

Permanente bewoning op recreatieparken

Door: mr. Frank Branten



Onderzoek naar:

Mogelijkheden voor gemeenten om permanente bewoning op recreatieverblijven te voorkomen



Radboud Universiteit Nijmegen



Permanente bewoning op recreatieparken

Onderzoek naar:

- a. Mogelijkheden voor gemeenten om permanente bewoning op recreatieverblijven te voorkomen



Radboud Universiteit Nijmegen



Colofon

© 2012

Auteur: Mr. Frank Branten

Studentnummer: 0350494

Begeleider: Dr. Ir. Linda Carton

Tweede begeleider: Dr. Karel Martens

VOORWOORD

OVER DE AUTEUR

Een essentieel onderdeel van de studie Planologie aan de faculteit Managementwetenschappen van de Radboud Universiteit Nijmegen is de Masterthesis. De Masterthesis die voor u ligt is in dit kader geschreven door mr. Frank Branten.

DE MASTERTHESIS

In deze Masterthesis wordt de theoretische en praktische kennis van de afgelopen studiejaren toegepast. Er is gekozen voor een planologisch - juridisch relevant onderwerp dat valt onder de afstudeerrichting Planologie. (Master)vakken als Locatie- en gebiedsontwikkeling, Marktordening, Institutionele Perspectieven en Aspecten van locatie- en gebiedsontwikkeling internationale vergelijking Vastgoed hebben directe dan wel indirecte raakvlakken met het omgevingsrecht. Tevens draagt mijn reeds in het jaar 2010 afgeronde Masterstudie Nederlands recht gericht op de ruimtelijke omgeving bij aan het centrale onderzoeksthema. De opgedane kennis uit mastervakken als Bestuursrecht, Onroerende zakenrecht, Milieurecht en Recht van de ruimtelijke ordening komen goed van pas. Het centrale onderzoeksthema van de Masterthesis Nederlands recht was: "Digitalisering in het omgevingsrecht: Juridische gevolgen in de Wet ruimtelijke ordening en Wet algemene bepalingen omgevingsrecht."

CURRICULUM VITAE

In het dagelijks leven ben ik werkzaam als juridisch beleidsmedewerker op de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling van de Gemeente Gemert-Bakel. Tevens ben ik werkzaam als commissie lid van de bezwaren commissie bij de gemeenten Eersel, Bladel, Hapert en Hoge Mierde. Bij het uitvoeren van mijn werkzaamheden komen veel omgevingsrechtelijke vraagstukken naar voren die in deze Masterthesis worden behandeld. Ik ben begonnen met deze Masterthesis in de eindfase van mijn studie in februari 2011. De planning om de Masterthesis af te ronden in het studiejaar 2012 is behaald. Na ruim 5 jaar werkervaring te hebben als jurist is het interessant om te bezien hoe planologen deze zelfde vraagstukken benaderen. Op deze manier kan ik mezelf ontwikkelen van een generalist op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling, naar een specialist in de ruimtelijke ontwikkeling vanuit een juridisch planologische invalshoek. Nu ik bijna mijn planologische studie achter de rug heb, kan ik me dan ook volledig gaan richten op het planologisch juridisch werk in de ruimtelijke omgevingspraktijk, zoals zich dat in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.

KEUZE ONDERWERP

Bij het kiezen van een afstudeeronderwerp is het belangrijk dat het een boeiend onderwerp is. Een onderzoek duurt toch enkele maanden, daarbij is het van belang dat het plezier niet verloren gaat. Daarnaast moet het een onderwerp zijn dat voldoet aan de voorwaarden de Radboud Universiteit Nijmegen, Management Wetenschappen vaksectie Planologie. Ook was het welkom voor mijn werkgever de gemeente Gemert-Bakel om een onderwerp te kiezen waar zij beleidsmatig nog mee aan de slag moeten. Ik wilde dan ook een actueel planologisch onderzoek uitvoeren waar men in de praktijk ook iets aan heeft. Met andere woorden: de gemeentelijke overheid moet iets hebben aan het onderzoek. Ik had al in een vroeg stadium door dat voor mij het geschikte onderwerp iets was met permanente bewoning en recreatiewoningen. De keuze is gevallen op het onderwerp: "Permanente bewoning op recreatieparken" en dan met name gericht op de mogelijkheden voor gemeenten om permanente bewoning op recreatieverblijven te voorkomen.

ERVARINGEN TIJDENS HET ONDERZOEK

Ik had in een vroeg stadium de grote lijn van mijn scriptie voor ogen. Daarnaast was ik op de hoogte van de problematiek in de regio, zodat ik snel mijn doelstelling kon bepalen. Ook heeft het voordeel als je zelf werkzaam bent binnen een gemeentelijk apparaat. De contacten intern en extern komen dan eenmaal iets makkelijker tot stand doordat je experts al kent uit het werkveld. Ook ben je meer bekend met de gang van zaken binnen de overheid en het bedrijfsleven. Desondanks is het toch altijd een valkuil om niet te vallen in de breedte of diepte van een onderzoeksonderwerp. Doordat ik van te voren goed wist wat ik wilde onderzoeken en dit in mijn onderzoeksopzet heb verwerkt, ben ik tot het gewenste resultaat gekomen door bestaande wetenschappelijke onderzoekers te gebruiken.

Achteraf moet ik erkennen dat het soms wel zwaar is om een fulltime studie af te ronden en tevens ook een fulltime baan te hebben. Daarnaast wil je het drukke en sportieve privéleven met alle vrienden, kennissen en familieleden ook niet te kort doen. Een eenvoudige rekensom toont aan dat er volgens een strakke planning gewerkt dient te worden en dat elk studie uur telt. Gelukkig is het is mij met de nodige inzet en doorzettingsvermogen gelukt om de studie binnen de gestelde termijn af te ronden. Nu is het dan ook tijd om de studiekennis volledig te gaan benutten in het werkveld.

WOORD VAN DANK

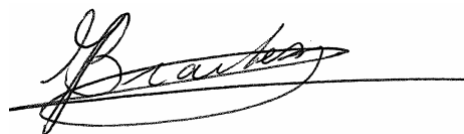
Deze Masterthesis zou niet tot stand zijn gekomen zonder de goede medewerking, begeleiding, adviezen en opmerkingen van mijn Masterthesisbegeleider Dr. Ir. Linda Carton. Zij is als universitair docent in de ruimtelijke ordening verbonden aan de Radboud Universiteit Nijmegen, Management Wetenschappen vaksectie Planologie. Linda Carton heeft als onderzoeksthema de nieuwe NIMBY-conflicten. NIMBY staat voor Not In My Back Yard. Enkele voorbeelden zijn bijvoorbeeld de windturbines, Co2-opslag en megastallen (Ru, 2011). Recreatieparken die oneigenlijk gebruikt worden voor permanente bewoning hebben ook ruimtelijk ongewenste uitwerkingen. Deze ongewenste ruimtelijke uitwerking zit tegen de NIMBY problematiek aan. Veel bestuurders hebben toch een bepaald beeld bij deze illegaliteit. Ook burgers kijken met een bepaalde visie naar de recreatieparken. Het is dan ook niet vreemd dat sommige parken als vrijplaats zijn bestempeld.

Daarnaast wil ik Dr. Karel Martens danken als tweede begeleider. Hij is onder andere gespecialiseerd in de relatie tussen vervoer en ruimtelijke ordening en duurzaam transport. Hij heeft onderzoek gedaan naar de invloed van landgebruik op reispatronen, vormen van openbaar vervoer, transport modellen en democratische vormen van bestuur binnen de transportwereld in relatie met de ruimtelijke ordening. Tevens wil ik mijn collega's van de gemeente Gemert-Bakel en medestudenten van de Radboud Universiteit Nijmegen danken voor het geven van adviezen en peptalks. Ook wil ik mijn vriendin en ouders danken voor de steun tijdens het opstellen van deze Masterthesis en voor het tekstueel doornemen van de Masterthesis. Daarnaast wil ik mevrouw Elice Steijaert en de heer Erwin Kramer danken voor het inhoudelijk doornemen van mijn Masterthesis. Elice Steijaert is reeds enkele jaren werkzaam als Handhaving coördinator ruimtelijke ordening van de gemeente Gemert-Bakel. Erwin Kramer heeft jarenlang ervaring in handhaving en is specialist op het gebied van permanente bewoning op recreatieverblijven. Ook wil ik de heer J. Aarts MSc danken voor het doornemen van mijn scriptie. Hij is verbonden als docent Marktonderzoek en Statistiek aan de Fontys Hogescholen te Eindhoven. Medestudent Mariëlle Martens wil ik daarnaast nog danken voor het doorlezen voordat de masterthesis is ingeleverd.

Als laatste wil ik de gemeente Gemert-Bakel en de diverse personen en instanties danken voor het beschikbaar stellen van informatie en het investeren van tijd in mijn onderzoek. Indien gewenst kunnen zij een digitaal exemplaar tegemoet zien van deze Masterthesis. De onderzoeksresultaten van de Masterthesis sluiten aan bij de onderzoeksdoelen van het onderzoeksinstituut van de Radboud Universiteit Nijmegen.

Op een leerzame lezing, teken ik,

Met vriendelijke groet,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Branten', is written over a horizontal line.

mr. Frank Branten

Bakel, woensdag 25 juli 2012

IV.

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD.....	I
OVER DE AUTEUR.....	I
DE MASTERTHESIS	I
KEUZE ONDERWERP	I
ERVARINGEN TIJDENS HET ONDERZOEK	II
WOORD VAN DANK	II
INHOUDSOPGAVE	V
LIJST MET AFBEELDINGEN / FIGUREN	V
LIJST MET TABELLEN	VI
GEBRUIKTE AFKORTINGEN	VII
SAMENVATTING	1
HOOFDSTUK 1 OPDRACHT EN PROBLEEMANALYSE	8
1.1 ACHTERGROND	8
1.2 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK	8
1.3 DOELSTELLING	9
1.4 VRAAGSTELLING / PROBLEEMSTELLING	10
1.5 ONDERZOEKBENADERING	12
1.6 ONDERZOEKSMODEL	14
1.7 KERNBEGRIPPEN RONDOM PERMANENTE BEWONING RECREATIEVERBLIJVEN	16
1.8 RELEVANTIE	17
1.9 LEESWIJZER	19
HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER	20
2.1 ALGEMEEN	20
2.2 INSTRUMENTELE BENADERING VS REFLEXIEVE BENADERING	20
2.3 INSTITUTIONELE BENADERING	22
2.4 BELEIDSARRANGEMENTEN BENADERING	23
2.5 DEFINIËRING BEGRIPPEN PERMANENTE BEWONING EN RECREATIEWONING	27
2.6 SLOT	30
HOOFDSTUK 3 BELEIDSVOORSTELLEN VANUIT DE GOVERNMENT GEDACHTE VAN HET MINISTERIE	31
3.1 ALGEMEEN	31
3.2 MOTIE VAN GENT EN BIESHEUVEL (TWEDE KAMER 2000-2001, 27 400, NR. 47)	31
3.3 UITWERKING MOTIE VAN GENT EN BIESHEUVEL	31
3.4 KAMERBRIEF HOE OM TE GAAN MET PERMANENTE BEWONING BESTAANDE RECREATIEVERBLIJVEN	32
3.5 KAMERBRIEF CONTOURENBELEID OP HOOFDLIJNEN PERMANENTE BEWONING RECREATIEVERBLIJVEN	33
3.6 WETSVORSTEL VERGUNNING ONRECHTMATIGE BEWONING RECREATIEWONINGEN	36
3.7 NOTA RUIMTE	38
3.8 STRUCTUURVISIE INFRASTRUCTUUR EN RUIMTE, NEDERLAND CONCURREREND, BEREIKBAAR, LEEFBAAR EN VEILIG	39
3.9 CONCLUSIE	40
HOOFDSTUK 4 RELEVANTE WET- EN REGELGEVING	41
4.1 ALGEMEEN	41
4.2 HISTORISCH PERSPECTIEF: WET OP DE OPENLUCHTRECREATIE (REEDS VERVALLEN)	41
4.3 PERSOONSGEBONDEN VRIJSTELLING BRO 1985 EN PERSOONSGEBONDEN ONTHEFFING BRO	42
4.4 WET INKOMSTENBELASTING 2001	42
4.5 WET GEMEENTELIJKE BASISADMINISTRATIE PERSOONSgegevens (GBA)	42
4.6 WET RUIMTELIJKE ORDENING	43
4.7 BOUWBESLUIT	47
4.8 WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT	48
4.9 CONCLUSIE	49
HOOFDSTUK 5 HULPMIDDELEN: HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM GEMEENTE	51
5.1 ALGEMEEN	51
5.2 PUBLIEKRECHTELIJKE HULPMIDDELEN	51
5.3 PRIVAATRECHTELIJKE HULPMIDDELEN	56

5.4	STRAFRECHTELIJKE HULPMIDDELEN	59
5.6	DE INSTRUMENTEN IN EEN OVERZICHT	62
5.7	CONCLUSIE	64
	HOOFDSTUK 6 ACTOREN: ACTORENANALYSE	65
6.1	ALGEMEEN	65
6.2	DE ACTORENANALYSE GEBRUIKER RECREATIEWONING EN MARKPARTIJEN	65
6.3	NETWERKSTURING VIA INZET VAN KWALITEITEN VAN DE ACTOREN	69
6.4	CONCLUSIE	70
	HOOFDSTUK 7 DISCOURS IN DE RUIMTELIJKE ORDENING	71
7.1	ALGEMEEN	71
7.2	DE VERSCHILLENDE DISCOURSEN GEÏNTRODUCERD	71
7.3	CONCLUSIE	73
	HOOFDSTUK 8 CASESTUDY BELEIDSVERGELIJKING GEMEENTEN	74
8.1	ALGEMEEN	74
8.2	INFORMATIE OVER PERMANENTE BEWONING	75
8.3	DEELCONCLUSIE BELEIDSARRANGEMENTEN	76
8.4	RECREATIEPARK NAAR WOONWIJK: RECREATIEPARK OEKELSBOS TE ZUNDERT	84
8.5	RECREATIEPARK NAAR WOONWIJK: RECREATIEPARK DE DONGE TE DONGEN	85
8.5	ONDERZOEK RECREATIEPARK NAAR WOONWIJK: RECREATIEPARK STILLE WILLE OIRSCHOT	86
8.6	HET DEENS MODEL.....	86
8.7	CONCLUSIE	87
	HOOFDSTUK 9 HET VOORKOMEN VAN PERMANENTE BEWONING	89
9.1	ALGEMEEN	89
9.2	HUIDIGE BENADERING	89
9.3	NIEUWE BENADERING.....	90
9.4	CONCLUSIE	95
	HOOFDSTUK 10 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	96
10.1	ALGEMEEN	96
10.2	BEANTWOORDING DEELVRAAG 1	97
10.3	BEANTWOORDING DEELVRAAG 2	102
10.4	BEANTWOORDING DEELVRAAG 3	104
10.5	SLOT BEANTWOORDING	105
10.6	AANBEVELINGEN	106
10.7	REFLECTIE	111
	Literatuurlijst	114
	LITERATUUR	114
	KAMERSTUKKEN.....	120
	UITSPRAKEN.....	120
	LIJST VAN PERSONEN	121
	Bijlagen	123
-	Bijlagen zitten in separaat bijlagenboek;	123
-	Vooronderzoek rapportage zit in separaat bijlagenboek.....	123

LIJST MET AFBEELDINGEN / FIGUREN

Afbeelding nummer	Omschrijving	Bron	Pagina
1.1	Onderzoeksmodel	Eigen bewerking gebaseerd op theorie Leroy et al, (2001)	15
2.1	Tetraëder samenhang dimensies beleidsarrangement	Leroy et al, (2001)	26
2.2	State Market en Civil Society	Dubink, (2003)	28
8.1	Peelregio	Eigen bewerking	75

LIJST MET TABELLEN

Tabel nummer	Omschrijving	Bron	Pagina
2.1	Instrumentele benadering vs Reflexieve benadering	Arts, 2001	23

GEbruikte Afkortingen

Afkorting	Omschrijving
ABRvS	Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
Art	Artikel
Artt	Artikelen
Awb	Algemene wet bestuursrecht
B&W	Burgemeester en wethouders
Bblb	Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningsplichtige bouwwerken
Biab	Besluit indieningvereisten bouwvergunning
Bor	Besluit omgevingsrecht
EG	Europese Gemeenschap
EHS	Ecologische hoofdstructuur
EK	Eerste Kamer
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de Mens
Ff-wet	Flora en faunawet
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
GIS	Geografisch Informatie systeem
GS	Gedeputeerde Staten
IMRO	Informatiemodel Ruimtelijke Ordening
LNV	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Mbv	Model bouwverordening
Mor	Ministeriele regeling omgevingsrecht
MvT	Memorie van Toelichting
Mw 1988	Monumentenwet 1988
Nb-wet 1998	Natuurbeschermingswet 1998
NMvA	Nadere Memorie van Antwoord
NnavV	Nota naar aanleiding van het Verslag
OM	Openbaar Ministerie
OZB	Onroerende zaakbelasting
PBL	Planbureau voor de leefomgeving
PGB	Persoonsgebonden beschikking
PKB	Planologische Kern Beslissing
Stb	Staatsblad
Stcrt	Staatscourant
TK	Tweede Kamer
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Vvgb	Verklaring van geen bedenkingen
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
WBP	Wet bescherming persoonsgegevens
WEBV	Wet elektronisch bestuurlijk verkeer
WED	Wet op de Economische Delicten

Wet GBA	Wet Gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens
Wgpb	Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
Wkpb	Wet kenbaarheid publieke beperkingen
Wm	Wet Milieubeheer
Wonw	Woningwet
WOR	Wet op de openluchtrecreatie
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening
Wro	Wet ruimtelijke ordening
Wor	Wet openlucht recreatie

SAMENVATTING

AANLEIDING

In de ruimtelijke ordening zijn rondom de ruimteclaims wonen en recreatie diverse ontwikkelingen gaande. Een van de ontwikkelingen die de afgelopen jaren zich heeft voorgedaan is dat recreatiewoningen steeds meer worden onttrokken aan de recreatieve bestemming en voor permanente bewoning worden gebruikt. Hierdoor kan de ruimtelijke ordening zoals deze bedacht is onder druk komen te staan. Recreatiewoningen worden dan in strijd met het bestemmingsplan gebruikt als reguliere woning. Dit staat bekend onder de noemer permanente bewoning van recreatieverblijven. De overheid vindt dit een ongewenste tendens en heeft met diverse hulpmiddelen in wet- en regelgeving vanuit een sterke hiërarchische manier van overheidssturing een arsenaal van instrumenten ingericht ter voorkoming van permanente bewoning van recreatiewoningen. Gezien de bezuinigingen vanuit de Rijksoverheid doorwerken op alle bestuurslagen dient ook de gemeente na te denken over haar rol in het bestuursrecht en ruimtelijke ordening. Deze bezuinigingen werken ook door op de handhaving van het bestemmingsplan. Er dient met minder financiële middelen en personele bezetting toch het gewenste resultaat te worden gehaald. Het is in deze tijden van recessie dan ook meer dan welkom om te bezien of andere manieren van sturing en regelen van overheidszaken mogelijk is, bijvoorbeeld door het inzetten van kwaliteiten van het netwerk van actoren. Er wordt dan ook gekeken wat de toegevoegde waarde kan zijn van de andere actoren op de jarenlange benadering via een hiërarchische manier van overheidssturing (Government) richting een vorm van Governance. Gezien de burgerlijke ongehoorzaamheid en grote financiële belangen die er spelen zal een pure vorm van Governance waarschijnlijk niet mogelijk zijn.

1.

DOELSTELLING

Het doel van het onderzoek is het inzichtelijk maken van het probleem van permanente bewoning en daaruit beleidsinformatie te verkrijgen om zo de gemeentelijke overheid handvaten te geven om het beleid rondom het voorkomen van permanente bewoning meer gestalte te geven. Hierbij worden andere manieren van overheidssturing onderzocht waarbij de mogelijke kwaliteiten van het netwerk van actoren worden benut om het probleem aan te pakken. De beleidsarrangementen benadering wordt gebruikt om deze mogelijke kwaliteiten inzichtelijk te maken. Daarbij wordt bekeken welke (aanvullende) rol deze middelen of manier van benadering hebben om het probleem van permanente bewoning op te lossen dan wel te voorkomen.

VRAAGSTELLING

Om aan de doelstelling te kunnen voldoen is de volgende hoofdvraag geformuleerd:

- *Welk beleid is van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven, hoe werkt dit in de praktijk en kan permanente bewoning hiermee effectief worden voorkomen of teruggedrongen?*

Om een antwoord te kunnen geven op deze hoofdvraag zijn drie ondersteunende deelvragen geformuleerd:

1. *Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?*

2. *Hoe gaan gemeenten in het onderzoekgebied in de regio Noord-Brabant in de praktijk om met permanente bewoning op recreatieparken?*
3. *In hoeverre kan permanente bewoning van recreatiewoningen worden voorkomen en worden teruggedrongen door de verantwoordelijke gemeentelijke overheid?*

ONDERZOEKSBENADERING

De diverse onderzoeksvragen van het onderzoek vergen veelal een andere benadering. Hierdoor is er gekomen tot een combinatie van bestaande onderzoeksmethoden bestaande uit vijf fasen. In het kader van vooronderzoek zijn de recreatieparken en de gemeenten bezocht om meer feeling te krijgen met het onderwerp permanente bewoning. Hiervan is een separaat bijlagenboek opgesteld. Een volgende fase van het onderzoek betreft het inlezen in de relevante literatuur. Het betreft het inlezen in het onderwerp en het bepalen van het onderzoekskader met bestaande theorieën.

Om de eerste deelvraag te beantwoorden heeft er een grondige studie plaatsgevonden van relevante wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten. In de bestaande hiërarchische manier van sturing is wet- en regelgeving belangrijk om recreatie en permanente bewoning te reguleren en te sturen. Regels bepalen voor de diverse actoren waaraan ze zich dienen te houden. De beleidsarrangementen benadering gaat uit van een andere manier van sturing en maakt dankbaar gebruik van het netwerk van actoren. De beleidsdocumenten vormen samen met de wetgeving de voornaamste bronnen waarin de regels zijn bepaald en vastgelegd. Door het gemeentelijke beleid te analyseren ontstaat er inzicht in hoe gemeenten afzonderlijk omgaan met het probleem permanente bewoning van recreatieverblijven. Onderzoeksrapporten zijn voornamelijk van belang omdat hierin wordt ingegaan op maatschappelijke trends, die van belang zijn op het beleidsthema.

2.

Ter beantwoording van de tweede deelvraag worden interviews gehouden met betrokken actoren. Met de casestudy wordt daarnaast het gemeentelijke beleid in de regio Noord-Brabant geanalyseerd. De interviews met experts richten zich voornamelijk op de planologisch juridische vraagstukken van het onderzoek. Het doel hiervan is om een beeld te verkrijgen over de ontwikkelingen rond permanente bewoning van recreatieverblijven en hoe gemeenten lokaal omgaan met permanente bewoning van recreatieverblijven.

Interviews met belanghebbenden worden gehouden om de beschikbare data te analyseren en conclusies uit de documentenanalyse te controleren. Door de recreatieparken te bezoeken is er ook geobserveerd. Door deze wijze van benadering van het onderzoek wordt de relevante informatie uit de ruimtelijke ordeningspraktijk kenbaar en dragen bij aan het beantwoorden van de deelvragen 2 en 3. Het conceptueel analyse kader is ingericht om deze deelvragen te beantwoorden en heeft tot doel de sturing door de centrale Government actor te verweven in een netwerk context. Door jarenlange hiërarchische benadering vanuit de overheid wordt er met een vergrootglas gekeken naar het beleid, wet- en regelgeving in Nederland en hoe provincies en gemeenten hier mee omgaan in de praktijk. Als tegenpool van deze hiërarchische sturing wordt de beleidsarrangementen benadering gebruikt (hulpbronnen, spelregels, actoren, en discoursen) (Leroy et al, 2001). Op deze manier worden de sterke punten uit deze netwerkbenadering zichtbaar en kunnen de mankementen uit de hiërarchische benadering worden aangevuld met een andere manier van sturing meer richting de Governance gedachte. Het instrument bestemmingsplan staat in dit onderzoek centraal.

RELEVANTIE

De **wetenschappelijke relevantie** is gelegen in het feit dat de overheid ter voorkoming van permanente bewoning van recreatiewoningen voornamelijk hiërarchisch acteert vanuit haar publieke taak en verantwoordelijkheid (instrumentale benadering: Government). Het is dan ook interessant om te wetenschappelijk te spiegelen of er niet meer te halen valt uit een hele andere benadering: het totale beschikbare beleidsarrangement (Reflexieve benadering: meer richting Governance). De beleidsarrangementen benadering wordt in dit onderzoek hiervoor ingezet. Het geeft hierbij een tegenbeeld van de hiërarchische sturing vanuit de overheid, zodat leermomenten kunnen ontstaan. Op deze manier wordt een totaal pakket aan middelen optimaal ingezet om permanente bewoning van recreatiewoningen te voorkomen.

Op het gebied van de **maatschappelijke relevantie** komt naar voren dat er in Nederland veel recreatiewoningen permanent worden bewoond, terwijl de overheid bestemmingsplanmatig een ander gebruik voor deze objecten voor ogen heeft. Een permanente bewoner gebruikt de recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan en is zowel bestuursrechtelijk en strafrechtelijk strafbaar. Men begeeft zich in illegaliteit met allerlei negatieve aspecten tot gevolg. Gemeenten krijgen inzicht over hoe ze moeten handelen: legaliseren, ontheffing verlenen of handhavend optreden. Daarbij wordt inzichtelijk wat de betrokken actoren kunnen betekenen in het kader van handhaving omtrent dit centrale thema.

THEORETISCH KADER

Bij het opstellen van beleid is het van essentieel belang om een overzicht te hebben in de interacties tussen de verschillende actoren en de mate van overheidsbemoeienis. Het is daarbij van belang om te weten hoe het beleid feitelijk doorwerkt richting de actoren. De mate van overheidsbemoeienis c.q. sturing is van belang. (Graaf en Hoppe, 1992) beschrijft de instrumentele benadering die uitgaat van "Government" waarbij de overheid mono centrisch de samenleving bestuurt met wet- en regelgeving. In de reflexieve benadering gaat men uit van "Governance" als netwerk. Sturing gaat via diverse actoren: overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties (Driessen en Leroy, 2007, p 160). De hiërarchische manier van sturing van de overheid valt onder de noemer instrumentele benadering. Deze stroming berust zich voornamelijk op instrumenten, aangestuurd door de overheid via wet- en regelgeving op diverse overheidslagen. De beleidsarrangementen benadering daarentegen gaat uit van het principe dat de maatschappij en de daaraan klevende werkelijkheid niet alleen kan worden beïnvloed door (overheids-)ingrijpen door het inzetten van verschillende instrumenten en hulpmiddelen. Onder de beleidsarrangement wordt verstaan: de tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein (Van Tatenhove, Arts and Leroy, 2000: 54, Leroy et al, 2001). Het beleid in ruimtelijke zin rondom recreatie en permanente bewoning van recreatieverblijven zijn hierbij de beleidsdomeinen.

Om alvorens in te gaan op de conclusie wordt de definitie van permanente bewoning van recreatieverblijven gegeven:

Het in strijd bewonen en gebruiken als centrum van het sociale en maatschappelijke leven van een recreatieverblijf als woonadres en hoofdverblijf zoals bedoeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en met de voorschriften van het bestemmingsplan en bedoeling van andere wetgeving strijdig, waarbij het recreatieverblijf al dan niet tijdelijk – vaak met het doel definitief te onttrekken van de recreatieve markt.

CONCLUSIES

De hoofdvraag in de Masterthesis is:

Welk beleid is van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven, hoe werkt dit in de praktijk en kan permanente bewoning hiermee effectief worden voorkomen of teruggedrongen?

1. *Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?*

Er is steeds gekozen voor een publiekrechtelijke, een Government gedachte waarbij de overheid een centrale rol heeft met wet- en regelgeving om het probleem van permanente bewoning op recreatieparken aan te pakken dan wel nadere sturing te geven. Het verbod van permanente bewoning in het bestemmingsplan (Wet ruimtelijke ordening) en de vergunningplicht uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht zijn de belangrijke hiërarchische instrumenten. Samengevat is de volgende wet- en regelgeving is van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven:

De inschrijving in de gemeentelijke basis administratie (GBA) uit de ***Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens*** is een sterk bewijsmiddel om permanente bewoning aan te tonen. De handhaving op permanente bewoning wordt door het ***ontbreken van een inschrijving in het GBA*** bemoeilijkt. De burgers gebruiken veelal postadressen of fictieve woonadressen bij familieleden of vrienden. De gemeente dient in deze gevallen aan te tonen dat er sprake is van permanente bewoning in de recreatiewoning. Wanneer een persoon voor een langere aaneengesloten periode overnacht op een recreatiewoningadres, mag er verondersteld worden dat deze plaats het ***centrum van zijn sociale en maatschappelijke activiteiten*** is.

De ***Wet inkomstenbelasting 2001*** genereert bewijs voor het aantonen van permanente bewoning van recreatiewoningen: adresgegevens, hypotheekgegevens en gegevens uit de toeslagen. Hypotheekrente aftrek voor recreatiewoning is niet meer mogelijk vanaf het belastingjaar 2001;

4.

Het ***bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening*** heeft vanuit het voorkomen van permanente bewoning gezien een belangrijke functie. Bij een recreatiebestemming zijn de gebruiksregels gericht op het gewenst gebruik recreatie. In het bestemmingsplan is veelal het verbod van permanente bewoning van recreatieverblijven direct dan wel indirect opgenomen. Een bedrijfsmatige exploitatie staat centraal. De ***Structuurvisies uit de Wet ruimtelijke ordening*** bevatten de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkelingen. Permanente bewoning van recreatieverblijven, volkshuisvesting en recreatie zijn onderwerpen die in een structuurvisie kunnen worden opgenomen.

Het ***bouwbesluit*** reguleert de bouwkundige eisen van gebouwen. Een recreatiewoning uit de jaren '90 kan niet zonder meer voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit voor bewoning.

De ***Wet algemene bepalingen omgevingsrecht*** regelt de vergunningsplicht voor de recreatiewoning. In het ***Besluit omgevingsrecht*** zijn de regels opgenomen met betrekking tot het vergunningsvrij bouwen.

Naast het publiekrecht zijn de volgende privaatrechtelijke instrumenten beschikbaar:

Bij een Koopcontract grond / erfpachtovereenkomst is het aan te raden om een verbodspassage op te nemen waarbij wordt bepaald dat permanente bewoning verboden is. Indien de gemeente een overeenkomst mag sluiten met een partij dan kan zij op grond van artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek (BW) een **kwantitatieve verplichting** opleggen, inhoudende dat het verboden is om de recreatiewoning voor permanente bewoning te gebruiken. Ook kan er gekozen worden om in de koopovereenkomst en erfpachtovereenkomst een **kettingbeding** op te nemen dat tevens de toekomstige eigenaren of erfpachters jegens de overheid worden gehouden aan het verbod van permanente bewoning.

De **overeenkomst van de bedrijfsmatige exploitatie** is er op gericht permanente bewoning te voorkomen en is onderdeel van de **ruimtelijke onderbouwing van het bestemmingsplan**. De **grondexploitatie overeenkomst** dient ter vastlegging en het samenbrengen van alle afspraken en bestuurlijke ruimtelijke zekerheden. Hierin wordt vermeld welke **verhuurconstructie** van toepassing is, de huurtijden, prijzen, voorwaarden en het verbod van permanente bewoning.

De volgende Strafrechtelijke instrumenten zijn beschikbaar:

Sinds 22 juli 2004 is er een **koppeling gemaakt met het strafrecht** zodat men ook via het strafrechtelijke spoor kan optreden tegen bestemmingsplanstrijdigheden en bestuursrecht. De Wet ruimtelijke ordening heeft in artikel 7.10 Wro een **algemeen gebruiksverbod** voor het bestemmingsplan opgenomen. Hiermee is het permanent bewonen van recreatieverblijven strafbaar. Artikel 438 Strafrecht vereist een **nachtregister** op recreatieparken.

5. *De volgende overige middelen kunnen worden ingezet:*

Indien een recreatiepark **periodiek gesloten** wordt, dan kan er praktisch gezien geen permanente bewoning van recreatieverblijven ontstaan.

Door **digitale koppelingen van overheidsadministraties** ontstaat er inzicht waar personen het centrale punt van het maatschappelijke leven hebben, zoals bedoeld in artikel 1 Wgbp "Woonadres".

Van de marktpartijen moet de recreatiepark beheerder als centrale partner worden gezien bij het beheersen van permanente bewoning van recreatiewoningen. Ook dient de gemeente meer in contact te treden met de **recreatiepark eigenaren** en **individuele recreatiewoning eigenaren** c.q. **beleggers** om het probleem gemeenschappelijk te maken. De bedrijfsmatige exploitatie is daarbij een goed instrument.

Woningcorporaties dienen permanente bewoning van recreatieverblijven bij de huisvestingsvraagstukken te betrekken. Professionele partijen zoals **Notarissen, Banken** en **makelaars** dienen bij te dragen aan de informatieplicht en hebben een rol in de informatieplicht met betrekking tot de wet- en regelgeving.

Permanente bewoning past het minst goed binnen de NEO-moderniseringsdiscours en het beste in de discours het platteland als vestigingsruimte.

2. *Hoe gaan gemeenten in het onderzoekgebied in de regio Noord-Brabant in de praktijk om met permanente bewoning op recreatieparken?*

De gemeenten met een recreatiepark binnen de gemeentegrenzen, hebben allemaal te maken in meer of mindere mate met het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven. Enkele gemeenten hebben geen last van permanente bewoning, maar het merendeel van de gemeenten heeft wel te maken met permanente bewoning. De gemeenten hebben beleid om permanente bewoning aan te pakken.

Voor handhaving op permanente bewoning wordt alleen het instrument last onder dwangsom ingezet. Voor handhaving op bouwregelgeving wordt veelal bestuursdwang ingezet.

Daarnaast worden de volgende bijzondere dan wel afwijkende handhavinginstrumenten ingezet:

- Periodieke sluiting: Het recreatiepark is alleen het recreatie seizoen geopend (Somer en);
- De gemeente Asten schrijft alleen in het GBA in als men in het bezit is van een gedoogbeschikking.
- De gemeente Bernheze vraagt een kopie van de huurovereenkomst, maar schrijft ook in als men aandringt dat deze niet vereist is bij een GBA inschrijving.
- De gemeente Geldrop-Mierlo schrijft niet in op recreatieparken en neemt een weigeringsbesluit. Tegen dit weigeringsbesluit GBA staan rechtsmiddelen open.
- Bij legalisatie verstekken alle gemeenten een persoonsgebonden beschikking en gaan ze nooit over tot een directe woonbestemming.
- Persoonsgebonden overgangsrecht is bij geen gemeenten vastgelegd in het bestemmingsplan.
- De gemeente Deurne en Geldrop-Mierlo treden gezamenlijk met de campingbeheerder. Met doet dit op vrijwillige basis en dus niet via de bedrijfsmatige exploitatie
- Andere gemeenten zoeken momenteel naar formele neven bestemmingen om met vergunningen of ontheffingen op basis van beleid strijdig gebruik al dan niet tijdelijk te reguleren. Te denken is huisvesting voor privé problemen en arbeidsmigranten.

6.

Wat opvalt is het grote aantal gemeenten in het jaar 2011 geen prioriteit heeft gegeven aan het handhaven op het thema permanente bewoning. Men zal andere vormen van controle en handhaving moeten gaan overwegen en samen gaan werken met marktpartijen zoals de campingbeheerders.

In de provincie Noord-Brabant is de **Verordening Ruimte** een belangrijk beleidsstuk. Het oprichten van nieuwe recreatiewoningen en uitbreiding van recreatieparken is nadrukkelijk uitgesloten in kwetsbare gebieden. Bij de complexmatige recreatieparken dient een **bedrijfsmatige exploitatie** in het bestemmingsplan te zijn gewaarborgd. Gemeenten zijn verplicht om het ruimtelijke beleid vast te leggen in de bestemmingsplannen.

