7 worden enkele effecten van permanente bewoning besproken.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk 2.8 wordt de vraag gesteld of de oplossing die de minister heeft om een eind te maken aan permanente bewoning wel de juiste is.

### **2.2 Waarom is het niet toegestaan permanent een recreatiewoning te bewonen?**

Nederland telt ongeveer 98.327 recreatiewoningen (VROM, 2004a). Deze woningen zijn bedoeld voor recreatief gebruik. Echter, het blijkt dat veel van deze woningen (naar schatting 12.000) niet voor recreatie doeleinden worden gebruikt, maar ook permanent worden bewoond.

Recreatiewoningen zijn bedoeld voor recreatief gebruik door recreanten. Niettemin blijken zij steeds vaker permanent te worden bewoond (Ypma, 1997). Dit veroorzaakt strijdigheden met het bestemmingsplan. Ook is permanent bewonen niet gewenst omdat het buitengebied voor iedereen toegankelijk moet zijn om te recreëren (VROM, 2004b). Omdat in de loop der jaren veel gemeenten permanente bewoning niet actief gecontroleerd hebben, zijn er nu veel mensen die permanent hun zomerhuisje bewonen.

Net als in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) blijft het uitgangspunt in de nieuwe Nota Ruimte dat permanente bewoning van recreatiewoningen verboden is. Voorlopig op deze nota die nu van kracht is heeft minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) in een brief aan gemeenten en provincies haar standpunt kenbaar gemaakt omtrent permanente bewoning. In de heden van kracht zijnde Nota Ruimte is de inhoud van deze brief bevestigd (Nota Ruimte, 2004a). Aan provincies en gemeenten wordt meer ruimte geboden voor woningbouw in het buitengebied, niet zijnde gebieden die in de Nota Ruimte als waardevol en/of kwetsbaar worden aangemerkt. Dit betreft niet alleen het bouwen van nieuwe woningen, maar ook het realiseren van functieveranderingen en herbestemmingen van bestaande bebouwing. Het wijzigen van een recreatie- naar een woonbestemming is in dit kader gezien dan ook niet per definitie bezwaarlijk, mits aan de gebruikelijke voorwaarden, die van toepassing zijn op de reguliere woningbouw, worden voldaan. Gezien de beleidsverruiming worden gemeenten en provincies

de mogelijkheid geboden om voor complexen van recreatiewoningen waar nu feitelijk onrechtmatig wordt gewoond een bestemmingswijziging door te voeren.

Dit geldt voor complexen:

- die op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
- die zijn gelegen buiten de hiervoor genoemde waardevolle en/of kwetsbare gebieden;
- die thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
- waarvan de woning voldoet aan het bouwbesluit voor reguliere woningen;
- en waarbij de bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving.

Bron: ( Directoraat-Generaal Ruimte, 2003)

Kortom: permanente bewoning van recreatiewoningen is nooit legaal geweest. Het ontbrak alleen aan controle. Echter, alleen in bepaalde situaties van onrechtmatig gebruik is permanente bewoning van een recreatiewoning (tijdelijk) toegestaan. Zo wil de minister de mogelijkheid geven om voor specifieke situaties een persoonsgebonden beschikking af te geven. Het gaat om de situaties die gelegen zijn in kwetsbare gebieden of situaties waar op grond van het rijksbeleid geen bestemmingswijziging aan de orde kan zijn. Deze beschikking geldt voor de desbetreffende recreatiewoning, is niet overdraagbaar en vervalt op het moment dat de bewoner verhuist of overlijdt. Daarna dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven (VNG, 2004a).

## 2.3 Wat is permanent bewonen?

Om duidelijk aan te geven wat nu precies bedoeld wordt met de begripsomschrijving 'permanent bewonen' volgt hier de definitie die het ministerie van VROM voert.

Onder het permanent bewonen van een recreatiewoning wordt verstaan: *Het bewonen van een recreatiewoning zonder daadwerkelijk hoofdverblijf elders. De tijd dat een recreatie woning wordt bewoond is hierbij niet relevant* (VNG, 2004b).

Het bestemmingsplan geeft geen begripsomschrijving van permanente bewoning. Wel is in de doeleindenomschrijving bij de bestemming '*recreatieve doeleinden*' omschreven dat de gronden bestemd zijn voor recreatief verblijf door personen die hun vaste verblijfplaats elders hebben. Permanente bewoning wordt dan ook gedefinieerd als: '*bewoning van een ruimte als hoofdverblijf.*'

Onder hoofdverblijf wordt verstaan: De plaats waar u werkelijk verblijft, waar u zaken behartigt, uw post ontvangt, uw eigendommen beheert, kortom de plaats die als uw "thuis" fungeert en die bij familie en vrienden bekend is als uw woonplaats (VNG, 2004c). Een groot misverstand is de plaats waar men ingeschreven staat in het bevolkingsregister van de gemeente. In een bepaalde gemeente ingeschreven staan betekend niet automatisch dat men in die gemeente ook een hoofdverblijf heeft. Wanneer men in een recreatiewoning woont, maar ingeschreven staat op het adres van een familielid of van vrienden zonder dat men daadwerkelijk op dat adres woont, betekent dit niet dat er sprake is van een postadres of schijnadres. Datzelfde geldt als men elders een woning heeft gekocht of gehuurd en daar familie of vrienden laat wonen, terwijl men zelf die woning niet daadwerkelijk bewoond. Een ander misverstand betreft het tijdelijk onderbreken van de bewoning van de recreatiewoning

voor een verblijf in het buitenland. Ook in dat geval is er sprake van permanente bewoning. Men heeft immers geen ander hoofdverblijf, men is slechts tijdelijk afwezig. Daar komt bij dat de gemeente volgens de regels van de Gemeentelijke Basisadministratie (GBA) de inschrijving niet kan weigeren (GBA, 2004).

### **Hoe lang mag je ergens verblijven, wil er sprake zijn van een feitelijke situatie?**

Op de meeste recreatieparken mag je het hele jaar gebruik maken van je vakantieverblijf. Maar dat is iets anders dan permanent wonen. Er zo nu en dan vakantie houden mag, permanent wonen niet. De Wet GBA geeft (niet duidelijk) aan hoe lang je ergens mag verblijven zonder dat je bij de afdeling Burgerzaken moet laten inschrijven. Voor personen vanuit het buitenland ligt de grens bij 4 maanden. Voor personen binnen Nederland is er nog onduidelijkheid over de grens. De inschrijving in de GBA betekent dus niet dat rechten gaan ontstaan ten opzichte van andere gemeentelijke beleidsterreinen zoals RO of Volkshuisvesting. Uit jurisprudentie blijkt dat ook bij inschrijving in de GBA het abusievelijk door een ambtenaar niet wijzen op het verbod een recreatiewoning permanent te bewonen, niet moet worden opgevat als verleende toestemming (GBA, 2004).

Bovenstaande, de inschrijving in de Gemeentelijke Basis Administratie, is dus niet voldoende om te kunnen aantonen of iemand permanent in zijn recreatiewoning verblijft. Gemeenten zullen dus extra instrumenten moeten gebruiken om te kunnen aantonen of iemand permanent verblijft. Voor het verzamelen van bewijs kunnen gemeenten volgens de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) de volgende bronnen raadplegen:

- a. controle van registratiesystemen;
- b. controle van het opgegeven adres;
- c. waarnemingen ter plaatse;
- d. verklaringen van ondernemers;
- e. verklaringen van betrokkenen.

Opgemerkt wordt, dat bovengenoemde lijst niet uitputtend is. Gezien de complexiteit van het probleem moeten alle mogelijke gegevens worden aangewend in de bewijsvoering. Met name de feitelijke controle is hierbij van evident belang (VNG, 2004d).

Kortom, wanneer er sprake is van permanente bewoning moet er niet alleen naar een termijn gekeken worden dat men in een recreatiewoning verblijft. Even belangrijk is, of er naast de recreatie woning elders nog een hoofdverblijf vrij beschikbaar is. Mocht men niet beschikken over een vrij beschikbaar hoofdverblijf en men gebruikt de recreatie woning het hele jaar door, dan is er sprake van permanente bewoning van het recreatieverblijf.

## **2.4 Wanneer spreken we van een recreatiewoning?**

Het begrip 'recreatiewoning' is een raar fenomeen. Naast Nederland kent alleen Denemarken het onderscheid tussen gewone en recreatiewoningen (Voogd, 2003). Het is belangrijk om een duidelijk onderscheid te maken in recreatiewoningen en tweede woningen. Immers tweede woningen met een woonbestemming moeten worden uitgesloten ook al worden deze recreatief gebruikt. Om duidelijk te maken wat precies bedoeld wordt, zijn onderstaande definities weergegeven.

Definitie tweede woning:

*Een tweede woning is: "In alle gevallen een verblijf dat men door eigendom of anderszins min of meer permanent voor zichzelf beschikbaar heeft naast de hoofdwoning (eerste woning)" (CBS, 2004a).*

Definitie recreatiewoning:

*"Een tot bewoning bestemd gebouw dat voldoet aan alle criteria die gelden voor woningen, maar waarvoor daarnaast geldt dat de woning of voor vakantieoelinden is bestemd of gelegen is op een officieel voor recreatie aangewezen terrein" (CBS, 2004a).*

Er bestaat een overlap tussen recreatiewoningen en tweede woningen, maar recreatiewoningen die permanent in de verhuur zitten behoren niet tot de tweede woningen en tweede woningen zonder recreatieve bestemming behoren niet tot de recreatiewoningen. (Aykaç e.a., 2003).

De bestemming van de woning, alsmede het park (indien van toepassing) waarop de woning is gelegen is van cruciaal belang voor de classificatie recreatiewoning. Een verwarring betreft het onderscheid met chalets en stacaravans, dit zijn geen tweede woningen, maar tweede verblijven. Permanente bewoning van dit soort verblijven komt echter ook voor. Gebeurt dit op terreinen met de bestemming recreatie, dan is dit net als bij recreatiewoningen in strijd met de regels.

## **2.5 Wat zijn de veranderingen omtrent de bestemming?**

Woningen met een recreatiebestemming zijn in Nederland oorspronkelijk bedoeld om in te recreëren. Als 'recreatie' synoniem is voor 'ontspannen buiten werktijd', dan is het verschil tussen recreatiewoningen en 'gewone' woningen hoogstens op uiterlijke kenmerken te maken. Immers, in 'gewone' woningen ontspannen mensen door, ondermeer, televisie te kijken, naar muziek te luisteren, te lezen, te praten, eten en slapen. In recreatiewoningen ontspannen mensen ook door, inderdaad, televisie te kijken, naar muziek te luisteren, te lezen, praten, eten en slapen (Voogd, 2004a). Als er gekeken wordt naar de verschillen tussen een recreatiewoning en een woning met woonbestemming blijkt dat de woningen op grond van het feitelijk gebruik steeds willekeuriger wordt. Het handhaven van een verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen noemt Priemus 'een klassiek geval van het middel dat erger is dan de (veronderstelde) kwaal' (Priemus, 2003). De door sommige gemeenten gebruikte controlemethoden, die onvermijdelijk inbreuk doen op privacy en huisvrede, duiden volgens Priemus op slecht beleid en inadequate regelgeving. Mensen die officieel staan ingeschreven in een andere gemeente, dus met woonruimte elders, kunnen namelijk wel legaal in hun recreatiewoning verblijven. Het hele jaar door, want tijdslimiterende bepalingen in bestemmingsplannen zijn door de bestuursrechter ongeldig verklaard. Gemeenten boeken tot op heden alleen juridische successen bij mensen die om principiële redenen, of uit onwetendheid, nalaten deze 'truc' toe te passen (Voogd, 2004b).

Het beleid wat de regering voert is de laatste jaren sterk gewijzigd. In 2001 zei de toenmalig minister Pronk dat permanente bewoning een hoog verwerpelijke activiteit is van criminelen waartegen dringend opgetreden moet worden om 'om gewenste verstedelijking tegen te houden'. Tegenwoordig wil de minister de nieuw te bouwen recreatiewoningen gelijkstellen met de gewone woningen, waardoor het moeilijk is om in beschermde natuurgebieden nieuw

te gaan bouwen. Recreatiewoningen mogen nu alleen nog maar gebouwd worden als ze bedrijfsmatig geëxploiteerd kunnen worden. De exploitant moet erop toezien dat de woningen alleen voor recreatieve doeleinden worden gebruikt (Voogd, 2004a).

## **2.6 Leidt permanente bewoning tot verstedelijking van het landelijk gebied?**

Volgens de ministerie van VROM leidt permanente bewoning tot verstedelijking van het landelijk gebied. Door permanente bewoning ontstaat er verstedelijking in gebieden die daar niet voor zijn aangewezen. Vooral waar het gaat om buitengebieden (gebieden buiten de bebouwde kom) en natuurwaarden zal permanente bewoning niet toegestaan worden. De redenen die daarvoor gegeven worden hebben te maken met een eventuele toename van verkeer, geluidsoverlast en dergelijke.

Een vreemde redenering volgens Voogd. 'Een woning die het gehele jaar door wisselend wordt bewoond geeft geen verstedelijking, terwijl een woning die door hetzelfde huishouden wordt bewoond wel verstedelijking geeft' (Voogd, 2002).

In de praktijk lijkt het leiden tot verstedelijking meer te maken te hebben met de bouwvergunningen die zijn afgegeven door de gemeenten, dan door de bewoners die er willen wonen. Wat maakt het immers uit of een woning nu door een en hetzelfde gezin wordt bewoond of door verschillende gezinnen. Naar waarschijnlijkheid zal een gezin dat permanent woont ordentelijker omgaan met zijn directe omgeving dan iemand of een groep mensen die een dergelijke woning voor een periode huren om te gaan feesten. De recreatieparken zullen dit naar waarschijnlijkheid niet zo'n probleem vinden. Op een leuk en gezellig recreatiepark zullen de huisjes vaker verhuurd worden dan los liggende huisjes. Het probleem zit meer in het aantal woningen dat een gemeente per jaar nieuw mag bouwen. Wanneer er permanent gewoond mag worden in een recreatiewoning in een bepaalde gemeente, gaat dit ten koste van het aantal nieuw te mogen bouwen woningen en dat wil men liever niet in tijden van een gespannen woningmarkt. Anderzijds is het ook moeilijk te verdedigen dat in een gespannen woningmarkt er woningen zijn waar niet gewoond mag worden.

## **2.7 Effecten van permanente bewoning**

Het permanent bewonen van een recreatiewoning levert natuurlijk altijd bepaalde effecten op voor de directe omgeving. Bij de afweging van het maatschappelijke belang van handhaving van het verbod op permanente bewoning tegenover de belangen van de betrokken permanente bewoners spelen deze effecten een rol (MB-ALL, 2004).

Enkele positieve effecten die het gevolg kunnen zijn van permanente bewoning van recreatieverblijven.

-Als bewoners van een recreatiewoning zich hebben ingeschreven in de Gemeentelijke Basisadministratie van de gemeente waar de woning gelegen is, dan zorgt dat voor extra inkomsten uit het Gemeentefonds. Echter, veel bewoners van een recreatiewoning die een hoofverblijf elders hebben, staan niet ingeschreven in de GBA van de plaats van de

recreatiewoning, maar in de plaats van het zogenaamde hoofdverblijf. Immers dit kan bijdragen in de bewijslast om aan te tonen dat er niet permanent gewoond wordt.

-De bewoning van recreatiewoningen kan ruimte bieden voor de opvang van woningzoekenden. Om diverse redenen kan men (tijdelijk) een recreatiewoning bewonen. Bijvoorbeeld ter overbrugging van een bepaalde periode omdat men een huis aan het bouwen is. Dit blijft echter mogelijk maar wel voor een bepaalde periode.

-Continue aanwezigheid van bewoners op de recreatieterreinen kan vandalisme, inbraak en diefstal op de recreatieterreinen verminderen.

-Er kan een toename ontstaan van draagvlak voor maatschappelijke verenigingen. Doordat het aantal inwoners stijgt biedt dit meer draagvlak voor verenigingen en instellingen met een maatschappelijke functie.

Enkele negatieve effecten die het gevolg kunnen zijn van permanente bewoning van recreatieverblijven.

-Negatieve effecten voor de lokale economie. Toeristen en recreanten hebben een ander uitgave patroon dan permanente bewoners. Recreanten besteden in het algemeen meer dan permanente bewoners. Vooral de horecasector ondervindt negatieve gevolgen van permanente bewoning. Hierbij gaat het vooral om recreatieparken nabij horeca gelegenheden. Recreanten zullen sneller de horeca bezoeken dan permanente bewoners. Een andere visie op de lokale economie kan zijn wanneer er naar de bestedingen op een commercieel park gekeken wordt, wat ten goede komt voor de exploitant van het park en niet aan de lokale ondernemers. Dan mag geconcludeerd worden dat permanente bewoning een veel groter positief effect op de lokale economie heeft dan recreatieve bewoning (Voogd, 2003a).

-Er kunnen problemen ontstaan op parken tussen recreanten en permanente bewoners die sociaal van aard zijn. Hierbij te denken aan geluidsoverlast, verkeershinder enz.

-Nadelige gevolgen voor de zorg- en welzijnsinstellingen door permanente bewoning. Er zal een groter beslag gelegd worden op collectieve voorzieningen. Ook de algemene voorzieningen als verwijdering van het huishoudelijk afval, straatverlichting, wegverharding, gemeentereiniging. Wanneer de permanente bewoners niet ingeschreven staan in de GBA betalen zij hier geen bijdrage voor en komt dit volledig ten laste van de gemeente.

-Het vereiste voorzieningenniveau ontbreekt. Wanneer er steeds meer mensen permanent gaan wonen op de parken ontstaat er een ongeorganiseerde toestand. Er zijn geen stedenbouwkundige eisen ten behoeve van de inrichting van recreatieparken, deze zijn er wel voor gewone woonwijken.

-Er ontstaat onttrekking van de bestaande hoeveelheid recreatiewoningen. Hierdoor zal er vraag ontstaan naar recreatiewoningen wat kan leiden tot een grotere ruimteclaim in het buitengebied. Echter, er zijn veel recreatie woningen die een dermate hoge waarde vertegenwoordigen waardoor het vrijwel onmogelijk is om deze rendabel te kunnen verhuren. Het is dan ook niet juist dat, als deze betreffende woningen permanent bewoond worden, het tot onttrekking leidt van de bestaande hoeveelheid.



-Aantasting van het buitengebied. Het buitengebied is een publiek bezit waar iedereen in de gelegenheid moet zijn om vrij te recreëren, te ontspannen en van de natuur en landschap te genieten. Het gebruik van recreatieobjecten voor permanente bewoning staat haaks op deze doelstellingen (MB-ALL, 2004). De heer Voogd heeft een andere visie op dit argument. “Omdat hiermee de suggestie wordt gewekt dat recreatie woningen uitsluitend via ballotage worden verkocht aan een geselecteerd publiek. Gelet op de vele advertenties voor recreatiewoningen mag geconcludeerd worden dat iedereen hiervoor in aanmerking kan en kon komen” (Voogd, 2003a).