3. *In hoeverre kan permanente bewoning van recreatiewoningen worden voorkomen en worden teruggedrongen door de verantwoordelijke gemeentelijke overheid?*

De beleidsarrangementen benadering kan de mankementen uit de bestaande hiërarchische benadering met wet- en regelgeving aanvullen c.q. verbeteren. Een pure vorm van netwerksturing is echter niet wenselijk omdat we te maken hebben met burgerlijke ongehoorzaamheid. Daarnaast zijn er te grote financiële en ruimtelijke belangen. Dit zou tevens een te grote aardschok met zich mee brengen waar de gemeenten, maar ook de overige actoren nog niet aan toe zijn. De instrumenten en wetgeving zijn hierop nog niet ingericht. De hiërarchische benadering waarbij de overheid via wet- en regelgeving het probleem wil sturen laat voldoende ruimte over om met andere aanvullende middelen het probleem aan te pakken. Gezien de eigenschappen van de beleidsarrangementen benadering moet deze manier van sturing in staat zijn om een juiste set van instrumenten het bestaande beleidskader te verbeteren. Het netwerk van professionele partijen kan op punten in een vroeg stadium zorgen dat recreatiewoningen niet permanent worden bewoond. De recreatiepark eigenaar en beheerder hebben in het kader van de bedrijfsmatige exploitatie een centrale rol.

SLOTBEANTWOORDING

Net zoals de Raad van State en andere professionele partijen kwam ik tot de conclusie dat het bestaande beleidsarrangement dat gemeenten beschikbaar hebben om handhavend op te treden tegen permanente bewoning voldoende is. Een belangrijke constatering is dat gemeenten het beleidsarrangement totaal niet optimaal hebben ingericht en afgestemd. Hier liggen kansen voor de gemeenten. In afwijking van de gedachten van politiek Den Haag ben ik van mening dat het puur handhaven met wet- en regelgeving tegen permanente bewoning geen oplossing zal bieden dan wel niet haalbaar is. In het huidige stelsel zijn er legio aan mogelijkheden om als burger in het grijze gebied te blijven of onder de radar van de gemeente te blijven om zo permanent in een recreatiewoning te blijven of gaan wonen.

7.

Gezien de intensieve controle en bewijsplicht, de daaraan gekoppelde arbeidsintensiviteit en het gebrek aan financiële middelen blijft het een ruimtelijk vraagstuk waarvoor in de huidige manier van overheidssturing alleen op papier een oplossing voorhanden is. Sterke bedrijfsmatige exploitaties van recreatieconcerns is dan ook een must. De gemeente dient meer vanuit de netwerk sturingsgedachte te opereren en het netwerk van actoren betrekken bij het voorkomen van het probleem. De campingbeheerder heeft hierbij een centrale rol.

Gemeenten die recreatieparken hebben waar het merendeel van recreatiewoningen zijn bewoond met mensen met een persoonsgebonden beschikking, en de ruimtelijke kwaliteit meer overeenkomsten heeft met een woonwijk dan met een recreatiepark, dienen te overwegen om tot herontwikkeling over te gaan, eventueel als reguliere woonwijk. De discours dient hier op te worden aanpast. Voor een gemeente kan dit financiële voordelen hebben. De grondexploitatiewet kan daarbij uitkomsten bieden om het openbare terrein (meer) geschikt te maken voor het gebruik als woonwijk.

Als we in ieder geval kijken naar de praktische uitvoering van het beleid, kan in ieder geval worden gesteld dat bij de gemeenten in het onderzoeksgebied, er overall sprake is (geweest) van permanente bewoning. Bij enkele gemeenten is er handhavend opgetreden. Met het handhavend optreden is het probleem nog niet (geheel) opgelost. Veel gemeenten verschuilen zich achter de papieren werkelijkheid.

HOOFDSTUK 1 OPDRACHT EN PROBLEEMANALYSE

1.1 ACHTERGROND

Recreatie is populair en aantrekkelijk en neemt een van de ruimteclaims in beslag. Recreatie is veelal te vinden in het landelijke gebied en gaat vaak samen met natuur. Recreatie komt daarnaast vaak in de plaats van andere ruimteclaims zoals agrarisch gebruik. De laatste jaren is er steeds meer een trend ontstaan om landelijk te wonen. Ook is er een tekort te constateren in bepaalde delen van de woningmarkt. Er zijn veelal lange wachttijden op de huurmarkt en het is gezien de hoge prijzen op de huizenmarkt voor veel starters en andere lagere segmenten zeer lastig om toe te treden op de huizenmarkt. Mede hierdoor worden steeds meer recreatiewoningen onttrokken aan de recreatieve bestemming. Ze worden vaak in strijd met het bestemmingsplan gebruikt als reguliere woning. Dit staat bekend onder de noemer permanente bewoning van recreatieverblijven. Deze tendens heeft diverse (negatieve) ruimtelijke, economische en sociale gevolgen. Vooral woningzoekenden in de lagere segmenten en bij ouderen is te constateren dat ze recreatieverblijven betrekken om daar permanent in te blijven wonen. Permanente bewoning brengt daarnaast allerlei negatieve ontwikkelingen met zich mee. Uit een voortgangsrapportage van het ministerie van VROM blijkt dat begin 2009 ongeveer 8% van de recreatiewoningen in Nederland worden gebruikt voor permanente bewoning door bewoners die er vóór 31 oktober 2003 zijn gaan wonen. Het CBS vermeldt dat er 101.000 recreatiewoningen in Nederland zijn. Dit zou inhouden dat er ongeveer 8000 gevallen bestaan van permanente bewoning. Volgens cijfers van de gemeenten hebben pas 30% duidelijkheid omtrent de status of ze er mogen blijven wonen of dat er handhavend wordt opgetreden. De problematiek is in Brabant echter veel groter dan de cijfers aangeven. Er zijn immers veel personen niet bekend bij gemeenten doordat ze zich niet hebben ingeschreven op het recreatieadres. Daarnaast zijn er ook veel personen na 31 oktober 2003 permanent in een recreatiewoning gaan wonen (Kamerstukken II, 2009-2010, 32 366, nr. 3).

8.

1.2 AANLEIDING VAN HET ONDERZOEK

Het fenomeen permanente bewoning van recreatieverblijven dateert al uit de verre jaren '90. Bij de behandeling van de Rijksbegroting van het jaar 2000 (november 1999) is met algemene stemmen de motie Van Gent en Biesheuvel aangenomen. In deze motie wordt ingegaan op de constatering dat er steeds meer recreatiewoningen permanent worden bewoond. Ze onderkennen dat hiermee het recreatieve karakter en de recreatieve kwaliteiten van deze recreatieparken worden ondermijnd (Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 XI, nr. 21). Als belangrijke datum wordt ook 11 november 2003 aangehaald. Op deze datum heeft toenmalig Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer M. Dekker een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer verstuurd. Deze brief is naar aanleiding van de motie Van Gent / Van der Ham opgesteld (Kamerstukken II, 2002-2003 28 600 XI, nr. 50). In de motie is verzocht om een regeling te ontwikkelen waarmee de schrijnende gevallen gelegaliseerd kunnen worden. In de brief zet de Minister het contourenbeleid op hoofdlijnen rondom de problematiek van permanente bewoning van recreatieverblijven uiteen (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6). Hiermee worden handvaten aan de gemeenten gegeven om de problemen aan te pakken en nieuwe gevallen te voorkomen.

Wat opvalt in de publiciteit rondom de problematiek permanente bewoning van recreatieparken, is dat de krantenkoppen vaak spreken van "Wonen in recreatiewoning mag!" Als men dan niet verder leest lijkt het net of het Ministerie in Den Haag verklaart dat het is toegestaan om in recreatiewoningen te wonen.

Ook de krantenkop “Gemeente kan niet met succes handhavend optreden tegen permanente bewoning” wordt veelal gelezen in positieve zin, terwijl in het concrete geval de gemeente een procedurefout heeft gemaakt en zonder de procedurefout er wel degelijk met succes handhavend kan worden opgetreden. Veel burgers richten zich op de (in de ogen van de burger positieve) publiciteit en minder de specifieke wet- en regelgeving rondom permanente bewoning. Hier ligt dan ook de weerbarstigheid van het probleem.

Op het gebied van permanente bewoning van recreatieverblijven zijn er door de jaren heen diverse wetten gewijzigd en is er veel geschreven in de literatuur. Veel gemeenten worstelen al sinds jaar en dag met de problematiek van permanente bewoning. Het “oplossen” van de problematiek rondom permanente bewoning is voor veel gemeenten een (te) grote opgave. Diverse gemeenten hebben de laatste jaren al dan niet succesvol een actief handhavingsbeleid gevoerd tegen dit strijdige gebruik. Daarnaast zijn er ook veel gemeenten die jarenlang een passief of actief gedoogbeleid hebben gevoerd. Ook zijn de negatieve gevolgen voor de diverse actoren duidelijk zichtbaar aan het worden. Is het alleen de overheid die permanente bewoning van recreatieverblijven wil voorkomen? Daarom is het van belang om te weten hoe andere partijen (actoren) in het netwerk over permanente bewoning van recreatieverblijven denken. Gezien het feit dat burgers veelal willens en wetens de recreatiewoning gebruiken als hoofdverblijf, is het van belang om ook stil te staan bij de perceptie van het beleid bij deze actoren. Campingbeheerders, banken, belangenorganisaties, beleggers hebben allemaal indirect dan wel direct te maken met permanente bewoning van recreatieverblijven. Zijn deze partijen uit het netwerk ook bezig met het voorkomen van permanente bewoning?

9.

Samenvattend kan gesteld worden dat op veel recreatieparken de recreatieve kwaliteit door de jaren heen door met name de tendens van permanente bewoning verloren is gegaan. Als de hiërarchische benadering onvoldoende werkt ontstaat er frictie met het doel van de planoloog: recreatieparken zijn om te recreëren en niet bedoeld om er permanent op te wonen. Er is veelal ruis tussen de papieren werkelijkheid van het beleid (recreatie gewenst) en het bestemmingsplan (planologisch vastgelegd) met het feitelijke gebruik van permanente bewoning van recreatieverblijven (illegaal en oneigenlijk gebruik). Veel gemeenten roepen dat ze er niet meer uitkomen met het handhaven op permanente bewoning. Of bevinden zich in de ontkenningfase: gemeenten zeggen dat er geen permanente bewoning aanwezig is binnen de gemeentegrenzen.

1.3 DOELSTELLING

Uit de aanleiding valt af te leiden dat het interessant is om te analyseren hoe permanente bewoning is ontstaan, welke ruimtelijke planologische problemen hieromtrent spelen en wat men beleidsmatig en uitvoerend hieraan doet in de praktijk in Brabant. Het doel is dan ook om met het onderzoek bij te dragen aan aanbevelingen om het maatschappelijke probleem op de juiste manier aan te pakken, te voorkomen dan wel terug te dringen tot een beheersbaar niveau. Hierbij is het doel om inzicht te krijgen in de mate van effectiviteit en feitelijke werking van de hiërarchische benadering in de praktijk. Het probleem van het voorkomen van permanente bewoning is jarenlang vanuit een pure vorm van Government gestuurd. De vele wetten, regels en beleidsstukken hebben het probleem benadert vanuit een sterke hiërarchische overheidssturing, waarbij de gemeentelijke overheid de uitvoerende handhavingsrol op zich heeft gekregen. Gezien de tekortkomingen en lastige uitvoerbaarheid van het huidige beleid blijft de burgerlijke ongehoorzaamheid van permanente bewoning van recreatieverblijven voortbestaan. Het maatschappelijk probleem van permanente bewoning van recreatieverblijven is dan ook ontstaan door deze jarenlange hiërarchische aanpak.

Een van de belangrijke problemen uit de huidige benadering is het rondkrijgen van de bewijslast van permanente bewoning. Daarbij heeft de gemeentelijke overheid vaak niet de financiën en personele middelen om te voldoen aan deze handhavingscapaciteit. Een andere aanpak van het probleem is dan ook interessant om te onderzoeken. Omdat de beleidsarrangementen benadering zich concentreert op een probleem of omstandigheid waarvoor beleid is gemaakt en daarbij vooral uitgaat van een netwerksturingsgedachte tussen enerzijds spelregels, hulpmiddelen, discoursen en anderzijds actoren, is het van belang om te gaan kijken of uit deze benadering leermomenten naar voren komen om het probleem van permanente bewoning meer vanuit een publieke samenwerkingsgedachte te benaderen. Het uiteindelijke doel hiervan is om rol van de gemeenten in het bijzonder te versterken bij het aanpakken van permanente bewoning van recreatieverblijven. Het versterken van deze rol kan ook zijn het overlaten aan het netwerk in plaats van om met regels het probleem te reguleren. De gemeente is namelijk de aangewezen instantie die moet handelen en de problemen moet aanpakken. Het conceptueel analyse heeft tot doel de sturing door de centrale Government actor te verweven in een netwerk context. Met het formuleren van de bovenstaande probleemformulering is voldaan aan een essentiële activiteit (Enserink, 2002).

1.4 VRAAGSTELLING / PROBLEEMSTELLING

De doelstelling van het onderzoek kan alleen gerealiseerd worden als er een adequate vraagstelling aan het onderzoek ten grondslag ligt. De vraagstelling is doorslaggevend voor het slagen van het onderzoek (Verschuren en Doorewaard, 2007). Het bepaalt de kwaliteit, kwantiteit en heeft invloed op een goede voortvarendheid van de uitvoering van het onderzoek. De vraagstelling moet voldoende scherp zijn om de doelstelling van het onderzoek te bereiken. Daarbij moeten de antwoorden op de hoofdvraag en deelvragen samen een voldoende antwoord geven op de centrale hoofdvraag (Verschuren en Doorewaard, 2007). De volgende hoofdvraag is geformuleerd:

Welk beleid is van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven, hoe werkt dit in de praktijk en kan permanente bewoning hiermee effectief worden voorkomen of teruggedrongen?

10.

Bovenstaande hoofdvraag is voortgekomen uit de doelstelling van het onderzoek. Om deze hoofdvraag te kunnen beantwoorden is de volgende achtergrondvraag opgesteld:

- ❖ Hoe zien de recreatieparken eruit in het onderzoeksgebied en is permanente bewoning van recreatiewoningen op deze recreatieparken een significant probleem?

Voor het beantwoorden van deze achtergrondvraag zijn de recreatieparken in de regio Oost Brabant bezocht. Aan de locatiebezoeken is geen wetenschappelijk oordeel gegeven.

De volgende gemeenten zijn onderzocht: Boekel, Landerd, Deurne, Veghel, Laarbeek, Uden, Someren, Sint Anthonis, Mill en Sint Hubert, Asten, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Best, Nuenen, Sint Oedenrode, Son en Breugel, Helmond en Bernheze. Ook de gemeentebesturen zijn geanalyseerd qua benadering van het probleem. Door het houden van interviews en vergelijken van beleid is meer kenbaar geworden over permanente bewoning op recreatieparken in deze gemeenten. Op sommige recreatieparken speelt het probleem niet, bij deze parken en gemeenten is gezocht naar succesfactoren. Een overzicht van de recreatieparken is opgenomen in een separate vooronderzoek rapportage.

Na het inzichtelijk hebben van de ernst van het probleem van permanente bewoning op recreatieparken in Noord-Brabant zijns zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?
 - Welk beleid heeft de Rijksoverheid het afgelopen decennia geïntroduceerd ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven en welke sturingsbenadering ligt hieraan ten grondslag? (Hoofdstuk 3)
 - Welke spelregels (wet- en regelgeving) zijn aanwezig ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven *en welke sturingsbenadering ligt hieraan ten grondslag?* (Hoofdstuk 4)
 - Welke hulpmiddelen zijn aanwezig ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven *en welke sturingsbenadering ligt hieraan ten grondslag?* (Hoofdstuk 5)
 - Welke actoren zijn aanwezig en welke kunnen een rol van betekenis hebben met betrekking tot het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven? (Hoofdstuk 6)
 - Wat is de plaats van recreatie en permanente bewoning van recreatiewoningen in de ruimtelijke ordening en hoe is dit in het verleden ontstaan? (Hoofdstuk 7)
2. Hoe gaan gemeenten in het onderzoekgebied in de regio Noord-Brabant in de praktijk om met permanente bewoning op recreatieparken?
 - Hebben de gemeenten allemaal te maken met permanente bewoning op de aanwezige recreatieparken? (Hoofdstuk 8)
 - Welke bijzondere instrumenten zetten deze gemeenten in ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven? (Hoofdstuk 8)
 - Zijn er nationale- dan wel internationale succesvoorbeelden te noemen van parken die permanent worden bewoond? (Hoofdstuk 8)
3. In hoeverre kan permanente bewoning van recreatiewoningen worden voorkomen en worden teruggedrongen door de verantwoordelijke gemeentelijke overheid?
 - Biedt de theorie van de beleidsarrangementen benadering, die uitgaat van een complex van netwerksturing door diverse actoren aanknopingspunten bij de evaluatie van de huidige praktijk alsmede voor suggesties ter verbetering van de hiërarchische overheidsbenadering die jarenlang is gekozen door de overheid? (Hoofdstuk 9)

11.

Met het beantwoorden van de deelvragen kan worden voldaan aan de doelstelling van het onderzoek: “het inzichtelijk maken van het probleem van permanente bewoning en de werking van het huidige beleid omtrent het voorkomen en aanpakken van het vraagstuk van permanente bewoning in de praktijk in de regio Brabant te evalueren. Het is de bedoeling om hieruit mankementen te benoemen en verbeterpunten te formuleren. De rol van de analist en onderzoeker is uiteindelijk die van adviseur. Voor de gemeente als grootste probleemeigenaar binnen het netwerk van actoren, wordt een strategie ontwikkeld gericht op de verbetering van het beleid ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven. Zo krijgen gemeenten het probleem inzichtelijk, nemen kennis van de wet- en regelgeving en kunnen putten uit ervaringen van andere gemeenten.

De beleidsarrangementen benadering zet voor gemeenten het beschikbare netwerk van actoren en middelen uiteen vanuit een Governance perspectief. Op deze manier worden gemeenten in staat gesteld om betere bestemmingsplannen te maken en het beleid rondom recreatie en wonen te verbeteren. Dit houdt tevens in het voorkomen van permanente bewoning op recreatieparken en het afstemmen van de woningvoorraad. De hoofdvragen en deelvragen van de masterthesis maken het verschil in benadering van probleem inzichtelijk. De hiërarchische overheidssturing met haar beschikbare instrumenten wordt gespiegeld aan de beleidsarrangementen benadering en legt daarmee een verband met de praktijk rondom het centrale onderzoeksthema. De deelvragen vormen de structuur van het onderzoek.

1.5 ONDERZOEKBENADERING

De diverse onderzoeksvragen in dit kwalitatief onderzoek vergen veelal een andere benadering. Dit heeft te maken met de triangulatie van de verschillende onderzoeksbronnen. Onder triangulatie verstaat men binnen de kwalitatieve methodologie: het onderzoeksveld op verschillende manieren benaderen (Wester, 1995, p. 17). Het type van de bron bepaalt (in veel voorkomende gevallen) het type onderzoeksmethode. Het onderzoeksmodel moet het doel hebben om de mankementen uit de huidige Government benadering te halen en te zoeken naar mogelijkheden en sterke punten uit een vorm richting de Governance benadering. Het doel is om uiteindelijk te komen tot een goede aanpak van het maatschappelijke probleem, waarbij vormen van publieke samenwerking kunnen gaan ontstaan (Vreke et al, 2009). Voor het uitvoeren van deze probleemanalyse is een goed doordacht stappenplan nodig (Peter Checkland, 1985: 152).

[...] which models to construct, which alternatives to compare, and whether the study outcome is to be a solution feasible under defined uncertainties, a formal optimization, or a presentation of alternative possibilities, are all decided in the problem-formulation phase

12.

De fasen van het onderzoek nader toegelicht:

Fase 1: Vooronderzoek/veldonderzoek

De recreatieparken en de gemeenten zijn bezocht om meer feeling te krijgen met het onderwerp permanente bewoning. Hierbij is gekeken of permanente bewoning bij elke gemeente en recreatiepark voorkomt, of dat er sprake is van een enkel incident. Deze fase geeft antwoord op de achtergrond vraag van het onderzoek.

Fase 2: Literatuur studie

Een belangrijke fase van het onderzoek betreft het inlezen en onderzoeken van de relevante literatuur. Het betreft het inlezen in het onderwerp en het bepalen van het onderzoekskader met bestaande theorieën.

Fase 3: Bestudering van Wet- en regelgeving, beleidsdocumenten en onderzoeksrapporten ter beantwoording van deelvraag 1

Wet- en regelgeving

Wet- en regelgeving is belangrijk bij dit onderzoek, nu er ruimtelijke regels gelden rondom recreatie en ruimtelijke ordening. Dit is een belangrijk aspect in de hiërarchische sturing (Government). Spelregels bepalen voor de diverse actoren waaraan ze zich dienen te houden of vanuit de overheid te redeneren welke hulpmiddelen de verschillende bestuursorganen ter beschikking hebben. De relevante verbanden tussen wetgeving en beleid worden bestudeerd vanuit het zichtpunt van de gemeente.

Beleidsdocumenten

De beleidsdocumenten vormen samen met de wetgeving de voornaamste bronnen waarin de spelregels zijn bepaald en vastgelegd. Beleidsdocumenten zijn, in ieder geval in het begin van het onderzoek, een dominante informatiebron. Uitvoerende beleidsdocumenten kunnen ook worden gezien als hulpbronnen. Door het gemeentelijke beleid te analyseren ontstaat er inzicht in hoe gemeenten afzonderlijk omgaan met het probleem permanente bewoning van recreatieverblijven.

Onderzoeksrapporten

Rapporten zoals overheidsrapporten en wetenschappelijke rapporten zijn soms moeilijk toegankelijk. Het gebruik van internet maakt steeds meer rapporten toegankelijk. Onderzoeksrapporten zijn voornamelijk van belang omdat hierin wordt ingegaan op maatschappelijke trends, die van belang zijn op het beleidsthema. Vaak zijn deze rapporten gepubliceerd door wetenschappelijke instanties, zoals de Universiteit van Wageningen of de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid en deze zijn dus ook onder wetenschappelijke literatuur te scharen.

Fase 4: Interviews met experts en belanghebbenden ter beantwoording van deelvraag 2

Interviews met experts

De interviews met experts richten zich voornamelijk op de planologisch juridische vraagstukken van het onderzoek. Binnen de bestaande kaders die voortkomen uit wet- en regelgeving blijven problemen ontstaan op het gebied van recreatie en permanente bewoning van recreatieverblijven. Verschillende experts worden geïnterviewd die werkzaam zijn bij overheidspartijen en marktpartijen. Het doel hiervan is om een beeld te verkrijgen over de ontwikkelingen rond permanente bewoning van recreatieverblijven.

13.

Interviews met belanghebbenden

Om de beschikbare data te analyseren en conclusies uit de documentenanalyse te controleren c.q. valideren en nader te specificeren worden er ook interviews gehouden met belanghebbenden uit de (ambtelijke) praktijk. Door deze wijze van benadering van het onderzoek wordt de relevante informatie uit de ruimtelijke ordeningspraktijk kenbaar. Het doel is om informatie over verschillende aspecten naar boven te krijgen: komen de gegevens overeen met die uit de documentenanalyse?

- wie zijn de betrokken actoren bij permanente bewoning van recreatieverblijven in het buitengebied en welke relaties bestaan er tussen deze actoren? Kan de gemeente deze actoren gebruiken om het probleem aan te pakken? (Government – Governance)
- welke spelregels (wetgeving, beleid) gelden bij permanente bewoning van recreatieverblijven?
- wat is de mening van deze belanghebbenden over de wenselijkheid en problematiek rondom permanente bewoning van recreatieverblijven? Zijn (meer) hulpbronnen gewenst?

In dit onderzoek is gebruik gemaakt van een vaste vragenlijst, inhoudende dat iedere persoon dezelfde reeks vragen in een vaste volgorde heeft gekregen (deVaus, 2002). De vragen worden in beginsel beantwoord zonder dat er een interviewer aanwezig is. Bell (2005) geeft aan dat de vragenlijst valt onder de methode van persoonlijke interviews en telefonische interviews. De vragenlijst is digitaal verstrekt per email. De gemeenten zijn tevens mondeling dan wel telefonisch nader bevraagd naar aanleiding van de vragenlijst. De respondenten zijn eenmaal geraadpleegd om inzicht te verkrijgen in het gedachtegoed van de respondenten en om aanvullende informatie te verkrijgen over de werkwijze van de verschillende gemeenten. De gehanteerde vragenlijst bevat niet voldoende vragen, heeft een duidelijke formulering, is overzichtelijk uiteengezet, neemt niet teveel tijd in beslag en bevat een goede vraagstelling (Bell, 1999; Billiet, 1996; Swanborn, 1994, Oppenheim 2000).

De vragenlijst is eerst getest bij de gemeente Gemert-Bakel. Op deze manier is de kwaliteit van de vragenstrategie gewaarborgd (Jansen & Steehouder 1991-2002). De gehanteerde vragenlijst is te vinden in het bijlagenboek in hoofdstuk 2.

FASE 5: INFORMATIE NADER BIJ ELKAAR GEBRACHT TER BEANTWOORDING VAN DEELVRAAG 2 EN 3.

Uitgaande van de bestaande wetenschappelijke theorie wordt een institutionele insteek gehanteerd vanuit de veronderstelling dat vooral institutionele factoren bepalend zijn voor de betekenis die in processen in de ruimtelijke ordening rondom permanente bewoning gelden. Het conceptueel analyse kader is hierop ingericht en heeft tot doel de sturing door de centrale Government actor te verweven in een netwerk context. Door deze hiërarchische benadering vanuit de overheid kan in het onderzoek dan ook niet voorbij worden gegaan aan het beleid, wet- en regelgeving in Nederland en hoe provincies en gemeenten hier mee omgaan in de praktijk. Als tegenpool van deze hiërarchische sturing wordt in het onderzoekskader de beleidsarrangementen benadering gebruikt (hulpbronnen, spelregels, actoren, en discoursen) (Leroy et al, 2001). Op deze manier kunnen de sterke punten uit deze netwerkbenadering de mankementen uit de hiërarchische benadering aanvullen (Governance). De beleidsarrangementen benadering is op punten aangepast. Omdat het onderdeel discours geen oplossingen kan aandragen voor het oplossen van permanente bewoning van recreatieverblijven, wordt bij discours beschreven waar recreatie staat in de ruimtelijke ordening.

Bij het thema permanente bewoning van recreatieverblijven zijn de regels en hulpmiddelen zeer belangrijk. Voor de beleidsarrangementen benadering is het van belang om inzicht te verkrijgen in de verbanden tussen verschillende actoren, spelregels, hulpmiddelen en discoursen om zo aanbevelingen te kunnen doen en conclusies te trekken ten opzichte van de huidige manier van overheidssturing: de hiërarchische benadering. Om deze verbanden in de praktijk te onderkennen is een grondig onderzoek naar de cases noodzakelijk. Het instrument bestemmingsplan staat hierbij centraal. De praktijk wordt met de theorie over casestudies van Flyvberg (2001) geanalyseerd. De casestudy op basis van de theorie van Flyvberg (2001) haalt aansprekende voorbeelden aan.

14.

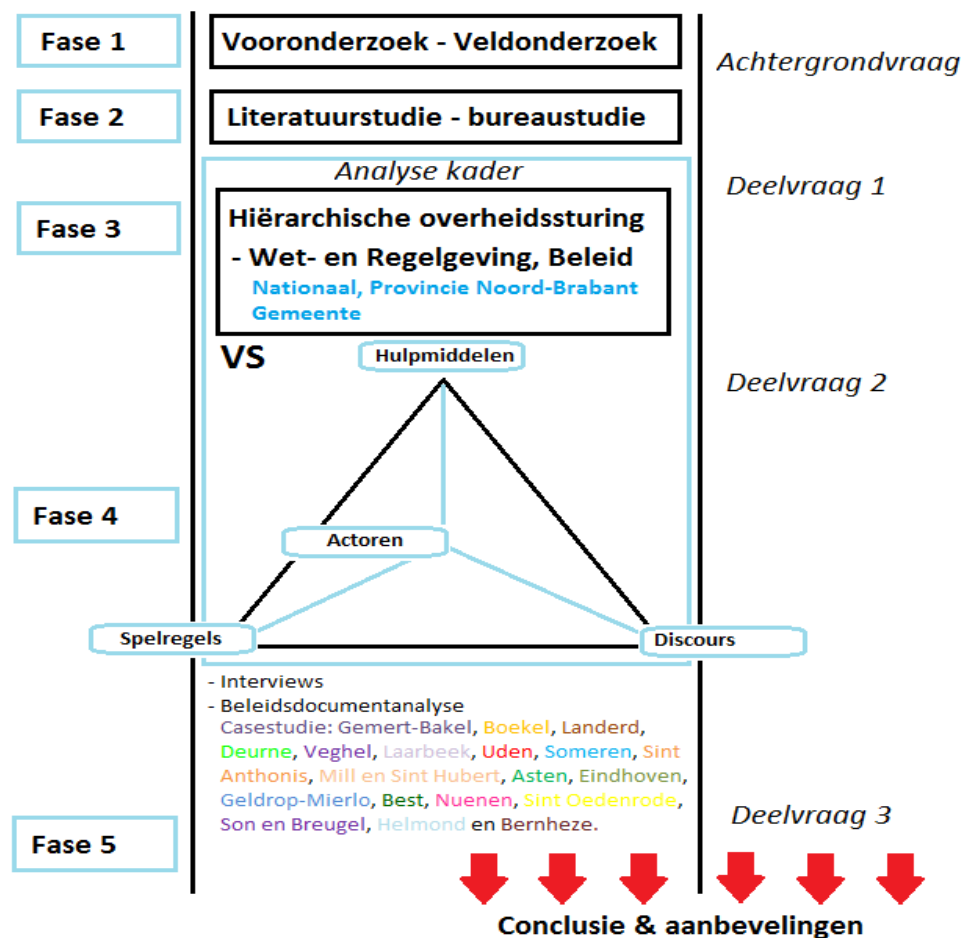
CASUSSELECTIE GEMEENTEN EN RECREATIEPARKEN

De cases zijn geselecteerd op basis van het nabijheidscriterium, toegankelijkheid van informatie en hanteerbaarheid. Daarnaast worden Nederlandse recreatieparken bekeken die functioneren als proeftuin in het kader van legalisering. Op basis van de selectiecriteria is het onderzoek afgebakend in tijd, geld en middelen. Het aantal cases is voldoende om inzicht te krijgen in de problematiek. De volgende gemeenten zijn onderzocht: Gemert-Bakel, Boekel, Landerd, Deurne, Veghel, Laarbeek, Uden, Someren, Sint Anthonis, Mill en Sint Hubert, Asten, Eindhoven, Geldrop-Mierlo, Best, Nuenen, Sint Oedenrode, Son en Breugel, Helmond en Bernheze. Een overzicht van de cases is opgenomen in een separate rapportage.

1.6 ONDERZOEKSMODEL

Als basis voor het beantwoorden van de deelvragen wordt het onderstaande onderzoeksmodel gehanteerd. Dit model geeft schematisch het gehele onderzoek weer, bestaande uit het vooronderzoek, beleidsarrangementen benadering, het methodisch kader, empirische verkenning en de casestudy's. De conclusies en aanbevelingen komen hieruit voort. De onderzoeksfases zoals beschreven in paragraaf 1.5 hebben de basis gelegd van het onderzoeksmodel.

Figuur 1.1: Onderzoeksmodel



15.

Bron: Leroy et al (2001), eigen bewerking (2011)

Gestart wordt met het beantwoorden van de achtergrondvraag van het onderzoek door middel van veldonderzoek (Fase 1). Hierop volgend heeft er een bureauonderzoek en literatuurstudie plaatsgevonden (Fase 2). Vervolgens is het van toepassing zijnde theoretisch kader beschreven, waarin de beleidsarrangementen benadering is opgenomen (Fase 2). Ook is er aandacht gegeven in het theoretisch kader over de manier van hiërarchische sturing vanuit een sterkte centrale overheid. Bij elk middel dat de overheid inzet om permanente bewoning tegen te gaan gaat het analyse kader in op de vragen: Welke benadering is gekozen om het probleem aan te pakken? Hiërarchisch of beleidsarrangementen benadering? Onder welke beleidsinterventie valt het middel? Juridisch, Financieel, organisatorisch of communicatief? Wat zijn de manco's uit de hiërarchische benadering en kan met de beleidsarrangementen benadering meer succes worden behaald? Met het beantwoorden van deze vragen komt de juiste informatie naar voren om uiteindelijk conclusies en aanbevelingen te doen. Het empirische gedeelte van het onderzoek bestaat uit een casestudy met behulp van literatuuronderzoek, diepte-interviews en analyseren van de beleidsstukken en handelingen conform de wettelijke regels (Fase 3 en 4). Door de jurisprudentie te beschrijven wordt de effectiviteit van de werking van de juridische instrumenten inzichtelijk. Het behandelen van feitelijke voorbeelden maakt de jurisprudentie begrijpelijk en draagt bij aan de kwaliteit van het onderzoek. Fase 5 zal conclusies en aanbevelingen construeren met de informatie uit het onderzoeksmodel, om zo het probleem van permanente bewoning aan te pakken en te voorkomen.

1.7 KERNBEGRIPPEN RONDOM PERMANENTE BEWONING RECREATIEVERBLIJVEN

De hoofdzaak van ongerijmde conclusies ontstaat door een gebrek aan goede afgebakende onderzoeksmethoden. Het is belangrijk om te weten waar men het in een onderzoek over heeft en welke redeneringen hier aan ten grondslag liggen. Definities dragen bij aan consistentie en duidelijkheid van het onderzoek. Door deze definities geordend weer te geven in een onderzoekskader dragen de onderzoeksresultaten bij aan de wetenschap voor nu en de toekomst. Thomas Hobbes (1651) verwoordt dit als volgt:

“Ten eerste moeten er op de juiste wijze namen worden geven; ten tweede moet er gezorgd worden dat er een goede ordelijke methode wordt gebruikt om de eerste gegevens, de benamingen, samen te voegen tot syllogismen, verbindingen van de ene bewering met de andere; net zo lang totdat alle gevolgtrekkingen kenbaar zijn die uit de namen van het betreffende onderwerp af te leiden zijn. Dit staat bekend als WETENSCHAP.” (Hobbes, 1651, p. 90)

Om een beter inzicht te krijgen in het centrale thema zijn de drie begrippen (permanente – bewoning – recreatieverblijven) nader gedefinieerd. Om de definiëring te perfectioneren is het begrip hoofdverblijf en woonadres van belang. Bij de definiëring van de begrippen is aansluiting gezocht bij de relevante wet- en regelgeving.

Het ingetrokken wetsvoorstel Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen (Kamerstukken II, 2009-2010 32366, nr. 2) omschrijft in artikel 1 onder a van de inleidende bepalingen een recreatiewoning als volgt:

een woning die blijkens de bestemming is bedoeld voor tijdelijk recreatief verblijf.

Permanente bewoning wordt in de meeste bestemmingsplannen omschreven als:

Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf

In het bestemmingsplan “Camping Grotelse Heide” beschrijft artikel 1.37 de recreatiewoning als volgt (Gemert-Bakel 2007):

Een niet of niet meer verplaatsbaar gebouw, dat dient als recreatiwoonverblijf, waarvan de gebruiker zijn hoofdverblijf elders heeft

Onder hoofdverblijf wordt verstaan:

daar waar een persoon staat inschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie dan wel de plaats waar de persoon afhankelijk van andere bewijsbronnen, feiten en omstandigheden die samen de conclusie rechtvaardigen dat een andere plaats als centrale punt van zijn of haar sociale en maatschappelijke leven geldt, zoals bedoeld in artikel 1 Wgbp “Woonadres”.

In de algemene begrippen van deze wet wordt in artikel 1 Wgbp het begrip “woonadres” gedefinieerd als:

het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten - en - het adres waar, bij het ontbreken van een voornoemd adres, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten.

Het overzicht van definities maakt het inzichtelijk welke definities er zijn. Het is hiermee duidelijk hoe gegevens geïnterpreteerd dienen te worden. Goede definiëring draagt bij aan de transparantie van de onderzoeksopzet (Saunders, 2008).

1.8 RELEVANTIE

1.8.1 ALGEMEEN

De wetenschappelijke relevantie, maatschappelijke en persoonlijke relevantie staan in verbinding met elkaar. Zaken die van belang zijn in de maatschappij worden voor de wetenschap interessant, waar een persoonlijke relevantie een afgeleide van is.

1.8.2 WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Nu de overheid voornamelijk hiërarchisch acteert vanuit haar publieke taak en verantwoordelijkheid (instrumentale benadering: Government), is het interessant om te wetenschappelijk te spiegelen of er niet meer te halen valt uit een hele andere benadering: het totale beschikbare beleidsarrangement (Reflexieve benadering: meer richting Governance). Een sturingsvorm die meer gebruikt maakt van de Governance gedachte, maar niet valt te kwalificeren als een pure Governance stroming is de beleidsarrangementen benadering. Met de beleidsarrangementen benadering worden complexe situaties geanalyseerd. De verschillende aspecten uit dit onderzoekskader geven tezamen inzicht in het systeem van de praktijk. Het geeft hierbij een tegenbeeld van de hiërarchische sturing vanuit de overheid, zodat leermomenten kunnen ontstaan. Op het gebied van de wetenschap kan hierdoor de toepassing van de beleidsarrangementen benadering een toegevoegde waarde zijn. Op deze manier worden de ruimtelijke problemen, maar ook kansen rondom recreatie en permanente bewoning van recreatieverblijven inzichtelijk. Daarnaast is er geen recent onderzoek uitgevoerd naar permanente bewoning op recreatieparken op basis van dit onderzoekskader. De reeds gedane onderzoeken zijn ondertussen gedateerd dan wel niet van toepassing op de ruimteclaims wonen en recreëren in het buitengebied. Door het onderzoek voornamelijk te richten op de regio Noord-Brabant, komen onderzoeksresultaten beschikbaar die nog niet in dit kader zijn onderzocht.

17.

Met de casestudy wordt daarnaast het gemeentelijke beleid in de regio Noord-Brabant op een wetenschappelijke manier geanalyseerd. Daarnaast is er nog geen wetenschappelijk onderzoek gedaan in het jaar 2010 – 2012. Deze termijn is juist interessant gezien het Wetsvoorstel vergunning onrechtmatige bewoning onlangs is ingetrokken door het Ministerie en heeft bepaald dat gemeenten de aangewezen partij is om over permanente bewoning eigen regels op te stellen (Kamerstukken II 2010-2011, 32 366, nr. 59). Daarnaast is het wetenschappelijk interessant of de actoren binnen de ruimtelijke ordening met de spelregels en hulpmiddelen het ruimtelijke probleem een positieve invulling (kunnen) geven.

1.8.3 MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Nederland telt in het jaar 2008: 101.244 recreatieverblijven. Daarvan wordt in het jaar 2008 naar schatting 10.238 officieel permanent bewoond (CBS, 2008). Als we hier de personen die niet zijn ingeschreven in de gemeentelijke basis administratie, maar wel feitelijk in een recreatiewoning wonen bijtellen, komen de getallen waarschijnlijk vele malen hoger uit. Veel van de bewoners wonen in de recreatiewoning vóór 31 oktober 2003. Dit is de peildatum vanaf wanneer men in aanmerking kan komen voor een persoonsgebonden beschikking permanente bewoning. Er zijn ook veel mensen na de peildatum in een recreatiewoning gaan wonen. Voor deze mensen geldt vaak dat de gemeente handhavend moet gaan optreden. Het blijkt aantrekkelijk te zijn om in recreatiewoningen te gaan wonen.

Daarnaast zijn veel lager geschoolden noodgedwongen op een recreatiepark gaan wonen en wonen er veel arbeidsmigranten (CBS, 2008). Hierdoor is er meer overlast in het openbare gebied te constateren. Enkele gemeenten hebben dan ook de recreatieparken aangemerkt tot vrijplaats (Eindhovens Dagblad, 2009). Wat tevens opvalt is dat de recreatiewoningen vaak in trek zijn bij de senioren. De huizen zijn immers gelijkvloers. Het betreffen vaak goedkopere recreatieverblijven in vergelijking tot een normale woning. Daarbij liggen de recreatiewoningen vaak vrijstaand en midden in de natuur. De woningen zijn relatief goedkoop, afhankelijk van de kwaliteit en omgeving variëren de prijzen van €40.000,- tot €200.000,- (Funda, 2011). Daarmee raakt men direct een ander maatschappelijk probleem, namelijk de financiering. Veel van deze recreatiewoningen zijn gefinancierd als een eerste woninghypotheek. De prijzen van de financiering zijn dermate hoog, dat ze niet meer in werkelijke verhouding staan met de recreatieve bestemming van het onroerende goed. Er lijkt rekening te zijn gehouden met de mogelijkheid om er legitiem permanent te mogen verblijven, terwijl het geen reguliere woning betreft. Kortom er bestaat veel onduidelijkheid en onzekerheid bij alle betrokken partijen. Het onderzoek draagt bij aan het verschaffen van duidelijkheid. Op basis van de resultaten van het onderzoek kan de rechtszekerheid voor eigenaren toenemen. Gemeenten weten hoe ze moeten handelen: legaliseren, ontheffing verlenen of handhavend optreden.

1.8.4 PERSOONLIJKE RELEVANTIE

Mijn belangstelling voor het onderwerp permanente bewoning op recreatieparken is ontstaan doordat er in de afgelopen jaren zeer veel literatuur over wetswijzigingen en beleidswijzigingen voorbij zijn gekomen. Door de jaren heen zijn er nog steeds meer vragen dan antwoorden. Een werkbare oplossing voor het probleem is er nog steeds niet voorbij gekomen. Kortom de diverse recente ontwikkelingen maken het een actueel en interessant planologisch onderwerp. Daarnaast ben ik werkzaam bij de gemeente Gemert-Bakel als juridisch beleidsmedewerker op de afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling en heb ik bijna dagelijks met deze problematiek te maken.

1.9 LEESWIJZER

Dit eerste hoofdstuk heeft een globale beschrijving van het onderwerp gegeven. Daarbij is de aanleiding, doelstelling en de vraagstelling beschreven. Het theoretisch kader in hoofdstuk 2 geeft een toelichting op de beleidsarrangementen benadering en andere relevante theorieën. Daarnaast wordt betekenis gegeven aan de centrale begrippen rondom permanente bewoning. De hoofdstukken die antwoord geven op de deelvragen en ondersteunende deelvragen worden afgesloten met een conclusie. Hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 7 geven antwoord op de eerste deelvraag: “Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven”. In hoofdstuk 3 wordt een overzicht gegeven van het Rijksbeleid dat de overheid heeft willen introduceren ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven. Hoofdstuk 4 geeft een overzicht van de relevante wet- en regelgeving. Hoofdstuk 5 somt de (handhavings) instrumenten op die beschikbaar zijn om het probleem van permanente bewoning te voorkomen. Hierbij zijn de instrumenten onderverdeeld in publiekrechtelijke-, privaatrechtelijke, strafrechtelijke- en overige hulpmiddelen. In hoofdstuk 6 wordt ingegaan op de betrokken actoren. Hierbij wordt ingegaan op welke belangen ze hebben omtrent permanente bewoning. Daarnaast wordt ingegaan op de rol die de actoren afzonderlijk dan wel in een netwerkbenadering kunnen hebben om het probleem van permanente bewoning te voorkomen. Hoofdstuk 7 beschrijft de plaats in de ruimtelijke ordening van permanente bewoning. In hoofdstuk 8 worden de bevindingen uit de gehouden casestudies uit de regio uiteengezet en geeft een antwoord op de tweede deelvraag “Hoe gemeenten in het onderzoeksgebied in de regio Noord-Brabant in de praktijk omgaan met permanente bewoning op recreatieparken”. Hoofdstuk 9 geeft een antwoord op de derde deelvraag: “In hoeverre kan permanente bewoning van recreatiewoningen worden voorkomen en worden teruggedrongen door de verantwoordelijke gemeentelijke overheid”. De Masterthesis wordt in hoofdstuk 10 afgesloten met het beantwoorden van de deelvragen en worden conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan. Op deze manier is antwoord gegeven op de hoofdvraag van de Masterthesis:

19.

Welk beleid is van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven, hoe werkt dit in de praktijk en kan permanente bewoning hiermee effectief worden voorkomen of teruggedrongen?

In de reflectie zijn de ervaringen en de houdbaarheid van het onderzoek beschreven. De gebruikte literatuur is opgenomen in de literatuurlijst. De bijlagen zijn te vinden in een separaat bijlagenboek. De inventarisatie van de recreatieparken in het kader van het vooronderzoek is tevens in een separaat bijlagen boek bijgevoegd.

HOOFDSTUK 2 THEORETISCH KADER

2.1 ALGEMEEN

In hoofdstuk 1 is de opdracht en probleemanalyse uiteengezet, met in paragraaf 1.5 het theoretische kader en de onderzoeksbenadering. In paragraaf 1.6 is dit verder verduidelijkt met het onderzoeksmodel. In hoofdstuk 2 wordt het onderzoeksmodel verder aangevuld met de relevante begrippen en theorieën. Hierbij worden de beleidsarrangementen benadering en de hiërarchische overheidssturing nader uitgewerkt en gepositioneerd binnen de wetenschappelijke literatuur.

2.2 INSTRUMENTELE BENADERING VS REFLEXIEVE BENADERING

Bij het opstellen van beleid is het van essentieel belang om een overzicht te hebben in de interacties tussen de verschillende actoren en de mate van overheidsbemoeienis. Het is daarbij van belang om de drijvende krachten achter de veranderingsprocessen te onderkennen. Bij beleid van de overheid is het van belang om te weten hoe het beleid feitelijk doorwerkt richting de actoren. Daarbij is de mate van overheidsbemoeienis op het gebied van sturing van belang. Er worden twee hoofdstromingen onderscheiden: de instrumentele benadering en de reflexieve benadering (Graaf en Hoppe, 1992).

Instrumentele benadering

De instrumentele benadering gaat uit van “Government” waarbij de overheid mono centrisch de samenleving bestuurt. Wet- en regelgeving die vanuit de overheid worden opgelegd zijn zeer belangrijk en dominant aanwezig. De overheid heeft bij het analyseren van overheidsbeleid een centrale rol, mede door het sturingsvermogen van de overheid (Arts, 2001). Een vorm van de instrumentele benadering is de hiërarchische overheidssturing. Het voorkomen van permanente bewoning van recreatiewoningen wordt in de ruimtelijke ordening en bestuursrecht door middel van deze benadering gereguleerd door de overheid.

Reflexieve benadering

In de reflexieve benadering gaat men uit van “Governance” als netwerk. Sturing gaat via diverse actoren: overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties (Driessen en Leroy, 2007, p 160). De reflexieve benadering gaat uit van een bevragende en confronterende analyse en beheersing van het beleidsproces (Arts, 2001, p. 4).

De instrumentele benadering en de reflexieve benadering zijn schematisch weergegeven in tabel 2.1 en worden verder beschreven in hoofdstuk 9.

Tabel 2.1: *Instrumentele benadering vs Reflexieve benadering*

Instrumentele benadering	Reflexieve benadering
Doelen, middelen, tijdschema's	Onzekerheden, risico's, flexibel
Instrumenten	Complexe veranderingsstrategieën
Centrale rol overheid	Netwerksturing
Beleidsfasen	Ongeordend of minder geordend proces
Sturingsoptimisme	Sturingsrelativisme

Bron: Arts, 2001

Onderzoeksrelatie beleidsarrangementen benadering

De hiërarchische manier van sturing van de overheid valt onder de noemer instrumentele benadering. Deze stroming berust zich voornamelijk op instrumenten, aangestuurd door de overheid via wet- en regelgeving op diverse overheidslagen. Het beleid ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven richt zich op het behalen van resultaten middels effectieve hulpmiddelen zoals handhaving. In de gehele parlementaire geschiedenis van de diverse wetsvoorstellen is deze stroming dan ook duidelijk zichtbaar. Men blijft in deze wetsvoorstellen het probleem van permanente bewoning van recreatieverblijven benaderen vanuit de hiërarchische benadering.

Als de beleidsarrangementen benadering wordt afgezet tegen deze twee stromingen, valt te constateren dat de beleidsarrangementen benadering niet één op één is in te delen in een van beide categorieën. De beleidsarrangementen benadering gaat uit van het principe dat de maatschappij en de daaraan klevende werkelijkheid niet alleen kan worden beïnvloed door (overheids)ingrijpen door het inzetten van verschillende instrumenten en hulpmiddelen. Misschien is het daar dan ook in gelegen dat de huidige hiërarchische aanpak van de overheid niet de gewenste vruchten afwerpt om permanente bewoning van recreatiewoningen te voorkomen. De empirie is daarvoor te groot en vooral te complex (Arts, 2001). Daarbij is de beleidsarrangementen benadering minder pessimistisch dan de reflexieve benadering op het gebied van sturingsmechanismen. Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat door het inzetten van (gerichte) beleidsinterventies (anders dan vanuit een hiërarchische sturing) de maatschappij met al haar beleidsvraagstukken omtrent permanente bewoning van recreatieverblijven kan worden veranderd. Hierbij is het van belang om inzicht te hebben in de huidige hiërarchische benadering van het probleem. De veranderingen in de maatschappij moeten binnen de mogelijkheden en beperkingen van het bestaande beleidsarrangement enerzijds en van de relevante maatschappelijk trends en omstandigheden anderzijds worden beschouwd. Bovendien is het netwerk steeds belangrijker. Bij recreatieparken is de parkeigenaar c.q. parkbeheerder een belangrijke actor, die naast de overheid een belangrijke rol kan hebben in het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven. Bovenstaand in acht genomen blijft er een grote mate van onzekerheid bestaan ten aanzien van de effecten van de beleidsinterventies (Arts, 2001). Onder beleidsinterventie wordt verstaan: *“...een middel dat een beleidsactor aanwendt om een bepaalde sturingsprestatie (goederen of diensten) of een beoogd sturingseffect (bij een doelgroep) te bereiken”* (Bressers & O Toole, 2005).

21.

Als beleidsinterventies worden in dit onderzoek behandeld:

1. Juridische beleidsinterventies;
2. Economische/ financiële interventies;
3. Organisatorische interventies
4. Communicatieve interventies.

Juridische beleidsinterventies

Deze interventie is er op gericht om een bepaald te gedrag te sturen waarbij normen worden geformuleerd en veranderd (Hoogerwerf, 2008). De klassieke juridische instrumenten zijn voorschriften en sancties die zijn grondslag hebben in het publiekrecht (Voogd, 2010: Bressers & O Toole, 2005 en Hidding, 2006). De klassieke juridische instrumenten behoren tot de hiërarchische benadering. De moderne juridische instrumenten zijn gericht om het vastleggen van wilsovereenstemming. Deze vorm past beter in de beleidsarrangementen benadering waarin overeenstemming wordt bereikt met het netwerk van actoren. In het bijlagenboek in hoofdstuk 11 is een overzicht opgenomen van de diverse in te zetten juridische instrumenten en zijn voorzien van een beschrijving.

Economische / financiële interventies

Door middel van financiële prikkels wil men een bepaald gedrag sturen. Dit kunnen zowel positieve als negatieve prikkels zijn (Hoogerwerf, 2008). Bij handhaving gaat het voornamelijk om het geven van negatieve prikkels zoals het opleggen van een last onder dwangsom om strijdig gebruik tegen te gaan. Subsidies is een voorbeeld van positieve interventie.

Organisatorische interventies

Hieronder valt de setting en organisatie technische sturing van het geheel van handelingen en acties rondom actoren om het geheel beter laten te verlopen (Voogd, 2010). Vormen van samenwerking vallen hierbij onder de beleidsarrangementen benadering. De strenge klassieke top down benadering valt onder de hiërarchische benadering. Voorbeelden zijn bedrijfsmatige exploitatie, samenwerking overheid en beheerder.

Communicatieve interventies

Communicatieve instrumenten zoals voorlichting worden meestal ingezet om een stap in de richting van gedragsverandering te zetten (Hoogerwerf, 2008). Ook kunnen ze helpen om andere instrumenten te ondersteunen zoals het uitleggen van juridische instrumenten en het beleid als geheel te uiten. Deze interventie past ook het beste in de beleidsarrangementen benadering.

Het benoemen van de beleidsinterventies helpt het kwalificeren van middelen die de overheid inzet in termen van de hiërarchische benadering en beleidsarrangementen benadering. Het draagt bij aan om de Instrumentele benadering vs Reflexieve benadering inzichtelijk te maken.

2.3 INSTITUTIONELE BENADERING

De beleidsarrangementen benadering valt te kwalificeren als een institutionele benadering (Driessen en Leroy, 2007). In deze paragraaf wordt de beleidsarrangementen benadering vanuit diverse bestaande institutionele theorieën benaderd.

De institutionele denkers zijn de laatste jaren meer en meer naar de achterkamers van de sociale wetenschappen verdrongen. Hall en Taylor (1996) introduceren het begrip “new institutionalism” en komen weer op de voorgrond als institutionele denkers. Om de uitvoering, verloop en uitkomsten van beleidsvoering te begrijpen is het noodzakelijk om goede kennis te hebben van de betrokken instituties. Op deze manier is het mogelijk om richting te geven aan politiek-bestuurlijke processen. Men onderkent immers de vaste patronen en regelmatigheden rondom het centrale beleidsthema (Hall en Taylor, 1996). Binnen de institutionele benadering zijn vele theorieën ontstaan die het mogelijk maken om beleid en beleidsvorming te analyseren. De vele institutionele benaderingen hebben gemeen dat ze beperkingen van institutionele aard opleggen bij het sociale handelen van de betrokken actoren. De institutionele benaderingen benadrukken het patroonmatige karakter rondom beleid en politiek. De patronen en structuren beperken het handelen maar scheppen ook mogelijkheden om het handelen mogelijk te maken. Driessen en Leroy (2007, p. 186) beschrijven dit als het institutionele effect. Het institutionele effect beperkt enerzijds instituties in gedragingen en handelingen. Aan de andere kant maken instituties gebruik van de sociale identiteiten en handelingscapaciteiten waardoor actoren worden geprikkeld om hun sociale interacties in de juiste richting te sturen en deze interacties vorm te geven (Abma en In 't Veld, 2001, p. 84). Institutionaliseren in het kader van beleidswetenschappen verwijst naar de patronen in en rondom beleid (discours) wat veelal geleidelijk voortkomt uit relatief stabiele probleemdefinities (waaruit spelregels zijn geformuleerd), oplossingsrichtingen (hulpmiddelen) en taakverdelingspatronen (actoren) (Boonstra, 2004). Het proces is te verdelen in structureren en stabilisering.

Structureren brengt orde in de sociale ruimte (Peper, 1973, p. 153). Stabilisering verwijst naar de tijdsdimensie van het institutionaliseringsproces bestaande uit continuering en verduurzaming van de aangebrachte orde (Tatenhove, 1993, p. 10). Instituten zijn hierdoor te kwalificeren als stabiel, maar niet geheel onveranderlijk. Dit heeft voornamelijk te maken met de politieke omgeving waarmee de overheid te maken heeft bij het maken van beleid (Arts en Leroy, 2006). Het begrip “instituten” is een kernbegrip binnen de beleidswetenschappen en heeft daarmee een centrale rol binnen de hedendaagse samenleving. Onder een instituten wordt verstaan:

“Min of meer gedeelde waardepatronen en [...] mede daarop gebaseerde formele en informele regels die het maatschappelijke verkeer ordenen.” (Driessen en Leroy, 2007, p. 185 e.v.).

Het zijn de instituten die er voor zorgen dat het maatschappelijk handelen en de sociale interacties plaatsvinden via van te voren vastgestelde vaste patronen (Driessen en Leroy, 2007). Zoals Driessen en Leroy (2007) beschrijven, kunnen de patronen gebaseerd zijn op wetgeving maar ook op gemaakte formele en informele afspraken. De beleidsarrangementen benadering valt onder de institutionele benadering omdat de instituten (impliciet) richting geven aan politiek-bestuurlijke processen. Bij het analyseren van het beleid rondom permanente bewoning van recreatieverblijven, zal er rekening gehouden moeten worden met de relevante instituten. De beleidsarrangementen benadering legt de nadruk op de sterke punten uit diverse stromingen.

Het onderzoek gaat bij de beleidsarrangementen benadering uit van de volgende drie grootheden:

1. Padoafhankelijkheid: Krasner (1988) typeerde padoafhankelijkheid als een mechanisme dat een bijdrage levert aan de duurzaamheid van instituten. Bij padoafhankelijkheid zijn de keuzes uit het verleden belangrijk bij het maken van nieuwe keuzes: “History Matters” (Nobelprijswinnaar North 1990). Padoafhankelijkheid is een soort van conservatieve kracht die er voor zorgt dat organisaties en instituten niet van het ene op het andere moment van karakter veranderen. Hierdoor wordt de continuïteit van instituten versterkt.
2. Ontstaan instituten: Instituten kunnen door diverse ontwikkelingen ontstaan. De belangrijkste overwegingen komen voort uit economisch oogpunt (winstmaximalisatie) en culturele aspecten (normen en waarden). Het begrip instituten is hiermee een meer omvattend begrip.
3. Discoursen komen voort uit de productie en reproductie van gegevens uit de hedendaagse sociale werkelijkheid. De sociale werkelijkheid beïnvloedt instituten gevraagd en ongevraagd. Hierdoor dragen zij een bepaalde discours uit. Instituten zijn dan ook te zien als een ophoping van discoursen binnen een omgeving (Driessen en Leroy, 2007, p. 195).

2.4 BELEIDSARRANGEMENTEN BENADERING

Onder de beleidsarrangement wordt verstaan: de tijdelijke stabilisering van de inhoud en de organisatie van een beleidsdomein (Van Tatenhove, Arts and Leroy, 2000: 54, Leroy et al, 2001). Het beleid in ruimtelijke zin rondom recreatie en permanente bewoning van recreatieverblijven zijn hierbij de beleidsdomeinen. De maatschappij en de beleidswetenschappen hebben een modernisering ondergaan waarbij nieuwe beleidstrends zijn ontstaan (Arts en Tatenhove, 2004, p. 339). Hierdoor zijn ook andere bestaande analyse thema’s naar de achtergrond verdwenen. Arts, Tatenhove en Leroy hebben de nieuwe aspecten en de vergeten aspecten samengebracht in de beleidsarrangementen benadering.

De beleidsarrangementen benadering richt zich voornamelijk op het combineren van voordelen van de verschillende institutionele benaderingen zonder in eenzijdigheid te vervallen en is minder gericht op een synthese tussen de verschillende institutionele benaderingen (Driessen en Leroy, 2007). De beleidsarrangementen benadering is een zeer geschikt analysekader voor empirisch onderzoek (Driessen en Leroy, 2007, p. 198). De beleidsarrangementen benadering heeft twee belangrijke doelstellingen:

1. Institutionele dimensie: Het analyseren van veranderingen in beleid als “institutional dynamics”; (paragraaf 2.4.1)
2. Politieke modernisering: de veranderingen op een plausibele manier te verbinden met structurele maatschappelijke en politieke ontwikkelingen (Arts en Leroy, 2006, p. 6) (paragraaf 2.4.2).

2.4.1 INSTITUTIONELE DIMENSIE

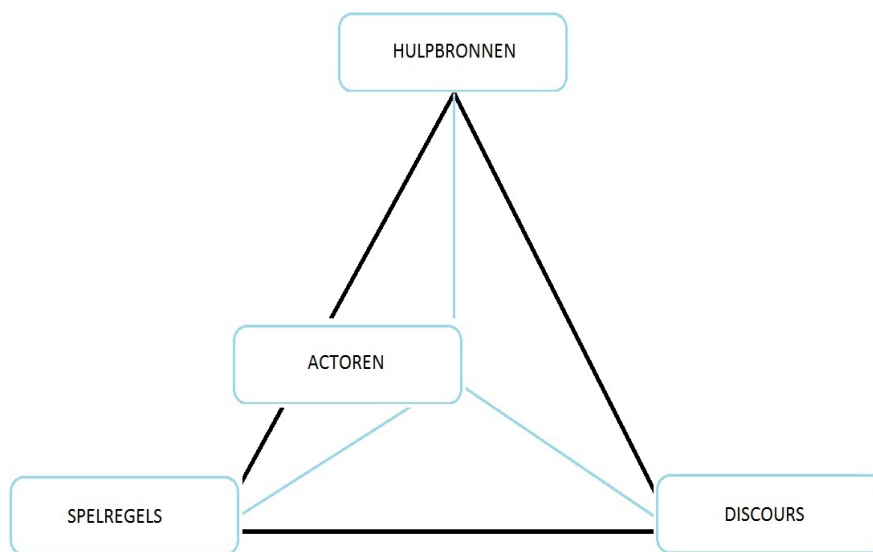
Instituten worden opgevat als een ophoping van bepaalde waarden- en handelingspatronen welke voortkomen uit een set van spelregels. De institutionele benadering geeft inzicht in de machtsverhoudingen tussen betrokken actoren. Er is namelijk een bepaalde stijl van beleidsvorming, beleidsvoering en beïnvloeding van de inhoudelijke voorkeuren van de actoren te onderkennen. Hierbij wordt rekening gehouden met de structurele institutionele inbedding van beleid en beleidsprocessen die door de historie en context van het beleid zijn ingegeven (Driessen en Leroy, 2007). Doordat instituten invloed hebben op het handelen van actoren, maar de actoren ook invloed uitoefenen op de instituten is er sprake van dualiteit. Ook op het gebied van structuur is er dualiteit ten aanzien van inhoud en organisatie. Zo zijn er in de hedendaagse wetenschap sociale veranderingsstromingen te onderscheiden die uitgaan van gedachtegoed (discoursen) en die worden ingegeven door materiële omstandigheden (Arts en Leroy, 2006, p. 7 e.v.). Binnen de beleidsarrangementen benadering gaat het om het constateren van stabiliteit en het begrijpen van veranderingen. Hierbij concentreert men zich op de mechanismen die het beleid doen ontwikkelen. De beleidsarrangementen benadering houdt rekening met:

1. De institutionele inbedding van multi-actor beleidsprocessen;
2. De manifestatie van structurele (maatschappelijke) ontwikkelingen in de beleidspraktijk;
3. De rol van de machtsverhoudingen in de beleidsvorming en;
4. Het belang van de instituten (Arts en Tatenhove, 2004, p. 340 – 341).

Verder zoekt de beleidsarrangementen benadering evenwicht tussen actoren – structuur en tussen inhoud – organisatie van beleid. Door in het onderzoek de actorenanalyse te combineren met een analyse van structurele maatschappelijke ontwikkelingen wordt de dualiteit tussen de actor en structuur zichtbaar (Arts en Leroy, 2006). Door zowel organisatorische variabelen als inhoudelijke variabelen te onderzoeken wordt de relatie tussen inhoud en organisatie inzichtelijk (Arts, 2001, p. 5). De begrippen inhoud en organisatie worden geanalyseerd vanuit vier dimensies (Arts en Leroy, 2006, p. 14):

1. Betrokken actoren en coalities (Netwerk) bij het beleidsdomein (Actoren);
2. Verdeling van macht en invloed van actoren (Hulpbronnen);
3. Spelregels;
4. Discoursen.

Figuur 2.1: Tetraëder samenhang dimensies beleidsarrangement



Bron: Leroy et al., 2001

Toelichting op figuur 2.1:

Spelregels: de vigerende spelregels, zowel in termen van feitelijke regels voor (politieke) interactie als in termen van formele procedures voor beleidsvoering en besluitvorming, zoals bepaald in de relevante wet- en regelgeving en de beleidskaders; en

Hulpbronnen: De verdeling van macht en invloed (om in de toekomst een recreatiewoning te verwerven voor een bepaald gebruik), tussen de actoren, waarbij macht verwijst naar de mobilisatie, verdeling en inzet van hulpbronnen, en invloed naar door wie en hoe de beleidsuitkomsten worden bepaald;

Actoren: Het netwerk bestaat uit de bij de beleidsdomein betrokken actoren en hun coalities.

Discours: de vigerende beleidsdiscoursen en beleidsdiscoursprogramma's, waarbij het begrip discours verwijst naar een specifieke samenstelling van ideeën, concepten en categorisering van de betrokken actoren die wordt gemaakt, gereproduceerd en veranderd binnen een bepaalde omgeving en die betekenis geeft aan de fysieke en sociale werkelijkheid (Hajer, 1995, p. 44). De discoursanalyse maakt de discoursen van de rijksoverheid, provincie en gemeenten inzichtelijk;

Bron: Leroy et al., 2001 en Hajer, 1995)

25.

2.4.2 POLITIEKE MODERNISERING

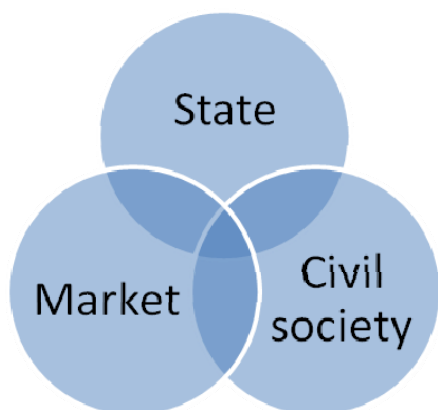
Politieke modernisering verwijst naar het structurele transformatieproces binnen het politieke domein in de samenleving. Onder structurele transformatieprocessen vallen macro processen die vrijwel niet onderhevig zijn aan invloeden van individuele actoren. Enkele voorbeelden zijn globalisering, digitale samenleving (ICT) en gelijksoortige structurele aspecten van de beleidsarrangementen. Het betreft de context waarin het handelen plaatsvindt (Arts en Leroy, 2006 p. 27). Het onderdeel jurisdisering is in dit onderzoek zeer belangrijk, omdat de centrale overheid heeft getracht het probleem van permanente bewoning via een strikte overheidssturing via wetten en regels te reguleren (Schwitters, 2010). De hiërarchische benadering kenmerkt zich hier ook door. In de beleidsarrangementen benadering speelt jurisdisering ook een rol, alleen is het onderhevig aan de andere aspecten van de tetraëder. De structurele aspecten van de beleidsarrangementen komen voort uit de dualiteit en wisselwerking tussen de actoren en de context (structuur). De "Actoren" bevatten de mogelijkheden van individuen en groepen op de omgeving. Structuur verwijst naar de context: de materiële en voorstelbare mogelijkheden welke de handelingsmogelijkheden van actoren beïnvloeden (Arts en Leroy, 2006, p. 23).

Institutionalisering gaat over het produceren en herproduceren van beleidsarrangementen, die op hun beurt de spelregels beïnvloeden. De beleidsarrangementen zijn het product van het menselijk handelen, die resulteren in regels, coalities en discoursen. Hierdoor ontstaat enige structuur in het beleidsarrangement. Maar ook reeds bestaande beleidsarrangementen en de daar aan gekoppelde regels beïnvloeden het gedrag en de interactie van de actoren (stabilisatie) (Arts en Leroy, 2006, 26). Politieke modernisering kent verschillende betekenissen. Een daarvan is dat actoren politieke beslissingen nemen. Politiek en beleid wordt gevoerd op alle bestuurslagen van de overheid (Europees, landelijk, provinciaal en gemeentelijk). Daarnaast werkt beleid door in de diverse overheidslagen en dient men rekening te houden met elkaars beleid bij het vormgeven en ontwikkelen van nieuw beleid. Ook de betrokkenheid van belangenorganisaties zijn hierbij van belang, welke een wereldwijd werkgebied kunnen hebben maar ook een plaatselijk (Arts en Leroy, 2006). Politieke modernisering kan ook gezien worden als een analytisch instrument waarbij drie aspecten van belang zijn:

1. Politiek in :“the second stage of modernity” (Beck, 1992 – 1994 – 2000);
2. Verschuivende verhouding State – Market – Civil Society (Cohen and Arato);
3. Veranderende relaties tussen “Structures of Governance”.

Bij moderniteit moet men denken aan de manier waarop het sociale leven in de westerse wereld vanaf de 17^e eeuw is vormgegeven. Hierbij zijn verschillende stages te onderscheiden. De “First stage” is gericht op de natiestaat. De dominantste discours is de “maakbare samenleving”. De “second stage” komt voort uit het postmoderne gedachtengoed. In de westerse wereld wordt geleefd in een reflexieve samenleving. In het nieuwe millennium hebben zich nieuwe risico’s zich voorgedaan, vaak veroorzaakt door menselijk handelen. Deze risico’s zijn een mondiaal probleem en kunnen niet door de huidige instituties (State – market – civil society) voorkomen worden (Beck, 1992 – 1994 – 2000).

Figuur 2.2: State, Market, Civil society



Bron: Dubbink, 2003

Beck is van mening dat nu we geconfronteerd worden door deze nieuwe risico’s het “reflecteren” en moderniseren” opnieuw moeten uitvinden. Alleen op deze wijze ontstaan er oplossingen, nieuwe handelingswijzen die plaatsvinden buiten de formele overheidsinstituties. Te denken is aan dat de overheid bij het opstellen van beleid belangenorganisaties om expertise vraagt (Arts en Leroy, 2006). De onderlinge verhoudingen tussen de State, Market en Civil Society zijn continue onderhevig aan veranderingen en transformatieprocessen. Bij het wetenschappelijk analyseren van beleid wordt vaak de politieke-institutionele context overgeslagen (Arts en Leroy, 2006). Van het vaste takenpakket uit het verleden van de State, Market en Civil Van society is bijna geen sprake meer. Er vindt minder afbakening plaats van taken en er ontstaat meer taakvermenging.

Hierdoor ontstaan nieuwe “reflexieve” werkwijzen ten aanzien van het maken, uitvoeren en monitoren van beleid. De structures of Governance zijn hiermee veranderd. De van overheidswege top-down sturing waarin de staat als bestuurder fungeerde, zal in het nieuwe millennium steeds minder vaak gaan voorkomen. Nieuwe vormen van Governance zoals multi-actor en multi-level Governance zijn hiermee ontstaan.

“Governance refers to a society-centred way of governing or steering, accentuating coordination and self-governance, manifested in different types of policy arrangements, which are an expression of an increasing encroachment of state, civil society and market” (Van Tatenhove, 2003, Van Tatenhove en Mak, 2005).” (Arts en Leroy, 2006, p. 33).

In dit onderzoek wordt de gemeentelijke politieke invloed zijdelings meegenomen en wordt er geconcentreerd op de instrumenten en middelen die het bevoegde orgaan (de gemeente) inzetten in de huidige hiërarchische benadering. Daarbij wordt gekeken of er verbeterpunten naar voren komen uit de beleidsarrangementen benadering. Politieke modernisering wordt daarnaast op onderdelen ingezet om verbanden te leggen tussen de analyse van het politieke domein en het analyseren van beleid. Rekening houdend met de bovenstaande beschrijving van politieke modernisering, wordt in deze masterthesis onder politieke modernisering het volgende verstaan:

De veranderende relatie tussen state, market en civil society binnen de politieke domeinen van de samenleving, als een manifestatie van de “second stage” van moderniteit, resulterende in nieuwe ideeën en manieren vertaald in processen van “Governance”.

Het politieke domein van de samenleving is de setting van actoren, hulpmiddelen, spelregels en discoursen die worden geproduceerd en gedistribueerd om het openbare leven vorm te geven (Arts en Leroy, 2006, p. 29). Het wordt gebruikt bij het inzichtelijk maken van het verschil in benadering van het probleem van permanente bewoning van recreatieverblijven (Government en Governance).

27.

2.5 DEFINIËRING BEGRIPPEN PERMANENTE BEWONING EN RECREATIEWONING

2.5.1 ALGEMEEN

Zoals in paragraaf 1.5 is beschreven draagt een goede definiëring van begrippen bij aan de consistentie en duidelijkheid van het onderzoek (Hobbes, 1651). Om een beter inzicht te krijgen in het centrale thema worden drie centrale begrippen (permanente – bewoning – recreatieverblijven) nader gedefinieerd, worden onderlinge verbanden gelegd en de bestandsdelen nader omschreven. Er is dan ook een gezamenlijk gestalte te onderkennen in deze drie begrippen. De Gestaltstheorie gaat uit van de onophoudelijke uitwisseling tussen een mens en zijn omgeving. De omgeving van de mens die permanent woont op een recreatiepark, zal dan ook veelal het recreatiepark in het landelijke gebied zijn. Het individu is een onvermijdelijk deel van een veld. Zijn gedrag kan uitsluitend begrepen worden als functie van dit totale veld dat het individu én zijn omgeving (gezin, werk, relaties, de wereld) omvat (Wolfgang Köhler, 1887). De wisselwerking tussen individu en omgeving krijgt vorm op de plaats waar ze elkaar ontmoeten: de contactgrens. Mensen ervaren psychische problemen op die momenten waarop het contact met hun omgeving verstoord is en ze niet in staat zijn om dat verstoorde evenwicht te herstellen (Nederlands Vlaamse Associatie voor Gestalttherapie en Gestalttheorie, Amsterdam 2011). Op het moment dat er recreatieparken in strijd worden gebruikt met de bestemming recreatie kan men stellen dat de omgeving van de recreant verstoord is. Andersom geredeneerd: als iemand in strijd met de bestemming in de recreatiewoning woont, en de gemeente daar handhavend tegen gaat optreden wordt ook zijn omgeving verstoord.