## **2.8 Is legalisering van permanente recreatiebewoning wel een goede optie?**

Om een eind te maken aan de problematiek rond de illegale bewoning van recreatiewoningen geeft de minister de gemeenten de optie om in sommige gevallen de bestemming te wijzigen. Hierbij gaat het om woningen met een recreatiebestemming, die op 31 oktober 2003 permanent werden bewoond, die straks ‘omgetoverd’ kunnen worden naar een woonbestemming. Dit is op zich een opmerkelijke oplossing omdat de regering een paar jaar geleden nog heel anders naar deze problematiek keek. Illegaal wonen werd als crimineel gezien. Nu wil de minister deze bewoners belonen door gemeenten de mogelijkheid te geven om de bestemming te veranderen. Deze maatregel kan bij veel mensen in het verkeerde keelgat schieten. Het is niet alleen zo dat mensen die altijd illegaal bezig zijn geweest nu beloond worden omdat zij in hun recreatie woning mogen blijven wonen. In veel gevallen is de waarde van een woning met recreatieve bestemming veel lager dan een zelfde soort woning met een woonbestemming. Dus ook financieel hebben deze bewoners er voordeel van.

Bij het veranderen van de bestemming komt nog een tweede probleem kijken, naast dat deze niet in beschermde natuurgebieden mogen liggen. Namelijk als een recreatiewoning een woonbestemming krijgt dan moet het gaan voldoen aan de in het Bouwbesluit geldende voorschriften omtrent de bouwkundige kwaliteit van de woning. Maar is dit wel reëel? *“Het grootste deel van de ‘gewone’ woningvoorraad voldoet immers ook niet aan de regels van het in 2001 gewijzigde Bouwbesluit! Een nadere specificatie van soepeler technische minimumvereisten voor permanent bewoonde recreatiewoningen is nodig”* (Voogd, 2004a).

Of legalisering nu de juiste optie is om een eind te maken aan de illegale bewoning is niet eenvoudig te beantwoorden. Het lijkt heel simpel dat door middel van dit eenmalig “generaal pardon” er in een keer en voor altijd een eind kan komen aan de permanente bewoning. Echter, om in aanmerking te komen voor zo’n bestemmingswijziging moet de recreatiewoning aan heel veel eisen voldoen. Dit wordt later in dit onderzoek behandeld. Ook de gemeente en provincie spelen een heel belangrijke rol. Zo kan het zijn dat de gemeente wel wil meewerken aan een bestemmingswijziging, maar dat de provincie dit tegenhoudt omdat het botst met het provinciaal beleid.

### **3 Hoe wil de minister van VROM een eind maken aan permanente bewoning**

#### **3.1 Inleiding**

In paragraaf 3.2 wordt beschreven hoe minister Dekker de gemeenten de mogelijkheid wil geven om een eind te maken aan permanente bewoning. In het bijzonder wordt de transformatie mogelijkheid besproken ofwel legalisering. Hierdoor kan een gemeente doormiddel van een bestemmingswijziging een recreatiewoning een ‘gewone’ woonbestemming geven. Vervolgens wordt aan de hand van jurisprudentie aangegeven op welke problemen de gemeenten kunnen stuiten.

In paragraaf 3.3 worden de beleidskeuzes die gemeenten hebben besproken.

In paragraaf 3.4 worden de instrumenten besproken die de gemeenten hebben om handhaving te vergemakkelijken.

In paragraaf 3.5 worden de mogelijkheden besproken die gemeenten hebben om de bewijslast rond te krijgen.

En tot slot in paragraaf 3.6 volgt de beleidslijnen die gemeenten kunnen volgen om een einde te maken aan de problematiek rond permanente bewoning.

#### **3.2 Hoe wil de minister een eind maken aan permanente bewoning en wat zijn de mogelijkheden voor de gemeenten**

Omdat er al jaren en nog steeds permanent in recreatiewoningen wordt gewoond en dit niet mag volgens de geldende bestemmingsplannen, krijgen gemeenten en provincies van de minister de ruimte om onder bepaalde voorwaarden de bestemming van woningen in bestemmingsplannen te wijzigen van ‘recreatiebestemming’ naar ‘woonbestemming’. Dit heeft minister Dekker aan alle gemeenten meegedeeld in een brief. Hierin geeft zij aan een eind te willen maken aan de langdurige problematiek omtrent permanente bewoning. In de brief ( M 207, Ministerie van VROM zie bijlage) worden de volgende uitgangspunten beschreven die mogelijkheden voor gemeenten kunnen bieden om door middel van een bestemmingstransformatie een eind te maken aan deze problematiek.

Het gaat om recreatiecomplexen die voldoen aan de volgende voorwaarden:

*Tabel 3.1 Voorwaarden voor transformatie. Bron: Ministerie van VROM 2004.*

- De complexen werden op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig bewoond.
- De complexen liggen niet in de belangrijke natuurgebieden (gebieden die deel uitmaken van de Ecologische Hoofdstructuur; gebieden die vallen onder de Vogel- en Habitatrichtlijnen of de natuurbeschermingswet; gebieden in Bufferzones; of de in de Nota Ruimte nog aan te wijzen (delen van) Nationale landschappen).
- De woningen op de complexen voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit en bewoning is niet in strijd met de milieuwetgeving.
- De complexen worden niet bedrijfsmatig geëxploiteerd.

Wanneer een wijziging van het bestemmingsplan niet mogelijk is of een gemeente daartoe niet bereid is, kan voor bestaande situaties een persoonsgebonden beschikking worden aangevraagd. Deze uitzondering is alleen van toepassing voor de betreffende woning. De beschikking kan niet worden overgedragen en vervalt op het moment dat de huidige bewoner verhuist of overlijdt. Echter, de minister geeft de gemeenten wel een verruiming in het beleid om zelf te bepalen of ze transformaties willen doorvoeren, maar het provinciale beleid waar de gemeenten zich aan moeten houden kan hier afwijzend tegenover staan. Zo is het mogelijk dat een gemeente wel een aantal woningen van bestemming wil wijzigen. Maar omdat het provinciale beleid hier tegen is, moeten gemeenten zich hier aan houden.

Voor de beoordeling van de aanvraag moet de gemeente een peildatum vaststellen om te kijken of de woning in aanmerking komt voor een beschikking. Deze peildatum kan bijvoorbeeld de dag zijn dat de gemeente actief is begonnen met handhaving. Mocht een gemeente nog niet zijn begonnen met handhaven, of hebben zij de bestrijding van permanente bewoning nooit als een prioriteit gezien, dan geldt de door het kabinet vastgestelde peildatum.

Het kabinet heeft de uiterste peildatum vastgesteld op 31 oktober 2003. Situaties van permanente bewoning die na deze datum ontstaan, komen niet in aanmerking voor de persoonsbeschikking.

Gemeenten krijgen tot 31 december de tijd om naar eigen inzicht invulling te geven aan het nieuwe beleid. Zij kunnen er ook voor kiezen het huidige beleid te handhaven. Als bewoners na deze datum nog geen duidelijkheid hebben, zal de minister van VROM een beslissing nemen (VROM, 2004d).

### **Het overgangsrecht**

In bovenstaande tabel 3.1 (Voorwaarden voor transformatie.) en de beleidsbrief (207) van de minister wordt alleen gesproken over recreatiecomplexen en wordt het overgangsrecht buiten beschouwing gelaten. Hier dient echter wel rekening mee gehouden te worden, omdat het mogelijk is dat iemand die enkele jaren permanent in een recreatiewoning woont, een beroep op het overgangsrecht van het ter plaatse geldende bestemmingsplan kan doen. Het hoeft hierbij dus niet alleen om recreatiecomplexen te gaan.

Op grond van het overgangsrecht mag in bepaalde gevallen ten tijde het van kracht worden van een nieuw bestemmingsplan bestaand illegaal gebruik onder het nieuwe bestemmingsplan worden voortgezet. Als sprake is van illegale bewoning gedurende een reeks van jaren, komt het voor dat in de tussentijd het bestemmingsplan wordt gewijzigd. Indien burgermeester en wethouders na de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan handhavend wensen op te treden, kunnen zij geconfronteerd worden met het beroep op het overgangsrecht. De stelling van de overtreder is dan dat het illegale gebruik door het overgangsrecht legaal gebruik is geworden (Lam, 2004).

Na aanleiding van een uitspraak omtrent het overgangsrecht (ABRvS, 19 februari 2003a) schrijft Mr. T.E.P.A. Lam dat de mogelijkheden voor overtreders van het verbod op permanente bewoning om met succes een beroep te doen op het overgangsrecht, door de uitspraak van 19 feb. 2003 aanzienlijk beperkt. Indien in het

nieuwe bestemmingsplan de bepalingen die gelden ten aanzien van zijn recreatiewoning noch de overgangsbepalingen worden gewijzigd, blijft de peildatum van het oude bestemmingsplan bepalend.

### **De toverformule**

Burgermeester en wethouders in Harderwijk werden geconfronteerd met een beroep op de Toverformule. De toverformule is een vrijstelling (ex artikel 15 WRO) op grond waarvan burgermeester en wethouders vrijstelling verlenen indien strikte toepassing van het gebruiksverbod leidt tot een beperking van het meest doelmatige gebruik, die niet door dringende redenen wordt gerechtvaardigd. Gesteld werd dat de permanente bewoning van recreatieverblijven met toepassing van de toverformule gelegaliseerd kon worden omdat zinnig gebruik conform de bestemming (het bedrijfsmatig exploiteren van een recreatieverblijf) objectief gezien niet meer mogelijk is. Dit beroep slaagt niet, de Afdeling overweegt:

*‘[dat] het college voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat dringende redenen zich tegen het verlenen van vrijstelling met toepassing van de Toverformule verzetten. Het college heeft erop gewezen dat het gemeentelijk beleid er op is gericht om recreatieve bestemming voor het onderhavige gebied te handhaven. Ook het rijks- en provinciaal beleid staat er tot op heden aan in de weg om de illegaal bewoonde recreatiewoningen positief te bestemmen’.*

Voor een beroep op de toverformule behoeven gemeentebesturen dus niet bevreesd te zijn (Lam, 2004).

### **Jurisprudentie op de door het ministerie van VROM gestelde voorwaarden**

De minister van VROM gaat er in bovenstaande vanuit dat de gemeenten zonder al te veel problemen handhavend kunnen optreden. De jurisprudentie laat echter zien dat de colleges van Burgermeester en Wethouders die gaan handhaven op veel problemen en verweren stuiten. Aan de hand van jurisprudentie zal een aantal van deze problemen nader worden beschreven.

Het belangrijkste uitgangspunt in deze is de bewijslast waarmee de gemeente moet komen. Als een gemeente een inventarisatie gaat maken van alle recreatiewoningen waar volgens hen permanent gewoond wordt, moet eerst de vraag beantwoord worden of het hier wel degelijk gaat om permanente bewoning. Wat permanente bewoning inhoudt is in het voorgaande al beschreven. Maar wanneer een gemeente een eind wil maken aan deze situatie zullen zij moeten aantonen dat men permanent in de recreatie woning woont. Pas wanneer er officieel is vastgesteld dat er sprake is van permanente bewoning kan een gemeente de bewoners aanschrijven.

Een inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie levert een vermoeden, maar is niet voldoende om te kunnen aantonen of er permanent gewoond wordt. Er zijn gemeenten die bewoners hebben aangeschreven waarna de bewoners zich lieten uitschrijven uit het betreffende bevolkingsregister voordat een beslissing op bezwaar was genomen. Hierdoor miste de gemeente een belangrijk stukje bewijslast. Om het bewijs van permanente bewoning mogelijk te maken mag een gemeente gebruikmaken van een particulier recherchebureau. Hier is enige commotie over geweest in de

gemeente Harderwijk. De gemeente van Harderwijk heeft gebruik gemaakt van een particulier recherchebureau om bewijs te verzamelen tegen de bewoners die ervan verdacht werden permanent in hun recreatiewoning te verblijven. De bewoners zijn tegen deze manier van bewijs verzamelen in beroep gegaan, dit mocht niet baten. Uiteindelijk heeft de president van de rechtbank besloten dat de gemeente Harderwijk op deze manier het bewijs wel rechtmatig heeft verkregen (Harderwijk, 2004). Dit is uiteindelijk een opmerkelijke maar juiste manier geweest van de gemeente Harderwijk om met deze problematiek om te gaan. Het is dan ook niet in strijd geweest met de Wet bescherming persoonsregistratie. En een beroep op onrechtmatig verkregen bewijs in het bestuursrecht is niet mogelijk omdat er geen rechtsregel is die dat verbiedt.

Kortom;

-Burgermeester en wethouder moeten in beginsel bewijzen dat er sprake is van permanente bewoning. Een inschrijving in de Gemeentelijke Basisadministratie levert een vermoeden op;

-de uitvoering van toezicht kan worden opgedragen aan particulieren (bijvoorbeeld aan werknemers van een recherchebureau);

-op de verzameling van gegevens is de Wet bescherming van persoonsgegevens van toepassing, maar wel beperkt;

-voor zover bewijs onrechtmatig wordt gekregen zal dit bewijs in het kader van een handhavingprocedure over het algemeen wel gebruikt mogen worden.

### **3.3 Beleidskeuzes voor de gemeenten**

De minister legt de verantwoordelijkheid met betrekking tot het persoonsgebonden gedogen en het eventueel wijzigen van de bestemming neer bij de gemeenten. Maar de voorwaarden die de minister aan legalisatie stelt zijn in eerste instantie bepalend. Daar waar mogelijk kunnen de gemeenten streven naar legalisatie van permanente bewoning. Hierbij kan een onderscheid gemaakt worden tussen enerzijds woningen en anderzijds stacaravans en chalets. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat de verantwoordelijkheid bij de gemeente ligt, maar de gemeente dient zich wel te houden aan het provinciale beleid.

#### **3.3.1 Legalisatie**

Voor stacaravans chalets kan legalisatie op voorhand worden uitgesloten omdat deze nimmer aan de eisen van het bouwbesluit voor woningen kunnen voldoen. Iets wat de minister als eis voor legalisatie stelt. Dit maakt de omzetting voor legalisatie voor stacaravans onmogelijk.

Voor de recreatiewoningen is dit niet uitgesloten. De gemeenten kunnen een inventarisatie maken van de aantallen recreatiewoningen die ten tijde van de peildatum (31 oktober 2003) permanent werden bewoond, en beoordelen of deze in aanmerking kunnen komen voor een

eventuele transformatie van recreatieve bestemming naar een woonbestemming. Uiteraard geldt ook hiervoor dat deze aan de eisen moeten voldoen die de minister stelt en dat de woningen moeten voldoen aan het bouwbesluit voor reguliere woningen. De recreatiewoning moet op een plek staan waar ook een normale woning mag staan. En de bewoning mag niet in strijd zijn met de milieuwetgeving. Ook mag de gemeente een bestemmingsplan wijzigen om de bestaande situatie te legaliseren. Het moet dan gaan om complexen van recreatiewoningen die op 31 oktober 2003 in grote mate werden bewoond, die niet liggen in waardevolle of kwetsbare gebieden en die niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd.

Bij de vraag of een bestemming kan worden gewijzigd krijgen de gemeenten ook nog te maken met de geluidszones en geluidscontouren. Binnen de geluidsbelaste gebieden gelden beperkingen voor de bebouwing- en gebruiksmogelijkheden. Een bestemmingsplan bevat voorschriften over bebouwingsmogelijkheden. Bouwwerken in strijd met een nieuw bestemmingsplan mogen blijven bestaan en gebruik dat in strijd is met de gebruiksvoorschriften mag, als het goed is, via een overgangsbepaling worden voortgezet. Deze grondgebruiker kan eventueel in de problemen komen als hij wil gaan (ver)bouwen, want dan moet dit conform het nieuwe bestemmingsplan gebeuren. Overtreding van de gebruiksvoorschriften van het nieuwe bestemmingsplan is dan een strafbaar feit, waartegen het gemeentebestuur met bestuursdwang kan optreden (Voogd, 2001). De aanwezigheid van geluidszones en geluidscontouren heeft tot gevolg dat legalisatie van de permanente bewoning van recreatiewoningen niet mogelijk is als deze binnen de in het bestemmingsplan Buitengebied vastgestelde zones en contouren vallen.

### **3.3.2 Persoonsgebonden gedoogbeschikking**

Als een wijziging van de bestemming niet mogelijk is, of wanneer de gemeente hieraan niet wil meewerken, dan kan de gemeente overgaan tot persoonsgebonden gedoog. Het rijksbeleid biedt de gemeenten de mogelijkheid om persoonsgebonden gedoogbeschikkingen af te geven aan bewoners van recreatiewoningen die de recreatiewoning als hoofdverblijf gebruikten voor de peildatum van 31 oktober 2003. De voorwaarden die minister Dekker in haar brief (M 207) stelt is dat het object moet voldoen aan de eisen die het bouwbesluit stelt aan reguliere woningen. Dit zou ertoe leiden dat een persoonsgebonden gedoogbeschikking in veel gevallen om deze reden niet kan worden afgegeven. In de gevallen dat er wel een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt afgegeven, zodat de bewoners in hun recreatiewoning kunnen blijven wonen, zal duidelijk moeten zijn dat deze niet alleen persoonsgebonden is, maar ook aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt als de bewoner verhuist of overlijdt. Na expiratie van deze persoonsgebonden beschikking dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven. Dit betekent dat de woning weer gewoon een vakantiewoning is en dat blijft.

### **3.3.3 Handhaven**

Wanneer legalisatie door bestemmingswijziging niet mogelijk is of iemand komt niet in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking, dan dient de gemeente actief te gaan handhaven. Dit betekent dat de gemeente een procedure moet starten om een eind te maken aan de illegale toestand van permanente bewoning. De gemeente moet in beginsel aantonen dat iemand illegaal zijn recreatiewoning bewoont voordat er dwangmiddelen ingezet

kunnen worden. In paragraaf 3.4 en 3.5 worden de instrumenten die een gemeente heeft om handhaving te vergemakkelijken en de bewijslast nader toegelicht.

### Peildatum van het handhavingsbeleid

De gemeenten moeten bij het opstellen van het handhavingsbeleid rekening houden met de bestaande gevallen van permanente bewoning. In het voorgaande is al beschreven dat het persoonsgebonden gedogen voor de minister de aangewezen weg is. Om te kunnen beoordelen welke situaties als bestaand kunnen worden geclassificeerd dient de gemeente een pijldatum vast te stellen. Deze pijldatum moet als het ijkpunt worden beschouwd bij de handhaving van het verbod op permanente bewoning. Aan de hand van deze vastgestelde datum is het voor een ieder duidelijk wanneer er sprake is van illegale bewoning en kan de gemeente ook streng optreden bij overtredingen.

De keuze van de pijldatum kunnen de gemeenten in beginsel zelf bepalen. Het kan voorkomen dat een gemeente al reeds eerder is begonnen met een handhavingsbeleid en een pijldatum heeft vastgesteld. Dan blijft deze pijldatum gelden. Mocht een gemeente dit nog niet hebben gedaan, dan geldt de datum die de minister in haar brief (m 207) heeft vermeld. Namelijk 31 oktober 2003.

In onderstaand tabel 3.2 wordt nogmaals de beleidskeuze, die de gemeenten hebben, weergegeven. Hierbij moet opgemerkt worden dat het wel uiteindelijk de gemeente is die kiest voor legalisatie of het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Het kan in veel gevallen echter wel strijdig zijn met het provinciaal beleid. Met andere woorden, ook al voldoet een recreatiewoning aan de genoemde eisen voor een bestemmingstransformatie, dan kan er afwijzend gereageerd worden en kan er alsnog een persoonsgebonden beschikking worden afgegeven.

*Tabel 3.2 Beleidskeuze voor gemeenten.*

Legalisatie *	Persoonsgebonden beschikking	Handhaven
<ul style="list-style-type: none"> <li>● Bewoond voor 31 oktober '03.</li> <li>● Moet voldoen aan het bouwbesluit.</li> <li>● Niet in waardevolle of kwetsbare gebieden.</li> <li>● Niet in strijd met de milieuwetgeving.</li> <li>● Niet bedrijfsmatig geëxploiteerd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Bewoond voor 31 oktober '03.</li> <li>● Moet voldoen aan het bouwbesluit.</li> <li>● Objectgebonden en eindigt als de bewoner overlijdt.</li> <li>● Na afloop beschikking weer gewone vakantiewoning</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Voor situaties na 31 oktober '03.</li> <li>● Geen bestemmingswijziging mogelijk en komt niet in aanmerking voor een persoonsgebonden beschikking.</li> <li>● Gemeente dient handhaving procedure op te starten.</li> </ul>
<p>* Wanneer aan alle eisen voldaan is, is het <b>niet</b> vanzelfsprekend dat er legalisatie plaats vindt. Het is uiteindelijk aan de betreffende gemeente te bepalen. Ook kan legalisatie strijdig zijn met het provinciale beleid.</p>		

### 3.3.4 Interpretatie Bouwbesluit

Sinds 1 januari 2003 is het nieuwe Bouwbesluit van kracht gegaan. Het nieuwe Bouwbesluit maakt deel uit van veel omvattende bouwregelgeving en is een algemene maatregel van bestuur waarmee de Kroon invulling heeft gegeven aan artikel 2 van de woningwet. Het

Bouwbesluit 2003 bevat technische voorschriften, ondermeer uit oogpunt van veiligheid en gezondheid. Ook zijn gebruiksfuncties omschreven zoals het onderscheid tussen een recreatie- en woonfunctie. De feitelijke gebruiksfuncties zijn bepalend voor de vraag welke voorschriften van het Bouwbesluit van toepassing zijn. Wanneer een recreatiewoning permanent bewoond wordt zal de recreatiewoning dus moeten voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit stelt aan een woonfunctie. Op grond van artikel 14 van de woningwet zal het college, van de betreffende gemeente, de bewoners moeten aanschrijven tot het treffen van voorzieningen die nodig zijn om het bouwwerk aan die voorschriften te laten voldoen.

Omdat de minister als eis stelt dat een recreatiewoning die in aanmerking kan komen voor een persoonsgebonden beschikking of een transformatie moet voldoen aan het Bouwbesluit, moet gekeken worden hoe er met deze regelgeving wordt omgegaan. Een woning toetsen aan alle voorschriften kan niet, want dan zou geen één woning van voor 2003 hiervoor in aanmerking kunnen komen omdat de regelgeving voortdurend veranderd.

Op 17 november 2004 stuurde de minister een aanvullende beleidsbrief met als onderwerp 'Nadere verduidelijking beleid recreatiewoningen' (kenmerk m307) aan alle gemeenten. Deze brief geeft duidelijkheid omtrent de verschillende interpretaties ten aanzien van het voldoen aan het Bouwbesluit. Hierin geeft de minister aan dat zij zich kan voorstellen dat een gemeente op grond van een zorgvuldige afweging in specifieke en concrete gevallen een persoonsgebonden beschikking afgeeft die op onderdelen niet strikt voldoet aan de eisen van het Bouwbesluit 2003. Hierbij legt de minister de verantwoordelijkheid bij de gemeente, maar er mag geen onaanvaardbare inbreuk worden gemaakt op een adequaat veiligheids- en gezondheidsniveau van de bewoners en gebruikers. Bovendien moet de woning voldoen aan de milieuwetgeving. Met andere woorden, de minister laat voor dit gedogen op specifieke onderdelen nadrukkelijk de verantwoordelijkheid bij de gemeente mits er geen onaanvaardbare risico's worden genomen ten aanzien van de gezondheid en veiligheid van de bewoner.

Voor de duidelijkheid, bovenstaande geldt alleen voor de gevallen waar een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt afgegeven. Bij de gevallen waar een transformatie van een recreatieve- naar woonbestemming aan de orde is, blijft het beleid ongewijzigd en geldt dus dat de recreatiewoning moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan een bestaande woonfunctie. Indien er bouwwerkzaamheden moeten worden verricht om de woning aan de eisen te laten voldoen, geldt dat op deze bouwwerkzaamheden de nieuwbouwvoorschriften voor woonfuncties van toepassing zijn. In het kader van de te verlenen bouwvergunning kan op grond van artikel 1.11 van het Bouwbesluit 2003 wel ontheffing worden verleend van de nieuwbouwvoorschriften.

### **Wie moet aantonen dat een woning voldoet aan het Bouwbesluit?**

De bewoners van recreatiewoningen die voor een transformatie in aanmerking (willen) komen moeten met een onafhankelijk bouwkundig rapport aantonen dat hun woning voldoet aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt. Dit betekent dat de woning volledig moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit 2003 stelt voor bestaande bouw. Wanneer de woning hier niet aan voldoet moeten er aanpassingen worden verricht.

Voor de bewoners die in aanmerking komen voor een persoonsgebonden beschikking gaat het iets soepeler. De bewoners moeten aantonen in een onafhankelijk bouwkundig rapport dat hun woonverblijf voldoet aan de belangrijkste voorschriften. Dit zijn de brandveiligheid en



ventilatie, in mindere mate telt ook de hoogtemaat van het object. Aan het hoogte criterium kan ontheffing worden verleend, gemeenten doen geen concessies aan de veiligheidsaspecten.

### **3.4 Welke instrumenten hebben de gemeenten om de handhaving te vergemakkelijken**

Bij de bestrijding van permanente bewoning hebben de gemeenten een aantal instrumenten die zij kunnen inzetten. Deze instrumenten kunnen de handhaving vergemakkelijken. Het gaat hier om het bestemmingsplan, vergunningen op grond van de wet openluchtrecreatie, de gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, bouwvergunning en het nachtregister. Deze instrumenten worden hieronder nader toegelicht.

#### **Het bestemmingsplan**

Het bestemmingsplan is het belangrijkste instrument dat een gemeente heeft voor de aanpak van illegale bewoning. In het bestemmingsplan wordt expliciet aangegeven wat waar mag. Het vormt juridische uitgangspunten voor de aanpak van permanente bewoning. Om een bestemmingsplan een goed instrument te laten zijn om permanente bewoning aan te pakken, is het noodzakelijk dat er een heldere omschrijving van de bestemming en de gebruiksvoorschriften ten grondslag liggen.

Indien er in strijd met de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan wordt gehandeld kan de gemeente hiertegen handhavend optreden. In het Staatsblad van het Koninkrijk der Nederlanden, verschenen op 9 september 2004, werd door minister Donner van Justitie en minister Dekker van VROM een nieuwe wet aangekondigd die op 13 september 2004 in werking is getreden. Uitgangspunt van deze nieuwe wet is dat overtredingen van het bestemmingsplan nu strenger kan worden bestraft. Strijdigheden met het bestemmingsplan vallen nu onder het Economisch strafrecht, waardoor er bij overtreding een boete kan worden opgelegd die afhankelijk is van het voordeel dat de verdachte genoten heeft. Met andere woorden; als men goedkoop woont in een recreatie woning, is het nu mogelijk op een boete op te leggen bij overtreding die gebaseerd is op het economische voordeel dat men tijdens de illegale bewoning heeft genoten (VROM, 2004d).

#### **Vergunningen op grond van de wet openluchtrecreatie**

Een exploitant van een recreatiepark kan op grond van de WOR mede verantwoordelijk gemaakt worden voor het tegengaan van permanente bewoning op zijn terrein. Bij aanvraag van de vergunningen dient de exploitant een reglement te overleggen dat voorwaarden bevat met betrekking tot het gebruik van het recreatieobject. Indien een reglement niet voldoet kan een vergunning worden geweigerd. Als een exploitant niet weet te verhinderen dat er permanent op een recreatie terrein wordt gewoond heeft de gemeente de mogelijkheid de vergunning (deels) in te trekken. Intrekking leidt dan feitelijk tot sluiting van het terrein.

#### **Gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens**

Volgens het reglement van de Gemeentelijke Basisadministratie moet men ingeschreven staan in de basisadministratie van de plaats waar men feitelijk woont. Maar volgens de Wet GBA mag een gemeente geen inschrijving weigeren als het om een recreatiewoning gaat. Het uitgangspunt is dat alleen gegevens worden geregistreerd die een feitelijke weergave zijn van

de persoonlijke omstandigheden van de ingeschrevene (GBA, 2004). Uit jurisprudentie blijkt dat aan de inschrijving grote waarde wordt toegekend als het gaat om de bewijsvoering dat iemand permanent in een recreatiewoning woont (ABRS, 2003b). Wanneer men staat ingeschreven op het adres van een recreatiewoning mag de gemeente er vanuit gaan dat dit juist is. Een GBA inschrijving samen met controles van een recherchebedrijf maken voldoende aannemelijk dat iemand permanent in de recreatiewoning verblijft. Indien men zich laat inschrijven op het adres van een recreatiewoning betekent dit niet dat de gemeente toestemming geeft, ook al wordt er bij inschrijving niet gewezen op een verbod van permanente bewoning.

### **Bouwvergunning**

Het instrument van de bouwvergunning kan ook gebruikt worden om permanente bewoning tegen te gaan. Bij de aanvraag van een bouwvergunning moet deze getoetst worden aan de gebruiksvoorschriften van het bestemmingsplan. Dit betekent dat een bouwvergunning moet worden geweigerd als het beoogde gebruik van het bouwwerk gericht is op permanente bewoning. Bij verstrekking van een bouwvergunning op een recreatieterrein zal het beoogde gebruik expliciet worden getoetst. Indien er enige aanleiding bestaat om te veronderstellen dat er permanent zal worden gaan gewoond, is dit in strijd met de bestemming en kan de vergunning worden ingetrokken.

### **Nachtregister**

Op grond van art. 438 van het Wetboek van Strafrecht is iedere ondernemer die een nachtverblijf verschaft verplicht om een register bij te houden. Dit is alleen van toepassing op parken die recreatieve doeleinden tot uitgangspunt hebben. Van dit artikel kunnen gemeenten gebruikmaken om permanente bewoning op te sporen. Wel dient een exploitant van een park dan daadwerkelijk elke nacht bij te houden wie er op het park verblijft. Dit kan de bewijsvoering van permanente bewoning vergemakkelijken.

## **3.5 De bewijslast**

Het is moeilijk voor gemeenten om de bewijslast rond te krijgen of iemand permanent in een recreatiewoning verblijft. Volgens het Nederlandse recht moeten de gemeenten bewijzen dat iemand permanent in een recreatiewoning verblijft en hoeft iemand die zijn recreatiewoning bewoont niet te bewijzen dat hij of zij er niet permanent woont (Handhavingsbeleid, 2004). Er zijn enkele gemeenten, die lid zijn van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), die reeds een aantal jaren een pakket van maatregelen hebben doorgevoerd; in de sfeer van bestemmingsplan, vaststelling van de peildatum, publicatie van nieuw beleid, uitbreiding van de ambtelijke capaciteit en uitbesteding van de feitelijke controlewerkzaamheden aan een extern bureau. Bestuurlijk vonden deze gemeenten het noodzakelijk deze problematiek aan te pakken, aangezien het naar schatting om honderden woningen gaat. Maar een eind maken lukte tot op heden niet. Zodra een gemeente dacht voldoende bewijs te hebben tegen een illegale bewoner, liet deze zich ergens anders inschrijven en kon men weer opnieuw beginnen met het verzamelen van bewijs.

Om als gemeente succesvol een eind te maken aan deze onrechtmatige bewoning zijn er veel gemeenten die pleiten voor een omgekeerde bewijslast. Met andere woorden, de bewoners moeten maar aantonen dat zij de recreatiewoning niet permanent bewonen. Op deze manier

kan een gemeente sneller een handhavingsbeleid doorvoeren en kost het ze veel minder tijd en geld om bewijzen te verzamelen. Dit is tot op heden nog niet gebeurd. Volgens de Vereniging Nederlandse Gemeenten zal zonder deze maatregel het niet mogelijk zijn om de minister duidelijkheid te geven binnen de door haar gestelde termijn.

Omdat de minister uiterlijk voor 31 december 2004 duidelijkheid wil hebben, zijn er veel gemeenten die feiten en omstandigheden moeten verzamelen die de conclusie rechtvaardigen dat iemand permanent in een recreatiewoning verblijft. Om voldoende bewijs te verzamelen kunnen de gemeenten gebruikmaken van de gegevens uit de volgende bronnen:

*Tabel 3.3 te raadplegen bronnen t.b.v. het verzamelen van de bewijslast*

- Informatie uit de gemeentelijke basisadministratie.
- Waarneming ter plaatse.
- Informatie van de belastingdienst.
- Informatie uit de leerplichtadministratie/registratie.
- Registratie gemeentelijke belastingen van de eigen en andere gemeente.
- Openbare bestanden.
- Gegevens uit het kadaster.
- Gegevens uit de kentekenregistratie (RDW).
- Verklaring van de exploitanten van parken.
- Verklaringen van betrokkenen.
- Gegevens van energie-, waterleiding- en telefoonbedrijven.

Kortom; voor de gemeenten is het heel moeilijk en kost het veel tijd en geld om aan te kunnen tonen dat iemand permanent in een recreatiewoning verblijft. De tijd die de gemeenten hebben om de minister duidelijkheid te geven is veel te kort. Om tot een snelle oplossing te komen dient de bewijslast te worden omgedraaid zodat de gemeenten niet eeuwig bezig zijn met het verzamelen van bewijs.

### **3.6 Beleidslijn permanente bewoning**

Om beleid te voeren en een eind te kunnen maken aan de permanente bewoning moeten de gemeenten eerst een inventarisatie maken van de recreatiegebieden waar sprake is (of wordt vermoed) van permanente bewoning. Vervolgens moet de gemeente kunnen aantonen dat iemand permanent in een recreatiewoning verblijft. Eén van de aanwijzingen die de gemeente daarvoor kan gebruiken is informatie uit de gemeentelijke basisadministratie. De overige mogelijkheden die de gemeenten kunnen gebruiken omtrent het verzamelen van bewijslast is in paragraaf 3.5 uitvoerig beschreven.

Mocht over het voorgaande duidelijkheid zijn, dan wordt er gekeken of de betreffende woningen in de zogenaamde ‘kwetsbare of waardevolle’ gebieden ligt. Dit betekent dat er gekeken wordt of het gaat om een Ecologische Hoofdstructuur, Vogel- en Habitat richtlijngebieden, Natuurbeschermingsgebieden, Bufferzone en de in de Nota Ruimte bepaalde Nationale landschappen. (Deze gebieden komen dus niet in aanmerking voor transformatie).

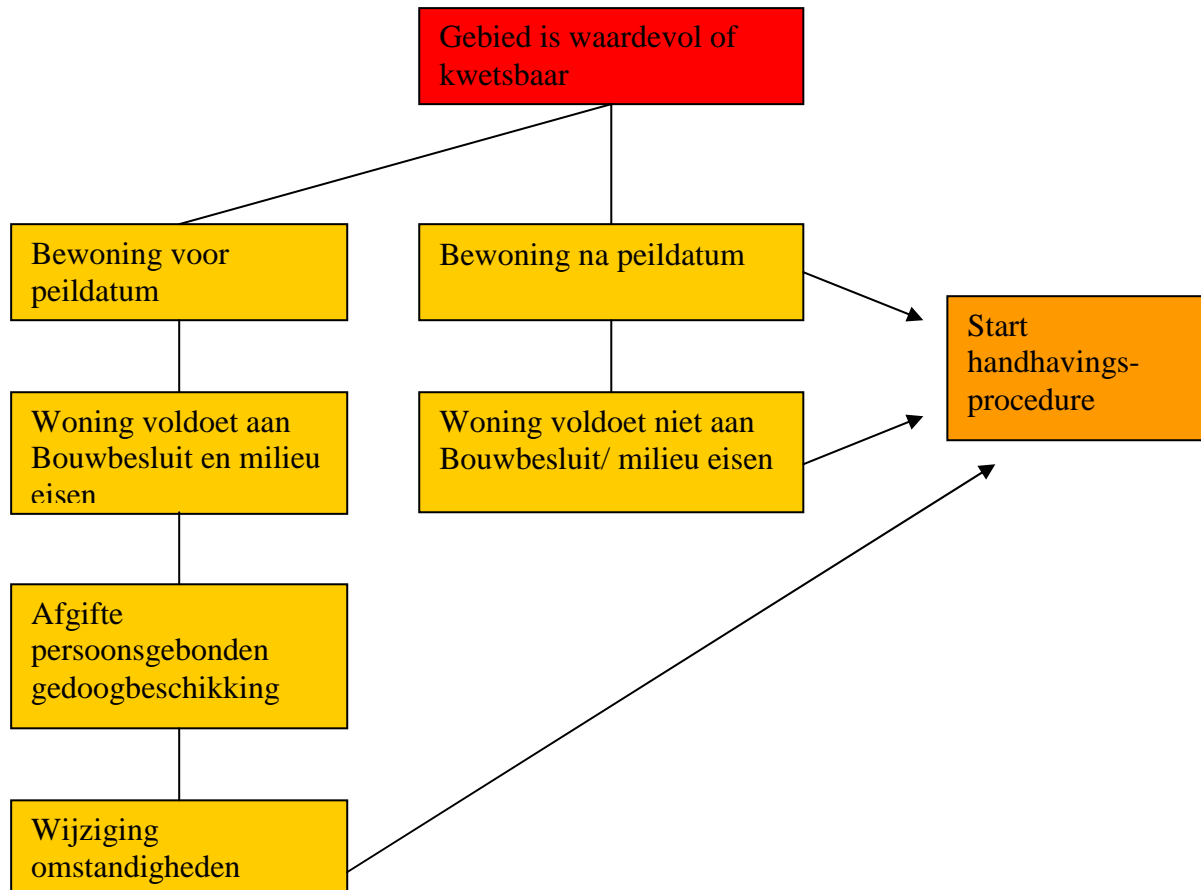
Er kunnen twee verschillende beleidlijnen ontstaan.