Een groot verschil is wel dat bij illegale bewoning men veelal weet dat er in strijd wordt gehandeld met het bestemmingsplan. Ze zijn zich veelal willens en wetens bewust van het overtreden van de wet, en hopen op legalisatie of gokken op een geslaagd beroep op het overgangsrecht, dan wel op de kleine pakkans in relatie met het niet handhavend optreden van de gemeenten. Gezien de aard en omvang waarin permanente bewoning van recreatiewoningen plaatsvindt, kan men stellen dat de burgerlijke ongehoorzaamheid er de laatste jaren veelvuldig is ingeslopen. Het is daarbij van belang hoe de drie begrippen tot elkaar in verhouding staan. Om de definiëring te perfectioneren is het soms raadzaam om gebruik te maken van nadere begrippen. Om het centrale thema te verduidelijken is naast de drie eerder genoemde begrippen, het begrip hoofdverblijf van belang. Bij de definiëring van de begrippen wordt aansluiting gezocht bij de relevante wet- en regelgeving. In het ingetrokken wetsvoorstel Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen wordt een omschrijving gegeven van het begrip recreatiewoning.

2.5.2 BEGRIPPEN IN WETSVORSTEL WET VERGUNNING ONRECHTMATIGE BEWONING RECREATIEWONINGEN

Het onlangs ingetrokken wetsvoorstel Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen (Kamerstukken II, 2009-2010 32366, nr. 2) omschrijft in artikel 1 onder a van de inleidende bepalingen een recreatiewoning als volgt:

een woning die blijkens de bestemming is bedoeld voor tijdelijk recreatief verblijf.

De woorden “permanente” - “bewoning” zijn niet met zo veel woorden zelfstandig gedefinieerd. Echter moet het uitgangspunt zijn dat dit vanuit een positieve definiëring van het gewenste gebruik toch wordt bereikt. Namelijk met de vermelding dat een recreatiewoning is bedoeld voor tijdelijk recreatief verblijf, is permanente bewoning uitgesloten (Kamerstukken II, 2009-2010 32366, nr. 2). In deze context zal het begrip permanente bewoning moeten worden afgezet tegen het begrip recreatiewoning.

28.

Andere soorten begrippen die raakvlakken hebben met de recreatiewoning en permanente bewoning zijn: recreatieverblijf, chalet, sta(caravan), vakantiehuisje en zomerhuisje. Deze soorten bouwwerken hebben met elkaar gemeen dat ze “geschikt” kunnen zijn om permanent in te wonen. Met het woord geschikt wil ik nadrukkelijk opmerken dat het niet “geschikt” is conform het Bouwbesluit, maar door burgers als acceptabel aangemerkt om permanent in te wonen. Het zijn dan ook juist die soorten recreatieverblijven waarin de burgers veelvuldig in strijd met het bestemmingsplan wonen. Het permanent bewonen van andere kampeermiddelen zoals een tent of vouwwagen komt dan ook niet (veel), dan wel in zeer minimale aantallen voor in Nederland en valt dan ook buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Een belangrijk kenmerk van een recreatiewoning is dat een recreatiewoning als enige bouwwerk kan voldoen aan de technische eisen die worden gesteld in het Bouwbesluit (logiesfunctie). Voor de andere type recreatieverblijven geldt dat ze niet (kunnen) voldoen aan de technische eisen van het Bouwbesluit voor de functie wonen. Voor deze gevallen geldt dan ook dat ze niet in aanmerking kunnen komen voor legalisatie op basis van zowel het huidige als nieuwe wetgevingskader. Kort gezegd brengt dit dus met zich mee dat een (sta)caravan, chalet of daarmee gelijk te stellen bouwwerk niet voor legalisatie in aanmerking komt.

2.5.3 BEGRIPPEN OPGENOMEN IN HET BESTEMMINGSPLAN

Een belangrijk startpunt in de huidige wetgeving is het bestemmingsplan. Veel bestemmingsplannen die zien op recreatieparken hebben dan ook een definitie voor een recreatiewoning opgenomen in de inleidende bepalingen. Als voorbeeld wordt het bestemmingsplan De Rooye Asch aangehaald (Gemert-Bakel, 2009). In het bestemmingsplan De Rooye Asch is in artikel 1.1 onder punt 26 het begrip recreatiewoning opgenomen in de definitie van recreatieverblijf.

Onder een recreatieverblijf wordt verstaan in het bestemmingsplan De Rooye Asch (Gemert-Bakel, 2009):

Een permanent aanwezig gebouw, waaronder mede verstaan een recreatiewoning, woonkeet, chalet of stacaravan, bestemd voor verblijfsrecreatie gedurende een gedeelte van het jaar van maximaal twee maanden aaneengesloten, uitsluitend door diegenen die hun woonadres elders hebben, waarbij permanente bewoning niet is toegestaan

Permanente bewoning wordt in het bestemmingsplan “De Rooye Asch” in artikel 1.1 onder punt 23 niet met zo veel woorden letterlijk gedefinieerd. Wel wordt er het permanent gebruik van een ruimte omschreven (Gemert-Bakel, 2009):

Kampeermiddelen, chalets, stacaravans en recreatiewoningen, als woonadres als bedoeld in de Wet Gemeentelijke Basisadministratie Persoonsgegevens (Wet GBA) dan wel uit andere gegevens en bescheiden en/of de feitelijke omstandigheden blijkt van permanente bewoning

Ook in andere bestemmingsplannen worden deze definities vastgelegd.

In het bestemmingsplan “De Bakelse Plassen” zijn in artikel 2 de begripsbepalingen opgenomen (Gemert-Bakel, 2008). Een van de begrippen in dit bestemmingsplan is het begrip Recreatiewoning / zomerhuis en luidt als volgt:

Een gebouw dat dient als recreatie woonverblijf, waarvan de gebruiker zijn hoofdverblijf elders heeft

Permanente bewoning wordt in het bestemmingsplan “De Bakelse Plassen” in artikel 2 omschreven als (Gemert-Bakel, 2008):

Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf

In het bestemmingsplan “Camping Grotelse Heide” beschrijft artikel 1.37 de recreatiewoning als volgt (Gemert-Bakel 2007):

Een niet of niet meer verplaatsbaar gebouw, dat dient als recreatiwoonverblijf, waarvan de gebruiker zijn hoofdverblijf elders heeft

Permanente bewoning wordt in het bestemmingsplan “Camping Grotelse Heide” in artikel 1.33 omschreven als (Gemert-Bakel 2007):

Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf

In het bestemmingsplan “Natuuristisch recreatiepark Elsendorp” beschrijft artikel 1.1 de recreatiewoning als volgt (Gemert-Bakel, 2005):

Een niet of niet meer verplaatsbaar gebouw dat dient als recreatiwoonverblijf, waarvan de gebruiker zijn hoofdverblijf elders heeft

Permanente bewoning wordt in het bestemmingsplan “Natuuristisch recreatiepark Elsendorp” in artikel 1.1 omschreven als (Gemert-Bakel 2005):

Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf

Het oudste bestemmingsplan in de gemeente Gemert-Bakel waarin zaken over recreatiewoningen zijn opgenomen is het bestemmingsplan Buitengebied “Het is Best Buiten” Gemert-Bakel 1998 (Gemert-Bakel, 1998). Dit bestemmingsplan regelt het planologische kader voor het recreatiepark “De Kanthoeve”. De recreatiewoning is in artikel 1.57 als volgt gedefinieerd:

Een gebouw dat dient als recreatie woonverblijf, waarvan de gebruiker zijn hoofdverblijf elders heeft

Permanente bewoning wordt in het bestemmingsplan Buitengebied “Het is Best Buiten” Gemert-Bakel 1998 in artikel 1.52 omschreven als (Gemert-Bakel, 1998):

Bewoning van een ruimte als hoofdverblijf

In de Verordening Ruimte van de Provincie Noord-Brabant, (Provincie Noord-Brabant, 2011) wordt in artikel 1.1 punt 65 onder een recreatiewoning verstaan:

Een woning ten behoeve van tijdelijk recreatief verblijf

Daarnaast spreekt men in artikel 1.1 onder punt 22 over een complex van recreatiewoningen (Provincie Noord-Brabant, 2011). Hieronder wordt een aaneengesloten terrein van enige omvang, geheel of gedeeltelijk met gemeenschappelijke voorzieningen ingericht, en blijkens die inrichting bestemd om meerdere recreatiewoningen te plaatsen of geplaatst te houden en bedrijfsmatig te exploiteren verstaan.

30.

2.6 SLOT

Nu dat het onderzoekskader is aangevuld met de theoretische begrippen en verdere definities van relevante begrippen is voldoende aangegeven hoe het onderzoek is gesitueerd binnen de bestaande wetenschappelijke literatuur. De verdere toelichting op het theoretische kader is te vinden in het bijlagenboek in hoofdstuk 12. Hier is onder andere ook de theorie uiteengezet over de casestudy (Flyvberg 2001 en Yin 2009).

HOOFDSTUK 3 BELEIDSVOORSTELLEN VANUIT DE GOVERNMENT GEDACHTE VAN HET MINISTERIE

3.1 ALGEMEEN

Het Ministerie heeft de afgelopen jaren vele kamerbrieven opgesteld om het probleem van permanente bewoning aan te pakken. Dit hoofdstuk dient mede ter introductie van het probleem en wordt afgesloten met een conclusie. Het geeft daarbij antwoord op de volgende deelvraag:

Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?

- *Welk beleid heeft de Rijksoverheid het afgelopen decennia geïntroduceerd ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven en welke sturingsbenadering ligt hieraan ten grondslag?*

3.2 MOTIE VAN GENT EN BIESHEUVEL (TWEDE KAMER 2000-2001, 27 400, NR. 47)

Bij de behandeling van de rijksbegroting van het jaar 2000 (november 1999) is de motie Van Gent en Biesheuvel aangenomen. Deze motie is in gang gezet doordat enkele gemeenten in de Veluwe een brief aan de Tweede Kamer hebben gestuurd waarin ze het probleem schetsen van permanente bewoning. Ze geven daarnaast hun visie op het probleem en stellen een instrumentarium voor met nieuwe instrumenten om permanente bewoning tegen te gaan. In de motie Van Gent en Biesheuvel wordt ingegaan op de constatering dat er steeds meer recreatiewoningen permanent worden bewoond. Het recreatieve karakter en de recreatieve kwaliteit van deze recreatieparken hebben hier onder te lijden (Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 XI, nr. 21). De regering werd in de motie verzocht een voorstel te doen om een nieuw instrumentarium te ontwikkelen ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven (Tweede Kamer 1999-2000, 26 800 XI, nr. 21).

31.

3.3 UITWERKING MOTIE VAN GENT EN BIESHEUVEL

Op verzoek van toenmalig Minister VROM en Staatssecretaris van LNV is een interdepartementale werkgroep aangesteld om het nieuwe instrumentarium ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven nader uit te werken. Toenmalig Minister Pronk gaf hiermee gehoor aan de motie Van Gent en Biesheuvel (Tweede Kamer 2000-2001, 27 400, nr. 47). De werkgroep heeft in samenwerking met de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) een vijftal instrumenten voorgesteld (Tweede Kamer 2000-2001, 27 400, nr. 47):

1. AMvB zomerhuizen Wet op de openluchtrecreatie

De Staatssecretaris van LNV kreeg de opdracht om op grond van artikel 32 van de Wet op de openluchtrecreatie een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) op te stellen waardoor ook zomerhuizen en recreatiewoningen onder de kampeerregelgeving van de WOR zouden komen te vallen. Hierdoor zou het mogelijk worden om de exploitant van recreatieterreinen mede verantwoordelijk te maken ter voorkoming van permanente bewoning van recreatiewoningen. Als bestuursrechtelijk dwangmiddel zou intrekking van de WOR vergunning tot de mogelijkheden behoren. Nu de WOR per 1 januari 2008 is komen te vervallen is dit instrument nooit in werking getreden. Dit betreft een hiërarchische juridische beleidsinterventie welke het probleem en verantwoordelijkheid van permanente bewoning wil verschuiven naar de marktpartijen. De regel heeft tot doel om andere actoren aan te zetten om permanente bewoning tegen te gaan.

2. Strafrechtelijke aanpak via de Wet op de economische delicten

Er is onderzocht of de overtreding van bestemmingsplanvoorschriften die ziet op het strijdig gebruiken van een recreatiewoning in het kader van de herziening van de WRO wordt aangemerkt als economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten. Men ziet daarbij een rol weggelegd voor de nog te introduceren bestuurlijke boete. Op 6 april 2004 heeft de Eerste Kamer haar verslag omtrent de invoering van de Wet economische delicten van de vaste commissie voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening bekend gemaakt (EK 2003 - 2004, 28 734, nr. 1). Op 22 juli 2004 is het wetsvoorstel gepubliceerd in de Staatscourant. Daarmee is het strijdig gebruiken van een recreatiewoning met de bestemmingsplanvoorschriften een economisch delict in het kader van de Wet economische delicten (Stb. 2004, 361). Dit is overgenomen in de Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 (Stb. 2008, 227). Het betreft een hiërarchische financiële interventie.

3. Vereenvoudigen bewijslast

De grote last die op de gemeente rust om bewijs te verzamelen om permanente bewoning aan te tonen wordt erkend door het ministerie. Gemeenten pleiten voor een omkering van de bewijslast waarbij de burger moet aantonen dat hij recreëert en niet permanent in de recreatiewoning woont. Daarnaast is door gemeenten gepleit om te bepalen dat een inschrijving in het GBA voldoende is om permanente bewoning aan te tonen. De minister merkt terecht op dat het aan de rechter te beoordelen is of dat dit ene bewijs voldoende is. Beide verzoeken zijn juridisch niet mogelijk om door te voeren. In de Motie wordt verwezen naar de mogelijkheid om meldingsverplichtingen voor de directies van recreatiecomplexen door te voeren. Daarnaast is men van mening dat men beter gebruik moet maken van gegevens uit gemeentelijke en buiten gemeentelijke administraties, natuurlijk met inachtneming van de randvoorwaarden van onder andere de Wet bescherming persoonsgegevens. Dit is een mengvorm van juridische en organisatorische interventies waarbij de hiërarchische benadering deels wordt verlaten en men beroep doet op het netwerk van actoren.

32.

4. Fiscale behandeling niet-permanent bewoonde recreatiewoningen

De fiscale behandeling van een recreatiewoning heeft een ander karakter gekregen. De regels van hypotheekaf trek bij de Wet inkomstenbelasting 2001 is gewijzigd. Hiermee is hypotheekrente aftrek niet meer mogelijk (Gorissen et al, 2010). Dit is een hiërarchische financiële interventie.

5. Inschrijving Gemeentelijke Basis Administratie

Het Kabinet onderschrijft de grote waarde aan de juistheid van de gegevens in de GBA en streeft naar een optimale juistheid en actualiteit van de adresgegevens. De gedachte was om mensen niet in te schrijven in het GBA zodat zij niet als inwoners van de gemeenten worden gezien en men overal buiten valt. Deze handelswijze is in strijd met de Wet GBA. Het is namelijk verplicht om iemand in te schrijven in het GBA. Deze handelswijze werkt contraproductief. Een inschrijving GBA is een belangrijke indicator waar men woont. Dit is een mengvorm van juridische en organisatorische interventies vanuit de hiërarchische benadering.

3.4 KAMERBRIEF HOE OM TE GAAN MET PERMANENTE BEWONING BESTAANDE RECREATIEVERBLIJVEN

Bij brief van 15 november 2002 heeft toenmalig minister Kamp (VROM) uiteengezet hoe gemeenten dienen om te gaan met legalisatie van bestaande recreatieverblijven als deze permanent worden bewoond (Kamerstukken II, 2002-2003), 27 867, nr. 4). Hij zoekt aansluiting in de ruimtelijke ordening betreffende reguliere woningen. Hij gaat daarbij uit van het principe dat als er een reguliere woning op een bepaalde locatie kan worden toegestaan, de recreatiewoning op die plek kan worden omgezet mits deze voldoet aan de bouwtechnische eisen uit het Bouwbesluit voor bestaande bouw van woningen.

Legalisatie is bijvoorbeeld niet mogelijk als de woning is gesitueerd in een stankcirkel van een bedrijf, of is gelegen in de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) (Kamerstukken II, 2002-2003, 27867, nr. 4, p. 3). Is legalisatie niet mogelijk, dan zal met handhaving het verbod van permanente bewoning moeten worden opgeheven. De minister was van mening dat de gemeentebesturen actief handhavend op gingen treden tegen permanente bewoning. Er moest een einde komen aan de gedoogsituaties (Lam, 2004). Deze uiteenzetting heeft een sterk hiërarchische karakter waarbij de overheid beroep doet op het arsenaal van bestaande bevoegdheden en verplichtingen uit wet- en regelgeving.

3.5 KAMERBRIEF CONTOURENBELEID OP HOOFDLINIEN PERMANENTE BEWONING RECREATIEVERBLIJVEN

Als belangrijke data wordt 11 november 2003 aangehaald. Op deze datum heeft toenmalig Minister van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer M. Dekker een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer verstuurd. Resumerend komt het er op neer dat gemeenten vóór 31 december 2004 verplicht waren om een beleidskader inzake permanente bewoning van recreatiewoningen te hebben vastgesteld. Met het beleidskader permanente bewoning van recreatiewoningen wordt er duidelijkheid verschaft aan bewoners van recreatiewoningen. In het gemeentelijke handhavingsbeleid zal aandacht moeten worden gegeven aan de peildatum wanneer men van passief gedogen naar actief handhaven gaat. Natuurlijk zijn er gemeenten bij die reeds een peildatum ver voor de uiterste datum hebben vastgesteld. Deze gemeenten kunnen deze peildatum ook blijven handhaven. Gemeenten die geen peildatum hadden vastgesteld waren verplicht om in het handhavingsbeleid een peildatum te kiezen. Deze peildatum moest in ieder geval een datum betreffen voor 31 oktober 2003 (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 XI, nr. 22, p. 4). Degene die reeds vóór de peildatum in een recreatiewoning permanent woonden werden in de mogelijkheid gebracht om aanspraak te maken op een gedoogbeschikking. Personen die reeds vóór de peildatum permanent in een recreatiewoning woonden en geen handhavingsbeschikking hebben ontvangen kunnen onder voorwaarden de bewoning voortzetten. Nadat het gemeentebestuur kenbaar heeft gemaakt dat handhavend wordt opgetreden tegen het permanente bewonen na de peildatum, kunnen nieuwe gevallen vanaf die datum niet meer redelijkerwijs vertrouwen dat niet handhavend wordt opgetreden tegen het in strijd met het bestemmingsplan bewonen van de recreatiewoning. Tegen nieuwe gevallen welke zijn ontstaan ná 31 oktober 2003 zou indien er geen zicht is op legalisatie, handhavend worden opgetreden (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 XI, nr. 22). Het blijkt dat gemeenten wel een handhavingsbeleid conform de kamerbrieven hebben vastgesteld, maar dat het schort aan de uitvoering van dit beleid. Daarnaast zijn enkele gemeenten overgegaan tot het vaststellen van afwijkend beleid, met afwijkende peildata (Asten, 2011).

Tegen recreatiewoningen die al sinds 31 oktober 2003 in strijd met het bestemmingsplan worden bewoond, en welke niet gelegaliseerd kunnen worden middels een bestemmingsplanwijziging (omdat de bewoning of het bouwwerk strijdig is met rijks- provinciaal of gemeentelijk beleid), zal de gemeente in beginsel een actief handhavingsbeleid moeten voeren (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 XI, nr. 22). Voor deze gevallen ziet voormalig minister Dekker een rol weggelegd voor een persoonsgebonden beschikking, welke het toestaat dat de betreffende bewoner in een bepaalde recreatiewoning (al dan niet tijdelijk) mag wonen. De beschikking is persoonsgebonden en ook gebonden aan de recreatiewoning waar men woont (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 XI, nr. 22). De eventuele rechtsopvolgers onder algemene of bijzondere titel komen dus niet meer in aanmerking om de bewoning voort te zetten. Dit houdt concreet in dat de beschikking niet overdraagbaar is en vervalt bij verhuizing of overlijden. Dit betreft een zogenaamd “uitsterfbeleid” (De Vries, 1999). Het rijksbeleid geeft aan dat de woningen die in aanmerking komen voor een persoonsgebonden beschikking moeten voldoen aan het Bouwbesluit bestaande bouw, welke geldt ten tijde van de peildatum.

Mensen kunnen daarbij aanpassingen doorvoeren aan de recreatiewoning om hieraan te kunnen voldoen, mits deze zijn toegestaan binnen de bepalingen van het bestemmingsplan. Ter illustratie: “is in het Bouwbesluit een bouwhoogte voorgeschreven van 3 meter en het bestemmingsplan voorziet in een maximale bouwhoogte van 2 meter, dan is legalisatie niet mogelijk. Men kan immers niet voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit”.

Minister Dekker gaf aan dat de bewoning niet in strijd mag zijn met de milieuwetgeving (Kamerstukken II, 2003-2004, 29 200 XI, nr. 22). In de kamerbrief gaf ze een voorbeeld dat men geen recreatiewoning mag gaan bewonen die is gelegen in een stankcirkel van een agrarisch bedrijf. Het kan namelijk zijn dat deze bewoning de uitbreidingsmogelijkheden en de dagelijkse bedrijfsvoering hindert van het (agrarische) bedrijf. Een recreatiewoning die permanent bewoond wordt is immers een geurgevoelig object. En recreatiewoning die niet permanent bewoond wordt kan in gevallen ook een geurgevoelig object zijn (Robbe, 2006). De Wet geurhinder veehouderijen (Wgv) is in werking getreden (Stb, 2006, 531). Een geurgevoelig object is volgens artikel 1 Wgv een:

“gebouw, bestemd voor en blijkens aard, indeling en inrichting geschikt om te worden gebruikt voor menselijk wonen of menselijk verblijf en die daarvoor permanent of een daarmee vergelijkbare wijze van gebruik, wordt gebruikt”.

Een recreatiewoning is een gebouw dat ook als het illegaal wordt bewoond, bestemd voor menselijk verblijf (al dan niet permanent bewoond). Een tent, kampeerwagen of caravan is geen gebouw en is daarmee geen geurgevoelig object. De geschiktheid van objecten voor permanent gebruik of daarmee vergelijkbare wijze van gebruik heeft vooral te maken met de verblijfsduur en de intensiteit van het gebruik. De verblijfsduur heeft te maken met de openstelling van het gebouw op een dag(deel), gedurende de week of het jaar. Het is daarbij niet gekoppeld aan overnachtingen. Het enkele uren recreëren in een recreatiewoning is dan ook verblijven in de zin van de Wgv. De bezettingsgraad (aantal nachten op jaarbasis) kan wel een aanknopingspunt zijn. De intensiteit heeft te maken met het aantal personen dat tegelijkertijd aanwezig is. Dat verschillende groepen mensen er na elkaar aanwezig zijn is niet van belang. De handreiking recreatie in Brabant gaat bij verblijfsrecreatie van gebouwen uit van een bezettingsgraad van meer dan 200 nachten / dagen per jaar. Ze bestempelen een trekkershut, stacaravan, groepsaccommodatie en ander recreatief gebouw die minder dan 200 dagen bezet is niet als geurgevoelig object (TOP Brabant, 2008). De handreiking geeft als motivatie dat ze aansluiting zoeken bij het begrip wonen en de intensiteit van het gebruik. De intensiteit van het gebruik van andere gebouwen wordt daarmee als onderbouwing aangehaald. Dit is een verkeerd uitgangspunt omdat het niet gaat om het feitelijk gebruik maar meer is gelegen in de mogelijkheid tot een bepaald gebruik. Dit is in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel. Daarbij heeft het begrip bestemming daarnaast een andere dimensie gekregen door de uitspraak van de Raad van state van 15 december 2010. Onder bestemd valt ook het overgangsrecht van een bestemmingsplan te bezien (ABRS, 201003073, Zevenaar). Het hoeft dus niet alleen een directe bestemming te zijn, maar kan dus ook zijn het illegaal gebruik of gebouw wat onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan valt (ABRS, 201003073). In de zoektocht naar oplossingen hanteerde voormalig Minister Dekker vijf uitgangspunten binnen de bestaande ruimtelijke ordening (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6):

1. *Duidelijkheid voor de burger op korte termijn:*

De huidige, scheefgegroeide situatie oplossen en toekomstige scheefgroei voorkomen;

2. *Slagvaardig en voortvarend:*

In lijn met het Hoofdlijnenakkoord streven naar een voortvarende oplossing van het probleem van de onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven;

3. *Vermindering van de handhavingslast voor gemeenten:*

Men streeft naar een verlichting van deze handhavingstaak, vereenvoudiging;

4. *Samenhangend ruimtelijk beleidskader voor reguliere woningbouw en recreatiewoningen:*

Het onderscheid tussen een recreatiewoning en een reguliere woning vervaagt, waardoor het voor de hand ligt om het ruimtelijk beleid ook gelijk te trekken;

5. *Decentrale uitwerking:*

De bestaande verdeling van bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de overheden moeten intact blijven.

Men stelt voor om op rijksniveau een verruimd beleidskader op te stellen, dat vervolgens door gemeenten en provincies wordt uitgewerkt en vervolgens op concrete situaties wordt toegepast. Voor de situaties van onrechtmatige bewoning die ná 31 oktober 2003 zijn ontstaan, dient de gemeente direct actief handhavend op te treden. Bij de brief in 2003 wordt aangegeven dat men voornemens is om in de Nota Ruimte aan provincies en gemeenten meer ruimte te bieden voor woningbouw in het buitengebied (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6). Bij de afweging van een bestemmingswijziging spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke en regionale economische factoren (Kamerstukken II, 2002-2003, 27 867, nr. 4). Vanuit nationaal beleid zou een bestemmingswijziging niet bezwaarlijk zijn, mits aan de gebruikelijke voorwaarden van de reguliere woningbouw wordt voldaan. Alleen bouwwerken die voldoen aan de technische eisen van het Bouwbesluit van een reguliere woning, kunnen als zodanig worden aangemerkt. 'Logiesverblijven' welke functioneel gebruikt kunnen worden voor permanente bewoning zoals (sta-)caravans en volkstuinthuisjes zijn hierbij uitgesloten. Als criteria om recreatiewoningen her te bestemmen naar wonen worden genoemd, (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6), Recreatiewoningen die:

35.

- op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond;
- zijn gelegen buiten waardevolle en / of kwetsbare gebieden;
- thans niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd;
- waarvan de woningen voldoen aan het Bouwbesluit;
- en waarvan een bestemmingswijziging niet in strijd is met de toepasselijke milieuwetgeving.

Een belangrijk instrument om permanente bewoning te reguleren is de persoonsgebonden beschikking. Voor bestaande gevallen kan een persoonsgebonden beschikking worden afgegeven. Deze beschikking maakt het mogelijk voor de betreffende bewoner(s) om in de betreffende recreatiewoning te mogen blijven wonen. De beschikking is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd, niet overdraagbaar en vervalt in ieder geval op het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. Na expiratie van deze persoonsgebonden beschikking dient de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven. De peildatum is hierbij zeer belangrijk. Als peildatum kan de datum van actief handhavend optreden in acht worden genomen. Indien men niet actief handhavend heeft opgetreden, geldt als uiterste peildatum 31 oktober 2003. Situaties van onrechtmatige bewoning die ná 31 oktober 2003 ontstaan, komen niet in aanmerking voor een persoonsgebonden beschikking (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6). In de jaren na 2004 is de peildatum iets meer losgelaten door de Rijksoverheid. In de brief wordt beschreven dat men nieuwe probleemsituaties wil voorkomen (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6).

Als belangrijke bepaling ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven in het bestemmingsplan wordt het vereiste van een bedrijfsmatige exploitatie van de bestemming recreatie gezien.

Onder bedrijfsmatige exploitatie wordt verstaan het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de recreatieobjecten daadwerkelijk recreatief nachtverblijf wordt geboden en plaatsvindt. Met de uitvoering van het beleid verwacht men een reductie van de handavingsinspanning van gemeenten (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6). De gemeentelijke opsporings- en handavingsactiviteiten zijn dan alleen nog maar nodig op recreatieve bestemmingen en op locaties waar geen persoonsgebonden beschikking is afgegeven. Hier geldt immers de beginselplicht tot handhaving (Van Zundert, 2008). Het handavingsinstrumentarium zou nu meer mogelijkheden bieden. Als voorbeeld wordt aangehaald: de wijziging van de Wet op de economische delicten, waarbij het overtreden van bestemmingsplanbepalingen is aangemerkt als economisch delict. Daarnaast wordt de aandacht nog gevestigd op de zorgplicht van de professionele intermediairs bij onroerend goed transacties (makelaars, projectontwikkelaars en notarissen) om de aspirant koper nadrukkelijk en schriftelijk te wijzen op de (on)mogelijkheden van de betreffende recreatiebestemming (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6). Toenmalig Minister Dekker sluit haar brief af met de boodschap dat ze in de Nota Ruimte de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor wonen en recreatie verder zal uitwerken (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6).

De kamerbrief “Contourenbeleid op hoofdlijnen permanente bewoning recreatieverblijven” was wederom een poging om via een hiërarchische benadering het probleem van permanente bewoning aan te gaan pakken. Voor het eerst werd er gebruik gemaakt van een combinatie van meerdere interventies. Men heeft getracht om met communicatieve beleidsinterventies duidelijkheid te verschaffen in het doolhof van de juridische regels. Men verlangde van de gemeenten na te denken over het beleid en dit kenbaar te maken. Men moest het beleid inzichtelijk maken, organiseren en daarna communiceren. Hiermee heeft men voor het eerst een stap genomen om iets of wat afstand te doen van de klassieke manier van benaderen van het probleem van permanente bewoning. Echter van enige vorm van netwerk sturing via de beleidsarrangementen benadering is geen sprake. De overheid was nog te veel zelfstandig in control.

36.

3.6 WETSVORSTEL VERGUNNING ONRECHTMATIGE BEWONING RECREATIEWONINGEN

Het Wetsvoorstel vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen werd op 27 december 2007 per kamerbrief aangekondigd (Kamerstukken II, 2007-2008, 31 200 XI, nr. 83), maar werd op 27 januari 2012 ingetrokken door het Ministerie Infrastructuur en Milieu (Rijksoverheid, 2012 en Kamerstukken I, 2011-2012, 32 366). Hierbij is het advies van de Raad van State gevolgd (Ministerie van Infrastructuur en Milieu, brief met kenmerk BSK-2011/177449). Het wetsvoorstel bevatte regels met betrekking tot het verlenen van een vergunning voor de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (Kamerstukken II 2009-2010, 32 366, nr. 3). Het wetsvoorstel beschrijft een aantal verplichtingen om een vergunning af te moeten geven. Het kabinet werd zich bewust van de wetenschap dat permanente bewoning van recreatieverblijven een gemeentelijke aangelegenheid is en dat ze met het instellen van een wet in het vaarwater van de gemeente kwamen. Toch heeft het kabinet lang volgehouden om deze wet door te zetten. Dit kwam omdat er meer dan 10 jaar door de Tweede Kamer werd aangedrongen in de diverse kamerbrieven om duidelijkheid te verschaffen voor de langdurig bestaande en feitelijk gedoogde situaties van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven. Daarnaast hadden de reeds ingestelde maatregelen onvoldoende geholpen. Men was van mening dat alleen door het wetsvoorstel een oplossing kon worden geboden. Daarnaast was men van mening dat het gaat om een bekende groep van personen en gezien het persoonsgebonden karakter de groep niet zal toenemen, met het gevolg dat de regeling eindig is. Het wetsvoorstel gaf duidelijkheid over de (on)mogelijkheden met betrekking tot het bewonen van een recreatiewoning.

Als voorwaarden werd gesteld dat een bewoner niet vóór 1 januari 2010 een handhavingsbesluit door het college van burgemeester en wethouders had mogen ontvangen over het onrechtmatig bewonen van de recreatiewoning. Onder een handhavingsbesluit wordt verstaan een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang. Ook mag de bewoner geen besluit hebben ontvangen waarin wordt bepaald dat het college voor bepaalde tijd van handhaving afziet. Aan deze groep bewoners is immers voldoende duidelijkheid gegeven omtrent de woonsituatie (Kamerstukken II 2009-2010, 32 366, nr. 3, p. 1). Deze bewoner komt dus niet in aanmerking voor een vergunning. De bewoner moet daarnaast in ieder geval vóór en vanaf 31 oktober 2003 onafgebroken in de recreatiewoning tot aan 1 januari 2010 hebben gewoond. De in artikel 3 van de wet opgenomen bewijsmiddelen die de bewoner moet overleggen zijn (Kamerstukken II 2009-2010, 32366, nr. 3, p.1):

1. een bewijs van inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie op het adres van de recreatiewoning;
2. bescheiden waaruit blijkt dat de recreatiewoning in de aangifte inkomstenbelasting is opgegeven als eigen woning en door de Belastingdienst als zodanig is aangemerkt;
3. een polis voor een ziektekostenverzekering waarbij als adres van de bewoner het adres van de recreatiewoning is vermeld, gevoegd bij een inschrijving van die bewoner bij een huisartsenpraktijk in de gemeente waarin de recreatiewoning is gelegen of een aangrenzende gemeente;
4. bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door burgemeester en wethouders genomen besluit met betrekking tot bekostiging van leerlingenvervoer vanaf het adres van de recreatiewoning;
5. door de werkgever van de bewoner aan die bewoner verstrekte jaaropgaven waaruit blijkt dat sprake is van een inkomen van die bewoner op het adres van de recreatiewoning;
6. bescheiden van een uitkeringsinstantie of pensioenfonds waaruit blijkt dat sprake is van een uitkering of pensioen van die bewoner op het adres van de recreatiewoning;
7. bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door die bewoner genoten huursubsidie, respectievelijk huurtoeslag op het adres van de recreatiewoning.

37.

Indien een bewoner een aanvraag om omgevingsvergunning aanvraagt met twee in artikel 3 genoemde bewijsmiddelen, is het college van burgemeester en wethouders verplicht de vergunning af te geven.

Doen ze dit niet binnen de gestelde termijn, dan ontstaat er een vergunning van rechtswege. Artikel 4 van het wetsvoorstel geeft de bewoner de mogelijkheid om ander bewijs aan te leveren, welke in de plaats kan treden van de bovenstaande bewijsmiddelen. Te denken valt aan bewijsmiddelen die een voldoende indicatie geven dat de recreatiewoning fungeert als centrum van de sociale en maatschappelijke activiteiten van de bewoner. Voorbeelden hiervan zijn: kenteken gegevens van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, telefoongegevens, postgegevens, huisvuiladministratie, woningzoekendenadministratie, woningcorporatiegegevens, kamer van koophandel gegevens, Kadaster, bankafschriften en lidmaatschappen (Kamerstukken II 2009-2010, 32 366, nr. 3, p.8). Bij het ontbreken van de in artikel 3 opgenomen bewijsmiddelen kan geen vergunning van rechtswege ontstaan (Kamerstukken II 2009-2010, 32 366, nr. 3, p. 2). Naast de bewijsmiddelen en feitelijke situatie moet de recreatiewoning voldoen aan bepaalde eisen zoals de eis dat de recreatiewoning moet voldoen aan de eisen uit de Woningwet, Bouwbesluit bestaande bouw. Daarnaast mag er geen strijd optreden met de Wet milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij.