- 1) voor gebieden die waardevol of kwetsbaar zijn.
- 2) voor gebieden die *niet* waardevol of kwetsbaar zijn.

### 1) Gebieden die waardevol of kwetsbaar zijn

Recreatiewoningen die gelegen zijn in gebieden die waardevol of kwetsbaar zijn komen niet in aanmerking voor een transformatie van recreatiebestemming naar een woonbestemming. Voor deze zijn er twee mogelijkheden. Er kan een persoonsgebonden beschikking worden afgegeven, of er dient een handhavingprocedure te worden gestart. De persoonsgebonden beschikking kan alleen worden afgegeven als de bewoning is vastgesteld voor de peildatum van 31 oktober 2003 of een eerdere peildatum indien de betreffende gemeente dit al had vastgesteld. Als de bewoning na deze peildatum is gestart dient er direct overgegaan te worden tot handhaving, dossieropbouw (verzamelen bewijs) en bestuurlijke sancties. Om in aanmerking te komen voor een persoonsgebonden beschikking dient de woning te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit en mag de woning niet in strijd zijn met de milieuwetgeving. De persoonsgebonden beschikking vervalt als men verhuist of overlijdt, of in nadere gevallen als de gemeente het beleid verandert, waarna er tot handhaving overgegaan kan worden. Onderstaand schema, figuur 3.4, geeft een weergave van de beleidlijn.

Figuur 3.4 Schema beleidlijn voor gebieden die waardevol of kwetsbaar zijn. Informatie gebruikt in schema afkomstig van: ( VNG, 2004e).

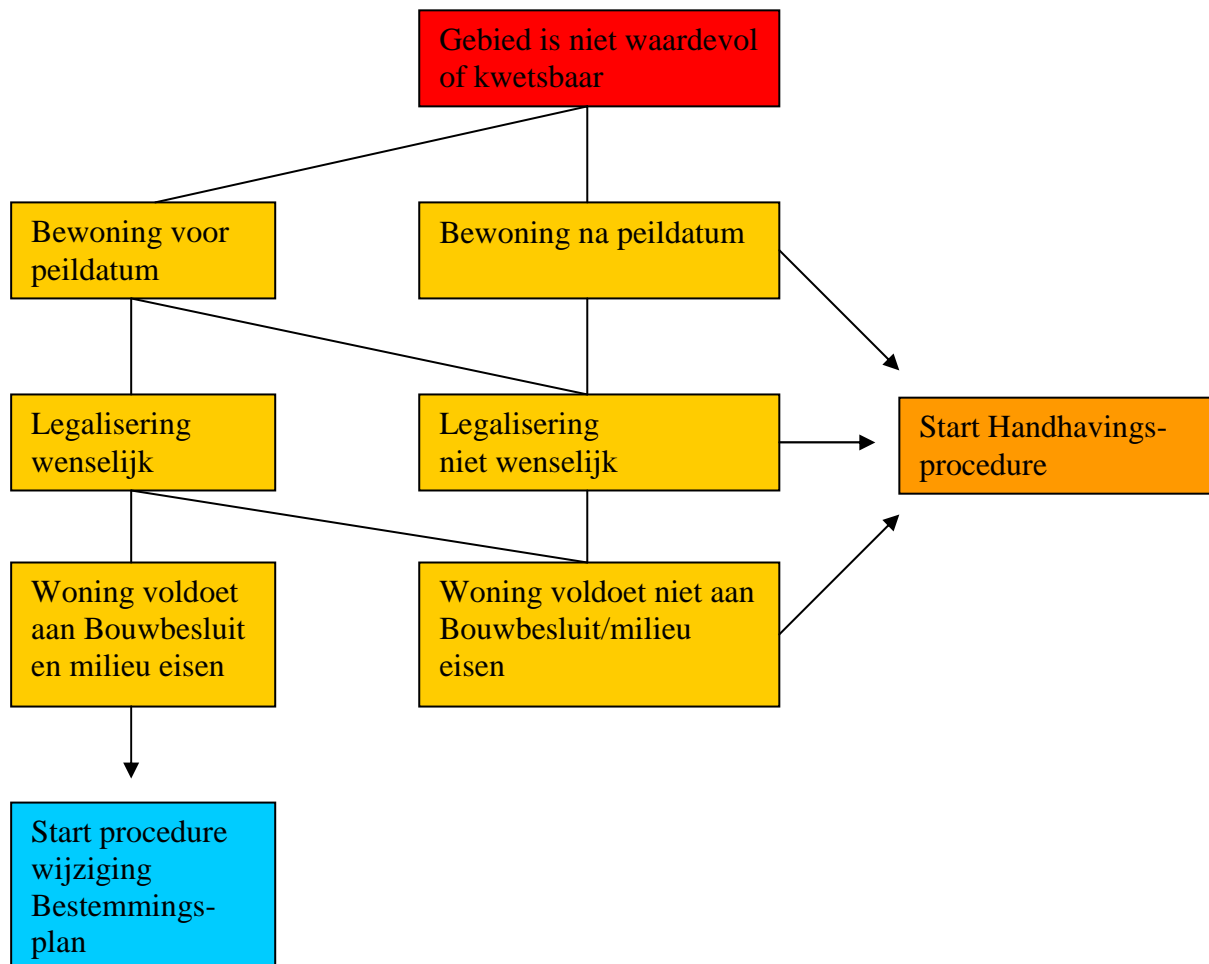


## 2) Gebieden die *niet* waardevol of kwetsbaar zijn

Indien een recreatiewoning niet is gelegen in een waardevol of kwetsbaar gebied kan een gemeente er voor kiezen om de bestemming te veranderen. Van een recreatieve bestemming naar een woonbestemming. Dit is beleidsafhankelijk en wordt mede bepaald door lokaal en provinciaal beleid over kwetsbare gebieden.

Indien transformatie niet wenselijk is kan worden overgegaan tot een handhavingprocedure. Is transformatie wel wenselijk dan dient de woning te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit en waarvan de bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving. Onderstaand schema, figuur 3.5, geeft een weergave van de beleidslijn.

Figuur 3.5 Schema beleidslijn voor gebieden die *niet* waardevol of kwetsbaar zijn. Informatie gebruikt in schema afkomstig van: ( VNG, 2004e).



## 4 Het huidige beleid

### 4.1 Inleiding

De nieuwe Nota Ruimte streeft naar meer decentralisatie. Met andere woorden; de gemeenten krijgen meer bevoegdheden. Zo ook met betrekking tot het beleid op de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven. Gemeenten en provincies krijgen meer ruimte om recreatiecomplexen in bepaalde gebieden een woonbestemming te geven. Met dit voorstel wil de minister van VROM een oplossing bieden voor de problematiek rond permanente bewoning van recreatiewoningen. Om probleem situaties in de toekomst te voorkomen wordt ingezet op een actief handhavingbeleid. Echter, de gemeenten kunnen hun eigen gang gaan wat leidt tot gemeentelijke verschillen in beleid, verschil in acceptatie en uitvoering.

### 4.2 De nieuwe Nota Ruimte

Op 27 april 2004 is de nieuwe Nota Ruimte aangeboden aan de tweede kamer. Daarin is het nationaal ruimtelijk beleid vastgelegd tot 2020, met een doorkijk tot 2030. Deze nieuwe Nota Ruimte is een samenvoeging van alle afzonderlijke nota's over ruimtelijk beleid. De nota kiest voor ontwikkeling in plaats van ordening en voor meer ruimte voor woningbouw, ook in het landelijk gebied. De essentie van deze nota luidt; *decentraal wat kan, centraal wat moet*. De nota is een kabinetsstandpunt van de Planologische Kern Beslissing (PKB) Nationaal Ruimtelijke Beleid en bundelt de beleidsvoornemens Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening, deze is nooit van kracht gegaan, en het Tweede Structuurschema Groene Ruimte (SGR2). De Nota Ruimte is opgesteld en voorbereid door de ministeries van VenW, LNV en EZ, onder leiding van minister Dekker van VROM. De nota vervangt de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX), de actualisering daarvan en het Structuurschema Groene Ruimte (Pflug, 2004).

Waar het in de Vijfde Nota genoemde rode en groene contouren beleid veel kritiek kreeg omdat het als belemmering werd gezien en te weinig ruimte zou laten voor beleidsbeslissingen op provinciaal en gemeentelijk niveau. Heeft de Nota Ruimte van minister Dekker geen rode en groene contouren, maar wel een aankondiging dat het rijk het aantal regels vermindert dat aan anderen wordt opgelegd. Het kabinet nodigt centrale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers nadrukkelijk uit mee te denken en mee te doen om te komen tot gebiedsgerichte en breed gedragen regionale en lokale visievorming en beleidsvoering. De provincies krijgen daarin een sterke regisserende rol toegedacht (VROM, 2005e).

Wel heeft het rijk een Ruimtelijke Hoofdstructuur aangewezen waarvoor zij extra verantwoordelijkheid draagt, hetzij sturend, hetzij (mede)financierend, hetzij uitvoerend (Nota Ruimte). Tot de Hoofdstructuur behoren onder andere de zes stedelijke netwerken, de grote verkeersnetwerken en ongeveer 25 nationale landschappen. Het gaat dus om complexe gebieden die structurerend of sturend zijn en complexe of kostbare opgaven met zich meebrengen die rijksbemoeyenis vergen. De nationale landschappen zijn gebieden met internationaal zeldzame en nationaal kenmerkende kwaliteiten op landschappelijk, cultuurhistorisch en natuurlijk gebied.

Ook zet de nieuwe Nota Ruime de deuren open voor ‘nieuwe clusters van bebouwing buiten’. Hiermee wordt bedoeld op de mogelijkheid van nieuwbouw in het landelijkgebied in de vorm van nieuwe landgoederen, die weer geld kunnen opbrengen voor de aanleg van recreatie- of natuurgebieden (‘rood voor groen’) of voor het scheppen van waterbergingsruimte (‘rood voor blauw’) (Nota Ruimte, 2004b). Ook krijgen de gemeenten voldoende ruimte geboden om woningen te bouwen om hun eigen bevolkingsgroei te kunnen opvangen.

De belangrijkste doelen van de nieuwe nota is ruimte te scheppen voor de verschillende ruimtelijke functies. Dit is te onderscheiden in vier belangrijke hoofddoelen, namelijk de versterking van de internationale concurrentie positie van Nederland, krachtige steden en een vitaal platteland, borging en ontwikkeling van belangrijke (inter)nationale ruimtelijke waarden en als laatste de borging van veiligheid. De nota geeft duidelijkheid over welke waarden tenminste gegarandeerd moeten worden, de basiskwaliteit daarvan en voor welke ruimtelijke structuren het rijk een grote verantwoordelijkheid heeft. Met de basiskwaliteit wordt aangegeven wat de minimum norm is voor plannen die op andere overheidsniveaus worden uitgevoerd (Nota Ruimte, 2005b).

Nieuw in het ruimtelijke beleid is de saldobenadering. De saldobenadering houdt in dat er ruimte wordt geboden aan ruimtelijke ontwikkeling in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS), zoals uitbreiding van recreatie terreinen, mits in samenhang daarmee plannen worden uitgevoerd die de kwaliteit of kwantiteit van de EHS per saldo vergroten. De voorwaarde voor toepassing van de saldobenadering is dus dat er natuurwinst optreedt. Het sterke punt bij saldobenadering is dat verschillende partijen baat hebben bij het oplossen van problemen. Zo kunnen knelpunten, zoals aanwezigheid van een recreatieterrein op een ongewenste locatie in een natuurgebied, wellicht soepel worden opgelost omdat zowel natuurbeschermers als recreatieondernemers daarbij gebaat zijn. Natuurbeschermers, omdat een hinderlijke activiteit naar een minder kwetsbare locatie verdwijnt en een recreatieondernemer omdat hij daarmee toestemming kan krijgen voor een uitbreiding van zijn bedrijf, terwijl dat op de oude locatie van zijn bedrijf, op grond van het bestemmingsregime, niet mogelijk is (Dirkx et al., 2004).

### **4.3 Huidig beleid Europa, rijk, provincie en gemeente**

Op Europees niveau wordt net als op de het rijksbeleid aandacht besteed aan permanente bewoning van recreatieterreinen. Per niveau wordt beschreven hoe het huidige beleid is en hoe het op de verschillende niveaus wordt aangepakt.

#### **Europees beleid**

De Europese Unie heeft geen wetgeving omtrent permanente bewoning van recreatieverblijven. Alle lidstaten mogen hun eigen ruimtelijk beleid voeren. Omdat de meeste Europese lidstaten niet te kampen hebben met schaarste aan ruimte, hebben deze nooit echt problemen ondervonden op het gebied van permanente bewoning. In Nederland zijn de recreatieverblijven heel nauwkeurig weergegeven in de bestemmingsplannen. In andere Europese landen worden recreatieverblijven gelijkgesteld aan gewone woningen.

“In het buitenland is nauwelijks uit te leggen dat burgers vanwege een kunstmatige bestemming uit hun eigen woning worden gezet” (Franken, 2004). Van alle lidstaten is Nederland het land met het grootst aantal recreatiewoningen per hoofd van de bevolking. Het is een land met een schrijnend tekort aan woningen, maar wonen in een woning die toevallig een verkeerde bestemming heeft mag niet. Om deze reden heeft de Belangen Vereniging Vrij

Wonen (BVVW) bij het Europees parlement geprobeerd om de bestemmingsplannen buiten toepassing te laten verklaren omdat dit in strijd is met artikel 1 van het eerste protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Gesteld werd dat de beperking ten aanzien van het gebruik van de recreatiewoning zou zijn aan te merken als aantasting van het recht op ongestoord genot van het eigendom. De afdeling heeft een dergelijk beroep niet gehonoreerd (BVVW, 2005).

## **Rijksbeleid**

Net als in de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) blijft permanente bewoning van recreatieverblijven in de huidige Nota Ruimte verboden. Vooruitlopend op deze nieuwe nota heeft de minister van VROM middels een brief (M207, 10 oktober 2003, zie bijlage) aan gemeenten en provincies haar standpunt duidelijk gemaakt omtrent het beëindigen van de problematiek rond permanente bewoning. Er moet duidelijkheid komen voor de burger en de gemeenten. De inhoud van deze brief wordt bevestigd in de Nota Ruimte (zie Nota Ruimte). De nieuwe nota geeft de gemeenten en provincies meer ruimte voor woningen in het buitengebied zolang deze niet in de nota als kwetsbaar of waardevol worden aangemerkt. Het gaat hier niet alleen om de mogelijkheid tot het plegen van nieuw te bouwen projecten, maar ook herbestemmen van bestaande projecten en functieveranderingen in het landelijk gebied. Het wijzigen van een recreatie- naar een woonbestemming is dan ook niet bezwaarlijk.

Dit kan leiden tot verspilling van ruimte. Er zijn nauwelijks nog beperkingen voor bouwen en natuur en landschap en daarmee wordt de prikkel om ruimte efficiënter te gebruiken weggenomen. Beperkende regels om duurdere woningen in het landelijk gebied te bouwen, worden afgeschaft.

Om de onduidelijkheden en problematiek rond permanente bewoning op te lossen krijgen provincies en gemeenten, door deze beleidsverruiming, de mogelijkheid om parken waar nu onrechtmatig wordt gewoond, een bestemmingswijziging door te voeren. Deze verruiming biedt gemeenten de mogelijkheid om bestemmingswijzigingen 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 VHR-, NB-wet-, EHS-gebieden. Het is bovendien niet de bedoeling dat complexen waar thans niet of nauwelijks permanent wordt gewoond (dus grotendeels recreatief gebruikt) worden omgezet. Recreatieparken die bedrijfsmatig geëxploiteerd worden komen ook niet in aanmerking. Bij de afweging om eventueel tot een bestemmingswijziging over te gaan spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke en regionaal economische factoren een rol, waaronder het belang van de borging van voldoende verblijfsrecreatie aanbod en de borging en ontwikkeling van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied (Directoraat-Generaal Ruimte, 2003).

## **Provinciaal beleid**

Het verruimde beleidskader die de gemeenten hebben gekregen van minister Dekker om bestemmingswijzigingen door te voeren lijkt niet altijd door de provincies te worden geprefereerd. Er blijken (medio maart 2005) veel minder bestemmingstransformaties te worden doorgevoerd dan van tevoren werd verwacht. Uit het eindrapport van de VROM-Inspectie (permanente bewoning van recreatieverblijven, januari 2005) blijkt dat de opstelling van provincies erg terughoudend is, en gericht op het voorkomen en tegengaan van onrechtmatige bewoning. De provincies hebben in de verruiming van het beleidskader geen



aanleiding gezien hun eigen beleid aan te passen. Waardoor voor de meeste provincies handhaving door de gemeenten het uitgangspunt is (VROM-Inspectie, 2005). De oorzaken hiervoor zijn te vinden in het eigen beleid van de provincies. Veel provincies kijken kritisch naar hun eigen beleid en kwamen tot de conclusie dat de motieven van natuur, landschap en regionale economie nog steeds actueel zijn en er geen aanleiding was tot grote beleidswijzigingen. Bovendien blijken veel complexen in kwetsbare gebieden te liggen waar het verruimde beleidskader geen ruimte biedt. Ook blijken verschillende andere factoren een rol te spelen bij het tegen gaan van transformatie. Te denken aan milieuwetgeving, veiligheidswetgeving, bouwregelgeving en infrastructuur.

In het overleg van de Tweede Kamer d.d. 1 maart 2005 heeft Minister Dekker aangegeven maatregelen te willen nemen tegen de vaak halsstarrige houding van provincies betreft legalisatie. Minister Dekker heeft aangegeven middels een brief aan de provincies de druk op te voeren. “Indien gemeenten een geldig raadsbesluit bij de provincies neerleggen, moet de provincie in principe hiermee akkoord gaan, tenzij zeer gegronde argumenten aangevoerd kunnen worden”, aldus de minister. Ook heeft zij aangegeven, desnoods onder toenemende druk, de Provincie medewerking te laten verlenen aan legalisatie, daar waar gemeenten voor legalisatie hebben gekozen. Indien nodig deelt de minister volgens haar eigen zeggen “een rode kaart” uit aan provincies die in hun halsstarrigheid volharden. Volgens de minister moeten provincies en gemeenten meer gebruik maken van de door haar geboden mogelijkheden.

Hieronder volgt per provincie een korte beschrijving van hoe zij tegenover legalisatie ofwel bestemmingswijzigingen staan. Hieruit blijkt dat het voor veel gemeenten moeilijk zal zijn om een bestemmingswijziging door te voeren omdat de provincie, in veel gevallen, niet meewerkt. Deze gegevens zijn afkomstig van VROM, document ruimte, gepubliceerd op 16-02-2005.

## **Drenthe**

Het College van gedeputeerde Staten van de provincie Drenthe heeft in december 2004 besloten geen medewerking te verlenen aan bestemmingswijzigingen. Daarmee houden zij zich aan het reeds eerder vastgestelde Provinciaal Omgevingsplan 2 (POP 2). Hierin is aangegeven dat het belangrijk is dat gemeenten permanente bewoning niet toestaat. Er wordt dus ingezet op handhaving. Er vindt in principe geen functieverandering plaats vanwege het economische belang van de toeristisch-recreatieve sector (VROM, 2005a).

## **Flevoland**

Flevoland heeft in 2004 een bijeenkomst gehad met alle gemeenten. In overleg met de betrokken gemeenten ontwikkelt Flevoland beleid. Het streekplan liet in het verleden permanente bewoning op bepaalde locaties toe. Daarom is in het verleden door de provincie toestemming verleend voor permanente bewoning. In het nieuwe omgevingsplan is dat gewijzigd. Er zal door gemeenten weinig gebruik gemaakt worden van het verruimde beleidskader van VROM. De gemeenten in Flevoland willen gezamenlijk een bureau inhuren voor de inventarisatie en eventueel voor het verzamelen van bewijslast om illegale bewoning tegen te gaan. Dit zal moeten leiden tot een standaard handavings- paragraaf (VROM, 2005a).

## **Friesland**

De provincie Friesland heeft nog geen beleid voor transformatie van een bestemming van ‘recreatie’ naar ‘wonen’. In het kadernota voor het nieuw op te stellen streekplan is aangegeven dat men vooralsnog terughoudend wil omgaan met het toestaan van permanente bewoning van voor recreatieve doeleinden bestemde woningen. Aantasting van de capaciteit van bestaande verblijfsrecreatie moet zoveel mogelijk worden voorkomen. Het extra beslag op het landelijk gebied kan dan beperkt blijven, omdat nieuwe uitbreidingen van recreatiewoningen ter compensatie niet langer nodig zijn. Behalve dat de ontsluiting van menig park en de ligging niet geschikt is voor permanente bewoning, bestaat ook de kans dat de aantrekkelijkheid van het verblijfspark voor de recreant in het geding komt. Daarnaast kan permanente bewoning van recreatiewoningen verstorend werken op de lokale woningmarkt. Met uitzondering van de complexen waarvan al een dubbele bestemming van wonen en recreatie is geaccepteerd, overweegt Friesland een verdere ontwikkeling in de richting van permanente bewoning van recreatiewoningen tegen te willen gaan. Handhaving staat dus voorop (VROM, 2005a).

## **Gelderland**

Op 14 december 2004 heeft Gedeputeerde Staten het nieuwe ontwerp streekplan vastgesteld. Met betrekking tot de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven is hierin het volgende opgenomen. Onrechtmatig gebruik van recreatieverblijven is ongewenst. De primaire verantwoordelijkheid bij het voorkomen en bestrijden hiervan ligt bij de gemeenten. In bestaande situaties van onrechtmatig gebruik wordt van gemeenten verwacht dat zij alle middelen zullen aanwenden om een eind te maken aan het onrechtmatige gebruik van deze voorzieningen. Indien handhaven van het recreatieve gebruik niet mogelijk is gebleken, dan moet volstaan worden met een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Legalisatie ofwel transformatie van het bestemmingsplan is slechts mogelijk indien de woningen voldoen aan het Bouwbesluit, ze buiten de groenblauwe contouren zijn gelegen (vanwege de kwetsbaarheid van de aanwezige waarden) en handhaven niet tot de mogelijkheden behoort (VROM, 2005a).

## **Groningen**

Legalisering van onrechtmatige bewoning is ongewenst. De gemeente Groningen is niet van plan (zeker niet op voorhand) om in te stemmen met functiewijzigingen. Daarbij geeft men aan dat het wellicht niet relevant is, want zover men weet bij de provincie doet zich in geen van de Groningse parken de situatie voor dat aan alle ‘rijkseisen’ voor functiewijziging wordt voldaan. Solitair gelegen recreatiewoningen in Groningen hebben vaak al een woonbestemming. Voor de recreatiewoningen die wel van een recreatie bestemming zijn voorzien is functiewijziging, zeker als ze in het buitengebied liggen, niet vanzelfsprekend (VROM, 2005a).

## **Limburg**

De provincie Limburg heeft begin 2005 alle gemeenten geïnformeerd. Uitgangspunt van het provinciaal beleid is dat het legaliseren van onrechtmatige situaties in beginsel ongewenst en alleen in uitzonderlijke situaties verdedigbaar is. De provincie zal haar standpunt nog aanscherpen als de inventarisatie gereed is en zonodig maatwerk uitvoeren. Wel heeft de provincie aan de hand van een concreet verzoek voor legalisatie van twee complexen de

bereidheid uitgesproken om mee te denken over een oplossing voor het legaliseren, gebonden aan specifieke voorwaarden. Dit onder voorbehoud van instemming van de ministers van VROM en LNV (VROM, 2005a).

### **Noord-Brabant**

De provincie Noord Brabant heeft voorlichting gegeven aan alle gemeenten en heeft daarbij de lijn aangegeven dat het Streekplan 2002 onverkort geldt. Dat is door de meeste gemeenten opgevat als 'bestemmingswijziging van recreatie naar wonen maakt geen kans'. Er zijn enkele verzoeken ingediend voor legalisatie van complexen in kwetsbaar gebied. Vanwege vermeende bestuurlijke toezeggingen is - na overleg met de minister - tot dusverre alleen voor het Oekelsbos (gemeente Zundert) ingestemd met legalisatie. Op 30 november 2004 heeft de provincie de gemeenten schriftelijk geïnformeerd dat in situaties die problematisch zijn gemeenten zelf maatwerk kunnen plegen. Bij het voornemen tot omzetting van een recreatieve bestemming in een woonbestemming wordt uitdrukkelijk aan de betreffende gemeenten gevraagd om overleg te voeren met de provincie. Per geval zal dan een uitgebreide afweging plaatsvinden. Het streekplan bevat mede voor dergelijke situaties een hardheidsclausule. De gedeputeerde heeft begin december 2004 aan de VROM-Inspectie aangegeven dat eventuele verzoeken voor legalisatie ruimhartig beoordeeld zullen worden. Hij gaf ook aan bereid te zijn complexen in kwetsbaar gebied te legaliseren (onder voorwaarde van compensatie, via bijvoorbeeld de saldobenadering van de Nota Ruimte), mits de minister daartoe de mogelijkheid schept (VROM, 2005a).

### **Noord-Holland**

Noord-Holland heeft aan alle gemeenten drie opties voorgelegd: herziening bestemmingsplan, overleggen persoonsgebonden beschikking of actieve handhaving. Voor 1 september moest de keuze kenbaar worden gemaakt. 20 van de 33 gemeenten hebben gereageerd. 14% van de recreatiewoningen wordt permanent bewoond. Drie gemeenten zullen de bestemmingsplannen zo wijzigen dat permanente bewoning wordt toegestaan. Dit is ook de algemene insteek die de provincie kiest. In een notitie van Gedeputeerde Staten wordt bestemmingswijziging naar wonen mogelijk gemaakt, als het niet om kwetsbare gebieden gaat en de locatie valt binnen de rode contouren van het Streekplan Noord-Holland Zuid of binnen de bebouwde kommen van het Streekplan Noord-Holland-Noord. Deze beleidsnotitie is besproken door Gedeputeerde Staten van november 2004 en de Provinciale Statencommissie van 13 december 2004 en zal naar verwachting half februari in PS worden vastgesteld (VROM, 2005a).

### **Overijssel**

Overijssel heeft de gemeenten uitgenodigd om aan te geven op welke wijze men invulling wil geven aan het nieuwe beleid. Praktisch alle gemeenten kiezen voor de handhavingsoptie en/of het ontwikkelen van een persoonsgebonden gedoogbeleid (met handhaven op termijn). Slechts enkele gemeenten overwegen de haalbaarheid van de derde optie, namelijk het legaliseren van een of meer recreatiecomplexen/ recreatiewoningen. De 10 gemeenten die nog niet hebben gereageerd worden aangespoord om uiterlijk 1 februari te reageren. Een eventuele aanpassing van de provinciale beleidskaders zal dan zo spoedig mogelijk daarna plaatsvinden (VROM, 2005a).

## Utrecht

In het voorlopig Streekplan wordt aangegeven dat permanente bewoning van recreatiewoningen in principe ongewenst is. Het merendeel van de recreatiewoningen bevindt zich in gebieden waar legalisatie volgens het rijksbeleid niet is toegestaan. De overige recreatiewoningen bevinden zich vooral in de nationale landschappen. Volgens de Nota Ruimte kan de provincie bepalen welke gebieden binnen deze nationale landschappen kwetsbaar zijn. De provincie Utrecht is momenteel daar mee bezig. De provincie Utrecht neigt ernaar voor gebieden die niet kwetsbaar zijn dit aan de gemeenten zelf over te laten. In december 2004 heeft Provinciale Staten het voorstel van Gedeputeerde Staten teruggezonden. Voor de statencommissie van 24 januari 2005 is het voorstel gedaan om geen bestemmingswijziging naar wonen goed te keuren, indien daardoor behoefte zou ontstaan aan nieuwe recreatiewoningen. Goedkeuring van een bestemmingswijziging naar wonen wordt alleen toegestaan voor alle tot een complex behorende recreatiewoningen tegelijk afgegeven, dus niet als 50% permanent wordt bewoond. De recreatiewoningen mogen dan niet bedrijfsmatig geëxploiteerd worden (VROM, 2005a).

## Zeeland

Zeeland heeft in oktober 2001 al uitvoerig onderzoek gedaan naar de feitelijke situatie van bewoning van recreatiewoningen en de doorvertaling van provinciaal beleid in gemeentelijke plannen. Van alle gemeenten is inmiddels reactie ontvangen. In 9 van de 13 Zeeuwse gemeenten komt permanente bewoning van recreatiewoningen slechts in geringe mate voor. Deze gemeenten kiezen voor een persoonsgebonden beschikking en handhaving. In de gemeente Sluis bevindt zich het park "Het Heem" waarvoor tot op heden geen bestemmingsplan van kracht is. Dit complex ligt tegen de bebouwde kom en de woningen worden in grote mate permanent bewoond. In het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan wordt aan dit complex een woonbestemming gegeven. In 4 gemeenten, namelijk Schouwen-Duiveland, Kapelle, Hulst en Middelburg wordt voorgesteld om bestemmingswijziging door te voeren. Voor Middelburg zal de provincie daar niet aan meewerken. In aanvulling op de voorwaarden van de minister hebben GS de volgende criteria gehanteerd:

- een complex moet aansluiten bij een woonkern of bebouwd gebied
- bij eventuele bestemmingswijziging moet het vanwege rechtsgelijkheid gaan om aanpassen van het gehele complex
- waar vigerende bestemmingsplannen al een wijzigingsbevoegdheid kennen voor dit doel, wordt daarop voortgebouwd.

Daarnaast is bij het oordeel een belangrijke overweging geweest dat bij een eventuele bestemmingswijziging de recreatiefunctie van het gebied niet in gevaar komt dan wel er een nieuwe behoefte aan recreatiewoningen in hetzelfde gebied ontstaat (VROM, 2005a).

## Zuid-Holland

Zuid Holland is terughoudend met legalisatie vanwege toerisme en landschap en heeft daarvoor een beleidskader opgesteld. Deze regels luiden als volgt.

- ligging binnen de rode contour / verstedelijkingscontour;
- er ontstaat geen behoefte aan nieuwe recreatiewoningen binnen de regio;
- de recreatiefunctie van het gebied komt niet in gevaar;
- het volume van de voormalige recreatiewoning wordt in het bestemmingsplan bevroren indien deze niet is gelegen in een gebied met de aanduiding stads- en dorpsgebied op de streekplankaart.

Alleen de voorwaarden die van provinciaal belang worden geacht en bovendien ruimtelijk relevant zijn, zijn overgenomen uit het rijkskader. Aanvullend worden voorwaarden gesteld ter bescherming van het veelal kleinschalige karakter van de complexen en haar omgeving. Eventueel noodzakelijke streekplanherzieningen zullen in de loop van 2005 plaatsvinden. Ook in Zuid-Holland lijkt er maar beperkt gebruik te worden gemaakt van het verruimde beleidskader. Concrete oorzaken zijn niet bekend omdat de besluitvorming zich in dit stadium vooral op gemeentelijk niveau afspeelt, maar er bestaan wel indrukken. In de eerste plaats is de omvang van de problematiek in Zuid-Holland minder groot dan in andere provincies. Daarnaast spelen de belangen van de recreatie en uiteenlopende zaken van lokale aard (bijv. vergunningvrij bouwen bij gelegaliseerde woningen) vermoedelijk een grote rol. Een aantal gemeenten heeft al besloten geen gebruik te maken van het verruimde beleidskader en te gaan / blijven handhaven, al dan niet in combinatie met persoonsgebonden beschikkingen. Eén gemeente (Warmond) heeft een principeverzoek ingediend bij de provincie en wil in beginsel legaliseren. In enkele gemeenten loopt de discussie nog (VROM, 2005a).

Uit bovenstaande beschrijvingen van beleid blijkt dat de provincies niet eenduidig zijn. Dit betekent dat het voor de gemeenten moeilijk is om voor de in aanmerking komende gevallen een bestemmingswijziging door te voeren. Ook leidt dit tot grote ontevredenheid en onduidelijkheid bij de burger die nog steeds op een legalisatie wacht.

### **Gemeentelijk beleid**

Uit de voor dit onderzoek gehouden enquête, alsmede de resultaten van de VROM-Inspectie, tussenrapportage 2004, is gebleken dat er geen eenduidig beleid is tussen de verschillende gemeenten. Er zijn gemeenten die wel beleid hebben opgesteld en gemeenten die dit tot op heden nog niet gedaan hebben. De oorzaken hiervoor liggen met name bij het provinciaal beleid. Veel gemeenten hebben aangegeven eventueel wel gebruik te willen maken van het verruimde beleidskader dat de minister biedt, maar dan stuiten zij op een afkeurende visie van de provincie. Om de mogelijkheden voor de gemeenten niet door de provincie tegen te laten houden, zouden de provincies meer vrijheid moeten geven aan de gemeenten, hierover heeft minister Dekker gepleit in de Tweede Kamer op 1 maart 2005 waarin zij aangeeft; “Desnoods onder toenemende druk, de Provincie medewerking te laten verlenen aan legalisatie.” Aldus de minister.

## **5 Wat doet de VROM-Inspectie?**

### **5.1 Inleiding**

De VROM-Inspectie treedt op namens het ministerie van VROM, maar heeft daarbinnen een onafhankelijke positie. De Inspecteur-Generaal rapporteert namelijk rechtstreeks aan de minister over handhavings- en opsporingsbevindingen. De inspectie richt zich op de naleving en daarmee de handhaving van wetten, regels en beleidsnota's die vallen onder het ministerie van VROM. Handhaving is nodig om risico's te beperken en overheden, bedrijven en bewoners bij de les te houden. Bij haar toezicht werkt de inspectie veel samen met provincies, gemeenten, de douane, de politie, de Algemene Inspectie Dienst van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de inspectie van Verkeer en Waterstaat en de Arbeidsinspectie (VROM, 2004f).

In het kader van de problematiek omtrent onrechtmatige bewoning controleert de VROM-Inspectie de handhaving van rijksbeleidsnota's. Er wordt gekeken of lagere overheden hun beleid voor ruimte, wonen en milieu in lijn met deze nota's ontwikkelen. Omdat er nu gebruik gemaakt kan worden van een beleidsverruiming moeten de gemeenten aan de VROM-Inspectie rapporteren hoe zij daar mee om gaan.

### **5.2 Project VROM-Inspectie**

Minister Dekker heeft de gemeenten en provincies verzocht om duidelijkheid te bieden voor de op 31 oktober voorkomende situaties van onrechtmatige bewoning. De minister heeft in de beleidsbrief en vervolgens in de Nota Ruimte aangegeven wat de mogelijkheden zijn om in bepaalde gevallen bestemmingen te wijzigen in woonbestemming. Mocht dit niet aan de orde zijn dan dienen gemeenten te handhaven. Het is de bedoeling dat alle gemeenten in Nederland zo snel mogelijk, doch uiterlijk voor 31 december 2004, uitsluitend geven op welke manier zij omgaan met de beleidsverruiming om tenminste op de uiterste datum duidelijkheid te bieden aan de betreffende burger. De gemeenten dienen dit te rapporteren aan de VROM-Inspectie waarna de minister met verzochte informatie de Tweede kamer kan informeren. De VROM-Inspectie voorziet na een tussenrapportage, oktober 2004, voorts in een rapportage in februari 2005 om daarmee de stand van zaken op 31 december 2004 te rapporteren.

Om het voor de gemeenten zo simpel mogelijk te houden om informatie te leveren aan de inspectie, is er gekozen voor een database die via de VROM-Inspectie internetsite door de gemeenten ingevuld kunnen worden. (Voor de gemeenten die dit nog niet gedaan hebben kan het nog voor 31 december 2004). De gemeenten hebben een begeleidende brief ontvangen waarin zij werden verzocht dit doch in eerste instantie uiterlijk voor 24 mei 2004 in te vullen. Op grond van de lage respons (20%) heeft de minister besloten een telefonisch rappel uit te laten voeren waarmee de respons met 12% is gestegen. Omdat er te weinig respons was is de deadline verplaatst naar 20 september 2004. Hierdoor kregen de gemeenten iets meer tijd om het te voeren beleid uit te werken. De VROM-Inspectie heeft een tussenrapportage gemaakt waarin de gegevens van gemeenten zijn verwerkt die ingezonden zijn voor 24 september 2004 (ongeveer 76% van alle geënquêteerde gemeenten). In eerste instantie is in de enquête gevraagd naar informatie betreffende recreatiewoningen. Omdat meerdere gemeenten informatie hebben aangeleverd omtrent recreatieverblijven, heeft de VROM-Inspectie de

enquête aangepast en naar informatie over alle recreatie verblijven gevraagd. Dit omvat dus niet alleen recreatiewoningen, maar ook recreatieverblijven zoals caravans, chalets en tuinhuisjes. De informatie die gebruikt is voor de tussenrapportage komt rechtstreeks van de gemeenten en is door de inspectie niet op onjuistheden gecontroleerd (VROM-Inspectie, 2004).