Advies Raad van State inzake wetsvoorstel vergunning onrechtmatige bewoning

De Raad van State heeft op 13 november 2009 zoals aangevuld op 9 april 2010 advies uitgebracht over de Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen. Ze laten weinig heel van het wetsvoorstel (Kamerstukken 2009-2010, 32 366, nr. 4):

- Het wetsvoorstel in strijd is met de autonomie die decentrale overheden hebben met betrekking tot een open huishouding en eigen wettelijke taken en bevoegdheden via artikel 108 van de Gemeentewet.
- Men gaat slecht gedrag belonen, omdat als iemand in strijd met een wettelijk voorschrift handelt, men het willen en wetens het risico loopt dat de overheid een keer handhavend optreedt.
- Wanneer een gemeentebestuur sedert lange tijd niet handhavend heeft opgetreden, rechtvaardigt dit geen geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel (ABRS 28 december 2005, 200506146/1).
- Door de wet ontstaat rechtsgelijkheid, behoudens de keuzevrijheid van de peildatum.
- Niet in zijn algemeenheid kan gesteld worden dat het probleem onvoldoende wordt aangepakt door de gemeenten en dat eerdere maatregelen geen soelaas bieden.
- Het overgrote deel van de gemeenten heeft inmiddels beleid vastgesteld, maar heeft dat nog niet altijd kunnen effectueren omdat de handhaving veel tijd vergt, wel hebben ze duidelijkheid gegeven aan de bewoners.
- Vergunning van rechtswege bij niet tijdige beslissing voldoet niet aan het besluitvereiste uit de Algemene wet bestuursrecht (niet gemotiveerd en onzorgvuldige voorbereiding. Hierdoor ontstaat rechtsonzekerheid voor zowel de aanvrager als een derde belanghebbende op het gebied van een goede ruimtelijke ordening en milieuwetgeving.
- Bewoners die niet voldoen aan de eisen van de wet, kunnen bij fraude toch een vergunning van rechtswege ontvangen. De formulering van de artikelleden is namelijk dermate ongeclausuleerd dat ontheffing verlening van rechtswege ook ontstaat niet de benodigde bewijsmiddelen worden overlegd. Dit heeft het gevolg dat niet alleen de beoogde doelgroep een ontheffing krijgen, maar ook de onrechtmatige bewoners van ná 31 oktober 2003 alsmede de onrechtmatige bewoners van vóór 31 oktober 2003, die er niet onafgebroken hebben gewoond.
- Ingevolge de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak ligt de bewijslast anders dan bij het wetsvoorstel bij burgemeester en wethouders door middel van rapportages of processen-verbaal van frequente controles door toezichthouders over een aaneengesloten periode van een half jaar tot een jaar. Die controles moeten zijn gedaan op verschillende tijden op de dag (onder meer voor zonsopgang) en ook in de voor recreatie niet aantrekkelijke wintermaanden (ABRS 19 oktober 2005, 200500395/1). De termijn voor afgifte van de vergunning in combinatie met het uitvoeren van de controles is als kort aan te merken.
- Ondanks er schrijdende gevallen van permanente bewoning bestaan ontbreekt de noodzaak om hiervoor een wet op te stellen (Kamerstukken 2009-2010, 32 366, nr. 4).

38.

In het bijlagenboek in hoofdstuk 10 is een uitgebreide analyse opgenomen van het commentaar van de Raad van State op het wetsvoorstel.

3.7 NOTA RUIMTE

De Nota Ruimte gaf de ruimtelijke visie van het kabinet weer op het gebied van ruimtelijke ontwikkeling in Nederland (VROM, 2006). Het bevatte de ruimtelijke doelstellingen voor de periode 2004 tot en met 2020. De nota maakt een vertaling van het gewenste ruimtelijk gebruik in strategisch beleid en maakt een verdeling in verantwoordelijkheden tussen het rijk en de decentrale overheden.

De aanpak van de Nota Ruimte (2004) legt de basis naar de eigenlijke uitgangspunten van het ruimtelijk rijksbeleid en verschuift het accent van “ordening” naar “ontwikkeling”. De Nota Ruimte (2004) maakt inzichtelijk welke beleidsruimte c.q. taken er voor decentrale overheden ontstaat en welke verantwoordelijkheden bij de Rijksoverheid blijven. De Nota Ruimte (2004) vergroot de ruimte voor decentrale overheden, maatschappelijke organisaties, private partijen en burgers (Government naar Governance). Zo ontstaat ruimte voor maatwerkoplossingen in lokale en regionale kwesties. De verantwoordelijkheid wordt zo dicht mogelijk bij burgers en betrokken partijen gelegd. De nota Ruimte is opgesteld met de gedachten van ontwikkelingsplanologie, decentralisatie, deregulering en uitvoeringsgerichtheid. Zo doet men pogingen om gestaag afstand te nemen van de hiërarchische ruimtelijke orderingsplanologie en meer verantwoordelijkheid te leggen bij andere actoren (terugtrekkende centrale overheid). Toch hebben andere actoren behoudens de overheidsactoren maar weinig invloed op de ruimtelijke ordening, zodat er van Governance niet echt sprake is. De Nota Ruimte (2004) bevat naast de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid voor Nederland als geheel, ook ruimtelijke beleid voor specifieke gebieden en thema's. De Nota Ruimte heeft in het jaar 2004 de nationale ruimtelijke beleidsvisie vastgelegd tot het jaar 2020 (Nota Ruimte, 2004). In de Nota Ruimte is de visie omschreven omtrent de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Belangrijke thema's zijn de stedelijke groei, de sterke economie en leefbare samenleving. Een belangrijk onderdeel is de beschrijving waar bebouwing is gewenst en waar men juist niet wil bouwen. Vanwege het karakter van het huidige gebruik van recreatiewoningen wordt het ruimtelijk beleidskader voor nieuwe recreatiewoningen gelijk getrokken met reguliere woningen. De Nota Ruimte is op 2012 vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, Nederland concurrerend, bereikbaar, leefbaar en veilig (Ministerie van Infrastructuur en milieu, 2012). Zie het bijlagenboek in hoofdstuk 5 voor de totale beschrijving van de Nota Ruimte met betrekking tot het permanente bewonen van recreatieverblijven.

39.

3.8 STRUCTUURVISIE INFRASTRUCTUUR EN RUIMTE, NEDERLAND CONCURREREND, BEREIKBAAR, LEEFBAAR EN VEILIG

De economische ontwikkeling van Nederland concentreert zich steeds meer in stedelijke regio's omdat daar de meeste bedrijven en sectoren zijn gevestigd, het arbeidspotentieel het grootst is en kennis wordt ontwikkeld (onderzoek en onderwijs). Een vitaal en mooi landelijk gebied is van belang voor een goed leef- en vestigingsklimaat en voor recreatie en toerisme (Ministerie Infrastructuur en Milieu, Structuurvisie Infrastructuur en Milieu, 2012, P.19). In het kader van het verstevigen van de concurrentiekracht van Nederland is het van belang dat het vestigingsklimaat wordt versterkt door middel van het aanbieden van kwalitatief hoogwaardige ruimte voor werken, verplaatsen en wonen, maar ook om voldoende aanbod van onderwijs, cultuur, toegankelijk groen en recreatiemogelijkheden te bieden. Dit wordt ook wel de 'quality of life' genoemd. Kortom hoogwaardige landschappen en recreatieve voorzieningen horen daarbij (Ministerie Infrastructuur en Milieu, Structuurvisie Infrastructuur en Milieu, 2012, P.29). Zoals je ziet is er niets geschreven over het voorkomen van permanente bewoning. Zo doet de Structuurvisie afstand van het nationale thema om recreatieve kwaliteiten te behouden, beheren en versterken. Zo is het rijksbeleid er niet meer op gericht om ruimte in en om de stad nabij de nationale stedelijke netwerken te versterken, zo zijn de Rijksbufferzones van verdere verstedelijking en versterking van de recreatieve functies van de Rijksbufferzones komen te vervallen en wordt er geen geld meer gestoken om toeristisch recreatieve voorzieningen aan te passen in het landschap aan de veranderde behoefte (Ministerie Infrastructuur en Milieu, Structuurvisie Infrastructuur en Milieu, 2012).

3.9 CONCLUSIE

Wat opvalt bij de diverse kamerbrieven door de jaren heen is dat er steeds gekozen is om een publiekrechtelijke manier te hanteren, welke voornamelijk zijn grondslag heeft in de Government gedachte. Een Government gedachte waarbij de overheid een centrale rol heeft met wet- en regelgeving om het probleem van permanente bewoning op recreatieparken aan te pakken dan wel nadere sturing te geven. Het verbod van permanente bewoning in het bestemmingsplan (Wet ruimtelijke ordening) en de vergunningplicht uit de Wabo zijn daarbij de belangrijke hiërarchische instrumenten. Op sommige punten is een minimale verschuiving te constateren naar een vorm van Governance sturing, maar berust dit nog steeds op uitvloeisels uit de wet- en regelgeving. De diverse kamerbrieven zijn ondertussen verwerkt in wetten, regelingen en dergelijke. Daarbij zijn er ook een aantal aangedragen ideeën door de jaren heen gesneuveld, met als belangrijk voorbeeld het reeds ingetrokken Wetsvoorstel vergunning onrechtmatige bewoning recreatieverblijven. Door het intrekken van dit wetsvoorstel is er meer ruimte voor de gemeentelijke overheid om de beleidsarrangementen benadering toe te gaan passen om zo meer Governance sturing te creëren. De volgende middelen zijn geïntroduceerd de afgelopen jaren:

1. Strafrechtelijke aanpak via de Wet op de economische delicten is een feit per 22 juli 2004;
2. Hypotheekrente aftrek voor recreatiewoning is niet meer mogelijk vanaf het belastingjaar 2001;
3. Ruimtelijke kader toevoegen recreatiewoning en reguliere woningen zijn gelijk gesteld in de ruimtelijke ordening middels de Nota Ruimte in 2004;
4. Er is een verplichting voor gemeenten om handhavingsbeleid en gedoogbeleid inzake permanente bewoning recreatieverblijven vast te stellen vóór 31 december 2004;
5. Mogelijkheid om persoonsgebonden beschikking permanente bewoning af te geven is formeel mogelijk per 31 december 2004 en is gekoppeld aan het Bouwbesluit 2003, daarvoor alleen juridisch mogelijk via ruimte die het Burgerlijk Wetboek open liet buiten de doorkruisingsleer;
6. De Wabo heeft in art. 2.1 lid 1 onder c io. art. 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo io. art. 4 onderdeel 10 van bijlage II Besluit omgevingsrecht (Bor) een mogelijkheid om een omgevingsvergunning af te geven aan permanente bewoners;
7. De bedrijfsmatige exploitatie van recreatieparken is als bestemmingsplanvoorschrift geïntroduceerd in het jaar 1999 en in de Nota Ruimte 2004 aangehaald;
8. De Wet geurhinder veehouderijen (Wgv) is in werking getreden op 5 oktober 2006 (Stb, 2006, 531).

40.

De volgende middelen zijn niet doorgevoerd dan wel nog niet inwerking getreden:

1. Het AMVB zomerhuizen Wet op de openluchtrecreatie is er nooit gekomen door dat de WOR gefaseerd is ingetrokken per 1 januari 2008;
2. Het wetsvoorstel vergunning onrechtmatige bewoning recreatieverblijven is op 27 januari 2012 ingetrokken, hiermee kan de doelstelling van toenmalig minister Dekker om tot meer decentrale sturing te komen nieuw leven worden ingeblazen;
3. De bewijslast omtrent het aantonen van permanente bewoning van recreatieverblijven is in 2012 nog niet geheel vergemakkelijkt. Zo is het omkeren van de bewijslast richting de gebruiker is niet doorgevoerd.
4. De inschrijfweigerings op recreatieparken in het GBA is wettelijk niet geregeld.

Beleidsmatig is de Nota Ruimte (2004) hieruit voortgekomen, waarin recreatie en het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven een centraal thema waren. In 2012 zijn deze centrale thema's uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte verdwenen en behoort dit beleidsveld bij de gemeentelijke autonomie. In hoofdstuk 4 wordt in gegaan op de wet- en regelgeving die hieruit voort zijn gekomen.

HOOFDSTUK 4 RELEVANTE WET- EN REGELGEVING

4.1 ALGEMEEN

Diverse wetten zien op het voorkomen van oneigenlijk gebruik van recreatiewoningen. De wetgever was afgelopen jaren druk in de weer om het wetsvoorstel Wet vergunning permanente bewoning recreatiewoningen van kracht te laten worden. Dit Wetsvoorstel is op ingetrokken door Minister van Infrastructuur en Milieu. In dit hoofdstuk worden de wetten beschreven welke raakvlakken hebben met het centrale onderzoeksthema permanente bewoning van recreatiewoningen. De wetten bepalen voor het grote deel de geldende spelregels omtrent het recreatieve beleid. Het betreft immers het bestemde gebruik conform het vigerende bestemmingsplan. De overheid treedt hier voornamelijk op als hiërarchisch leider conform de Government benadering. De wet- en regelgeving vallen onder de groep juridische beleidsinterventie. In sommige gevallen wordt ook gebruik gemaakt van andere beleidsinterventies. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en geeft antwoord op de volgende deelvraag:

1. Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?

- *Welke spelregels (wet- en regelgeving) zijn aanwezig ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven en welke sturingsbenadering ligt hieraan ten grondslag?*

4.2 HISTORISCH PERSPECTIEF: WET OP DE OPENLUCHTRECREATIE (REEDS VERVALLEN)

41.

De Wet op de openluchtrecreatie (WOR) is vanaf 1 november 2005 tot aan 1 januari 2008 gefaseerd ingetrokken (SRE, 2006). De belangrijkste reden dat de WOR is komen te vervallen is dat het landelijke vergunningstelsel van de WOR niet meer noodzakelijk was. Deregulering werd door de overheid ingezet om de vele onnodige voorschriften, regels en toestemmingen terug te dringen en de daarmee samenhangende administratieve lastendruk te verminderen (VNG, 2005). Hiermee is de regeling op 1 januari 2008 komen te vervallen (Stb. 2005, 308). De WOR regelde in hoofdlijnen drie onderwerpen, waaronder de kampeerregelgeving. De onderwerpen: hygiëne op jachthavens en vestiging van volkstuincomplexen, zijn niet van belang bij dit onderzoek en worden niet verder behandeld. Daarnaast dient opgemerkt te worden dat de WOR niet van toepassing was op recreatiewoningen, maar alleen ging over kampeerterrinen en kampeermiddelen. Veel zaken uit de WOR zijn inmiddels in andere wetgeving zoals de Wro en Wabo geregeld. Andere zaken laat de overheid over aan de markt en doet een beroep op zelfregulering van de betrokken partijen (VNG, 2005). Dit alles houdt in dat gemeenten tot aan 1 januari 2008 de tijd hadden om een kampeerbeleid te formuleren. Dit kan bijvoorbeeld middels bestemmingsplannen of een vergunningstelsel in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) (Pans, 2007). Het is noodzaak om bestemmingsplannen actueel te hebben, met daarin de juiste bestemmingsplanvoorschriften. In de APV kan men tevens een nachtregister instellen en een kampeervergunning instellen (VNG, 2007). Met deze oplossingen kan het oneigenlijk gebruik van recreatiewoningen worden voorkomen. Men doet afstand van de hiërarchische sturing, maar laat ruimte voor gemeenten om kampeerbeleid en bestemmingsplannen vast te stellen. Van het overlaten aan marktpartijen is geen sprake.

4.3 PERSOONSGEBONDEN VRIJSTELLING BRO 1985 EN PERSOONSGEBONDEN ONTHEFFING BRO

Van de op 1 juni 2007 in werking getreden persoonsgebonden vrijstelling (onthefing) van het verbod op het bewonen van een recreatiewoning werd maar weinig gebruik gemaakt (Stb. 2007, 107). Om dit mogelijk te maken is bij besluit van 9 maart 2007 het artikel 20 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (BRO 1985) aangepast. Het manco van deze regeling was dat er onvoldoende duidelijkheid bestond wanneer een gemeente wel of niet helder, actief en consequent is geweest in de handhaving rondom permanente bewoning. Daarbij gold de verplichting dat de gemeente ook haar handhavingsbeleid consequent uit voerde. Bij de komst van de Wro op 1 juli 2008 is ook het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd en is de regeling van 1 juni 2007 al weer verdwenen. De reden hiervoor is dat de regeling in het BRO zich niet verhoudt met het feit dat een burger de dupe is van het niet actief handelen van een gemeente. Het strookt ook niet indien een gemeente een ontheffing weigert terwijl de gemeente zelf niet binnen een redelijke termijn na aanvang van de onrechtmatige bewoning aantoonbaar uitvoering heeft gegeven aan haar handhavingsbeleid. Formeel is de aanvraag voor ontheffing alleen gemotiveerd te weigeren indien er zich bijzondere omstandigheden hebben voorgedaan. Daarbij geldt dat de motiveringsplicht bij een langdurig bestaande situatie alleen maar zwaarder is. De aanvrager kan daarbij de weigering voorleggen aan de rechtbank. De landelijke regeling maakt een grote inbreuk op het primaat van de gemeente inzake de ontwikkelingen, vaststellingen en handhavingsvraagstukken rondom permanente bewoning van recreatiewoningen.

De VROM-inspectie en Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben een handreiking voor gemeenten met betrekking tot onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen ontwikkeld (VROM-Inspectie, Den Haag, 2009). Op deze manier is het gemeentelijke belang gewaarborgd. Gemeenten zijn dan ook verder gegaan met het ambtshalve verstrekken van gedoogbeschikkingen. Tot veel aanvragen is het na de regeling niet gekomen. Dit komt omdat het voor bewoners zeer onzeker is of men in aanmerking komt voor een ontheffing. Ook speelt mee dat veel bewoners nog onder de radar willen blijven. Door het aanvragen van een dergelijke beschikking wordt men bekend als permanente bewoner van een recreatieverblijf. Men geeft immers zelf bewijs van een onrechtmatige situatie uit het verleden (Kamerstukken II, 2009-2010, 32366, nr. 33 en uitvoering recreatiewoningenbeleid VROM-Inspectie, Den Haag, 2009). De bestaande regeling had zelfs het tegengestelde resultaat, steeds meer mensen gingen zich uitschrijven uit het GBA maar bleven wel in de recreatiewoning wonen (VROM-Inspectie, 2009).

42.

4.4 WET INKOMSTENBELASTING 2001

De wet inkomstenbelasting 2001 (Stb., 2000, 215) kan van belang zijn in het kader van bewijsvoering voor het aantonen van permanente bewoning van recreatiewoningen. De wet genereert onbedoeld bewijs en informatie omtrent permanente bewoning van recreatieverblijven. Het gaat hierbij om de adresgegevens waar het hoofdverblijf is, maar ook de hypotheekgegevens. Daarnaast zijn de gegevens van belang over huurtoeslag, zorgtoeslag en kinderbijslag. Deze wet wordt beschreven in paragraaf 5.2.4 bij hulpmiddelen.

4.5 WET GEMEENTELIJKE BASISADMINISTRATIE PERSOONSGEGEVENS (GBA)

De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, afgekort Wgbp (Stb. 1994, 494) heeft raakvlakken met permanente bewoning van recreatieparken. Deze wet wordt beschreven op het gebied van permanente bewoning van recreatiewoningen in paragraaf 5.2.2 bij hulpmiddelen. De inschrijving in het GBA wordt gezien als sterk bewijsmiddel om permanente bewoning aan te tonen (Mus, Gemeentestem 2004). De bewoner van de recreatiewoning geeft met de inschrijving in het GBA zelf te kennen de recreatiewoning te gebruiken als hoofdverblijf. Ook de situatie waarin iemand permanent woont in een recreatiewoning maar zich niet heeft ingeschreven in het GBA wordt hierbij beschreven.

4.6 WET RUIMTELIJKE ORDENING

De Wet ruimtelijke ordening is op 1 juli 2008 in werking getreden (Stb. 2008, 180 en 227). Op het gebied van recreatie en permanente bewoning van recreatieverblijven is voornamelijk het instrument bestemmingsplan (artikel 3.8 Wro) van belang. De overige instrumenten zoals de beheersverordening (artikel 3.38 Wro) en de structuurvisie (artikel 2.1 tot en met 2.4 Wro) zijn minder van belang. In het bijlagenboek in hoofdstuk 4 zijn de instrumenten van de Wet ruimtelijke ordening verder beschreven.

4.6.1 HET BESTEMMINGSPLAN

Net zoals in de Wet op de Ruimtelijke Ordening (artikel 10 WRO), is ook in de Wet ruimtelijke ordening (3.1 Wro) het bestemmingsplan een belangrijk ruimtelijk instrument (Van Buuren et al., 2010). Artikel 3.1 Wro omschrijft alle normen waaraan een bestemmingsplan aan moet voldoen. Zo moet de gemeente voor het gehele grondgebied een bestemmingsplan vaststellen. Het bestemmingsplan wordt opgesteld vanuit een goede ruimtelijke ordening. Onder een goede ruimtelijke ordening wordt verstaan: “de ruimtelijke ordening heeft als doel zo gunstig mogelijke voorwaarden te creëren voor het gebruik en de ontwikkeling van een bepaald gebied (Kamerstukken II 2002-2003, 28916, nr.3, MvT, p. 19). Het bestemmingsplan heeft een planningsfunctie, ontwikkelfunctie en normeringsfunctie.

1. *Planningsfunctie:* De planregels bepalen welke ontwikkelingen mogelijk zijn en welke niet mogelijk zijn.
2. *Ontwikkelfunctie:* Het schept mogelijkheden voor het (her)ontwikkelen van nieuwe bestemmingen zoals bijvoorbeeld het realiseren van een recreatiepark. Goede planregels helpen bij het ontwikkelen van recreatieparken waar permanente bewoning eenvoudig voorkomen kan worden.
3. *Normeringsfunctie:* Vanuit het voorkomen van permanente bewoning bezien is de normeringsfunctie de belangrijkste functie van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan dient als toetsingskader voor de omgevingsvergunning. Het betreft zowel het reguleren van de bouwactiviteiten, het realiseren van andere werken en het gebruik van gronden en opstellen binnen het bestemmingsplangebied. Het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van een recreatiewoning, valt dan ook onder de normeringsfunctie van het bestemmingsplan.

43.

Het bestemmingsplan bestaat uit regels, verbeelding en een toelichting. Op het gebied van het voorkomen van permanente bewoning van recreatiewoningen zijn voornamelijk de bestemmingsdoeleinden van belang. Hier is immers in bepaald hoe de recreatieve gronden en de daarop bevindende recreatiewoning gebruik mag worden. Vaak is permanente bewoning van recreatiewoningen gekwalificeerd als met de bestemmingsplanregels strijdig gebruik.

Bestemmingsregels omtrent gebruik

Zoals beschreven bevat een bestemmingsplan naast regels voor het bouwen, slopen, uitvoeren van werken en werkzaamheden, ook regels om het gebruik te reguleren (Buuren et al, 2010). Gebruiksregels regelen bepaalde vormen van gewenst gebruik. Bij een recreatiebestemming zijn de gebruiksregels gericht op het gewenst gebruik recreatie. Gebruiksregels kunnen het gebruik in strijd met de bestemming verbieden. De eerste vorm betreft een bijzonder gebruiksverbod, de tweede vorm een algemeen gebruiksverbod. Het algemeen gebruiksverbod is ter bescherming van de bestemming. Het strijdig permanent bewonen van een recreatiewoning valt onder de laatste groep. Het is behoudens overgangsrecht dus niet toegestaan om een recreatiewoning met het algemeen gebruiksverbod te gebruiken voor permanente bewoning. Het algemeen gebruiksverbod is sinds 1 juli 2008 (Wro), niet meer noodzakelijk om op te nemen in het bestemmingsplan.

Afwijken bestemmingsplan gebruik en gebruiksregels

Het artikel 7.10 Wro is per 1 oktober 2010 vervangen door artikel 2.1 lid 1 onder c Wabo. Het artikel regelt dat het niet is toegestaan om zonder vergunning een bepaalde activiteit in strijd met het bestemmingsplan uit te voeren. Ook kan er handhavend opgetreden worden op basis van plegen (huren) en medeplegen (verhuren). Dan dient men te onderbouwen dat de huurder en verhuurder samen het bestemmingsplan hebben overtreden (artikel 5.1 tweede lid Algemene wet bestuursrecht). Daarnaast gelden natuurlijk de bestemmingsplanvoorschriften omtrent een professionele verhuurorganisatie, waarin afspraken zijn vast te leggen omtrent het verhuur ten behoeve van recreatie. De Wro laat alleen planregels toe voor zover zij nodig zijn in het kader van de goede ruimtelijke ordening. Dit geldt tevens voor het vertalen van beleid naar planregels. Hier heeft de gemeenteraad een grote mate van beleidsvrijheid, echter dient men zich te houden aan de kaderdoestellingen die gelden bij een goede ruimtelijke ordening (Van Buuren, et al, 2010, p. 42). Wat in ieder geval niet mogelijk is uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening dat het bestemmingsplan geen regels mag bevatten dat een complex van recreatiewoningen in zijn geheel in eigendom bij één rechtspersoon is (ABRvS 9 maart 2005, AB 2005, 145 m.nt JSt, Gst. 7278, 92 (Bospark Ruighenrode)). Het bestemmingsplan zou dan ook onrechtmatig inbreuk maken op het eigendomsrecht van onroerend goed, zoals geregeld in het Burgerlijk Wetboek.

Bedrijfsmatige exploitatie

Als belangrijke bepaling ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven in het bestemmingsplan wordt het vereiste van een bedrijfsmatige exploitatie van de bestemming recreatie gezien. Deze bepaling moet er voor zorgen dat de recreatieverblijven op dergelijke complexen, ook na eventuele verkoop, voor de recreatie bestemd en beschikbaar blijven (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200 XI, nr. 6). In de uitspraak ABRvS van 16 maart 1999, BR 2000, p. 215, m.nt H.J. Vries (Bungalowpark Rabbit Hill) en vervolgens in de uitspraak ABRvS 23 april 2003, AB 2003, 244, m.nt. TN. wordt de bestemmingsplanbepaling bedrijfsmatige exploitatie binnen de bestemming: “verblijfsrecreatie” aan een rechterlijke toets voorgelegd. De bestemming “verblijfsrecreatie” bevatte een tot een gebruiksregel te herleiden beperking. Van bedrijfsmatige exploitatie is sprake indien er een permanent wisselende bezetting van de logiesverblijven is opgezet door een juridische structuur. Het gebruiken van de recreatiewoning als eerste of tweede woning is daarmee uitgesloten. De ABRvS oordeelde dat de eis van een bedrijfsmatige exploitatie wel krachtens artikel 10 eerste lid WRO is toegelaten. De ABRvS oordeelde dat deze beperking geoorloofd is om het kader van het meest doelmatige gebruik van een recreatiewoning te beschermen. Als we deze bedrijfsmatige exploitatie ruimtelijk bekijken, maakt deze qua ruimtelijke uitstraling geen verschil met een niet bedrijfsmatig geëxploiteerd recreatiepark. Door de eis van een bedrijfsmatige exploitatie op een recreatiepark wordt het handhaven vergemakkelijkt. Niet mag worden voorgeschreven dat alle recreatiewoningen in eigendom zijn van één bedrijf. In de uitspraak ABRvS 9 maart 2005, AB 2005, 145 Gst. 7278 (Bospark Ruighenrode) is aangegeven dat een planvoorschrift zich niet mag bezig houden met het vragen van toestemming aan een beheerder om zijn particuliere recreatiewoning te verhuren buiten een verhuurorganisatie om. Dit is namelijk een niet relevante bestemmingsplan voorschrift. Ook verplichtingen voor het onderhouden en beheer van het recreatieterrein in enigerlei van samenwerking is ook niet ruimtelijke relevant. Het privaatrecht zou misschien uitkomsten bieden, in het kader van het reglement van een vereniging van eigenaren (VVE).

Overgangsrecht peildatum

Toenmalig Minister Dekker spreekt telkens in haar kamerbrieven over een peildatum, en gaat hiermee onterecht voorbij aan het overgangsrecht van het bestemmingsplan. Een nieuw bestemmingsplan kan uiteraard afwijken van de bestaande feitelijke situatie. Met het begrip peildatum doelt zij op een vaste datum en niet de peildatum zoals dat bekend is in het ruimtelijke bestuursrecht.

Overgangsrecht gebouwen en Overgangsrecht gebruik

Er bestaat overgangsrecht dat ziet op bouwwerken en overgangsrecht dat ziet op gebruik (Van Buuren, 2010). Bij permanente bewoning van recreatiewoningen is het overgangsrecht dat toeziet op gebruik van belang. Natuurlijk kan het ook zijn dat het overgangsrecht van gebouwen van belang is bij recreatiewoningen. Echter concentreert de masterthesis zich op het oneigenlijk gebruik van de recreatiewoning. Het overgangsrecht gebouwen is dan ook in mindere mate beschreven. In het kader van een goede planologische afweging zal het in veel gevallen er toe leiden, dat de bestaande situatie in het nieuwe plan wordt gerespecteerd door deze op te nemen in het nieuwe bestemmingsplan. Ook wel bekend als positief bestemmen. Maar ook als een plan een nieuwe bestemming wil nastreven, of wat bij veel (oude) recreatieparken veelal het geval is, weer de echte pure vorm van recreatie terugbrengen, dienen bepaalde rechten te worden gerespecteerd door deze onder het overgangsrecht te brengen (Van Buuren, 2010). In sommige gevallen kan men dus op grond van het overgangsrecht uit een bestemmingsplan onder bepaalde voorwaarden een succesvol beroep doen op het overgangsrecht. Op grond van het overgangsrecht mag dan in bepaalde gevallen bestaand illegaal gebruik onder het nieuwe bestemmingsplan worden voortgezet.

Hoe bepaal je of er sprake is van overgangsrecht?

Om te bepalen of er sprake is van overgangsrecht is de datum van het inwerkingtreden van het bestemmingsplan van belang. Het overgangsrecht ziet dus niet op illegale (lees zonder vergunning opgerichte) bouwwerken of illegaal gebruik dat niet in overeenstemming is met het bestemmingsplan (Van Buuren 2010). Dit is bij recreatiebestemmingen veelal het geval. Het gebouw is bestemd voor recreatie en wordt veelal gebruikt voor permanente bewoning. Het is daarbij van belang hoelang de situatie zich heeft voorgedaan en wanneer de situatie is ontstaan. Daarnaast is natuurlijk de begripsbepaling van het begrip overgangsrecht van belang (Van der Keur, 2002). In bestemmingsplannen die tot stand zijn gekomen onder het regime van de WRO werd illegaal gebruik uit het oude bestemmingsplan niet uitgesloten. Het illegale gebruik werd dan automatisch legaal gebruik in de zin van het overgangsrecht in het bestemmingsplan (Backes, 1993). De Raad van State heeft ondanks de positieve formulering van legaliserende werking van het overgangsrecht in het bestemmingsplan een beperking opgelegd ten voordele van de gemeente. Bij de beschermende werking van het overgangsrecht kan namelijk door het college van B&W worden gewraakt vóór de datum van inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan (ABRvS 1 september 1998, AB 1999, 29, m.nt J. Struiksma, Vishandel Texel). Het wraken geschiedt met een aanschrijving bestuursdwang of mededeling van het gemeentebestuur (Van Buuren, 2010). Hiermee voorkomt het college van B&W dat het strijdige gebruik onder het nieuwe bestemmingsplan kan worden voortgezet en daarmee legaal wordt (ABRvS 16 oktober 2002, AB 2003, 142, m.nt J.J. Fokke). Met de intrede van artikel 3.2.2 vierde lid Bro is hier aan een einde gekomen. Deze constructie werd al goedgekeurd door de Raad van State (ABRvS 15 april 1996, BR 1996, p. 571 m.nt. H.J. de Vries, Gst. 7060). Bepaald illegaal strijdig gebruik kan hierbij worden uitgesloten van het overgangsrecht. Wel moet men goed nakijken of een bepaald strijdig gebruik al niet onder het legaliserende overgangsrecht valt van een ouder bestemmingsplan (Van Buuren, 2010). Het overgangsrecht van het bestemmingsplan is erop gericht om de bouwwerken respectievelijk een bepaald gebruik op den duur te doen verdwijnen (Van Buuren, 2010). In sommige gevallen brengt dit met zich mee dat de gemeente actief de gronden dient aan te kopen dan wel te onteigenen. Het kan ook zijn dat de grondgebruiker de recreatieve bestemming vrijwillig verwezenlijkt of dat deze ontstaat door een uitsterfconstructie zoals het persoonsgebonden overgangsrecht (Van Buuren, 2010).

Geslaagd beroep op overgangsrecht mogelijk?

Indien burgemeester en wethouders na de inwerkingtreding van het nieuwe bestemmingsplan handhavend willen gaan optreden tegen het permanent bewonen van een recreatiewoning, kan in sommige gevallen de bewoner een geslaagd beroep doen op het overgangsrecht van het bestemmingsplan (Van der Keur, 2002). Zoals gezegd is dit veelal afhankelijk van de begripsomschrijving in het bestemmingsplan van het overgangsrecht (Van der Keur, 2002). De gemeenteraad is niet vrij in de begripsbepaling van het overgangsrecht in haar bestemmingsplan. Onder het regiem van de Wet op de Ruimtelijke Ordening was de gemeenteraad nog wel vrij in het formuleren van de bepalingen van het overgangsrecht. Met de komst van de Wro is hieraan een einde gekomen (Scheltens-Fokke et al, BR 2007, p. 831-839). In het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) is er een standaard passage opgenomen voor het overgangsrecht (Van Zundert, 2008). Daarnaast zal ook de tijd van het onafgebroken strijdige gebruik van belang zijn (Van Buuren, 2010). Het overgangsrecht gebruik is gestandaardiseerd opgenomen in artikel 3.2.2 Bro. De essentie van het overgangsrecht is dat het op de peildatum bestaande gebruik, ook al is het in strijd met de regels van het nieuwe plan, mag worden voortgezet en gewijzigd, mits de aard van de afwijking niet wordt vergroot (Van Buuren, 2010). Het gebruik mag worden gewijzigd voor zover dit gebruik dichter bij de oorspronkelijke in het bestemmingsplan opgenomen bestemming is gelegen (ABRvS 12 april 1999, AB 1999, 440 m.nt. A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe). Door artikel 3.2.2 Bro dient iemand die overgangsrecht wil aantonen dit over een veel langere termijn aan te tonen. De oude peildatum van het oude bestemmingsplan blijft dan belangrijk bij een geslaagd beroep op het overgangsrecht. Dit is reeds vanaf de uitspraak van 19 februari 2003 het geval (ABRvS 19 februari 2003, nr. 200106035-1):

2.3. Appellante betoogt in de eerste plaats dat de rechtbank heeft miskend dat de permanente bewoning van de recreatiewoning door het in artikel 20, tweede lid, van de planvoorschriften neergelegde overgangsrecht wordt beschermd. Ze heeft daartoe verwezen naar de uitspraak van de Afdeling van 28 november 2001, nr. 20005421/1.

2.4. Dit betoog slaagt niet. Vast staat dat de recreatiewoning sinds 1988 permanent wordt bewoond en dat dit zowel voor als na de herziening van het bestemmingsplan in strijd was met de ongewijzigd gebleven bestemming "Terrein voor zomerhuisjes". Ook het in artikel 20, tweede lid, van de planvoorschriften, neergelegde overgangsrecht is niet gewijzigd. Onder deze omstandigheden, en de Afdeling wijkt daarmee af van haar oordeel in de door appellante genoemde uitspraak, is voor toepassing van het overgangsrecht nog steeds de datum van het van kracht worden van het bestemmingsplan "Strokel 1973" vóór de herziening beslissend. Het college heeft het overgangsrecht dan ook terecht bij de beoordeling van het gebruik dat van het perceel en de daarop gebouwde recreatiewoning wordt gemaakt niet van toepassing geacht (ABRvS 19 februari 2003, nr. 200106035-1).

Bij het aantonen van permanente bewoning over een langere periode is het voorts van belang dat deze permanente bewoning onafgebroken is voortgezet. Bij doorbreking van een bepaalde termijn kan een succesvol beroep op het overgangsrecht in de weg staan.

Een voorbeeld: Iemand die sinds 1997 in een recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan woont en hierbij onder het overgangsrecht valt van dat bestemmingsplan, gaat in januari 2001 samen wonen op een andere locatie. In maart 2002 wordt een nieuw bestemmingsplan vastgesteld. Na een jaar gaat de relatie stuk, de persoon gaat in maart 2003 weer terug in zijn recreatiewoning wonen. Hierbij kan men stellen dat het strijdige gebruik niet onafgebroken is voortgezet. Men kan geen succesvol beroep doen op het overgangsrecht. De peildatum van het overgangsrecht gaat namelijk weer opnieuw lopen vanaf maart 2003. De gemeente kan dan ook handhavend optreden in deze casus. De termijn is dermate lang onderbroken geweest. Wel moet natuurlijk komen vast te staan dat hij permanent in zijn recreatiewoning woont.

Onafgebroken gebruik noodzakelijk bij overgangsrecht?