### 5.3 Uitkomsten op basis van de response

Van alle teruggekomen en ingevulde enquêtes heeft de VROM-Inspectie de resultaten in een tabel weergegeven. Van de 483 gemeenten in Nederland, zijn er 368 ingevuld teruggekomen. Dit is een response van 76%.

*Tabel 5.1 Uitkomsten enquête gemeenten (tot 24 september 2004) Bron: VROM-Inspectie (2004) Tussenrapportage, Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven.*

Nederland Respons van 368 gemeenten	Op complex		Solitair gelegen		Totaal
	in kwetsbaar gebied	niet in kwetsbaar gebied	in kwetsbaar gebied	niet in kwetsbaar gebied	
Aantal recreatie verblijven	33437	44709	8578	11223	98327
Aantal onrechtmatig bewoond	2916 (8,7%)	4764 (10,7%)	2128 (24,8%)	1525 (13,6%)	11333 (11,5%)
Voornemens van gemeenten tot bestemmingswijziging		824		208	1035
Gerealiseerde bestemmingswijziging		0		3	3
Voornemen tot afgifte persoonsgebonden beschikking	157	582	130	50	919
Afgegeven persoonsgebonden beschikking	282	395	283	53	1013

#### De omvang van de onrechtmatige bewoning

Er zijn in totaal op basis van de response 98327 recreatieverblijven gemeld, hiervan zijn er 11333 onrechtmatig bewoond. Dit is 11,5%. Duidelijk is het aantal onrechtmatig bewoonde recreatieverblijven in kwetsbare gebieden en solitair gelegen hoger dan woningen die op parken zijn gelegen. Dit was wel te voorspellen. Immers parken hebben over het algemeen regels omtrent de verhuur van verblijven. En mensen die bewust permanent willen wonen, doen dit niet graag op een park waar veel weekendrecreatie plaatsvindt. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat de opgegeven aantallen hoofdzakelijk door de gemeente vastgestelde situaties van onrechtmatige bewoning betreffen en dat 99 van de 368 gemeenten aangeven niet actief te zijn in de opsporing van situaties van onrechtmatige bewoning (VROM-Inspectie, 2004).

Conclusie, hieruit blijkt dat de reële cijfers waarschijnlijk veel hoger uitvallen omdat mensen die al dan niet bewust misbruik maken van de situatie, en waarvan de gemeente de bewijslast nog niet rond heeft ( Hoofdstuk 3.5 Bewijslast) niet meegerekend (kunnen) worden.

### **Wijziging van bestemming**

Er zijn 824 bestemmingswijzigingen op complexen en 208 solidair gelegen in voorbereiding. Drie bestemmingswijzigingen zijn gerealiseerd waarvan allen solidair gelegen. Recreatieverblijven in kwetsbare gebieden komen hiervoor niet in aanmerking (omdat deze volgens de nieuwe Nota Ruimte alsmede de vorige nota's niet een woonbestemming mogen hebben).

### **Persoonsgebonden beschikking**

Uit de resultaten blijkt dat sommige gemeenten eerder zijn begonnen met het afgeven van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Er is een voornemen tot nog eens 919 af te geven. Opmerkelijk, want deze verblijven moeten dan allen voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit. Zie voorwaarden die de Minister in haar brief (M 207) stelt.

### **Handhaving**

Een veel ontvangen klacht betreft de hoge handhavinglast voor gemeenten waar het de handhaving van de recreatiebestemmingen betreft. Het is moeilijk de onrechtmatige bewoning vast te stellen, de bewijsvoering door de gemeenten is complex, opsporing en handhaving zijn zeer tijdrovend en, zo wordt gesteld, het is dweilen met de kraan open aangezien een beëindigde situatie van onrechtmatige bewoning een reële kans is voor het ontstaan van een nieuwe. Gevraagd wordt om mogelijkheden voor vergroting van de bewijsmogelijkheden en omkering van de bewijslast (VROM-Inspectie, 2004).

### **Conclusie**

Op basis van de gegevens die de VROM-Inspectie heeft gekregen. Het gaat hier om een response van 76%, dus bijna een kwart van de gemeenten moeten nog met duidelijkheid komen. Het is waarschijnlijk dat deze overige 24% juist de gemeenten zijn die nog veel werk hebben om duidelijkheid te geven omdat ze over veel recreatieverblijven beschikken. Naar verwachting zullen de aantallen ook veel hoger uitvallen. Hierdoor is er nog niks te zeggen over het totaal aantal bestemmingswijzigingen die in Nederland plaats gaan vinden. Het aantal persoonsgebonden gedoogbeschikkingen zowel afgegeven als in voorbereiding is erg hoog aangezien deze woningen moeten voldoen aan het bouwbesluit.



## 6 Welke gemeenten hebben al duidelijk gegeven over het te voeren beleid?

### 6.1 Inleiding

Alle gemeenten in Nederland hebben de opdracht gekregen van Minister Dekker om voor 20 september 2004 duidelijkheid te geven op welke manier er omgegaan wordt met permanente bewoning. De VROM-Inspectie heeft een enquête opgesteld die de gemeenten moesten invullen en terugsturen voor 24 mei 2004. Vanwege de lage respons heeft de minister een rappelbrief geschreven aan alle gemeenten die de enquête nog niet hadden ingevuld. Om de gemeenten extra tijd te geven is de deadline verplaatst naar 20 september. Van deze gegevens is een tussenrapportage gemaakt waarin alle voor de 24 september 2004 ingekomen informatie is verwerkt. Van de 483 gemeenten die Nederland telt, is van 368 gemeenten de enquête ingevuld ontvangen (stand van zaken 24 september 2004). Dit is een response van ongeveer 76% (VROM-Inspectie, 2004)

### 6.2 Geven de uitkomsten van de tussenrapportage die de VROM-Inspectie heeft opgesteld wel een goed beeld?

In deze paragraaf wordt gekeken naar welke gemeenten de VROM-Inspectie tijdig geïnformeerd heeft over de stand van zaken. En hoe de hoeveelheid recreatiewoningen, waar over een gemeente beschikt, het tijdig informeren van de VROM-Inspectie kan belemmeren. In tabel 6.1 wordt duidelijkheid gegeven over de aantallen recreatiewoningen per provincie en vergeleken met het aantal gemeenten binnen de provincie die al duidelijkheid gegeven heeft.

In tabel 6.1 wordt allereerst het aantal gemeenten weergegeven binnen een betreffende provincie. Vervolgens volgt bij 2) en 3) het aantal gemeenten die de database verzonden heeft aan de VROM-Inspectie, en welke niet. Bij 4) het totaal aantal recreatiewoningen die de provincie kent. Bij 5) en 6) totaal aantal recreatiewoningen per provincie opgeteld die de database verzonden hebben, en welke niet. Tot slot wordt er in percentages uitgedrukt over de hoeveelheid recreatiewoningen waaraan duidelijkheid wordt gegeven omtrent het door de gemeente te voeren beleid.

Tabel 6.1 aantal recreatiewoningen, per provincie, die geen / wel duidelijkheid hebben over het beleid.

	Aantal 1 gemeenten in provincie	Aantal 2 gemeenten die de database verzonden hebben	Aantal 3 gemeenten die de database <b>niet</b> verzonden hebben	Totaal 4 aantal recreatie woningen in de provincie	Aantal recreatie5 woningen van alle gemeenten bij elkaar die de database ver- zonden heeft	Aantal recreatie6 woningen van alle gemeenten bij elkaar die de database <b>niet</b> ver- zonden heeft	% wel duidelijkheid	% geen duidelijkheid
Drenthe	12	8	4	7484	3874	3610	51,8%	48,2%
Flevoland	6	3	3	2092	1435	657	68,6%	31,4%
Friesland	31	27	4	5493	4720	773	85,9%	14,1%

Gelderland	71	58	13	14028	12247	1781	87,3%	12,7%
Groningen	25	13	12	1793	811	982	45,2%	54,8%
Limburg	47	38	9	6951	5112	1839	73,5%	26,5%
N-Brabant	68	58	10	6201	5374	827	86,7%	13,3%
N-Holland	65	47	18	14369	13365	1004	93,0%	7,0%
Overijssel	26	16	10	7356	4546	2810	61,8%	38,2%
Utrecht	33	21	12	3442	1928	1514	56,0%	44,0%
Zeeland	13	11	2	11079	9695	1384	87,5%	12,5%
Z-Holland	86	61	25	11194	6130	5064	54,8%	45,2%
<b>Totaal</b>	<b>483</b>	<b>361</b>	<b>122</b>	<b>91482</b>	<b>69237</b>	<b>22245</b>	<b>75,7%</b>	<b>24,3%</b>
Bron: Gegevens gebruikt in tabel: 1), 2) en 3) afkomstig van: VROM-Inspectie, Onrechtmatige bewoning van recreatie verblijven, 6 oktober 2004. 4) afkomstig van: Centraal Bureau voor de Statistiek, Statline, recreatiewoningen per provincie, bezocht op 11-11-2004. 5), 6) combinatie data: Vrom-Inspectie en Centraal Bureau voor de Statistiek.								

### Conclusie op basis van de gegevens uit de tabel

Wanneer er naar het totaal wordt gekeken blijkt dat slechts 75,7% van de recreatie woningen duidelijkheid heeft omtrent het te voeren beleid door de gemeente. 24,3% van de totale voorraad heeft nog geen duidelijkheid. Hierbij moet opgemerkt worden dat er binnen die 75,7% veel recreatieparken aanwezig zijn die commercieel geëxploiteerd worden (stand van zaken 24 september 2004). In de laatste 2 kolommen van de tabel worden in percentages uitgedrukt hoeveel van het totaal aantal woningen in een betreffende provincie duidelijkheid heeft met betrekking tot het beleid dat een gemeente gaat voeren.

Vier provincies hebben een opvallend hoog percentage van 'geen duidelijkheid'; dit zijn Drenthe (48,2%), Groningen (54,8%), Utrecht (44%) en Zuid-Holland (45,2%). Met uitzondering van de provincie Groningen, waarvan ongeveer de helft van de gemeenten de VROM-Inspectie wel geïnformeerd hebben, hebben de andere drie provincies een relatief hoog aantal recreatiewoningen per gemeente die geen duidelijkheid heeft gegeven. Hieruit blijkt dat gemeenten met naar verhouding veel recreatiewoningen meer moeite zouden kunnen hebben met het te voeren beleid. Opgemerkt moet worden dat er ook veel gemeenten tussen zitten die te maken hebben met recreatieparken die commercieel geëxploiteerd worden, te denken aan bijvoorbeeld de Landal GreenParks. Hiervoor is het voeren van beleid eenvoudig omdat deze vrijwel niet te maken hebben met permanente bewoning. Uitzonderingen daargelaten.

## **7 De enquête**

### **7.1 Inleiding**

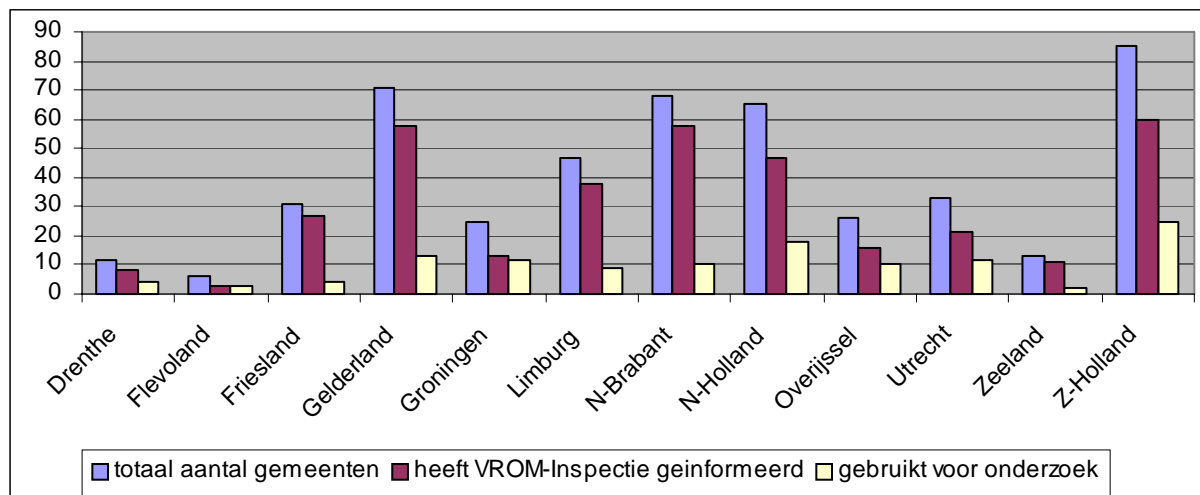
Om een goed beeld te krijgen in de mogelijkheden die de gemeenten hebben en gaan toepassen om tot een oplossing te komen voor de lang slepende problematiek van het permanent bewonen van recreatieverblijven, is in kader van dit onderzoek een enquête afgenomen. Het doel van de enquête is om de reden te achterhalen waarom er gemeenten zijn die de VROM-Inspectie niet voor de, door de minister gestelde, deadline konden informeren over het te voeren beleid. De enquête is dan ook gehouden onder alle gemeenten die ontbraken op de tussen rapportage van de VROM-Inspectie.

### **7.2 Verantwoording enquête**

Omdat minister Dekker van VROM een eind wil maken aan de problematiek van de permanente bewoning van recreatieverblijven heeft zij de gemeenten aangeschreven. In haar brief (kenmerk m 207) geeft zij aan wat de mogelijkheden zijn voor de gemeenten om zo snel mogelijk een eind te kunnen maken aan de illegale bewoning. De VROM-Inspectie heeft alle gemeenten in Nederland de opdracht gegeven om te melden hoe zij omgaan met het door de minister verruimde beleidskader. Er is een tussenrapportage gemaakt met daarin alle informatie van de gemeenten die deze hebben ingezonden voor 24 september 2004. De gemeenten die dit niet hebben gedaan, die nog niet kenbaar hebben gemaakt wat zij gaan doen, zijn allen voor dit onderzoek geënquêteerd. Dit zijn 122 van de 483 gemeenten die Nederland telt. De reden om juist deze groep te gaan enquêteren heeft te maken met de waarschijnlijkheid dat juist gemeenten die veel te maken hebben met de ‘problematiek’ rond permanente bewoning, niet voor de door de minister gestelde datum met duidelijkheid konden komen over hun te voeren beleid. Van de gemeenten die wel op tijd de VROM-Inspectie geïnformeerd hebben zijn de beleidsdoelstellingen bekend gemaakt via een tussenrapportage.

In figuur 7.1 wordt de verdeling weergegeven tussen het totaal aantal gemeenten in een betreffende provincie (blauw), aantal gemeenten dat in de tussenrapportage vermeld staat (paars) en het aantal gemeenten dat de VROM-Inspectie niet op tijd heeft geïnformeerd (geel). Deze zijn gebruikt voor het onderzoek.

Figuur 7.1 Aandeel gemeenten gebruikt voor onderzoek.



Gekozen is voor een korte vragenlijst per e-mail. Het is mogelijk om via de internetsite ([www.sdu.nl/staatscourant](http://www.sdu.nl/staatscourant)) alle gemeenten in Nederland vragen te stellen. De vragen zijn gericht aan de colleges van burgemeester en wethouders. Een bijkomend voordeel van deze manier van enquêteren is in de eerste plaats dat de vragenlijst bij binnenkomst bij een gemeente direct naar de juiste persoon wordt doorgestuurd, waardoor een snelle beantwoording mogelijk is. In de tweede plaats kan er gemakkelijk extra aanvullende informatie, door de geënquêteerde, aan toe worden gevoegd en retour gezonden worden.

### 7.3 Opzet van de enquête

Om te zorgen dat de respons zo hoog mogelijk werd, is er voor gekozen om een paar cruciale aspecten te vragen die door de geënquêteerde eenvoudig te beantwoorden zijn. Allereerst is gevraagd of de betreffende gemeente te maken heeft met onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Deze vraag is van belang om een beeld te krijgen van de stand van zaken met betrekking tot het opstellen van beleid. Immers als een gemeente nog geen duidelijkheid heeft of iemand permanent een recreatiewoning bewoond, zie hoofdstuk 3.5 bewijslast, kan er geen duidelijkheid worden gegeven hoe een gemeente met die woning(en) om gaat.

Vervolgens is gevraagd of de betreffende gemeente ook recreatiebestemmingen gaan of hebben gewijzigd naar woonbestemmingen. Ook bestemmingswijzigingen in voorbereiding mochten worden meegenomen. Dit, omdat het wel een reden kan zijn dat de gemeente te laat was met het informeren van de VROM-Inspectie, omdat er nog geen definitief besluit over een dergelijke transformatie is genomen. Deze vraag geeft inzicht in het aantal recreatiewoningen wat verdwijnt van de totale voorraad en het geeft een beeld van hoe gemeenten omgaan met hun inwoners waarvan de gemeente altijd handhavend en oogluikend de situatie heeft toegelaten.

Als laatste is gevraagd of de onduidelijkheden waar de gemeenten mee te maken krijgen betreft de mogelijkheden tot een persoonsgebonden gedoogbeschikking, gemeentelijk handhavingsbeleid of het wijzigen van een bestemming ertoe heeft geleid dat de VROM-Inspectie niet tijdig geïnformeerd is. Het gaat hier om de problemen waar een gemeente mee te maken krijgt wanneer er een persoonsgebonden beschikking wordt afgegeven. Wie komt er dan in aanmerking? En wat gebeurt er bijvoorbeeld bij overlijden als er nog iemand woont?

Het zelfde geldt voor de bestemmingswijziging. Een woning moet volgens de regels voldoen aan allerlei criteria op het moment van de transformatie, maar de helft van de huidige woningvoorraad voldoet daar immers ook niet aan. En waarom zal de een wel in aanmerking komen voor een transformatie en de ander moet bijvoorbeeld zijn recreatiewoning verlaten.

## **8 Resultaten enquête**

### **8.1 Inleiding**

In het vorige hoofdstuk is de opzet van de enquête behandeld. In dit hoofdstuk worden de resultaten behandeld van de enquête die naar alle gemeenten is verstuurd die niet op tijd de VROM-Inspectie geïnformeerd hebben over hun te voeren beleid. Voor alle duidelijkheid, de uitkomsten van het onderzoek hebben alleen betrekking op de gemeenten die om wat voor reden dat ook te laat waren. Het is dus niet vanzelfsprekend dat deze gemeenten expres verzuimd hebben om de Inspectie te informeren omdat zij nog geen duidelijkheid konden geven.

In paragraaf 8.2 worden enkele opmerkingen vermeld die verschillende gemeenten gaven naar aanleiding van de vragen die ik in verband met dit onderzoek stelde.

In paragraaf 8.3 volgen de uitkomsten van de enquête.