Onder de WRO was de termijn van onderbreking een vaste discussie in de jurisprudentie. In het Bro is daarom in artikel 3.2.2 voor een termijn van 1 jaar of langer opgenomen. Bij een recreatiewoning is het echter wel lastig te bepalen.

Een andere casus uit de jurisprudentie:

Een recreatiewoning die op basis van het overgangsrecht permanent bewoont mocht worden stond 1 jaar te koop. Na aankoop ging de nieuwe eigenaar een half jaar zijn recreatiewoning opknappen. Indien er geen sprake is van persoonsgebonden overgangsrecht in casu, kan het gebruik worden voortgezet.

De periode is door de omstandigheden koop en verbouwing nog steeds niet onderbroken. De bewoning kan dus worden voortgezet (ABRvS 27 juli 2005, nr. 200405274/1 Enkhuizen en ABRvS, 9 november 2005, nr. 200500447/1 Winterswijk). Uit bovenstaande voorbeeld blijkt wel weer dat het van belang is om de permanente bewoning in de gaten te houden en waar nodig een persoonsgebonden beschikking te verstrekken dan wel een persoonsgebonden overgangsrecht direct in het bestemmingsplan op te nemen. Als de bewoner uit bovenstaande casus de woning gaat verhuren voor recreatie doeleinden om er daarna weer te gaan wonen is het overgangsrecht komen te vervallen. Er is immers een situatie ontstaan die dichter bij de oorspronkelijke bestemming is gelegen. Uit de aard van het overgangsrecht valt af te leiden dat het overgangsrecht is uitgewerkt. Overgangsrecht is daarbij van groot belang bij de vraag of je iets kunt bestemmen of juist bewust onder het overgangsrecht laat vallen. Daarbij moet worden opgemerkt dat de rechtspraak grote moeite heeft met het steeds onder het overgangsrecht brengen van bestaande situaties (ABRvS 17 juni 1997, BR, 1998, p. 2006, m. nt. H.J. de Vries (bedrijventerrein Kraggenbrug). Het is dan ook gebruikelijk om binnen de planperiode een bepaald strijdig gebruik te laten beëindigen. Lukt het in beginsel niet om binnen de planperiode van 10 jaar een einde te maken aan de strijdige situatie, dan rechtvaardigt het veelal een positieve bestemming. Het meerdere malen onder het overgangsrecht brengen is dan ook ongewenst (ABRvS 23 juni 2004, nr. 200306824-1 en ABRvS 10 november 2004, AB 2005, 122). Persoonsgebonden overgangsrecht is opgenomen in artikel 3.2.3 Bro. Als permanente bewoning niet direct te bestemmen is, dan is persoonsgebonden overgangsrecht een goede oplossing. Het is ook een geaccepteerde constructie door de Raad van State. Het is immers uiteindelijk gericht op het realiseren van de in het bestemmingsplan opgenomen bestemming. Daarnaast voorkomt het een oneindige voortzetting van het strijdige gebruik onder het overgangsrecht.

47.

4.6.2 STRUCTUURVISIE

De structuurvisie uit de Wro heeft het gemeentelijke structuurplan, het regionale structuurplan, het provinciale streekplan en de planologische kernbeslissing van het rijk uit de WRO laten doen vervallen (Kamerstukken II, 2002-03, 28 916, nr. 3, p. 12). De structuurvisie is opgenomen in artikel 2.1 tot 2.4 van de Wro. Het hanteren van een centraal ruimtelijke beleidsinstrument komt ten goede aan een goede ruimtelijke ordening. Het draagt bij aan eenduidig ruimtelijk beleid. De nota ruimte 2004 "Ruimte voor ontwikkeling" is een voorbeeld van een structuurvisie. In bijna elke structuurvisie is beleid inzake permanente bewoning en recreatie opgenomen.

4.7 BOUWBESLUIT

Bij het transformeren naar andere bestemmingen moet men zich houden aan het Bouwbesluit. Een recreatiewoning heeft namelijk andere bouwkundige eisen. Veelal kan een recreatiewoning met enige bouwkundige ingrepen voldoen aan het bouwbesluit. Problemen die kunnen ontstaan zijn bijvoorbeeld de plafondhoogte en deurhoogtes, onvoldoende daglichttoetreding of ventilatie.

4.8 WET ALGEMENE BEPALINGEN OMGEVINGSRECHT

Met de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (nader te noemen Wabo) is de bouwvergunning vervangen door de omgevingsvergunning (Stb. 2008, 496). De Wabo heeft meer bouwwerken vergunningsvrij gemaakt. In het Besluit omgevingsrecht (nader te noemen Bor) zijn de regels opgenomen met betrekking tot het vergunningsvrij bouwen (Stb. 2010, 143). Hierin is bepaald dat bouwwerken voor recreatief nachtverblijf onder voorwaarden vergunningsvrij kunnen worden opgericht. In artikel 3 tweede lid van het Besluit omgevingsrecht is bepaald dat een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, van de wet is niet vereist, indien deze activiteit betrekking heeft op:

een op de grond staand bouwwerk ten behoeve van recreatief nachtverblijf, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- *niet hoger dan 5 m, en*
- *de oppervlakte niet meer dan 70 m².*

Deze bepaling maakt geen onderscheid in het type recreatieverblijf nu men spreekt van een bouwwerk dat op de grond staat ten behoeve van recreatief nachtverblijf. Het kan gaan om een chalet, recreatiewoning, zomerhuisje of stacaravan. Wel moet het gaan om een bouwwerk anders is het vaak al vergunningsvrij. Het moet gaan om een constructie van enige omvang om duurzaam ter plaatse te functioneren. Onder duurzaam te plaatse te functioneren verstaat de Wabo tenminste drie maanden (Stb. 2010, 143, p. 155). Daarbij geldt dat het bouwwerk niet hoger mag zijn dan 5 meter en een maximale oppervlakte mag hebben van 70 vierkante meter. Indien het bestemmingsplan een kleinere maatvoering hanteert, dan geldt de vergunningsvrijheid tot de grenswaarde zoals bepaald in het bestemmingsplan. Ook kan men bepalingen opnemen in het bestemmingsplan die bepaalde kampeermiddelen niet toestaan. Ter verduidelijking een aantal voorbeelden:

- *Het plaatsen van een tent is vergunningsvrij, het betreft geen bouwen van een bouwwerk.*
- *Het voor vier maanden plaatsen van een toercaravan van 70 m², waarbij het bestemmingsplan het toelaat om tot 70 m² bouwwerken voor recreatief nachtverblijf te plaatsen is vergunningsvrij. Als het bestemmingsplan een maximale maatvoering hanteerde van 50 m², dan is het plaatsen niet vergunningsvrij. Er dient dan een ontheffing artikel 2.1 onder c Wabo te worden aangevraagd (ontheffing bestemmingsplan).*
- *Het plaatsen van een chalet van 70 m², waarbij het bestemmingsplan het toelaat om tot 70 m² bouwwerken voor recreatief nachtverblijf te plaatsen, is vergunningsvrij. Als het bestemmingsplan een maximale maatvoering hanteerde van 50 m², dan is het plaatsen niet vergunningsvrij. Er dient dan een ontheffing artikel 2.1 onder c Wabo te worden aangevraagd.*
- *Het plaatsen van een chalet van 80 m² kan nooit vergunningsvrij zijn, omdat dit bouwwerk de maximale vergunningsvrije criteria overschrijdt.*
- *Het bouwen van een recreatiewoning van 60 m² met 2 etages waar de bouwhoogte 7 meter bedraagt is niet vergunningsvrij. Er geldt immers een maximale bouwhoogte van 5 meter, dit kan zelfs lager zijn als het bestemmingsplan een lagere bouwhoogte hanteert.*
- *Ook kan het vergunningsvrije criterium in maanden worden beperkt in het bestemmingsplan. Dit kan bijvoorbeeld handig zijn als men in de wintermaanden er geen bouwwerken wil hebben. Dit voorkomt permanente bewoning. Natuurlijk kan men hiervoor ook een ontheffing artikel 2.1 onder c Wabo aanvragen.*

Voor het gebruik van een recreatiewoning voor permanente bewoning is daarnaast de kruimelgevallenlijst van artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht nog van belang. Hierin is opgenomen dat er in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning kan worden afgegeven zodat het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning is toegestaan, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

- a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
- b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
- c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
- d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was is toegestaan.

Veel gemeenten hebben de mogelijkheid om een omgevingsvergunning af te geven beleidsmatig uitgesloten.

4.9 CONCLUSIE

Gezien het staatsrechtelijk bestel in Nederland met sterke bestuursrechtelijke waarborgen in de Algemene wet bestuursrecht is het logisch te noemen dat de relevante wetgeving en regelgeving bijna volledig gebruik maakt van de hiërarchische benadering. Een Government benadering waarbij de overheid een centrale rol heeft met de inzet van wet- en regelgeving om het probleem te reguleren. Men heeft vanuit politiek Den Haag goed nagedacht welk gedrag wenselijk is en dit vertaald in wetten en regels. Daarbij heeft men bestuursrechtelijke instrumenten geïntroduceerd om het gewenste gedrag te (be-)sturen, zoals vergunningstelsels en de handhaving daarop. Het verbod van permanente bewoning in het bestemmingsplan (Wro) en de vergunningplicht uit de Wabo zijn belangrijke planologische hiërarchische instrumenten. Ook het bouwbesluit is sterk hiërarchisch van karakter en schrijft dwingende regels voor waaraan het bouwwerk moet voldoen. Op het gebied van persoonsregistratie geldt de Wet gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (Wgbp) als hiërarchisch instrument. Het privaatrecht wordt ingezet bij het verstrekken van persoonsgebonden beschikkingen die een koppeling legt tussen de Wro en de Wgbp. De doorkruisingsleer voorkomt dat de overheid gaat besturen via het privaatrecht en verplicht het gebruik van het publiekrecht. Dit werkt enigszins beperkend op de mogelijkheden om de beleidsarrangementen benadering toe te passen. De gemeente moet dan beleid via regels van het publiek recht “los laten” en ruimte geven aan het netwerk. Daarbij is het vaak dat waar beleidsvrijheid ontstaat deze beleidsvrijheid wordt dicht getimmerd door lokale publiekrechtelijke regels. Voor zover er enige ruimte is voor de beleidsarrangementen benadering zijn de gemeenten (nog) niet gewend aan de rol om zonder wet- en regelgeving (deregulering) een probleem te benaderen. De volgende wet- en regelgeving is van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven:

- Persoonsgebonden gedoogbeschikking (privaatrechtelijk op basis van publiekrecht);
- Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA);
- Wet inkomstenbelasting 2001;
- Wet ruimtelijke ordening: Bestemmingsplan en structuurvisie;
- Bouwbesluit;
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: bouwwerken en gebruik.

De bovenstaande wetten hebben allemaal een sterk hiërarchisch karakter waarbij de centrale overheid direct dan wel indirect bepaald aan welke regels men moet voldoen. Er is dan ook weinig tot geen ruimte voor de beleidsarrangementen benadering om met deze regels te werken.

Nu dat een bedrijfsmatige exploitatie als vereiste in het bestemmingsplan kan worden opgenomen liggen bij de uitvoering van deze bepaling kansen voor het toepassen van de beleidsarrangementen benadering. Op deze manier kan de beleidsarrangementen benadering indirect zijn werking hebben. De overheid kan dan een stapje terug doen met de handhavingsinstrumenten en te gaan sturen via een soort netwerksturing. Men betreft de campingbeheerder, parkreglement, bestemmingsplan, huurder, GBA regels en registratie zodat er een gemeenschappelijk belang ontstaat. Daarbij kan communicatie worden ingezet om te communiceren over het verbod van permanente bewoning. Door deze ruimte die het bestemmingsplan biedt te benutten met een vorm van netwerksturing uit de beleidsarrangementen benadering wordt het bestuurlijk handhaven middels publiekrechtelijke handhavingsinstrumenten vergemakkelijkt en wellicht niet meer nodig zijn na verloop van tijd. Er is daarbij ruimte voor de verhuurorganisatie om met privaatrechtelijke boetes de gemaakte afspraken te handhaven. Er kunnen nadere afspraken worden gemaakt binnen het netwerk met betrekking tot persoonsgebonden beschikkingen. Door het intrekken van het wetsvoorstel vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen kan er enige ruimte ontstaan. De centrale overheid geeft gemeenten de beleidsvrijheid.

HOOFDSTUK 5 HULPMIDDELEN: HANDHAVINGSINSTRUMENTARIUM GEMEENTE

5.1 ALGEMEEN

De hulpmiddelen komen veelal voort uit, of hebben een sterke verbondenheid met de omschreven spelregels uit wet- en regelgeving. Ze dienen dan ook als middel om de spelregels na te leven om uiteindelijk een beleidsdoelstelling na te streven. Daarnaast kunnen het ook hulpmiddelen zijn om de naleving op de spelregels te controleren en beheersbaar te maken. Dit is vooral herkenbaar uit de hiërarchische manier van overheidssturing. Juist de overige niet publiekrechtelijke hulpmiddelen kunnen belangrijk zijn om permanente bewoning te voorkomen. Dit vergt soms een verschuiving van de jarenlange Government gedachte richting een vorm van Governance gedachte van de overheid zoals bijvoorbeeld publieke samenwerking. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en geeft antwoord op de volgende deelvraag.

1. Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?

- *Welke hulpmiddelen zijn aanwezig ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven en welke sturingsbenadering ligt hieraan ten grondslag?*

In het onderzoek wordt het onderdeel hulpmiddelen benaderd vanuit de overtreding van het bestemmingsplan. Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven heeft de Wet ruimtelijke ordening een sterk gehalte van een hiërarchische manier van sturing. Het bestemmingsplan bepaalt via juridische regels dat het niet is toegestaan om permanent in een recreatiewoning te wonen. Het permanent bewonen van een recreatiewoning wordt vanuit dit perspectief besproken. De andere overtredingen van wetgeving en dergelijke wordt ook vanuit dit perspectief belicht. Er wordt dus niet afzonderlijk stil gestaan bij overtredingen vanuit andere wetgeving. Wel wordt de strijdigheid besproken, maar er worden geen conclusies of verbanden gelegd. De andere methoden om permanente bewoning tegen te gaan worden dan ook als vangnet beschouwd en werken aanvullend op het instrument bestemmingsplan. Met andere woorden: er wordt bijvoorbeeld niet in gegaan wat het instrument bestemmingsplan of waterverbruik kan betekenen in de bewijsvoering voor het bestuurlijk handhaven tegen het inschrijven in het GBA. Wel kan dit aanknopingspunten naar voren brengen voor het toepassen van een vorm van de beleidsarrangementen benadering. Het hoofdstuk maakt een onderverdeling in:

1. Publiekrechtelijke hulpmiddelen;
2. Privaatrechtelijke hulpmiddelen;
3. Strafrechtelijke hulpmiddelen;
4. Overige hulpmiddelen.

5.2 PUBLIEKRECHTELIJKE HULPMIDDELEN

5.2.1 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: BESTEMMINGSPLAN

Zoals reeds in paragraaf 4.6.1 is aangegeven ligt de grondslag van de handhaving veelal in het bestemmingsplan. In het bestemmingsplan is het verbod van permanente bewoning van recreatieverblijven direct dan wel indirect opgenomen. Het betreft een gebruiksbepaling. Indien de gemeente wil aantonen dat men een recreatiewoning permanent bewoont, heeft de gemeente hier voor diverse handavingsinstrumenten voorhanden.

5.2.2 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: Plicht tot inschrijving GBA

De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens, afgekort Wgbp (Stb. 1994, 494) heeft raakvlakken met permanente bewoning van recreatieparken. Het wordt ingezet als hulpmiddel omtrent de bewijsvoering of een persoon permanent woont in een recreatiewoning (Mus, Gemeentestem 2004). Hiermee is het een sterk instrument om het strijdige bestemmingsplanmatige gebruik aan te tonen. De jurisprudentie stelt strenge eisen aan de bewijslast van de gemeente.

Het eerste lid van artikel 65 Wgbp geeft aan dat degene die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar ten minste twee derde van de tijd in Nederland verblijft, verplicht is zich binnen een termijn van vijf dagen na de aanvang van zijn verblijf in persoon te melden bij het gemeentebestuur van de gemeente waar hij zijn woonadres heeft. Hij dient daarbij schriftelijk aangifte te doen van zijn verblijf en adres. De persoon wordt dus ingeschreven in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Het begrip woonadres (artikel 1 Wgbp) is een belangrijk begrip. In artikel 1 Wgbp is het begrip “woonadres” gedefinieerd als:

het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten - en - het adres waar, bij het ontbreken van een voornoemd adres, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten.

Indien een bewoner van een recreatiewoning zich bij de gemeente wil inschrijven, is men volgens de Wgbp verplicht hieraan medewerking te verlenen. Men voldoet immers aan de begripsomschrijving van deze wet. Het is mogelijk (en zelfs verplicht) om de burger legitiem in te schrijven in een recreatiewoning op een recreatiepark, indien men deze recreatiewoning als hoofdverblijf c.q. woonadres gebruikt. Het is namelijk geen toetsingsgrond voor de Wgbp dat bewoning conform het bestemmingsplan niet is toegestaan. Bij een recreatiewoning is permanente bewoning niet toegestaan. In een uitspraak van de Afdeling Bestuursrecht van de Raad van State (AbRvS 25 juli 2001, BR 2002, p. 146) wordt bevestigd dat een inschrijving in de GBA overeenkomstig artikel 65 Wgbp een goede grondslag is om aan te nemen dat er sprake is van een hoofdverblijf en derhalve, gezien de definitie van recreatiewoning, ook van permanente bewoning van deze recreatiewoning:

Burgemeester en wethouders stellen zich blijkens de stukken en het verhandelde op het standpunt dat inschrijving in het bevolkingsregister tezamen met een aantal andere omstandigheden, behoudens tegenbewijs, een vermoeden oplevert dat de bewoner zijn hoofdverblijf op dat adres heeft (...). Dit standpunt is niet rechtens onjuist.

Blijkens deze uitspraak kan worden gesteld dat wanneer iemand in de GBA is ingeschreven op een bepaald adres van een recreatiewoning, mits daarvoor aanvullend bewijs is (bijvoorbeeld ziektekostenverzekering, Wegenbelasting, Inkomstenbelasting, hypotheek), aangenomen mag worden dat het voornoemde adres zijn hoofdverblijf is. Gezien de definitie van recreatiewoning, met daarin de centrale term hoofdverblijf kan worden vastgesteld dat er sprake is van permanente bewoning van een recreatiewoning. De inschrijving in het GBA kan functioneren als een sterk bewijsmiddel om aan te tonen dat men in strijd met de gebruiksregels in een recreatiewoning woont (Mus, Gemeentestem 2004 en ABRS 25 juli 2001, BR 2002, p. 146). De recreatiewoning is immers bestemd om te recreëren. Een inschrijving in het GBA dient als voldoende bewijs voor het aantonen van permanente bewoning. De persoon die wordt “verdacht” dat hij permanent in een recreatiewoning woont, kan slechts door het aantonen van het hebben van een hoofdverblijf elders bewijzen dat hij niet in een recreatiewoning woont.

Hij moet dus bewijzen dat hij zijn hoofdverblijf elders heeft (ABRS 20 februari 2002, AB 2002, 211, Holten, noot A.G.A. Nijmeijer); (ABRS 25 juli 2003, BR 2002, 146, Haaksbergen 1; noot H.J. Weerkamp); (ABRS 30 juli 2003, LJN: AI0569 (Oisterwijk); (ABRS 17 december 2003, 79, Buren, noot J.H.M.F. Teunissen). De keerzijde van deze uitspraken is dat veel bewoners van recreatiewoningen zich niet meer inschrijven of zelfs uitschrijven uit de GBA. In de praktijk brengt dit met zich mee dat het bewijzen van permanente bewoning lastig is zonder inschrijving in het GBA. Het ontbreken van een GBA inschrijving doet niets af aan de feitelijke bewoning van de recreatiewoning. De handhaving op permanente bewoning wordt door het ontbreken van een inschrijving in het GBA bemoeilijkt. In het verlengde is voorts artikel 30 Wgbp van belang. In artikel 30 Wgbp is bepaald dat uitschrijving uit de GBA uitsluitend geschiedt op grond van de mededeling van het bestuur van de gemeente, welke heeft besloten tot inschrijving van de betrokken persoon in de GBA. De uitschrijving geschiedt automatisch na ontvangst van de mededeling. De burger hoeft zich dus alleen maar in te schrijven en niet uit te schrijven bij de oude gemeente waar hij zijn woonadres had. Op grond van artikel 30 tweede lid Wgbp geldt als datum van uitschrijving de datum van inschrijving bij de nieuwe gemeente.

53.

Wanneer een burger wel permanent woont in een recreatiewoning maar zich niet heeft ingeschreven in de GBA is handhavend optreden lastig. Deze burgers gebruiken veelal postadressen of fictieve woonadressen bij familieleden of vrienden. De gemeente dient in deze gevallen aan te tonen dat er sprake is van permanente bewoning in de recreatiewoning. Het is daarbij onvoldoende dat tijdens diverse controles meerdere malen is geconstateerd dat de bewoner aanwezig was op zijn recreatieadres. Hij kan immers ook aan het recreëren zijn. Men is dan voor de bewijslast dat iemand de recreatiewoning als hoofdverblijf bewoont afhankelijk van andere bewijsbronnen, feiten en omstandigheden die samen de conclusie rechtvaardigen dat de recreatiewoning fungeert als centrale punt van zijn of haar sociale en maatschappelijke leven, zoals bedoeld in artikel 1 Wgbp "Woonadres". Op deze manier komt men weer terug bij inschrijvingsverplichting zoals opgenomen in artikel 65 Wgbp (Smallenbroek et al, 2002). Smallenbroek (2002) omschrijft dat wanneer iemand gedurende een half jaar de meeste nachten zal overnachten op een bepaald recreatiewoningadres (artikel 1 Wgbp), mag verondersteld worden dat op deze plaats het centrum van zijn sociale en maatschappelijke activiteiten is. Hij zal in of nabij deze gemeente zijn bankrekening hebben, lidmaatschap van de sportvereniging hebben, in de buurt werken en verzekerd zijn. Op basis van deze gegevens en bijkomende omstandigheden kan worden aangenomen dat deze recreatiewoning dient als hoofdverblijf, ook al is men elders ingeschreven in de GBA. De term hoofdverblijf uit de definitiebepaling recreatiewoning uit het bestemmingsplan is doorslaggevend. Ook het houden van huisdieren zoals katten, honden en vogels in of nabij de recreatiewoning wil niet altijd zeggen dat de recreatiewoning permanent wordt bewoond (o.a. ABRS 25 juli 2001, nr. 200001912/1, Dwangsom Haaksbergen). Zonder een inschrijving in de GBA is de bewijslast zwaarder (ABRS 20 februari 2002, r.o. 2.2, AB 2002, 211 (Holten, met noot A.G.A. Nijmeijer)). Mus (2004) is van mening dat bij permanente bewoning waarbij de persoon niet is ingeschreven in het GBA, men aansluiting moet zoeken bij de jurisprudentie waarin is bepaald dat een inschrijving in het GBA een sterk bewijsmiddel is om aan te tonen dat er sprake is van permanente bewoning van een recreatiewoning. Mus (2004) zoekt daarbij aansluiting dat in het kader van handhaving een college van Burgemeester en wethouders van de gemeente aannemelijk weet te maken dat een persoon weliswaar niet staat ingeschreven in het GBA, maar volgens zijn leef- en woongedrag zich wel had moeten inschrijven in het GBA op het adres van de recreatiewoning. De gemeente moet daarbij aannemelijk zien te maken dat de persoon in het kader van artikel 65 Wgbp zich verplicht had moeten inschrijven. Het begrip woonadres uit artikel 1 Wgbp is daarmee een belangrijk begrip.

Een vaak gehoord verweer is dan ook dat men twee woonadressen of elders een hoofdverblijf heeft of een aantal weken in het buitenland op vakantie is. Het is dan aan het college van burgemeester en wethouders om aannemelijk te maken dat de persoon in een tijdvak van een half jaar meer dan de helft van de nachten in de recreatiewoning heeft geslapen dan wel heeft gewoond. Want op basis van de Wgbp is dat het woonadres waar hij zich dient in te schrijven in het GBA. Het grote nadeel van deze constructie is dat er minimaal voor een periode van een half jaar (183 dagen) dagelijks controlegegevens van een toezichthouder voorhanden moeten zijn die aantonen dat de persoon in dat half jaar 92 dagen aanwezig is geweest. Dit geeft maar weer eens aan hoe lastig het is om te constateren dat er sprake is van permanente bewoning. Daarnaast legt een dergelijke controlemethode een groot beslag op de financiële en ambtelijke capaciteit van de gemeente (VNG 2005). De bewijslast dat iemand permanent in een recreatiewoning woont staat dan ook vaak onder druk (Mus, 2004). De VNG heeft daarnaast opgemerkt dat zij van mening zijn dat wanneer een persoon voor een langere aaneengesloten periode overnacht op een bepaald recreatiewoningadres (artikel 1 Wgbp), er verondersteld mag worden dat deze plaats het centrum van zijn sociale en maatschappelijke activiteiten is. Hij zal in of nabij deze gemeente zijn bankrekening hebben, lidmaatschap van de sportvereniging hebben, in de buurt werken en verzekerd zijn. Er zijn hierbij persoonlijke-, zakelijke- en sociale bindingen te onderscheiden. Het zijn dan ook vaak deze bindingen die bewijs kunnen leveren voor het aantonen van permanente bewoning van een recreatiewoning. Persoonlijke bindingen zijn huisarts en tandarts adresgegevens, kinderopvang, of gegevens waar de kinderen naar school gaan, waar men zelf naar school gaat (Leerplichtregistraties).

Nu de woonlasten van een recreatiewoning bij zowel huur als koop lager uitvallen dan bij normale woningen (Funda, 2011) zijn het vaak jonge mensen die aangewezen zijn om in een recreatiewoning te gaan wonen. Het zijn vaak de starters op de woningmarkt die (nog) onvoldoende inkomsten hebben om een volwaardige woning te betrekken of noodgedwongen in een recreatiewoning zijn gaan wonen in verband met lange wachttijden op sociale huurwoningen (Goed Wonen, 2011). Onder zakelijke binding kan worden verstaan het hebben van een eigen bedrijf vanuit de recreatiewoning, gegevens over thuiswerken of aangifte bij de belastingdienst van woon-werk verkeer. In sommige gevallen is het gewoonweg niet logisch dat men staat ingeschreven in een bepaalde gemeente. Het volgende voorbeeld verduidelijkt dit: Iemand staat ingeschreven in Amsterdam in het GBA. Hij werkt in Boekel. De gemeente denkt dat de persoon echter woonachtig is op het recreatiepark De Kanthoeve in Bakel. Het is daarbij aannemelijk dat hij permanent woont in de recreatiewoning in Bakel en niet feitelijk in Amsterdam woont waar hij staat ingeschreven in het GBA. Als er ook nog informatie is over het naar school gaan van kinderen of verenigingsleven in en rondom Bakel, kan men spreken van een sluitend bewijs dat men permanent in Bakel in de recreatiewoning woont. Op basis van deze gegevens en bijkomende omstandigheden kan worden aangenomen dat deze recreatiewoning dient als hoofdverblijf, ook al is men elders ingeschreven in de GBA. De termen hoofdverblijf uit de definitiebepaling recreatiewoning uit het bestemmingsplan zijn doorslaggevend. Zoals reeds is opgemerkt, is zonder een inschrijving in de GBA de bewijslast zeer zwaar en zeer arbeidsintensief (ABRS 20 februari 2002, r.o. 2.2, AB 2002, 211 (Holten, met noot A.G.A. Nijmeijer)).

5.2.3 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: VERGUNNINGSPLICHT

In paragraaf 4.8 is de huidige vergunningsplicht qua bebouwing uiteengezet. Een kenmerk van een recreatiewoning is dat het een gebouw is. De wetgeving in combinatie met een bestemmingsplan bepaalt daarom veelal dat voor het oprichten van een recreatiewoning een vergunning is vereist. Na het vervallen van de Wet openlucht recreatie, werd in de Woningwet een vergunningsplicht opgenomen in artikel 40 tweede lid Woningwet. Deze is per 1 oktober 2010 vervangen door de omgevingsvergunning.

In de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) is een vergunningsvrij karakter opgenomen. Indien een bouwwerk niet voldoet aan het vergunningsvrije criteria, maar wel voldoet aan de bepalingen van het bestemmingsplan dan kan men een omgevingsvergunning op basis van artikel 2.1 Wabo aanvragen (Stb. 2010, 142).

5.2.4 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: WET INKOMSTENBELASTING – BELASTINGWET HYPOTHEEKAFTREK

De belastingdienst is het bevoegde orgaan omtrent inkomensafhankelijke regelingen (Belastingdienst, 2011). De Wet inkomstenbelasting 2001 (Stb., 2000, 215) kent een stelsel waarin de hypotheek van de reguliere woning kan worden gebruikt als aftrekpost van de inkomstenbelasting (Gorissen et al, 2010). Voor de reguliere woning geldt immers een eigenwoningforfait. Dit houdt in dat de reguliere woning bij het inkomen wordt gerekend (Belastingdienst, 2011). Daar staat tegenover dat de hypotheekrente en de gemaakte hypotheekkosten mogen worden afgetrokken bij de opgave van de inkomstenbelasting. Een tweede woning of ander onroerend goed komt niet in aanmerking voor deze aftrek. Deze regeling geldt dus alleen voor een hoofdverblijf (Gorissen et al, 2010). Een recreatiewoning zou op papier alleen een tweede woning kunnen zijn en daarmee belast onder de bezittingen van box 3 (Belastingdienst, 2011). Nu er ook personen zijn die de recreatiewoning als hoofdverblijf hebben en deze personen ook de hypotheekaftrek genieten over deze recreatiewoning is dit een apart gegeven. Als men niet is ingeschreven in het GBA kan dit dus een belangrijke aanwijzing zijn dat hij er permanent woont. Ook als men staat ingeschreven in het GBA is dit een belangrijke (extra) aanwijzing. Vanuit de recreant geredeneerd kan met de renteaftrek van de hypotheek van een andere woning aangetoond worden dat men elders het hoofdverblijf heeft. Hieruit blijkt dat men de recreatiewoning sec voor de bestemming recreatie in gebruik heeft (Smallenbroek, 2002, p. 89 e.v.).

55.

Voor de gemeente zijn belastinggegevens belangrijke gegevens, echter is het in een bestuursrechtelijk handhavingstraject niet zonder meer geoorloofd om deze gegevens te gebruiken. Het is dan ook gebruikelijk om convenanten af te sluiten die het mogelijk maken om dergelijke gegevens onderling uit te wisselen (SRE, 2009). Daarnaast kan het helpen om een recreatiepark tot vrijplaats te bestempelen (Eindhovens Dagblad, 2009). Een vrijplaats kan worden gedefinieerd als een toevluchtsoord waar men zich veilig voelt (Van Dale, 2011). Vaak is er een convenant die gegevensuitwisseling mogelijk maakt. Handhaving wordt hiermee een meer integraal traject (SRE, 2009), wat nog wel steeds vanuit de overheidspartijen wordt gestuurd (Government). Voormalig Staatssecretaris van Financiën heeft bij kamerbrief van 17 augustus 2001 aan de Tweede Kamer toegezegd om meer samen te werken met andere overheden (Kamerstukken II 2001 – 2002, 27 867, nr. 3, p. 5-6). Daarnaast is in deze kamerbrief toegezegd dat de belastingdienst bereid is om informatie aan andere handhavingspartners te verstrekken inzake handhaving. Op deze manier kan de gemeente de bewijslast tegen permanente bewoning van recreatieverblijven verbeteren. De gegevens kunnen door de gemeente en de heffingsambtenaar OZB belasting worden gekoppeld. Doordat de belastingdienst sinds 2010 via het elektronisch aangifte inkomstenbelastingprogramma bepaalde bekende gegevens invult, is het frauderen lastiger geworden (Belastingdienst, 2011). De WOZ-waarde van het onroerend goed wordt dan ook ingevuld. Gezien het feit dat in Nederland alleen maar de hypotheekrente kan worden afgetrokken ten behoeve van één eigen woning, zit hier een controlemoment. De gegevens uit de meest recente aangifte inkomstenbelasting met betrekking tot de aftrek van hypotheekrente kunnen worden vergeleken met de bestemming van de recreatiewoningen en de GBA gegevens of ingevulde gegevens bij de diverse instanties. De komst van digitale koppelingen van overheidsadministraties en het DigiD maakt frauderen lastiger. De hypotheekrenteaftrek geldt immers alleen voor één eigen woning. Het fiscale begrip “eigen woning” komt vrijwel geheel overeen met het begrip “hoofdverblijf” uit het bestemmingsplan (Wro) en het begrip “woonadres” zoals dat gebruikt wordt in de Wgbp.

Een belangrijk gegeven is dat artikel 3.111 van de Wet Inkomstenbelasting “eigen woning” wordt gezien als de woning die “anders dan tijdelijk als hoofdverblijf ter beschikking staat”. Het betreft een voor duurzaam eigen gebruik bestemde woning welke overeenkomstig deze bestemming de belastingplichtige ter beschikking staat en niet in vrij opleverbare staat is te verkopen dan nadat de belastingplichtige op andere wijze in zijn woonbehoefte heeft voorzien (Kamerstukken II 1998 – 1999, 26 727, nr. 3, p. 144 e.v).

Toenmalig minister Dekker van VROM is van mening dat wanneer iemand ieder belastingjaar een recreatiewoning als eigen woning opgeeft bij de inkomstenbelasting of andere toeslagstelsel van de belastingdienst, dit is een aanwijzing is voor het aantonen van permanente bewoning van een recreatiewoning (Kamerstukken II 2003-2004, 29 200, XI, nr. 78, p. 9). Daarmee kunnen bovenstaande gegevens belangrijke aanwijzingen bevatten omtrent het aantonen van het feitelijke gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning. Een bijkomstig voordeel is dat de burgers zelf deze gegevens verstrekken aan de belastingdienst om zo de belastingaangifte te voltooien. Bij het niet invullen van een eigen woning als hoofdverblijf loopt men immers een grote aftrekpost mis en zal het bekostigen van onroerend goed vaak lastig worden (uitgezonderd die gevallen waarbij de recreatiewoning contant is voldaan of waarbij de recreatiewoning vrij van hypotheek is). Toch zijn er ook nadelen te constateren met betrekking tot dit bewijsmiddel. De aangifte inkomsten belasting geschiedt altijd achteraf. Hiermee is het bewijs niet meer actueel. De belastingaangever kan daarnaast nog uitstel vragen voor het doen van zijn aangifte. Een ander bijkomstig nadeel ontstaat wanneer de eigenaar niet zelf de bewoner is van de recreatiewoning maar zijn woning permanent verhuurt. Deze constructie zal dan minder geslaagd werken omdat er geen hypotheekrente aftrek zal plaatsvinden (Belastingdienst, 2011). In deze situatie kan het wel zo zijn dat de huurder, huurtoeslag ontvangt en hiermee toch geregistreerd is bij de belastingdienst. Huurtoeslag kan immers ook alleen maar bij een reguliere woning en officieel niet bij een recreatiewoning of ander niet voor zelfstandige bewoning geschikt onroerend goed (Toeslagen.nl, 2011). Bij huurtoeslag moet het daarnaast gaan om het ontvangen van een toeslag inzake huur voor bewoning (Toeslagen.nl, 2011). Met andere woorden je kunt formeel geen huurtoeslag ontvangen voor het huren van een recreatiewoning, terwijl mensen dit wel ontvangen.

5.3 PRIVAATRECHTELIJKE HULPMIDDELEN

5.3.1 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: PRIVAATRECHTELIJKE OVEREENKOMSTEN

Het privaatrecht kan op verschillende manieren worden gebruikt om permanente bewoning van recreatiewoningen te voorkomen. Gezien de doorkruisingsleer (tweewegenleer), ook wel bekend onder het Windmill criterium, is het in sommige gevallen niet toegestaan om privaatrecht in te zetten (NJ 1991, 393). De Doorkruisingsleer zet uiteen of Gemeenten bevoegd zijn om met privaatrechtelijke instrumenten, publieke doelstellingen te verwezenlijken. De vraag of en in hoeverre van het privaatrecht gebruik kan worden gemaakt, moet worden beantwoord met behulp van de door de rechtspraak ontwikkelde doorkruisingsleer. In het arrest Staat/Windmill heeft de Hoge Raad hierover het volgende geoordeeld:

3.2 (...) Het gaat hier om de vraag of de overheid, ingeval haar bij een publiekrechtelijke regeling ter behartiging van zekere belangen bepaalde bevoegdheden zijn toegekend, die belangen ook mag behartigen door gebruik te maken van haar in beginsel krachtens het privaatrecht toekomende bevoegdheden, zoals aan het eigendomsrecht ontleende bevoegdheden, de bevoegdheid overeenkomsten naar burgerlijk recht te sluiten of de bevoegdheid een vordering op grond van een jegens haar gepleegde onrechtmatige daad bij de burgerlijke rechter in te stellen.

Wanneer de betrokken publiekrechtelijke regeling daarin niet voorziet, is voor de beantwoording van deze vraag beslissend of gebruik van de privaatrechtelijke bevoegdheden die regeling op onaanvaardbare wijze doorkruist. Daarbij moet onder meer worden gelet op inhoud en strekking van de regeling (die mede kan blijken uit haar geschiedenis) en op de wijze waarop en de mate waarin in het kader van die regeling de belangen van de burgers zijn beschermd, een en ander tegen de achtergrond van de overige geschreven en ongeschreven regels van publiek recht. Van belang is voorts of de overheid door gebruikmaking van de publiekrechtelijke regeling een vergelijkbaar resultaat kan bereiken als door gebruikmaking van de privaatrechtelijke bevoegdheid, omdat, zo zulks het geval is, dit een belangrijke aanwijzing is dat geen plaats is voor de privaatrechtelijke weg.

Beslissing: De Hoge Raad heeft beslist dat de Staat niet langs privaatrechtelijke weg een vergoeding mocht bedingen, nu de WVO deze mogelijkheid ook bood.

Bron: (NJ 1991, 393)

Het komt er op neer dat als met een publiekrechtelijke regeling of instrument een bepaald doel kan worden bereikt, de privaatrechtelijke weg meestal niet geoorloofd is. Op sommige gebieden is het privaatrechtelijke traject wel geoorloofd. De volgende soorten privaatrechtelijke instrumenten worden besproken:

- Koopovereenkomst en erfpachtovereenkomst;

Wanneer de gemeente grond in eigendom heeft, kan de gemeente bij de verkoop bedingen op nemen in het koopcontract ter voorkoming van permanente bewoning. Boek 5 van het Burgerlijk Wetboek is van toepassing op deze overeenkomsten. Bepalingen opnemen in een overeenkomst kan zowel bij de verkoop aan een individuele kaveleigenaar als bij verkoop van een geheel recreatieterrein. Hetzelfde kan men doen bij een erfpachtovereenkomst. Beide overeenkomsten worden bij notariële akte opgemaakt en ingeschreven in de daarvoor bestemde openbare registers. Vaste onderdelen van deze overeenkomsten is de omschrijving van de bebouwing en het gebruik. Daarbij is het aan te raden om een extra verbodspassage op te nemen waarbij wordt bepaald dat permanente bewoning verboden is.

- Kwalitatieve verplichting of kettingbeding

Indien de gemeente een overeenkomst mag sluiten met een partij dan kan zij op grond van artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek (BW) een kwalitatieve verplichting opleggen, inhoudende dat het verboden is om de recreatiewoning voor permanente bewoning te gebruiken. Ook kan er gekozen worden om in de koopovereenkomst en erfpachtovereenkomst een kettingbeding op te nemen dat tevens de toekomstige eigenaren of erfpachters jegens de overheid worden gehouden aan het verbod van permanente bewoning.

- Grondexploitatieovereenkomst

De grondexploitatiewet verplicht gemeenten de kosten te verhalen van de grondexploitatie op de ontwikkelaar (Van Buuren, 2010). Afdeling 6.4 van de Wro regelt de grondexploitatie. In artikel 6.12 van de Wet ruimtelijke ordening is bepaald dat kostenverhaal middels een exploitatieplan dient plaats te vinden. Ditzelfde is mogelijk met een grondexploitatieovereenkomst. In de grondexploitatie overeenkomst kan men de overeenstemming vastleggen over de bijdragen van het project. Ook andere ruimtelijk relevante zaken kunnen in deze overeenkomst worden vastgelegd. Natuurlijk dient men binnen de kaders te blijven van de Windmill doctrine (NJ 1991, 393). Directe boetebedingen ter voorkoming van permanente bewoning zijn niet geoorloofd. Hiervoor is de bestuurlijke dwangsom het publiekrechtelijke instrument.

Wel kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in deze overeenkomst dat er een overeenkomst inzake de bedrijfsmatige exploitatie is vereist. De overeenkomst van de bedrijfsmatige exploitatie is er op gericht permanente bewoning te voorkomen en is onderdeel van de ruimtelijke onderbouwing van het bestemmingsplan. De grondexploitatie overeenkomst dient meer ter vastlegging en voor het samenbrengen van alle afspraken en bestuurlijke ruimtelijke zekerheden. De grondexploitatie overeenkomst geeft weer onder welke voorwaarden er dus meegewerkt gaat worden aan de planologische inpassing van het project. De zaken die worden opgenomen dienen dus een zelfstandige publiekrechtelijke grondslag te hebben en dienen dus niet alleen gebaseerd te zijn op zelfstandige privaatrechtelijke afspraken die niet zijn vastgelegd in het bestemmingsplan en de ruimtelijke onderbouwing. Daarbij kan het in het bestuurlijke handhavingstraject of ontwikkelingstraject van doorslaggevende betekenis zijn. Een overeenkomst omschrijft vaak net iets duidelijker wat er is afgesproken en op basis van welke bestemmingsplan bepalingen er afspraken zijn gemaakt.

- Overeenkomst bedrijfsmatige exploitatie

In veel bestemmingsplannen is een bedrijfsmatige exploitatie als voorwaarde gesteld bij recreatieve bestemmingen (Gemert-Bakel, 2011). De voorwaarden waaraan de bedrijfsmatige exploitatie moet voldoen kan worden opgesomd in de overeenkomst. Dit kan tevens worden toegelicht in de toelichting van het bestemmingsplan (Artikel 11.9 derde lid onder a van de Verordening Ruimte). Omdat een bestemmingsplan zich niet geheel verleent om duidelijke privaatrechtelijke afspraken vast te leggen, is het raadzaam om in een overeenkomst vast te leggen hoe de bedrijfsmatige exploitatie is geregeld. Hierin wordt vermeld welke verhuurconstructie van toepassing is. Huurtijden, prijzen en voorwaarden kunnen hierin worden opgenomen. Het verbod van permanente bewoning kan ook opgenomen worden. De publiekrechtelijke grondslag is gelegen in het bestemmingsplan, wat voortkomt uit het provinciale ruimtelijke beleid. De Verordening Ruimte van de provincie Noord-Brabant schrijft als provinciaal beleid voor, dat er voldoende waarborgen moeten zijn omtrent de bedrijfsmatige exploitatie in relatie tot het tegengaan van permanente bewoning (Artikel 11.9 Verordening Ruimte, 2011).

58.

5.3.2 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: ONTBINDING HUUROVEREENKOMST RECREATIEWONING

Er zijn hierbij twee soorten verhuurders te onderscheiden. De ene is een particulier of zakelijke verhuurder, de andere is een overheidspartij die als privaatrechtelijk eigenaar als verhuurder optreedt. Als privaatrechtelijke partij kan de huur altijd worden opgezegd indien het verhuurde, in casu de recreatiewoning, niet conform het bestemmingsplan bestemde gebruik wordt gebruikt. Permanente bewoning van een recreatiewoning is immers te bestempelen als niet goed huurder schap. Het betreft een wanprestatie artikel 6:74 BW. Bij verhuur van recreatiewoningen geeft het daarbij de voorkeur om van te voren in de huurovereenkomst op te nemen dat in ieder geval onder niet goed huurder schap wordt verstaan: het gebruik ten behoeve van permanente bewoning van het recreatieve object. Zonder deze omschrijving wordt aansluiting gezocht bij het normaal spraakgebruik van goed huurder schap en permanente bewoning en het bestemde gebruik. Dit is al voldoende om de huurovereenkomst te ontbinden op basis van een wanprestatie. Ook indien men kan aantonen dat men zelf de recreatieve bestemming wil verwezenlijken richting een permanente bewoner is voldoende om een huur of pachtovereenkomst op te zeggen.

5.3.3 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: OPNEMEN BOETEBEDING BIJ VERKOOPTRANSACTIE

Een boetebeding opnemen in een privaatrechtelijke overeenkomst zoals een gedoogbeschikking is niet geoorloofd. Hiervoor geldt de eerder besproken Windmill doctrine (NJ 1991, 393).

In een notariële akte mogen wel bedingen worden opgenomen tussen privaatrechtelijke partijen omtrent privaatrechtelijke aangelegenheden. Te denken is bijvoorbeeld het aanbrengen van voorzieningen voor datum verkoop of het uitvoeren van reparaties voor datum verlijden van de verkoopakte. Ook het opnemen van ketting bedingen of kwalitatieve verplichtingen is geoorloofd (Dirkzwager, 2010). Echter de uitvoering is soms lastig, omdat men dan al snel weer tegen de Windmill doctrine aanloopt. De indirecte verplichting opleggen aan een projectontwikkelaar dat de recreatieparkbeheerder een ketting beding oplegt ter voorkoming van permanente bewoning is wel mogelijk. Op deze manier kan de parkbeheerder optreden jegens de gebruiker als deze de recreatiewoning voor permanente bewoning gebruikt. Bij erfpacht kan men de pacht ontbinden op niet goed pachterschap. Men gebruikt immers het gepachte in strijd met de bestemming en de in de akte omschreven doeleinden (OMD notarissen, 2011). Wanneer beleggers of andere eigenaren ook belang hebben bij het gebruik van de recreatiewoning kunnen ook zij bedingen opnemen omtrent het gebruik voor de functie recreatie bij de verkooptransactie. Zij hebben niet te maken met de doorkruisingsleer.

5.4 STRAFRECHTELIJKE HULPMIDDELEN

5.4.1 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: STRAFRECHTELIJKE HANDHAVING “WET ECONOMISCHE DELICTEN”

Met de komst van de Wet ruimtelijke ordening op 1 juli 2008 is er in artikel 7.10 Wro een algemeen gebruiksverbod voor het bestemmingsplan opgenomen (Stb. 2008, 227). Het is hiermee verboden om gronden en bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan te gebruiken. In het derde lid van artikel 7.10 Wro is sinds 22 juli 2004 een koppeling gemaakt met het strafrecht zodat men ook via het strafrechtelijke spoor kan optreden tegen bestemmingsplanstrijdigheden (Stb. 2004, 361). Het permanent bewonen van recreatieverblijven is hierbij strafbaar gesteld. Opgemerkt dient te worden dat in het bestuursrechtelijke handhavingstraject permanente bewoning bewezen moet worden, en dit al lastig is. In het strafrecht geldt dat zaken bewezen moeten worden. De bewijslast voor gemeenten om permanente bewoning te bewijzen is hierbij verzwaard.

59.

5.4.2 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: TOERISTENBELASTING 438 SR EN NACHTREGISTER

Een ondernemer die nachtverblijf verschaft aan personen dient hiervoor op basis van artikel 438 Strafrecht een doorlopend nachtregister bij te houden. In dit nachtregister moet de ondernemer “onverwijld bij aankomst” registreren wie ‘s nachts in de recreatiewoning verblijft. Daarnaast is men verplicht bij vertrek een aantal persoonlijke gegevens te registreren. Veel gemeenten heffen daarnaast op basis van artikel 224 van de Gemeentewet toeristenbelasting (Gorissen et al, 2010). Deze regeling maakt het voor gemeenten mogelijk om op basis van een Toeristenbelastingverordening toeristenbelasting te heffen aan die personen die niet in dezelfde gemeente hun hoofdverblijf hebben (VNG Model Toeristenbelastingverordening). De belasting wordt geheven aan de persoon die nachtverblijf verschaft, dus de recreatieparkeigenaar of eigenaar van een individuele recreatiewoning (Gorissen et al, 2010). Het nachtregister zou bewijs kunnen opleveren indien gemeenten nadrukkelijk toezien op de naleving van het bijhouden van het nachtregister. Een bijkomstig nadeel is dat een belastingplichtige zich vooraf moet aanmelden bij de gemeente en gedurende het kalenderjaar zelf het nachtregister moet bijhouden. Zoals blijkt uit artikel 438 Sr hoeft een eigenaar die zelf verblijft of woont in de recreatiewoning zich niet te registreren. Een recreatiewoning die men zelf gebruikt wordt maar zelden gebruikt voor verhuur aan derden. Daarnaast hoeft men ook geen personen te registreren die elders in dezelfde gemeente staan ingeschreven in het GBA. Op basis van de Toeristenbelastingverordening is de gemeente belast met het controleren van het goed bijhouden van het nachtregister (VNG, 2009). De heffingsambtenaar zal handhavend optreden indien de belastingplichtige het nachtregister niet of niet goed heeft bijgehouden.

Ook de naleving van het daadwerkelijk betalen van toeristenbelasting valt onder zijn bevoegdheid. De heffingsambtenaar heeft hiervoor bestuursrechtelijke dwangmiddelen ter beschikking zoals de last onder dwangsom (artikel 5:32 AWB). De gegevens uit het nachtregister kunnen dus alleen onder voorwaarden dienen als bewijsmiddel voor het aantonen van permanente bewoning van een recreatieverblijf. Daarnaast dient de gemeente de afstemming tussen de werkterreinen dusdanig af te stemmen, dat ook de gegevens tijdig binnenkomen en op de juiste manier geregistreerd zijn. Het automatiseren van deze controle is daarbij aan te raden.

5.5 OVERIGE HULPMIDDELEN

5.5.1 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: PERIODIEKE CONTROLES EN TOEZICHT

Een knelpunt waar veel gemeenten tegenaan lopen, wat ook bevestigd wordt door de vele handhavingsjurisprudentie rondom permanente bewoning van recreatieverblijven, is dat de bewijslast zeer lastig sluitend te maken is. Veelal komt het er op neer dat men dit alleen kan aantonen door middel van periodieke controles op basis van de in hoofdstuk 7 beschreven onderdelen. Dit is een kostbare aangelegenheid. Het is lastig te bewijzen of iemand nu aan het recreëren is of permanent ergens woont. Het aanwezig zijn gedurende het jaar op een aantal controlemomenten hoeft niet te betekenen dat er sprake is van permanente bewoning. Het gaat dus vaak om een sluitend bewijs, bestaande uit verschillende relevante bewijsstukken (MBALL, 2011).

5.5.2 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: PERIODIEKE SLUITING RECREATIEPARKEN

Indien een recreatiepark alleen in de zomermaanden een half jaar is geopend, dan kan er praktisch gezien geen permanente bewoning van recreatieverblijven ontstaan, welke onafgebroken voor vele jaren wordt voortgezet. Ook van het ontstaan van overgangsrecht gebruik kan geen sprake zijn, nu het gebruik niet onafgebroken plaats kan vinden. Het gebruik wordt immers het andere deel van het jaar onderbroken. Men zal in de overige maanden elders woonachtig moeten zijn. Hierbij is in de jurisprudentie bepaald dat wanneer men een aantal maanden op vakantie gaat met het doel om het permanente te ontlopen, men toch het hoofdverblijf in Nederland heeft. Met andere woorden men ontspringt formeel de dans niet, men is nog steeds in overtreding van het bestemmingsplan. Als men naast de recreatiewoning een tweede woning heeft, een zogenaamde pied-à-terre woning (vertaald als: voet aan de grond), dan moet er gekeken worden waar men staat ingeschreven. De termijn van verblijven in de recreatiewoning in relatie tot de inschrijving in het GBA is dan van belang. Als men in het buitenland staat ingeschreven in het GBA dan zal er niet snel sprake zijn van permanente bewoning van de recreatiewoning in Nederland. Dit is anders als men 365 dagen per jaar aaneengesloten in de recreatiewoning verblijft onder de noemer recreatie. Er kan wel worden geconstateerd dat hoe langer de sluiting, des te onaantrekkelijker het wordt voor bepaalde doelgroepen om in een recreatiewoning permanent te wonen. Men moet immers elk jaar een bepaalde termijn overbruggen om zich elders te huisvesten. Dit geldt natuurlijk tenzij op een fictief adres elders is ingeschreven in de GBA. Men zal dan met periodieke controles zowel op het recreatieadres als op het GBA adres moeten uitvoeren. Daarbij zal naar verwachting bij de controle van het GBA adres meer bewijs opleveren. Voor bepaalde doelgroepen zoals arbeidsmigranten maakt periodieke sluiting geen verschil. Ze zijn vaak in een beperkt aantal maanden werkzaam in Nederland en hebben veelal niet de behoefte om het gehele jaar rond in Nederland op dezelfde plaats te verblijven. Daarnaast speelt bij deze doelgroep dat zij vaak nog een GBA adres in het geboorteland hebben. Van permanente bewoning conform de Wgbp is dan geen sprake, echter van strijdig gebruik met het bestemmingsplan is wel sprake. Men is immers niet aan het recreëren. Dit is ook bevestigd in de jurisprudentie.

Concluderend kan worden gesteld dat hoe langer de sluiting is, des te onaantrekkelijker het wordt om in een recreatiewoning permanent te wonen. Ook verhuurders hebben zo te maken met minder verhuurdichtheid, maar nog altijd een gelijke dan wel hogere verhuurdichtheid indien zij de recreatiewoning verhuren voor recreatieve doeleinden. Campingbeheerders zitten in dit spanningsveld: toegeven aan permanente bewoners of juist niet.

5.5.3 HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: BSN DIGIDEE KOPPELING PERSOONLIJKE-, ZAKELIJKE EN SOCIALE GEGEVENS

Enkele jaren geleden kon men alleen in persoon verschijnen aan een overheidsloket om daar de gewenste dienst af te nemen. Daarnaast kon men op papier aanvragen doen en werden gegevens in mindere mate gecontroleerd met andere overheidsadministraties. Door de komst van de DigiD is dit verandert. DigiD staat voor digitale identificatie en men spreekt het uit als “diegiedee”. Het is een gemeenschappelijk digitaal verificatiesysteem van en voor de overheid. Zowel de digitale aanvraag als de traditionele papieren aanvraag wordt gecontroleerd met het burgerservicenummer (BSN). Het BSN is gekoppeld aan het DigiD (Artikel 10 Wet algemene bepalingen burgerservicenummer (Wabb)). De DigiD kan worden gebruikt door het bevoegde orgaan, indien een vergunningaanvraag digitaal wordt gedaan. Het omgevingsloket online put diverse persoonsgegevens uit de centrale database (Artikel 15 Wet algemene bepalingen burgerservice nummer en artikel 14 Besluit BSN). De gegevens die aan het BSN zijn gekoppeld zijn: de naam van de persoon, geboorteplaats en -datum, gemeente van inschrijving in de basisadministratie en adresgegevens. Er is gekozen om een landelijk centraal verificatiemiddel te gebruiken. Dit voorkomt dat iedere overheidspartij afzonderlijk een eigen verificatiemiddel gaat ontwerpen, wat de landelijke uniformiteit niet ten goede komt. De kwaliteit is op deze manier optimaal gewaarborgd. Met als voordeel dat er minder kans bestaat op fraude en hacking. Op deze manier is er ondanks het niet fysiek verschijnen en zonder vertoon van een geldig legitimatiebewijs, toch de zekerheid dat men met de juiste persoon te maken heeft. De DigiD maakt het voor overheidsinstellingen mogelijk om elektronische dienstverlening via internet veilig uit te voeren en gegevens eenvoudig uit te wisselen ter controle. Door digitale koppelingen van overheidsadministraties ontstaat er veel inzicht in gegevens waar personen het centrale punt van zijn of haar sociale en maatschappelijke leven hebben, zoals bedoeld in artikel 1 Wgbp “Woonadres”. Indien men huurtoeslag aanvraagt, inkomstenbelasting aangeeft, verzekeringen aanvraagt, studiefinanciering, uitkeringen, vergunningen of voorzieningen aanvraagt in het kader van Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo) komt men in aanmerking met het DigiD. Op deze manier ontstaat er al snel inzicht of men een recreatiewoning permanent woont. Steeds meer organisaties sluiten zich aan bij het Digid. Het niet inschrijven in het GBA wordt dus steeds minder aantrekkelijk. Vooral als het gaat om hypotheekaf trek of (zorg) voorzieningen die men in de recreatie woning zelf moet aanbrengen. Men komt zo steeds meer in het zicht van de overheid, en verliest daarbij het vrije vogel principe.

61.

5.5.4 OVERIGE HANDHAVINGSINSTRUMENTEN: WATERVERBRUIK, VERKLARINGEN VAN BUREN, HUISAFVAL

Natuurlijk zijn er vele andere aanvullende bewijsmiddelen om in een bestuurlijk proces aan te tonen dat een recreatiewoning voor permanente bewoning wordt gebruikt. Dit betreffen in eerste instantie voornamelijk aanvullende bewijsmiddelen, waarmee vaststaat dat deze niet als zelfstandig bewijs kunnen fungeren. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 6 oktober 2004 in zaak 200401923) ligt het op de weg van het college om de voor het vermoeden, dat sprake is van overtreding van de planvoorschriften, vereiste feiten vast te stellen. Het is vervolgens aan [wederpartijen] om dit vermoeden, indien daartoe aanleiding bestaat, te ontkrachten. Bij het ontbreken daarvan dient de rechter in beginsel van de juistheid van het vermoeden uit te gaan (uitspraak 15 maart 2006 in zaak nr. 200505705/1. Als betrokkene blijkt de GBA op een ander adres dan de recreatiewoning is ingeschreven, is het aan het bestuur om aannemelijk te maken dat een burger de recreatiewoning als het hoofdverblijf gebruikt.

Op het gebied van waterverbruik wil ik verwijzen naar de uitspraak ABRS 20 februari 2002, AB 2002, 211, m. mt. Nijmeijer en zaaknummer 201000718 waarin is aangegeven dat er uit waterverbruik veelal geen eenduidige conclusies kunnen worden getrokken. Ook in het aanbieden van huisafval kan veelal geen eenduidige conclusies worden getrokken. Het is namelijk ook gebruikelijk bij een recreatiewoning dat men tijdens het recreatieve gebruik afval heeft. Daarbij is het lastig te achterhalen wie het afval er heeft geplaatst. Met andere woorden heeft een recreant het afval aan de weg gezet of een permanente bewoner? En is dit afval gedurende het gehele jaar door dezelfde persoon of hetzelfde huishouden aan de weg gezet? Wel heeft de gemeente in haar administratie belangrijke gegevens over het aantal ledigingen en wie de heffingen betaalt. Bij het vormen van een bewijsdossier mag het bestuursorgaan redelijk ver gaan. In een zaak in de gemeente Hardewijk waarin personen naar de rechter stapten omdat zij van mening waren dat de gemeente gezien de controles inbreuk maakte op het privéleven van de personen, werd dit bekrachtigd. De bewoners verzochten de gemeente om geen controles uit te voeren in de omgeving van de recreatiewoningen (Gerechtshof Arnhem 13 augustus 2003, KG 2002, 253). Deze zaak is later bij de ombudsman uitgekomen als klacht (Ombudsman 2003, 484). De ombudsman concludeerde dat de politieambtenaar niet bevoegd was om de controles uit te voeren in het kader van de WRO. Daarnaast moet er in het strafrecht een redelijk vermoeden van schuld zijn. In het bestuursrecht is dit anders. De Wro voorziet in de tekortkomingen, zo is een bestemmingsplanovertreiding uit de Wro aangemerkt als een economisch delict waar de Wet op de Economische Delicten op van toepassing is (2002-2003, 28 734, nr. 1-2, n.a.v. motie Van Gent, kamerstuk 27 400 XI, nr. 61). Daarnaast hoeft er in het bestuursrecht geen redelijk vermoeden van schuld aanwezig te zijn. Een gemeente ambtenaar mag altijd privéterreinen betreden bij het uitvoeren van zijn taken, ook bij het ontbreken van enig vermoeden van schuld. Bij een politieambtenaar in het strafrechtelijke spoor is dat anders. Het is dus altijd aan te raden dat een gemeenteambtenaar de controles uitvoert. Kortom er dient een heel dossier aan controle gegevens beschikbaar te zijn, die in het geheel een vermoeden van permanente bewoning kunnen aantonen, daarbij moet men zich houden aan de spelregels van het bestuursrecht.

5.6 DE INSTRUMENTEN IN EEN OVERZICHT

De publiekrechtelijke, privaatrechtelijke, strafrechtelijke en overige middelen om permanente bewoning aan te pakken zijn in deze paragraaf in een totaal overzicht verwerkt.

a. Publiekrecht

Als we bovenstaande conclusie doortrekken, valt te constateren dat de begrippen recreatiewoning en permanente bewoning een sterke wettelijke verbondenheid hebben. De begrippen zijn functioneel aan elkaar gekoppeld via het begrip hoofdverblijf en regelen het gebruik van een recreatiewoning via een sluitend netwerk van wetten en regels via een hiërarchische manier van overheidssturing. Het publiekrecht kent een grote mate van de Government sturing. In de hiërarchische benadering start de handhaving bij het **bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening**. Het bestemmingsplan kent een verbod van permanente bewoning van recreatieverblijven.

De **Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens** genereert sterk bewijs of een persoon permanent woont in een recreatiewoning.

b. Privaatrecht

Gezien de doorkruisingsleer is het niet geoorloofd privaatrecht te gebruiken indien met een publiekrechtelijke regeling of instrument een bepaald doel bereikt kan worden. Dit komt voort uit de Government gedachte.

Waar de privaatrechtelijke weg mogelijk is valt dit te kwalificeren als een mixvorm van de Government en Governance gedachte. Op deze manier worden andere actoren ingezet via een vorm van netwerksturing. Binnen het huidige beleid is het geen pure vorm van Governance omdat de overheid nog sterk aanwezig is met wet- en regelgeving. De overheid moet zich meer richten op het gemeenschappelijk benaderen van het probleem. Daarbij moet men de belangen van de andere actoren betrekken zodat de kwaliteiten van de Governance stroming beter benut worden. Dit te meer nu is gebleken dat het probleem met alleen publiekrechtelijke middelen niet is opgelost. Veelal wegen de publiekrechtelijke handhavingskosten en capaciteit niet op tegen het resultaat dat men bereikt.

Bij een Koopcontract grond / erfpachtovereenkomst is het aan te raden om een verbodspassage op te nemen waarbij wordt bepaald dat permanente bewoning verboden is. Indien de gemeente een overeenkomst mag sluiten met een partij dan kan zij op grond van artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek (BW) een **kwalitatieve verplichting** opleggen, inhoudende dat het verboden is om de recreatiewoning voor permanente bewoning te gebruiken.

Ook kan er gekozen worden om in de koopovereenkomst en erfpachtovereenkomst een **kettingbeding** op te nemen dat tevens de toekomstige eigenaren of erfpachters jegens de overheid worden gehouden aan het verbod van permanente bewoning.

In de **grondexploitatie overeenkomst** legt men de verplichtingen van het project vast. Wel kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in deze overeenkomst dat er een overeenkomst inzake de **bedrijfsmatige exploitatie** is vereist.

63.

De **overeenkomst van de bedrijfsmatige exploitatie** is er op gericht permanente bewoning te voorkomen en is onderdeel van de **ruimtelijke onderbouwing van het bestemmingsplan**. De **grondexploitatie overeenkomst** dient ter vastlegging en het samenbrengen van alle afspraken en bestuurlijke ruimtelijke zekerheden. Hierin wordt vermeld welke **verhuurconstructie** van toepassing is, de huurtijden, prijzen, voorwaarden en het verbod van permanente bewoning. Een privaatrechtelijke partij kan de **huur altijd opzeggen** indien het verhuurde, in casu de recreatiewoning, niet conform het bestemmingsplan bestemde gebruik wordt gebruikt. Permanente bewoning van een recreatiewoning is immers te bestempelen als **niet goed huurder schap**. Dit heet wanprestatie en is omschreven in artikel 6:74 BW. Bij verhuur van recreatiewoningen geeft het daarbij de voorkeur om van te voren in de huurovereenkomst op te nemen dat in ieder geval onder niet goed huurder schap wordt verstaan: het gebruik ten behoeve van permanente bewoning van het recreatieve object. In eerste instantie zal een verhuurder denken dat het innen van huurpenningen van een permanente bewoner prevaleert boven het innen van huurpenningen van een recreant wegens de hogere verhuurdichtheid. Echter in het kader van mede plegen (artikel 5.1 tweede lid Awb) is het toch in het belang van de verhuurder dat zijn recreatiewoning wordt verhuurd aan recreanten. De huurder en verhuurder overtreden samen de bestemmingsplan voorschriften.

c. Strafrecht

Sinds 22 juli 2004 is er een **koppeling gemaakt met het strafrecht** zodat men ook via het strafrechtelijke spoor kan optreden tegen bestemmingsplanstrijdigheden en bestuursrecht. De Wet ruimtelijke ordening heeft in artikel 7.10 Wro een **algemeen gebruiksverbod** voor het bestemmingsplan opgenomen. Het permanent bewonen van recreatieverblijven is strafbaar. Een ondernemer die nachtverblijf verschaft aan personen dient op basis van artikel 438 Strafrecht een **nachtregister** bij te houden.

De gegevens uit het nachtregister kunnen onder voorwaarden dienen als bewijsmiddel voor het aantonen van permanente bewoning van een recreatieverblijf. Een digitaal nachtregister is daarbij het perfecte instrumentarium.

d. Overige middelen

Indien een recreatiepark **periodiek gesloten** wordt, dan kan er praktisch gezien geen permanente bewoning van recreatieverblijven ontstaan. Voor bepaalde doelgroepen zoals arbeidsmigranten maakt periodieke sluiting geen verschil. Ze zijn vaak een beperkt aantal maanden werkzaam en hebben veelal niet de behoefte om permanent in Nederland op dezelfde plaats te verblijven.

Door **digitale koppelingen van overheidsadministraties** ontstaat er inzicht waar personen het centrale punt van het maatschappelijke leven hebben, zoals bedoeld in artikel 1 Wgbp “Woonadres”.

Aanvullende bewijsmiddelen kunnen niet als zelfstandig bewijs fungeren. Kortom er dient een heel dossier aan controle gegevens beschikbaar te zijn.

5.7 CONCLUSIE

De hulpmiddelen komen veelal voort uit, of hebben een sterke verbondenheid met de omschreven spelregels. De Government benadering via de hiërarchische sturing is veelal sterk aanwezig. Ze dienen als middel om de spelregels na te leven via het publiekrecht en strafrecht. In het publiekrecht en strafrecht is de controle op naleving op de regels geregeld dat de overheidspartijen zijn belast met de handhaving en naleving van de regelgeving. Dit alles is logisch nu de wetgever vanuit deze hiërarchische benadering zijn wettelijk kader inricht middels de driewegenleer (Trias politica, Montesquieu, 1689). Er zijn publiekrechtelijke, privaatrechtelijke, strafrechtelijke hulpmiddelen en overige hulpmiddelen. Zo wil de overheid de maatschappij beheersbaar houden. Het probleem wordt vrij eenzijdig benadert door de overheid en heeft de handhavingspartner uit het privaatrechtelijke spoor nog niet gevonden. Een kleine verschuiving is te vinden bij de overeenkomsten die zijn aangaan met partijen in het kader van de grondexploitatiewet dan wel de overeenkomst van bedrijfsmatige exploitatie. Deze overeenkomsten worden nog maar minimaal gebruikt ter voorkoming van permanente bewoning. Bij het toepassen van de overige middelen kan de beleidsarrangementen benadering meer betekenen. Het netwerk van actoren en middelen kan daarbij een sluitend bewijs leveren, maar ook preventief werken.

HOOFDSTUK 6 ACTOREN: ACTORENANALYSE

6.1 ALGEMEEN

Bij de beleidsarrangementen benadering is het van belang hoe de actoren omgaan met de beschikbare hulpmiddelen, spelregels en discours. Om de manco's uit de hiërarchische manier van overheidssturing zichtbaar te maken en te kijken of het netwerk van actoren iets kan betekenen, is gekozen om een actorenanalyse uit te voeren. Het nader beschrijven van de overheidsactoren is niet noodzakelijk nu de spelregels en hulpmiddelen grondig zijn uitgewerkt. De actorenanalyse focust zich voornamelijk op de marktpartijen die actief zijn in de recreatieve omgeving. Naast de feitelijke marktactoren, wordt er onderscheid gemaakt in typologieën van actoren, om zo een beter zicht te krijgen op de profielgedragingen van de afzonderlijke actoren. De analyse van diverse gemeenten in het onderzoeksgebied is gebaseerd op gegevens van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS Statline, 2010) aangevuld met gegevens uit de casestudy en interviews zoals gehouden bij de diverse gemeenten. De gegevens dragen bij aan het kwalificeren van de gemeenten binnen het onderzoeksgebied en zijn opgenomen in het bijlagenboek in hoofdstuk 1.

De gebruikers van de recreatiewoningen hebben allemaal een eigen belang bij enerzijds het gebruik van een recreatiewoning voor de bestemming recreatie en anderzijds het gebruik van de recreatiewoning voor permanente bewoning. De laatste groep actoren heeft belang bij het behoud van de ruimtelijke kwaliteit van de omgeving op en rondom het recreatiepark, bijvoorbeeld een agrariër nabij een recreatiepark. Tot deze groep behoren ook de partijen die grote financiële belangen hebben bij recreatieparken zoals projectontwikkelaars, beleggers en banken. Bij de actorenanalyse worden per actor de volgende zaken beschreven: het belang, eigendomspositie, belang van recreatie, belang bij permanente bewoning, de gewenste situatie en het doel, bestaande situatie, toekomstige situatie, oorzaken, kennis van beleid, bewustzijn situatie en de oplossingsrichtingen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een conclusie en geeft antwoord op de volgende deelvraag.

65.

1. Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?

- *Welke actoren zijn aanwezig en welke kunnen een rol van betekenis hebben met betrekking tot het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven?*

De actorenanalyse wordt verdeeld over drie onderdelen. Het eerste deel van de actorenanalyse is gericht op de overheid, het tweede deel van de actorenanalyse is gericht op de gebruikers van recreatiewoningen, het laatste deel van de actorenanalyse is gericht op de marktpartijen rondom recreatie en permanente bewoning. Aan de hand van deze analyse wordt gekeken wat de rol van de actor kan zijn bij het voorkomen van permanente bewoning van recreatiewoningen.

6.2 DE ACTORENANALYSE GEBRUIKER RECREATIEWONING EN MARKPARTIJEN

6.2.1 ALGEMEEN

Er zijn veel onderzoeken gedaan naar de recreatieve behoeften. Er zijn dan ook diverse onderzoeken die bepaalde doelgroepen binnen de recreatieve sector onderscheiden. Dit onderzoek verwijst naar recente uitgevoerde onderzoeken door specialisten. Ik heb geen onderzoek gedaan naar de recreatieve behoefte zelf, maar heb de bestaande onderzoeken gebruikt om de doelgroepen op de recreatieparken in het onderzoeksgebied in kaart te brengen.

Uit conclusies van deze onderzoeken blijkt dat de standaard recreant van het jaar 2011 niet bestaat. De behoefte van de recreant is de laatste decennia veel veranderd. De recreant is in zijn keuze waar hij gaat recreëren erg kritisch en veeleisend. Zowel de recreatievraag als het aanbod zijn meer divers geworden. De ene recreant zoekt actie, avontuur en eenvoud, de ander wil relaxen, rust en luxe. Daarbij is de behoefte van de recreant veelzijdig en steeds aan wisselingen onderhevig. Het aantal vrijetijdsactiviteiten waarin de recreant participeert, is de afgelopen decennia gestegen. Recreatieparken hebben concurrentie gekregen van buitenlandse hotels, stedentrips door de toenemende actieradius van de Nederlander (Ryan-air, 2011). Toch blijven wandelen en fietsen veruit de populairste recreatieactiviteiten in de buitenruimte. Men zoekt daarbij de natuur op, zowel bosgebieden als landelijke gebieden zijn zeer in trek (Kenniscentrum recreatie, 2008). In het bijlagenboek in hoofdstuk 12 zijn onderzoeksgegevens met betrekking tot de recreatieve markt te vinden.