### **8.2 Opmerkingen die verschillende gemeenten gaven naar aanleiding van de gestelde vragen**

Een voordeel van het versturen van een vragenlijst per e-mail is dat er door de geënquêteerde direct een reactie mee terug kan worden gestuurd. Diverse handhavingjuristen en andere ruimtelijke ordening medewerkers van gemeenten hebben aanvullende informatie en beleidsnotities meegezonden. Hieronder volgt een aantal bevindingen die naar aanleiding van de vragenlijst zijn meegezonden.

Ondanks het aandringen van het Ministerie van VROM zijn er nog een aantal gemeenten bezig met het opstellen van beleidsnotities voor permanente bewoning. Deze notities zijn per 1 januari 2005 nog niet van kracht omdat ze nog niet zijn vastgesteld door de gemeenteraad.

Gemeenten die helemaal niet te maken hebben met recreatiewoningen hebben vaak de enquête niet teruggestuurd.

Gemeenten die wel te maken hebben met recreatiewoningen en permanente bewoning (op grote schaal) hebben veelal tijd te kort gehad om duidelijkheid te geven. Veel zijn nog bezig met de bewijslast of het is nog niet definitief omdat, het voornemen tot eventueel wijzigen c.q. handhaven, nog niet door de raad is goedgekeurd.

Een aantal gemeenten hebben deze problematiek nooit als een prioriteit gezien. Mede naar aanleiding van de brief van minister Dekker, waarin gevraagd werd om duidelijkheid omtrent het te voeren beleid, zijn er colleges die het probleem weer serieus gaan oppakken.

De mogelijkheden om het bestemmingsplan te wijzigen breng wat problemen met zich mee. De woningen moeten voldoen aan de eisen gesteld in het Bouwbesluit. En als er woningen zijn die eventueel in aanmerking komen dan moet het nog door de raad worden goedgekeurd.

Veel gemeenten zien graag een verandering in de bewijslast. Nu moet een gemeente kunnen aantonen dat er permanent gewoond wordt. Wanneer de bewijslast bij de (permanente)

bewoner zou liggen is het veel eenvoudiger om deze bewoners te verbieden nog langer in de recreatiewoning te verblijven.

Door de korte onderzoeksperiode zijn de gemeenten vaak niet in staat geweest om te kunnen aantonen dat er permanent gewoond wordt. Pas als het aantoonbaar is dat er sprake is van permanente bewoning gaan de gemeenten over tot aanschrijving. Geen van deze gemeenten gaan, indien aantoonbaar is dat het gaat om permanente bewoning, over tot wijzigen van de bestemming.

Het beleid dat door het rijk is voorgesteld, is door sommige provincies nader ingeperkt. De provincie Utrecht is in principe geen voorstander voor bestemmingswijzigingen. Hierdoor kunnen de gemeenten in de betreffende provincie derhalve geen medewerking verlenen aan bestemmingswijzigingen.

Sommige gemeenten zijn nog bezig met een concept plan van aanpak, hierdoor het nog niet zinvol is om nu duidelijkheid te geven wat de koers is voor de toekomst.

De oorzaak van het niet op tijd terug sturen van de enquête lag in veel gevallen aan de internetsite van de VROM-Inspectie. De site was beveiligd met een wachtwoord wat enkele communicatie stoornissen gaf.

Ook een veel voorkomende reden waarom de VROM-Inspectie de enquête niet terug kreeg is de onduidelijkheid geweest van de mogelijkheden die de minister aan de gemeenten geeft. Alsmede de tijdsdruk die van invloed was op de eventueel toe te passen mogelijkheden voor de gemeenten. Omdat het vaak geen prioriteit had, moest er heel snel duidelijkheid komen. Dit is echter in veel gevallen vertraagd.

### 8.3 Uitkomsten van de enquête

De respons op de enquête van dit onderzoek is 63%. 77 van de 122 verzonden enquêtes zijn ingevuld retour gekomen. Omdat naar alle waarschijnlijkheid provinciaal beleid betreft permanente bewoning een rol kan spelen, een provincie kan bijvoorbeeld transformatie afkeuren, wordt het aantal respons ook naar provincie ingedeeld. Onderstaand figuur 8.1 geeft een beeld van de respons vergeleken met het totaal aantal geënquêteerde gemeenten verdeeld over de 12 provincies die Nederland telt.

*Figuur 8.1 respons per provincie.*

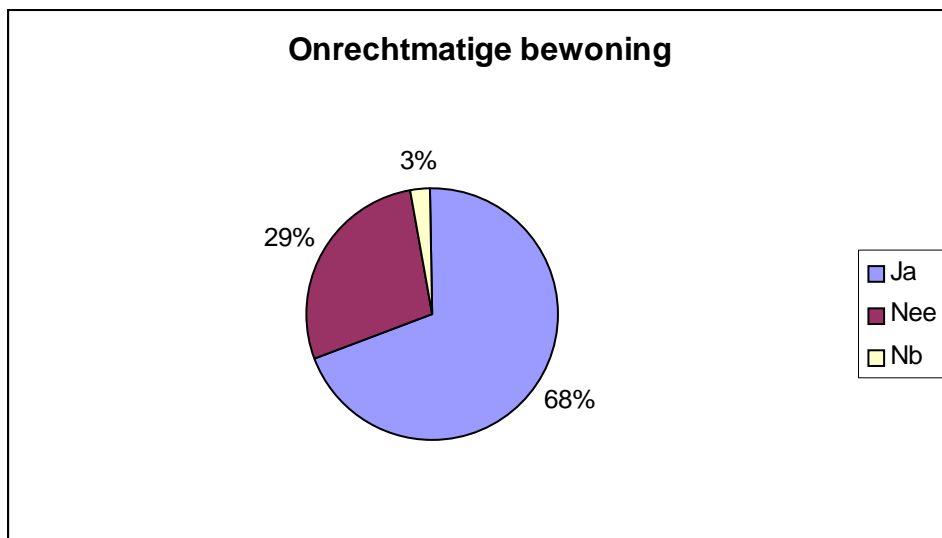
	Dr.	Flevo.	Fr.	Gelder.	Gr.	Limb.	N-Bra.	N-H.	Overij.	Utr.	Zeel.	Z-H	Totaal
verstuurd	4	3	4	13	12	9	10	18	10	12	2	25	122
response	2	2	2	9	10	3	8	11	7	7	2	14	77
percentage	50%	67%	50%	69%	83%	33%	80%	61%	70%	58%	100%	56%	63%

Hieronder worden de uitkomsten per enquêtevraag toegelicht en besproken, waarna er verbanden worden gelegd tussen de uitkomsten van de verschillende vragen.

**Vraag 1)** Uitkomsten naar aanleiding van de eerste vraag van de enquête. “Heef uw gemeente te maken met onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen?”

Onderstaand figuur 8.2 geeft in percentages weer hoeveel van de ondervraagde gemeenten daadwerkelijk te maken hebben met onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Voor alle duidelijkheid, dit gaat om vastgestelde en aantoonbare permanente bewoning. Een klein percentage van de ondervraagde gemeenten zijn nog bezig met het vaststellen of het om onrechtmatige bewoning gaat. Ongeveer een derde had hier niet mee te maken.

*Figuur 8.2 aandeel onrechtmatige bewoning.*



**Vraag 2)** Uitkomsten naar aanleiding van de tweede vraag van de enquête. “Zijn er ook bestemmingswijzigingen, van recreatie- naar woonbestemming, en zijn er ook aantallen bekend?”

Onderstaand figuur 8.3 geeft in percentages weer hoeveel van de ondervraagde gemeenten bestemmingen gaan wijzigen van een recreatie- naar een woonbestemming. Drie kwart van de gemeenten zegt dit niet te doen omdat deze woningen in kwetsbare gebieden liggen of het is strijdig met het provinciale beleid. Een kleine groep heeft aan dit wel te gaan doen, of heeft dit reeds gedaan. De overige groep die de vragenlijst met ‘niet bekend’ heeft beantwoord geeft aan nog niet te weten of er woningen zijn die in aanmerking komen voor een transformatie. Het wordt in ieder geval niet uitgesloten.



Figuur 8.3 Wijziging bestemmingsplan.



De gemeenten die hebben aangegeven wel bestemmingswijziging door te voeren zijn;

Tabel 8.4 gemeenten die bestemmingen gaan transformeren\*

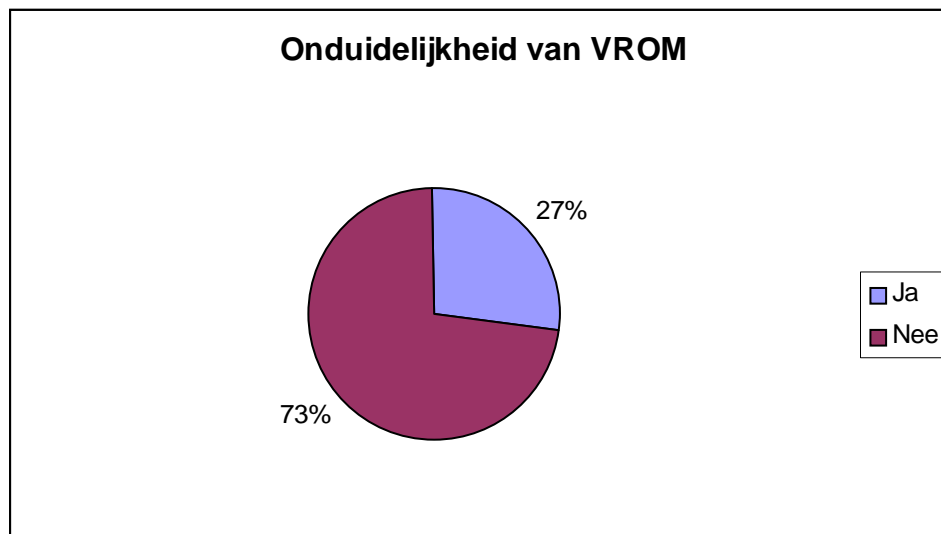
- Hoogezand-Sappemeer, aantal niet bekend, moet nog door de raad worden goedgekeurd.
- Heilo, naar alle waarschijnlijkheid worden 126 woningen gelegen op parken van bestemming gewijzigd.
- Almelo, bij een woning is een bestemmingswijziging doorgevoerd.
- Zwartewaterland, aantal niet bekend, moet nog door de raad worden goedgekeurd.
- Middelburg, 25 woningen worden getransformeerd.
- Noord-Beveland, 5 woningen worden getransformeerd.

\* deze gemeenten en de geschatte aantallen geven slechts een prognose weer. Het zou wel eens anders kunnen uitpakken omdat het bijvoorbeeld niet door de gemeenteraad komt of dat het strijdig blijkt met het provinciaalbeleid. Deze gemeenten zijn onderdeel van de respons. Het zegt dus niets over het totaal aantal geënquêteerde gemeenten!

**Vraag 3)** Uitkomsten naar aanleiding van de derde vraag van de enquête. “Heeft onduidelijkheid m.b.t. de mogelijkheden geleid tot het niet invullen / tijdig invullen van de enquête gehouden door de VROM-Inspectie?”

Bijna een derde van de gemeenten hebben met ‘ja’ geantwoord. Een veel voorkomende reden van het niet terugsturen van de enquête zijn de onduidelijk betreft de mogelijkheden die de gemeenten krijgen van de minister. De rest van de gemeenten hebben met ‘nee’ geantwoord. Een veel opgegeven reden van het niet tijdig kunnen informeren van de VROM-Inspectie had te maken met het niet kunnen terugsturen van gegevens via de internetsite. Ook waren veel gemeenten in de veronderstelling dat, wanneer zij niet over recreatiewoningen beschikken, zij de enquête niet hoefden terug te sturen. Onderstaand figuur 8.5 geeft in percentages aan hoeveel gemeenten onduidelijkheid ondervonden en wegens die reden de VROM-Inspectie niet tijdig kunnen informeren over de stand van zaken.

*Figuur 8.5 onduidelijkheid van VROM.*



## Verbanden tussen de uitkomsten

53 van de 77 gemeenten die de enquête voor dit onderzoek hebben ingevuld hebben te maken met onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Dit is 69%.

Van alle gemeenten (respons enquête) die beschikken over onrechtmatige bewoning zijn er 6 die al bestemmingswijzigingen hebben doorgevoerd of deze reeds in voorbereiding hebben. Dit is 11,5%.

Er zijn 11 gemeenten die met 'niet bekend' hebben geantwoord op de vraag of zij eventueel een bestemming wijzigen. Uitgaande van de (respons enquête) gemeenten die beschikken over onrechtmatige bewoning (53) blijkt dat 21% van de gemeenten nog niet duidelijk heeft vastgesteld of er bestemmingswijzigingen zullen plaatsvinden.

Van alle gemeenten (respons enquête) die te maken hebben met onrechtmatige bewoning zijn er 36 die geen bestemmingswijzigingen doorgevoerd hebben en het zal in de toekomst ook niet plaatsvinden. Dit is 68%.

Van alle gemeenten (respons enquête) die te maken hebben met onrechtmatige bewoning (53) blijkt dat er 21 gemeenten zijn die vraag 3 met 'ja' hebben beantwoord. Dit betekent dat 39,5% van de gemeenten die beschikken over recreatiewoningen, die onrechtmatig bewoond worden, de VROM-Inspectie niet tijdig geïnformeerd hebben. De reden hiervoor is de onduidelijkheid betreft de mogelijkheden die gemeenten van de minister krijgen om een eind te kunnen maken aan de problematiek rond deze vorm van onrechtmatige bewoning.

Van alle gemeenten (respons enquête) die te maken hebben met onrechtmatige bewoning (53) blijkt dat er 32 gemeenten zijn die vraag 3 met 'nee' hebben beantwoord. Opgemerkt moet worden dat een veel voorkomende reden van het niet tijdig invullen van de enquête te maken had met de terug koppeling via de internetsite van de VROM-Inspectie.

In figuur 8.6 zijn alle gemeenten die van de respons beschikten over onrechtmatige bewoning meegenomen. Totaal zijn er 53 gemeenten met onrechtmatige bewoning, dit komt neer op 69%. Ofwel 69% van de gemeenten die de VROM-Inspectie niet op tijd duidelijkheid kon geven heeft te maken met onrechtmatige bewoning.

<i>Figuur 8.6 onrechtmatige bewoning.</i>			
<b>Onrechtmatige bewoning</b>	N=53	<b>Onrechtmatige bewoning</b>	N=53
Wijziging bestemming	6 11,3%	Onduidelijkheid is oorzaak van niet kunnen informeren	21 39,6%
Geen wijziging bestemming	36 68%	Onduidelijkheid is niet oorzaak van niet kunnen informeren	32 60,4%
Weet het niet	11 20,8%		

## 9 Conclusies en aanbevelingen

### 9.1 Inleiding

Het doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht op het beleid dat de provincies en gemeenten (gaan) voeren om een eind te maken aan de lang lopende problematiek rond het permanent bewonen van recreatiewoningen.

In dit afsluitende hoofdstuk wordt teruggekoppeld naar de voorgaande hoofdstukken. Op basis van de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1 worden er een aantal algemene conclusies getrokken. Als laatste worden er in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen gedaan om een aanvulling te geven aan deze studie.

### 9.2 Conclusies

Wanneer de eerste onderzoeksvragen worden beantwoord wordt duidelijk waarom het ministerie van VROM zo graag een eind wil maken aan de illegale bewoning. Namelijk, dit heeft nog nooit gemogen in Nederland en mensen die altijd “fout” zijn geweest mogen niet langer genieten van de vooral economische voordelen van deze manier van wonen. Maar om succesvol een eind te kunnen maken aan deze problematiek moet wel duidelijk zijn wat er nu precies bedoeld wordt met permanente bewoning. Dit geldt zowel voor de bewoners als de gemeenten. Om duidelijkheid te creëren over wat nu precies bedoeld wordt met permanente bewoning kan worden gekeken naar de definitie die VROM voert, maar is dit wel duidelijk? Het antwoord is ‘nee’. Niet omdat de definitie zelf geen duidelijkheid geeft, maar omdat de gemeenten in Nederland moeten aantonen dat deze definitie voor bepaalde bewoners geldend is. Het probleem ligt hier duidelijk bij de bewijslast. De gemeente moet bewijzen dat iemand permanent bewoond en niet de bewoner zelf. Deze manier van bewijslast zorgt ervoor dat het voor een gemeente bijna onmogelijk is, of heel veel moeite kost, om duidelijkheid te kunnen krijgen over ten eerste de omvang van de problematiek en ten tweede het te voeren beleid.

De reden die het ministerie van VROM geeft, waarbij gesteld wordt dat permanente bewoning tot verstedelijking van het landelijk gebied zou leiden, is een beetje dubbelzinnig. Het is toch duidelijk de gemeente die voor het bouwen van een recreatiewoning een vergunning heeft verleend in het buitengebied. Ofwel buiten de rode contouren. Het is de bedoeling dat in een betreffende woning alleen recreatief gewoond mag worden, maar een tijdslimiet is hierbij niet aanwezig. Dus met andere woorden, de recreant mag er zo vaak verblijven als hij dat wil. Maar als hij elders geen tweede woning heeft leidt het tot verstedelijking. Als de eigenaar de woning af en toe zelf gebruikt en de rest van het jaar de woning verhuurt, leidt het weer niet tot verstedelijking. Een beetje onlogisch, iemand die zijn eigen woning permanent bewoond zal over het algemeen ordentelijker met de woning en de omgeving omgaan dan vakantiegangers die daar komen om feestjes te bouwen.

Zoals in hoofdstuk 2.7 beschreven zijn er zowel positieve als negatieve effecten te bedenken voor permanente bewoning. Maar echt nare effecten zijn er eigenlijk niet. Bij woningen gelegen op parken waarbij geen transformatie plaats gaat vinden en er ook geen persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden afgegeven zullen er wel negatieve effecten optreden voor de omgeving. Een gemeente kan op deze manier in een keer heel veel inwoners verliezen wat zijn doorwerking kan hebben voor de lokale bedrijvigheid. Hierbij te denken

aan de plaatselijke detailhandel en de horeca. Nu zullen de parken vrijwel altijd vol zijn, straks waarschijnlijk alleen seizoensgebonden.

### **De minister wil een probleem oplossen, maar wordt dit probleem ook opgelost?**

De mogelijkheden die de minister de gemeenten gaf leidde in eerste instantie tot veel onduidelijkheid. Gemeenten wisten niet precies hoe zij om moesten gaan met het verruimde beleidskader. Wanneer mag en kan een bestemmingswijziging worden doorgevoerd, wie kan in aanmerking komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking en wanneer moet een gemeente blijven handhaven.

Om te beginnen met de bestemmingswijziging.

De richtlijnen waaraan een bestemmingswijziging moest voldoen leken in eerste instantie vrij duidelijk. Maar uit de enquête bleek dat veel gemeenten stuitten op de voorwaarde dat een recreatiewoning die hiervoor in aanmerking kan komen moet voldoen aan het Bouwbesluit 2003 voor 'gewone' woonfunctie en niet voor een recreatiefunctie. Dit klopt wel, maar er moet getoetst worden aan de regelgeving opgenomen in het Bouwbesluit 2003 voor bestaande bouw. Dit betekent dat de woningen niet aan alle eisen hoeven te voldoen die het Bouwbesluit 2003 stelt aan nieuwbouw. Als een recreatiewoning is gebouwd volgens de regels die behoren bij een 'recreatieve' functie zullen er aanpassingen moeten worden verricht alvorens er een bestemmingswijziging doorgevoerd kan worden. In de praktijk blijkt dat er veel luxe recreatiewoningen zijn die voldoen aan de regels voor een woonfunctie. Een ander probleem is het provinciaal beleid. Sommige gemeenten hebben wel aangegeven mee te willen werken aan legalisatie, maar het provinciaal beleid keurt dit af. Hierdoor is er nog steeds veel onduidelijkheid, in sommige gemeenten is legalisatie wel een optie en in andere gemeenten niet waardoor bewoners zich steeds beroepen op 'gelijkheid voor de burger'. Het is duidelijk dat dit probleem niet door gemeenten zelf op te lossen is vanwege de diversiteit onderling. Daarom zal de minister in deze gevallen de regie moeten voeren om de gevallen die in aanmerking komen van bovenaf aan te wijzen.

De persoonsgebonden gedoogbeschikking.

Ook hier zijn grote problemen ontstaan omdat voor deze situatie de recreatiewoning ook moest voldoen aan het Bouwbesluit 2003. Dit hoeft niet meer. Of anders gezegd de minister heeft haar bedoelingen recent uitgelegd. Het lag aan de interpretatie. De woningen hoeven niet volledig te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit, maar er mogen geen risico's worden genomen ten aanzien van de veiligheid en gezondheid van de bewoner en mag niet in strijd zijn met de milieuwetgeving. Verder ligt de verantwoordelijkheid geheel bij de gemeente. Dit maakt het al heel wat eenvoudiger, want nu zijn er wel woningen die aan de eisen kunnen voldoen of eventueel na geringe aanpassing voldoen aan deze criteria.

Wie komen er in aanmerking? In principe iedereen die voor de vastgestelde peildatum zijn recreatiewoning permanent bewoont. Deze bewoners komen niet in aanmerking voor een bestemmingswijziging. De beschikking blijft persoonsgebonden en object gerelateerd en vervalt als de bewoner verhuist of overlijdt. Hierna zal de woning weer zijn oude recreatieve functie moeten vervullen.

Handhaven.

Wanneer een bewoner niet in aanmerking komt voor de bovengenoemde mogelijkheden, dient de gemeente over te gaan tot handhaving. Hierbij dient de gemeente actief de bewijslast te verzamelen om de permanente bewoner uit de recreatiewoning te krijgen en te voorkomen dat

er nieuwe gevallen bijkomen. Omdat het een tijdrovende klus is voor een gemeente om constant een dossier van bewijzen te moet verzamelen voordat er actie genomen kan worden, zal er in de toekomst een ommekeer in de bewijslast moeten komen. Laat de bewoner maar aantonen dat hij daar niet permanent woont. Anders zal de gemeente heel snel de controle verliezen omdat de woningen die persoonsgebonden bewoond worden, niet tegelijkertijd weer terug keren naar de recreatieve voorraad.

Hoe staan de provincies tegenover legalisatie?

Er is veel diversiteit onder de provincies omtrent legalisatie. De ene provincie ziet deze mogelijkheid om een eind te maken aan de illegale bewoning wel als een goede oplossing, de andere niet. Het verschilt dus aanzienlijk in beleid wat voor de gemeenten onduidelijkheid geeft. Waarom kan de ene gemeente in een bepaalde provincie wel gebruik maken van de mogelijkheid tot legalisatie en een gemeente in een andere provincie niet? Dit geeft niet alleen onduidelijkheid voor de gemeenten onderling, maar ook voor de burger. Het is toch niet te verdedigen dat de een wel voor legalisatie in aanmerking komt en de ander in een andere provincie niet. Medio maart 2005 heeft de minister gezegd alle provincies aan te willen schrijven om duidelijk te maken dat zij mee moeten werken als gemeenten een bestemmingswijziging willen doorvoeren. "Mochten de provincies dan nog moeilijk doen, gaan we desnoods met rode kaarten werken", aldus de minister.

Als er gekeken wordt naar het aantal gemeenten dat de VROM-Inspectie voor de gestelde deadline van 24 september 2004 geïnformeerd heeft over het te voeren beleid, blijkt dat 368 van de 483 gemeenten dit gedaan hebben. De overige gemeenten hebben dit om wat voor een reden dan ook niet op tijd kunnen doen. Wanneer er gekeken wordt naar de hoeveelheid recreatiewoningen per provincie die wel duidelijkheid hebben gekregen over het te voeren beleid, en naar het aantal recreatiewoningen die geen duidelijkheid hebben gekregen over het te voeren beleid, kan er geconcludeerd worden dat de gemeenten met veel recreatiewoningen vaak de gemeenten zijn die nog geen duidelijkheid konden (kunnen) bieden. Dit heeft vaak te maken met de inventarisatie van de omvang van de problematiek. Veel gemeenten weten wel dat ze te maken hebben met illegale bewoning, maar omdat het nooit een prioriteit is geweest hier een eind aan te maken is men nog niet (te laat) begonnen met de bewijslast.

Hoe staan de gemeenten zelf tegenover de mogelijkheid om in bepaalde gevallen bestemmingsplannen te gaan wijzigen? Uit de respons van de enquête, gehouden voor dit onderzoek onder de gemeenten die de VROM-Inspectie niet op tijd geïnformeerd hebben, komt het volgende naar voren: Driekwart van de gemeenten zegt geen bestemmingswijziging door te gaan voeren omdat deze woningen in kwetsbare c.q. waardevolle gebieden liggen of het is strijdig met het provinciaal beleid. Ongeveer 16% van de ondervraagde gemeenten heeft met 'niet bekend' geantwoord. Deze gemeenten hebben de mogelijkheid niet uitgesloten, maar zullen dit op voorhand niet doen. In deze groep zit ook nog veel onduidelijkheid over de aantallen permanente bewoning in de gemeente. De gemeenten die al wel weten dat ze gebruik maken van deze mogelijkheid (8%) hebben de bestemmingswijziging reeds doorgevoerd of zijn hiermee in voorbereiding.

Heeft de onduidelijkheid betreft de mogelijkheden die de minister biedt ertoe geleid dat sommige gemeenten nog geen duidelijkheid hebben gegeven over het te voeren beleid? Bijna een derde van de gemeenten hebben met 'ja' geantwoord. Het blijkt dat veel gemeenten geen of niet op tijd de VROM-Inspectie konden informeren omdat ze de omvang van de problematiek niet in kaart hadden. Om voor de gestelde termijn duidelijkheid te kunnen geven hadden de gemeenten moeten kunnen aantonen dat er in sommige gevallen sprake zou zijn

van permanente bewoning. Dit had veel te veel tijd met zich meegebracht om de bewijslast rond te krijgen. Ook zijn er veel gemeenten die afwachten hoe andere gemeenten de problematiek succesvol oplossen, waarna zij zelf een effectieve beleidslijn kunnen opstellen. Van de gemeenten die met 'nee' hebben geantwoord zijn er veel die als reden opgaven dat de manier van terugsturen van de enquête om technische redenen niet altijd even goed verliep, waardoor de gegevens niet zijn verwerkt in de tussenrapportage.

Om een antwoord te geven op de vraag of gemeenten en provincies inzicht hebben in het aantal onrechtmatige bewoning kan kort geantwoord worden met 'Nee'. Het was de bedoeling van de minister dat alle gemeenten voor 31 december 2004 duidelijkheid konden geven over het te voeren beleid. Dit is echter voor veel gemeenten onmogelijk. Veel gemeenten hebben wel de veronderstelling dat er permanent bewoond wordt, dit hebben zij ook aangegeven in de enquête, maar zeker weten, aantoonbaar is het niet.

Het aantal recreatiewoningen dat overblijft na 31 december 2004 is tot op heden niet bekend. Er zijn relatief weinig gemeenten die hebben aangegeven een bestemmingswijziging te willen doorvoeren. Ook is het nog voor heel veel gemeenten onduidelijk welke woningen en hoeveel daarvoor in aanmerking kunnen komen. Dit heeft de maken met de eisen waaraan de woningen moet voldoen, hoe de gemeente hier tegenoverstaat en het provinciaal beleid. Uit de enquête blijkt dat er wel gemeenten zijn die voornemens hebben dit te doen maar vaak moest dit nog door de raad worden goedgekeurd. Hierdoor zijn er tot op heden (maart 2005) nog geen aantallen bekend.

De transformatie van recreatieve bestemming naar een woonbestemming zal naar waarschijnlijkheid geen of hele geringe invloed hebben op de mogelijkheid voor een gemeente om in de toekomst woningen te bouwen. Dit komt omdat, als er al getransformeerd wordt, dit in hele kleine aantallen gebeurt.

### **9.3 Aanbevelingen**

In de voorgaande paragraaf zijn de conclusies verwoord die naar aanleiding van dit onderzoek naar voren zijn gekomen. Aan de hand van de informatie die tijdens het onderzoeksproces is verkregen, is het zinvol om tot enkele aanbevelingen te komen.

Omdat er nu (maart 2005) nog steeds gemeenten zijn die nog geen duidelijkheid kunnen bieden aan de bewoners van recreatiewoningen omtrent het beleid, is het misschien zinvol om te kijken naar de mogelijkheden voor de gemeenten. De minister trachtte de problemen via decentralisatie te kunnen oplossen. Dit werkt in veel gevallen niet omdat het botst met het hogere niveau (de provincie). Ook leidt de legalisatie tot veel weerstand in gemeenten die vinden dat je mensen die illegaal een recreatiewoning bewonen niet kunt belonen met een wijziging van een bestemming.

Om succesvol een eind te kunnen maken aan onrechtmatige bewoning zou de bewijslast moeten worden omgedraaid. Laat de bewoners maar aantonen dat zij niet permanent in hun recreatiewoning wonen. Op deze manier is het heel eenvoudig voor een gemeente om beleid vast te stellen. Voor mensen die niet permanent hun recreatiewoning bewonen kan de gemeente gaan handhaven, voor mensen die dat wel doen kan er dan in sommige gevallen een persoonsgebonden beschikking worden afgegeven. Op deze manier lijkt de mogelijkheid van een transformatie overbodig. Ook de omvang van de problematiek wordt op deze manier voor de gemeente in één keer bekend.

## Literatuurlijst

- ABRS (2003a), Afdeling bestuursrechtspraak, 19 februari 2003, zaaknummer: 20010635/1, gemeente Harderwijk.
- ABRS (2003b), Afdeling bestuursrechtspraak, 12 november 2003, zaaknummer: 200301926/1, gemeente Harderwijk.
- Aykaç, R. e.a. (2003), Tweede Woningen, Voorraad en ontwikkelingen, Ruimtelijk Planbureau & RIGO Research en Advies BV, Den Haag.
- Belangen Vereniging Vrij Wonen (2004), Europees Parlement onderzoekt recreatiewoningbeleid, In: BVVW, 4 oktober 2004, Bergentheim.
- CBS (2004), Handleiding voor administratieve woningtelling, Centraal Bureau voor de Statistiek, Voorburg/Heerlen
- Dirkx, J., R. Kuiper (2004), Nota Ruimte: ruimte voor natuur? In: Levende Natuur, jrg. 105, juli, nummer 4.
- Directoraat-Generaal Ruimte (2003), Permanente bewoning van recreatiewoningen, Den Haag.
- Franken, F. (2004), Europees Parlement onderzoekt recreatiewoning beleid, In: Brusselbulletin, 4 oktober 2004.
- GBA (2004), Richtlijnen en inschrijvingen, ministerie van Binnenlandse Zaken, Den Haag.
- Lam, T.E.P.A. (2004), 'Handhaving: een samenspel van beginselen', In: R.J.N.S. Schlössels [e.a.], In beginsel, over aard, inhoud en samenhang van rechtsbeginselen in het bestuursrecht, Deventer 2004, pp. 119-123.
- MB-ALL (2004), Beleidsnotitie permanente bewoning recreatieverblijven, Gemeentelijk beleid voor de bestrijding van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, Maarssen.
- Milieudefensie (2004), Nota Ruimte bevordert gemakzucht en verspilling van ruimte, In: Informatieblad Nota Ruimte, mei 2004, Uitgave Milieudefensie, Amsterdam.
- Ministerie van VROM (2004), Overtredingen bestemmingsplan strenger bestraft, Ministerie van VROM, Den Haag.
- Nota Ruimte (2004), Ruimtelijk kader voor recreatiewoningen, Water en groene ruimte, Den Haag.
- Pflug, M. (2004), Nota Ruimte: meer ruimte voor woningbouw, In: Aedes-magazine, 11 mei 2004, p. 10.
- Priemus, H. (2003), Vrij Wonen en Huisvestingspioniers, In: Woonnood, Uitgave Vereniging Vrij Wonen, pp. 3-8.



- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2004), beleidsveld ruimtelijke omgeving, verkeer en Vervoer, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Den Haag.
- Voogd, H. (2001), Facetten van de planologie, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Voogd, H. (2002), Beleid recreatiewoningen is hypocriet en kortzichtig, In: Volkskrant, 10 januari 2002, p. 2.
- Voogd, H. (2003a), Herziening nodig van beleid recreatiewoningen, Voordracht voor de sectie Ruimtelijk Beleid en Recht van het NIROV op 21 mei 2003 te Zwolle.
- Voogd, H. (2003b), Minister Dekker lost niets op, In: Friesch Dagblad, 17 november 2003, p. 5.
- Voogd, H. (2004a), Beleid recreatiewoningen in beweging, In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting, jrg. 10, februari, nr.1, pp. 10-13.
- Voogd, H (2004b), Legalisering permanente bewoning recreatieverblijven, In: Ruimtelijk Planbureau, Ruimte in Debat, 01/2004, pp. 10-12.
- VROM (2004), Meerderheid gemeenten pakt illegale bewoning recreatiewoningen aan, Sdu/ Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM (2005), Nota Ruimte, Sdu/ Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- VROM-Inspectie (2004), Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, Tussenrapportage, Den Haag.
- VROM-Inspectie (2005), Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, Eindrapportage, Den Haag.
- Ypma, K. (1997), Permanente bewoning recreatiewoningen (g)een probleem, In: Rooilijn, afl. 8, pp. 380-385.

## **Internetbronnen**

- BVW (2005), VROM-juristen: “ga a.u.b. niet naar Europees Hof”,  
[http://www.bvw.nl/index.php?option=com\\_content&task=view&id=292&Itemid=44](http://www.bvw.nl/index.php?option=com_content&task=view&id=292&Itemid=44),  
bezoekt op 23-02-2005.
- CBS (2004a), Handleiding voor de administratieve woningtelling, Versie 2,  
<http://www.cbs.nl/nl/publicaties/publicaties/maatschappij/wonen/handleiding-woningtelling.pdf>, bezocht op 20-11-2004.
- CBS (2004b), Statline, Woningbouw per regio, Recreatiewoningen,  
<http://statline.cbs.nl/StatWeb/start.asp?LA=nl&DM=SLNL&lp=Search/Search>,  
bezoekt op 11-11-2004.

- Directoraat-Generaal Ruimte (2003), Permanente bewoning van recreatiewoningen, [http://www.lopw.nl/voorstel\\_dekker\\_11112003.htm](http://www.lopw.nl/voorstel_dekker_11112003.htm), bezocht op 15-02-2005.
- Handhavingsbeleid (2004), Gemeenten werken aan problematiek recreatiewoningen, [http://www.handhavingsbeleid.nl/themas/ruimtelijke\\_ordering/permanente\\_bewoning.htm](http://www.handhavingsbeleid.nl/themas/ruimtelijke_ordering/permanente_bewoning.htm), bezocht 10-12-2004.
- Harderwijk (2004), Aanpak permanente bewoning heeft effect, <http://www.harderwijk.nl/algemeen/actueel/displnews.asp?ID=1677>, bezocht op 16-11-2004.
- Nota Ruimte (2004a), Ruimtelijke kennis, Handhaving dient de recreatie niet, <http://www.ruimtelijkekennis.nl/index.cfm/menuid/6/Product/2303>, bezocht op 23-11-2004.
- Nota Ruimte (2004b), Meer ruimte voor woningbouw, <http://www.ruimtelijkekennis.nl/index.cfm/menuid/6/Product/1566>, bezocht op 10-01-2005.
- VNG (2004a), Onrechtmatige bewoning recreatieverblijven, [http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/Ledenbrief\\_FEI-2005000184.pdf](http://www.vng.nl/Documenten/vngdocumenten/Ledenbrief_FEI-2005000184.pdf), bezocht op 15-02-2005.
- VNG (2004b), Is er een definitie van onrechtmatige bewoning en van permanente bewoning, <http://www.vng.nl/smartsite.dws?ID=4909#definitie>, bezocht op 23-11-2004.
- VNG (2004c), Toelichting inschrijving, [http://www.lopw.nl/VNG\\_V&A.htm](http://www.lopw.nl/VNG_V&A.htm), bezocht op 23-11-2004.
- VNG (2004d), Beleidsnotitie permanente bewoning, <http://212.153.37.110/olibbestanden/Gemeentelijke%20stukken/2004/164949.pdf>, bezocht op 23-11-2004.
- VNG (2004e), Schema beleidslijn permanente bewoning, <http://www.vng.nl/Documenten/Extranet/Fei/ROVV/schema%20beleidslijn.doc>, bezocht op 23-12-2004.
- VROM (2004a), Gemeenten werken aan problematiek recreatiewoningen, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18743>, bezocht op 29-10-2004.
- VROM (2004b), Dossier Recreatiewoningen, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7187>, bezocht op 06-12-2004.
- VROM (2004c), Dekker maant gemeenten over recreatiewoningen, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18212>, bezocht op 18-11-2004.
- VROM (2004d), Overtreding bestemmingsplan strengen bestraft, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=18494>, bezocht op 11-10-2004.

VROM (2004e), Nota Ruimte, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=17736#60>,  
bezoekt op 28-12-2004.

VROM (2004f), Nalevingsstrategie, <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=16556>, bezocht op  
10-12-2004.

VROM (2005), Informatie per provincie, [http://www.vrom.nl/get.asp?file= docs / ruimte/  
160205 Kamerbrief aanbieding Rapporten recreatiewoningen bijlage 1.pdf](http://www.vrom.nl/get.asp?file= docs / ruimte/ 160205 Kamerbrief aanbieding Rapporten recreatiewoningen bijlage 1.pdf),  
bezoekt op 22-03-2005.