6.2.2 KARAKTERISTIEKEN GEBRUIKERS RECREATIEWONING

Per actor is een analyse gemaakt, welke in deze sub paragraaf met bijbehorende bijlage in het bijlagenboek hoofdstuk 12 wordt beschreven aan de hand van een karakteristiek. Onder een karakteristiek wordt in dit onderzoek verstaan: een afspiegeling van persoonseigenschappen binnen de recreatieve markt waar men zich in bepaalde mate onderscheidt van anderen. De karakteristieken worden dan ook in de extreemste vorm neergezet binnen deze actoren analyse, om zo het probleem van permanente bewoning beter zichtbaar te maken. Achtereenvolgens worden de volgende actoren beschreven: Particuliere dag / week recreant, Particuliere recreant jaar recreant, Particuliere bewoner recreatiewoning woont vóór peildatum 1 oktober 2003, Particuliere bewoner recreatiewoning na peildatum 1 oktober 2003, Particuliere bewoner ouderen 65+, Particuliere bewoner starter op de woningmarkt, Particuliere bewoner noodwoning scheiding of privé problemen, Particuliere bewoner tijdens bouw van eigen woning, Particuliere bewoner student en Arbeidsmigrant. Een conclusie is opgenomen in deze sub paragraaf.

66.

Belang actoren gebruikersmarkt

Voor de particuliere dag en week recreant is permanente bewoning een tegenstrijdig belang. Ze ondervinden last van permanente bewoners bij het recreëren zelf, maar ook bij de keuze van beschikbare recreatieverblijven. De jaar recreant heeft minder last van de permanente bewoner, hij ziet ook de voordelen, maar neemt zelf de stap (nog) niet om in een recreatiewoning te gaan wonen. Het zijn niet alleen vutters, gepensioneerden en stadse personen van ver buiten de gemeente die er bewust voor kiezen om in het buitengebied midden in de natuur te gaan wonen. Een andere belangrijke groep personen die in een recreatiewoning gaat wonen zijn de inwoners uit de eigen gemeente. Het is vaak deze groep die niet in staat is om een reguliere woning in de eigen gemeente te kunnen kopen wegens het ontbreken van financiële middelen en of een geschikte woonmarkt, of niet direct kunnen huren wegens lange wachttijden. Tot deze groep behoren veelal jongeren (starters) of personen die vanwege sociale privé problemen al dan niet tijdelijk gaan wonen in een recreatiewoning. Bijvoorbeeld tijdelijke woonruimte na een echtscheiding of bij inkomstenverlies door een ontslag. Voor deze laatste groepen is de keuze veelal minder vrijblijvend dan voor de eerste groep personen zoals vutters, gepensioneerden en stadse mensen die er voor kiezen in de natuur te willen gaan wonen. Voor mensen die aan het bouwen zijn is het tijdelijk wonen op een recreatiepark vaak een goede tussenoplossing. Dit geldt tevens maar in iets mindere mate voor de student. Zij wonen normaliter in het centrum van de studentenstad. De arbeidsmigrant heeft vaak geen keuze en is snel tevreden over de woonruimte op het recreatiepark. Huisvesting van studenten en arbeidsmigranten schaadt veelal de recreatieve ruimtelijke kwaliteit. De functies bijten elkaar.

Rol actoren gebruikersmarkt bij voorkomen van permanente bewoning

De particuliere dag- en weekrecreant kunnen meldingen doen indien zij vermoeden dat er permanente bewoning voorkomt. Echter hebben zij in het korte tijdsbestek vaak niet in de gaten dat er permanente bewoning voorkomt. Daarnaast kan er geen sprake zijn van sluitend bewijs. Er dienen dan aanvullende bewijsstukken beschikbaar te zijn. In preventieve zin in het kader van eigendomsrecht en bestemmingsplan gebruik kan worden gesteld dat indien de dag- en weekrecreant veelvuldig de recreatiewoningen boeken voor de vakanties er minder sprake kan zijn van permanente bewoning. De jaar recreant kan een belangrijkere rol hebben in de meldingsplicht en bewijslast omdat hij meer zicht heeft op de situatie en zijn omgeving kent. Hij wil opkomen voor zijn belang om zijn recreatiewoning te behouden voor de functie recreatie. Hij zal ook meer contact hebben met de campingbeheerder en de eigenaren van omliggende recreatiewoningen. Er is daarbij meer sociale controle. Indien hij last gaat ondervinden van de permanente bewoners zal hij eerder melding doen bij de gemeente met een verzoek tot handhaving. De vutters, gepensioneerden en stadse personen, inwoners uit de eigen gemeente, starters of sociale problemen, studenten en arbeidsmigranten leveren vaak onbedoeld bewijs aan via de beschikbare administraties en de digitale koppelingen van het GBA met diverse toeslagen en belastingen. De personen kunnen vaak onder de radar blijven totdat ze zich moeten inschrijven in de GBA of andere administratie van de overheid. De student vraagt bijvoorbeeld studiefinanciering aan, de arbeidsmigrant een loonbelastingverklaring, de huurder huurtoeslag of de vutter/gepensioneerde zijn pensioen. Daarnaast komt er veel informatie binnen via de indirecte kanalen zoals bijvoorbeeld de huidige verblijfplaats bij de inschrijvingen voor een huurhuis bij de woningstichting of het simpelweg aanvragen van een telefoonlijn bij de KPN. Ook via het nachtregister of andere administraties van de campingbeheerder kan er informatie worden gegenereerd die gebruikt kan worden als bewijs.

67.

6.2.3 KARAKTERISTIEKEN MARKTPARTIJEN RECREATIEWONING

Per actor is een analyse gemaakt welke in het bijlagenboek in hoofdstuk 2 is opgenomen. De actorenanalyse omschrijft de volgende criteria: Soort recreant, Eigendomspositie, Belang, Belang bij recreatie, Belang bij permanente bewoning, Bestaande situatie, Toekomstige situatie, Gewenste situatie, Invloed ruimtelijke kwaliteit park recreatie, Invloed ruimtelijke kwaliteit park bewoning, Invloed ruimtelijke kwaliteit omgeving, Oorzaken, Gevolgen, Kennis van beleid, Bewustzijn situatie, GBA inschrijving, Gebaat bij handhaving, Rol in handhaving, Gebaat bij Wet vergunning permanente bewoning recreatiewoningen en Oplossingsrichtingen. Naar aanleiding van deze criteria is een karakteristieken omschrijving per actor opgenomen in deze paragraaf. Achtereenvolgens worden de volgende actoren beschreven: Agrariër, Recreatiepark beheerder, Recreatiepark eigenaar, Recreatiewoning verhuurder, Beleggers, Banken als hypotheek verstrekker, Makelaar, Notaris, Projectontwikkelaar, Woningcorporatie, Arbeids- en uitzendbureau als verhuurder.

Rol marktactoren bij voorkomen van permanente bewoning

Een recreatiepark beheerder is belast met de dagelijkse zaken rondom het recreatiepark. Hij heeft ook een goed zicht op wie er op het recreatiepark verblijven ter recreatie en wie er permanent woont. Hij kan een centrale rol hebben bij het voorkomen van permanente bewoning. Hij kan een rol hebben om bewijs aan te leveren bij de gemeente, maar ook helpen met het registreren van gegevens zoals het bijhouden van het nachtregister. Ook kan hij helpen bij het opstellen van systemen waar de verhuurdichtheid wordt geregistreerd per recreatiewoning. Het gaat hier om informatie zoals wie, wanneer en hoe de recreatiewoning wordt gebruikt. De informatie kan hij doorspelen aan de gemeente. De recreatieparkbeheerder kan ook fungeren als meldpunt voor de recreanten op het park.

Hij kan daarbij actief handelen om permanente bewoning te constateren en daarna te melden aan de bewoners en recreanten dat dit niet is toegestaan. Luistert men dan nog niet dan kan worden overgegaan tot het melden aan de gemeente. Hij kan ook een communicatieve rol vervullen richting de eigenaren, bewoners, recreanten van de gemeentelijke informatie en het gebruik conform het bestemmingsplan. Hij kan in een vroeg stadium informatie verschaffen over de mogelijkheden en onmogelijkheden die gelden op het recreatiepark. Ook kan hij een parkreglement hanteren waarin permanente bewoning wordt tegengegaan. Hij moet worden gezien als een zeer belangrijke spil in het netwerk van actoren en kan een centrale rol innemen in een vorm van netwerksturing om permanente bewoning tegen te gaan.

De recreatiepark eigenaar moet middelen beschikbaar stellen om een goede verhuurorganisatie op te stellen zodat een bedrijfsmatige exploitatie met een sterke verhuurorganisatie kan worden gewaarborgd. Het aanstellen van een campingbeheerder is hierbij zeer belangrijk. Ook het hebben van een parkreglement is een vereiste. In het kader van eigendomsrecht dient hij in de notariële akten voldoende waarborgen te hebben opgenomen ter voorkoming van permanente bewoning. Kwalitatieve bepalingen, kettingbedingen en gebruiksvoorschriften zijn daarvoor de juiste instrumenten. In de pacht- en huurovereenkomsten dient bedingen op te nemen die permanente bewoning tegengaan. Op deze manier kan hij snel en eenvoudig de huur / pacht opzeggen. Hij kan hierbij wijzen naar het parkreglement, de overeenkomsten, de koop-/pacht- en huurcontracten. Op deze manier komt de bedrijfsmatige exploitatie het meest tot zijn recht en de recreatieve bestemming het minst in gevaar. Ook kan hij overgaan tot periodieke sluiting of geautomatiseerde park toegangssystemen. In het verlengde van de parkeigenaar dient de verhuurder zich te houden aan de overeenkomsten, contracten, het bestemmingsplan en parkreglement. Gezien het feit dat hij met succes kan worden aangeschreven om medeplegen van permanente bewoning doordat hij de middelen verschaft om het strijdige gebruik te laten plaatsvinden heeft hij belang dat zijn recreatiewoning niet permanent wordt bewoond. Hij zal zich dan ook moeten inzetten om de regels naar zijn huurders over te brengen. Goede communicatie tussen de gemeente, parkbeheerder, verhuurder helpt bij het voorkomen van problemen. Ze kunnen als gezamenlijk blok optreden tegen de permanente bewoner. Bij permanente bewoning kan hij de huurder aanzeggen de huurovereenkomst op te zeggen indien er sprake is van permanente bewoning dan wel direct overgaan tot het opzeggen van de huurovereenkomst. Ook kan de toegang tot het recreatiepark worden ontzegt of kan men sancties opleggen. Voor de belegger geldt eigenlijk hetzelfde als voor de verhuurder, alleen is hij vaak minder direct betrokken bij het geheel. Hij zal vaak zijn recreatiewoning willen onderbrengen bij een sterke verhuurorganisatie en heeft belang bij een goede bedrijfsmatige exploitatie. Hij moet zich dan ook hard maken dat een recreatiepark bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd en de beheerder aanspreken indien het recreatiepark permanent wordt bewoond. Door alleen te beleggen in recreatieparken die voldoen aan deze voorwaarden zal dit zijn doorwerking hebben op de projectontwikkelaars en campingeigenaars. Zij zien het belang in van een goede verhuurorganisatie en de bedrijfsmatige exploitatie.

Woningcorporaties dienen voldoende woningvoorraad te hebben die is afgestemd op de marktvraag. De wachtlijsten dienen zo kort mogelijk te zijn. Daarbij moet men voor bepaalde doelgroepen voldoende woningvoorraad beschikbaar hebben. Te denken is hierbij aan de doelgroep starters, arbeidsmigranten en studenten. Indien het bestemmingsplan en de gemeente ruimte zien voor vormen van al dan niet tijdelijk permanente bewoning op het recreatiepark dient de woningcorporatie een centrale rol te pakken. De woningcorporatie dient hierbij een actief huisvestingsbeleid op te stellen. Zij zijn immers belast met de huisvestingsvraagstukken binnen de gemeente en hebben het meeste inzicht op de zoekmarkt voor woningen en wachtlijsten per doelgroep. Ook kunnen zij zorgen voor de doorstroming naar de reguliere woningen. Bij herontwikkeling zijn ze ook een belangrijke partner en spelen dezelfde vraagstukken. Ze zijn dan ook de belangrijkste partner in het laten doorstromen van permanente bewoners naar reguliere woningen.

De dienstverleners zoals banken, notarissen en makelaars dienen scherp te zijn in het adviseren en bij het verlenen van diensten. Banken moeten niet zomaar overgaan tot het verstrekken van hypotheekleningen bij recreatiewoningen. Men dient nader onderzoek te doen naar de bestemming en gebruik. Daarbij dienen zij stil te staan dat permanente bewoning negatief kan uitwerken voor zowel de hypotheekgever als hypotheeknemer. Notarissen dienen goed te letten op het feit dat in de notariële akten de juiste bepalingen zijn opgenomen dat permanente bewoning niet is toegestaan. Ook hier ligt een communicatie rol weggelegd bij het door spreken van het contract. Ze moeten de bedingen en de bestemming nadrukkelijk doorspreken. Hierbij moeten ze communiceren over de mogelijkheden en onmogelijkheden van de recreatiewoning. Goede contacten met de gemeente over het bestemmingsplan helpt daarbij enorm. Ook dient de notaris, makelaar en bank te communiceren dat een recreatiewoning niet bedoeld is voor permanente bewoning. Het gaat dus niet alleen om het snel laten passeren van de koopakte, het verkopen van de recreatiewoning of het verstrekken van een hypotheek.

Arbeids- en uitzendbureau dienen te zorgen voor goede huisvesting voor de werknemers. Een recreatiewoning is hiervoor niet geschikt. Deze bureaus hebben een belangrijke rol om de arbeidsmigranten te begeleiden naar reguliere woningen of geschikte centrale woonopvang.

Belang actoren marktpartijen

Een recreatiepark beheerder, recreatiepark eigenaar, recreatiewoning verhuurder en beleggers hebben in beginsel een groter belang dat de recreatiewoningen niet permanent worden gebruikt. Daarbij moet worden aangetekend dat indien er sprake is van onvoldoende verhuurdichtheid, permanente bewoning veelal deze lage bezettingsgraad volledig kan opvullen. Permanente huurders huren namelijk voor langere termijnen dan weken of weekenden. Tussentijdse leegstand is dan ook tot een minimum beperkt bij permanente bewoning. Het is in sommige gevallen dan ook financieel zeer aantrekkelijk om permanente bewoners in recreatiewoningen te hebben. Dit is vooral een korte termijn gedachte, omdat hiermee de recreatieve ruimtelijke kwaliteit volledig verloren gaat. Terug naar een recreatieve ruimtelijke kwaliteit voor het gehele recreatiepark is zeer lastig te realiseren. Indien er mogelijkheden zijn tot legalisatie naar de functie wonen kan dit natuurlijk aantrekkelijk zijn. De gedachte van legalisatie of omzetting naar de bestemming wonen leeft natuurlijk ook bij projectontwikkelaars. Woningcorporaties hebben hier ook belang bij. Daarnaast profiteren ze van het recreatiepark op het gebied van het oplossen van tijdelijke problemen op de woonmarkt op het gebied van noodhuisvesting. De dienstverleners zoals banken, notarissen en makelaars hebben vooral behoefte aan transparante en duidelijke wetgeving, zodat ze weten hoe ze om moeten gaan met permanente bewoning. Arbeids- en uitzendbureau zien permanente bewoning van recreatiewoningen als een perfect product om in de huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten te kunnen voldoen. Campingbeheerders, de grote landelijke recreatiepark aanbieders willen ook geen permanente bewoning omdat dit de recreatieve markt verstoort op het park. Ze zijn ook op zoek naar oplossingen. De gemeente en veel van deze doelgroepen hebben een gemeenschappelijk belang. Ze hebben elkaar nog niet in voldoende mate gevonden om de handhaving te vergemakkelijken.

69.

6.3 NETWERKSTURING VIA INZET VAN KWALITEITEN VAN DE ACTOREN

Uit de analyse van de actoren is gebleken dat de diverse actoren allemaal een eigen belang hebben op het gebied van permanente bewoning en in sommige gevallen er ook een gemeenschappelijk belang is te onderkennen. Bij de analyse over de rol wat de actoren afzonderlijk van elkaar kunnen betekenen (ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven), blijkt dat er de noodzaak is om te acteren vanuit netwerkgedachte.

Te meer nu er vaak het gemeenschappelijk belang is te constateren dat gericht is op het voorkomen van permanente bewoning en het versterken van de recreatieve waarde van het recreatiepark. Daarbij versterken de actoren elkaar en zal er minder handhaving van de gemeentelijke overheid verlangd worden. Het is nodig dat de actoren elkaars kwaliteiten en de gemeenschappelijke belangen in gaan zien. De rollen en bevoegdheden dienen daarbij beter gestructureerd en georganiseerd te worden.

6.4 CONCLUSIE

Bij herontwikkeling is het moment voor de gemeente om met de juiste actoren in contact te komen en afspraken te maken over het recreatiepark en de beheersbaarheid met betrekking tot het voorkomen van permanente bewoning. De kwaliteiten van de diverse actoren moeten worden benut. Door gemeenschappelijke belangen te onderkennen ontstaat er een vorm van netwerksturing. Een andere denkwijze die aanvullend moet gaan werken op de bestaande wet- en regelgeving voorkomende uit de hiërarchische benadering is hierbij noodzakelijk. Anders valt men weer terug op het puur achter de feiten aan lopen met reactieve handhaving door de gemeente met dwangsommen en bestuursdwang. Dit is niet wenselijk en heeft gezien de ervaringen het probleem niet voorkomen. Met alleen publiekrechtelijke handhaving van de wet- en regelgeving komt men er niet gezien de beschikbare financiële middelen en capaciteit.

De **recreatiepark beheerder, recreatiepark eigenaar, recreatiewoning verhuurder en beleggers** hebben in beginsel een groter belang dat recreatiewoningen niet permanent worden bewoond. Het verhuren aan permanente bewoners is daarentegen financieel zeer aantrekkelijk en kent een hoge verhuurdichtheid. Van het gemeenschappelijk benaderen van permanente bewoning samen met de gemeente wordt te weinig gebruik van gemaakt. De **dienstverleners zoals banken, notarissen en makelaars** hebben vooral behoefte aan transparante en duidelijke wetgeving, zodat ze weten hoe ze om moeten gaan met permanente bewoning. **Arbeids- en uitzendbureau** zien permanente bewoning van recreatiewoningen als een perfect product om in de huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten te kunnen voldoen. De overheden maken nog maar weinig gebruik van de kennis en kunde van de overige actoren uit het netwerk, wat zijn neerslag heeft op de inzet van de publiekrechtelijke middelen door de overheid. De gemeenten moeten meer gebruik gaan maken van het beschikbare netwerk door het gemeenschappelijk maken van het probleem van permanente bewoning. De bedrijfsmatige exploitatie is daarbij een goed instrument. Hier kunnen immers de voorwaarden worden omschreven hoe het recreatiepark moet worden gebruikt. De gemeente kan de beheerder helpen en andersom om het recreatiepark te laten gebruiken conform de bestemming. Bij het aanpakken van het probleem van permanente bewoning dient de gemeente dus verder te kijken dan alleen de gebruiker van de recreatiewoning. De rol van de actoren van de gebruikersmarkt is minimaal te noemen. Naast het feit dat ze ongeregelde zaken kunnen melden, kunnen ze nog onbewust bewijs leveren op het gebied van de digitale koppelingen van de overheidsadministraties. Onder voorwaarden is het mogelijk om de gegevens uit de administraties uit te wisselen. Van de marktpartijen moet de recreatiepark beheerder als centrale partner worden gezien bij het beheersen van permanente bewoning van recreatiewoningen. Ook dient de gemeente meer in contact te treden met de **recreatiepark eigenaren** en **individuele recreatiewoning eigenaren** c.q. **beleggers** om het probleem gemeenschappelijk te maken. **Woningcorporaties** dienen permanente bewoning van recreatieverblijven bij de huisvestingsvraagstukken te betrekken. Professionele partijen zoals **Notarissen, Banken** en **makelaars** dienen bij te dragen aan de informatieplicht en hebben een rol in de informatieplicht met betrekking tot de wet- en regelgeving.

HOOFDSTUK 7 DISCOURS IN DE RUIMTELIJKE ORDENING

7.1 ALGEMEEN

Onder een discours wordt in dit onderzoek verstaan: een specifieke samenstelling van ideeën, gedachtengangen, concepten en opvattingen over een concreet onderwerp, om daarmee het acteren, handelen en denken van betrokken actoren te structureren binnen een bepaalde omgeving welke daarbij betekenis geeft aan de fysieke en sociale werkelijkheid (Hajer, 1995). De analyse richt zich op hoe de ruimtelijke ordening in Nederland is ontstaan, waarbij met een vergrootglas is gekeken naar de plaats van permanente bewoning van recreatieverblijven. Het wordt stilgestaan of wonen in een recreatiewoning kan en hoe andere functies in het gebied zich hiertoe verhouden. Zoals in hoofdstuk 1 is omschreven kan het onderdeel discours geen oplossingen aandragen voor het oplossen van permanente bewoning van recreatieverblijven. In dit hoofdstuk wordt volstaan met samenvatting van de discoursgedachten die ten grondslag hebben gelegen aan de plaats van permanente bewoning in de ruimtelijke ordening. Een uitgebreide beschrijving is opgenomen in het bijlagenboek in hoofdstuk 7 van het onderzoeksrapport. De recreatieparken in het onderzoeksgebied liggen allemaal in het landelijke gebied nabij bos- en natuurgebieden. De functies recreatie en permanente bewoning zijn bekeken vanuit de neo-moderniseringsdiscours, discours meervoudig ruimtegebruik en de discours platteland als vestigingsruimte. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag.

1. Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?

- *Wat is de plaats van recreatie en permanente bewoning van recreatiewoningen in de ruimtelijke ordening en hoe is dit in het verleden ontstaan?*

71.

7.2 DE VERSCHILLENDE DISCOURSEN GEÏNTRUCUEERD

Drie relevante discourses op het gebied van de ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit van wonen en recreatie die worden aangehaald zijn (WRR, 1998 en Boonstra, 2004):

1. Het “neomoderniseringsdiscours”;
2. “Platteland als meervoudige ruimte”;
3. “Platteland als vestigingsruimte”.

In het geheel van ruimteclaims bevat recreatie en het wonen op recreatieparken slechts één klein deel van de vele ruimteclaims. Recreatie is verweven in het buitengebied en wordt gezien als een gewenste ontwikkeling in het buitengebied. Permanente bewoning wordt door de overheid beschreven als een ongewenste omstandigheid. Vanuit de jaren '70 is het wonen voornamelijk geclusterd in de stedelijke gebieden. Door deze ruimtelijke invulling kwam er ook meer aandacht voor recreatie in de niet stedelijke gebieden. De Nederlandse burger die in een stedelijk gebied woont, moet ook de kans krijgen om te genieten van het buitengebied. Van oudsher zijn vooral de recreatieparken in het buitengebied gericht op het voldoen aan deze behoefte. Het is van belang om de gevolgen van permanente bewoning van recreatieverblijven in het buitengebied op de ruimtelijke kwaliteit te benoemen in termen van beleidsdiscourses en (exogene) factoren: de toegenomen wens om in het buitengebied te wonen, de versterking van het buitengebied, huisvesting van arbeidsmigranten op recreatieparken, het gebrek aan goedkope woonvoorzieningen voor starters en het gebrek aan begrip dat ouderen op een recreatiepark willen wonen.

Drie relevante discourses op het gebied van de ruimtelijke ordening en ruimtelijke kwaliteit van wonen en recreatie zijn:

1. “Neomoderniseringsdiscours”:

Door schaalvergroting, concentratie, specialisatie, marktintegratie en technologie ontstaat optimalisering van de landbouwproductie zodat er meer ruimte komt voor de plattelandsfunctie recreatie. De aanwezige functies moeten strikt gescheiden blijven met het oog op efficiency. Het verhogen en behouden van de ruimtelijke kwaliteit en het tegengaan van wildgroei is een van de belangrijkste pijlers van het overheidsbeleid. Binnen de gewenste ruimtelijke ordening moet de Nederlandse recreatieve markt het hebben van een aantrekkelijke omgeving van landerijen, bos en natuur. In Brabant vindt recreatief nachtverblijf dan ook veelal plaats in het landelijke gebied in of nabij natuurgebieden. Permanente bewoning valt niet te zien als recreatief nachtverblijf en hoort dan ook niet thuis in die gebieden die bestemd zijn voor recreatie. Het wonen dient in deze gedachte plaats te vinden in de woonwijken in de stedelijke gebieden. De ruimtelijke recreatieve kwaliteit van de omgeving ondervindt dan ook last van permanente bewoning. De Neo-moderniseringsdiscours heeft vanaf de Tweede Wereldoorlog tot bijna aan het millennium het Nederlandse ruimtelijke ordening in grote mate bepaald en is daarom nu nog sterk terug te zien binnen de ruimtelijke inrichting van Nederland, Brabant en Gemert-Bakel.

2. “Platteland als meervoudige ruimte”:

Landbouw verdwijnt, andere functies ontstaan. Er komt ruimte voor recreatie. Door een gebrek aan ruimte is een integrale benadering waarin functies gecombineerd worden vereist. De discours platteland als meervoudige ruimte maakt de afgelopen 20 jaar steeds meer zijn intrede en gaat uit van meervoudig ruimtegebruik. De vrijetijdsector is een krachtige motor achter de versterking van de ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied als vervanger van de vele agrarische activiteiten. Functies als recreatie, wonen, werken, infrastructuur, landbouw, natuur en water concurreren om de beperkt beschikbare ruimte in Nederland. Deze concurrerende functies vragen grond, maar stellen ook eisen aan de ruimtelijke kwaliteit om de functies mogelijk te maken. Het integreren en combineren van ruimtelijke functies is dan ook een feit waarmee nieuwe functies tussen stad en land ontstaan. De integrale benadering is gebaseerd op endogene kwaliteiten van het landelijke gebied. Door dat de landbouweconomie sterk terugloopt en er schaalvergroting heeft plaatsgevonden ontstaat er ruimte voor recreatie. De ruimtelijke kwaliteit van de Nederlandse steden en het landelijke gebied zal dan ook komende eeuw ingrijpend veranderen door de ontwikkelingen in de toeristische sector. Recreatie kan worden gezien als potentiële drager van de ruimtelijke kwaliteit in het landelijke gebied. Recreatie is in staat om de relatie tussen de samenleving van het stedelijke gebied en het buitengebied te herstellen. Wet- en regelgeving beschermen het buitengebied met de collectieve plattelandswaarden. De Wet geurhinder en veehouderij beschermd enerzijds de agrariër en anderzijds de kwetsbare functies op het gebied van woon- en leefklimaat. Recreatie wordt steeds meer gecombineerd met de functies werken, landbouw, natuur en water en is vaak gelegen aan de randen waar wordt voorzien in het wonen. Als deze recreatieve ruimten ook concurrentie krijgen van permanente bewoners kunnen er inbreuken op de ruimtelijke kwaliteit ontstaan van het landelijke gebied. Het landelijke gebied wordt immers anders gebruikt dan waarvoor het bestemd is. Dit kan als ongewenst worden beschouwd, tenzij er een overaanbod is aan recreatieobjecten. Bij overaanbod kan het recreatiepark worden gezien als nieuw stedelijk gebied. Het wordt immers ook zo gebruikt. Aan recreatie op deze plekken is gezien de marktontwikkelingen geen behoefte.

3. “Platteland als vestigingsruimte”:

Het Nederlandse platteland hoort bij het “urban field” van sterk met elkaar verweven stedelijke agglomeraties (stad met voorsteden), dominante sociaaleconomische en infrastructurele netwerken met daartussen versnipperde delen bos, natuur en groen. De invulling van het platteland wordt sterk bepaald door de economische dynamiek. Ook de afnemende afscherming van de landbouwsector is een positieve trend. Recreatie krijgt meer ruimte op het platteland. In de landbouwsector wordt multifunctioneel ruimtegebruik steeds belangrijker. Veel agrariërs hebben nevenactiviteiten in de recreatieve sector of schakelen om naar recreatie. Landbouw concentreert zich in de LOG's (landbouwwontwikkelingsgebieden). In deze LOG's is geen ruimte voor wonen en recreatie. Buiten de LOG's ontstaat er ruimte, waardoor het platteland onderdeel uit gaat maken van het ‘urban field’. Recreatie is niet dermate aanwezig dat deze de economische dynamiek van het platteland sterk beïnvloedt. Dit is ontstaan door de neo-moderniseringsbenadering van de ruimtelijke ordening en milieuwetgeving. De agrarische sector enerzijds en de natuurwaarden die het platteland bezit anderzijds worden aan alle kanten door wet- en regelgeving beschermd. Als burgers graag in het buitengebied willen gaan wonen of een recreatiepark oprichten, is dat niet zomaar mogelijk. De discours platteland als vestigingsruimte ziet oplossingen op het gebied van bereikbaarheid en het loslaten van planologische restricties die in het verleden zijn opgelegd. Er dient een gelijkwaardige benadering te worden ontwikkeld voor burgers, bedrijven en agrariërs. Natuur dient vanzelfsprekend het beschermingsniveau te behouden, anders maken de economische activiteiten dankbaar gebruik van deze ruimte. De natuurlijke kwaliteiten zijn dan onbeschermd en verdwijnen.

Het moderne platteland moet de ruimte bieden voor uiteenlopende markten zoals wonen, recreatie, landbouw en bedrijven, maar wel met een lage bebouwingsdichtheid. De tijd van een alleenrecht voor de landbouw is in ieder geval niet meer van deze tijd. Als we puur kijken naar de recreant zit men hier niet echt op te wachten. Men wil wel dat recreatie in het landelijke gebied gaat plaatsvinden, maar wonen niet. De Nederlandse recreant wil kwaliteit in de openbare ruimte en wil liever geen verrommeling als gevolg van verstedelijking en schaalvergroting in de landbouw. De ruimte die in het verleden nog tot de landelijke gebieden behoorde wordt steeds meer opgeslokt door stedelijke ontwikkelingen. Hierdoor verdwijnt er steeds meer open ruimte rond de dorpen en de steden. De ruimtelijke kwaliteit verliest de recreatieve waarde en daarmee indirect ruimte voor recreatie. Door het bewonen van recreatiewoningen verdwijnt er directe recreatieve ruimte. De recreatieparken kunnen worden gezien als nieuwe verstedelijking voor de functie wonen. Het is dan gezien het feitelijke gebruik van permanente bewoning van recreatieverblijven niet gek dat veel gemeenten overwegen om een woonfunctie te geven aan het recreatiepark conform het feitelijke gebruik van de actoren ter plaatse.

73.

7.3 CONCLUSIE

Permanente bewoning past het minst goed binnen de NEO-moderniseringsdiscours en het beste in de discours het platteland als vestigingsruimte. De Verordening Ruimte gaat nog steeds in hoofdzaak uit van de Neo-moderniseringsdiscours. Hierbij is een duidelijk beleid te herkennen dat het buitengebied zoveel mogelijk onnodige verstening moet tegengaan. De verstedelijking wordt gebundeld in de stedelijke gebieden. Het buitengebied moet een open karakter hebben en houden. De gemeenten zijn verplicht dit beleid te volgen en te vertalen in de bestemmingsplannen. De wetgever heeft met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en later de Wet ruimtelijke ordening (Wro) via het bestemmingsplan een hiërarchische overheidssturing nagestreefd gebaseerd op de Neo-moderniseringsdiscours.

HOOFDSTUK 8 CASESTUDY BELEIDSVERGELIJKING GEMEENTEN

8.1 ALGEMEEN

Het beleid rondom permanente bewoning van recreatieverblijven is onder andere geanalyseerd vanuit de casestudy. Hierbij hebben interviews met deskundigen plaatsgevonden, zodat de regio in kaart is gebracht op het gebied van de mate van permanente bewoning en het gevoerde beleid. Enkele gemeenten hebben aangegeven wel mee te willen werken met het onderzoek, maar willen gezien de politieke gevoeligheid rondom permanente bewoning van recreatieverblijven echter niet dat de resultaten van de gemeente bekend worden gemaakt. Een aantal gemeenten wil om deze reden niet mee werken. Dit betreffen de gemeenten Uden, Sint Anthonis, Mill en Sint Hubert. Vanzelfsprekend geldt dit niet voor de beschikbare informatie die bekend is gemaakt via officiële publicaties, openbare gemeenteraad- en collegebesluiten. Ook zijn er gesprekken gehouden met marktpartijen en gebruikers van de recreatiewoningen. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag en wordt afgesloten met een conclusie.

2. Hoe gaan gemeenten in de regio Brabant beleidsmatig om met permanente bewoning op recreatieparken?

- Hebben de gemeenten allemaal te maken met permanente bewoning op de aanwezige recreatieparken?
- Welke bijzondere instrumenten zetten deze gemeenten in ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven?
- Zijn er nationale- dan wel internationale succesvoorbeelden te noemen van parken die permanent worden bewoond?

Om de praktijk te analyseren worden meervoudige casestudies op de manier zoals Flyvbjerg (2001) deze gehanteerd. Flyvbjerg verwijst bij de definitie van de Casestudy naar 'Dictionary of Sociology' van Abercrombie, Hill en Turner (1984):

74.

Definitie casestudy:

The detailed examination of a single example of a class of phenomena, a case study cannot provide reliable information about the broader class, but it may be useful in the preliminary stages of an investigation since it provides hypotheses, which may be tested systematically with a larger number of cases.

Bron: Abercrombie, Hill, & Turner, 1984, p. 34

Het uitvoeren van een casestudy staat bekend als arbeidsintensief (Swanborn, 1987, p. 332 – 335). Door middel van de resultaten van de vragenlijst wordt de bestudering van de cases vereenvoudigd en kan de informatie worden geverifieerd. Op basis van de informatie is het mogelijk om strategische beleidsopties te formuleren.

CASUSSELECTIE

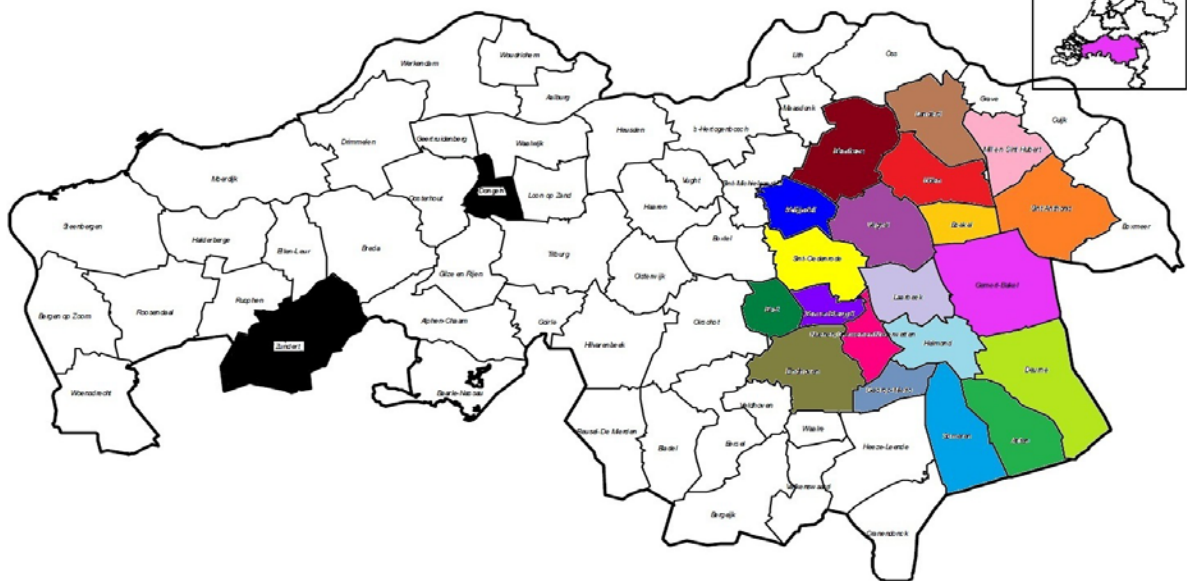
De omschrijving van de casusselectie wordt uitgewerkt in drie delen. Ten eerste wordt beschreven waarom de Peelregio Noord-Brabant het startpunt is. Vervolgens wordt het onderzoeksgebied beschreven. Daarbij komt naar voren op basis van welke criteria de gemeenten zijn geselecteerd.

GEMEENTEN IN PEELREGIO

Het buitengebied in de Peelregio is de laatste jaren aan veranderen onderhevig, wat doorwerkt op de ruimteclaims in het buitengebied. Steeds meer agrarische bedrijven ontplooiën recreatieve nevenactiviteiten of stoppen zelfs met de agrarische bedrijfsvoering.

SELECTIE CRITERIA GEMEENTEN EN RECREATIEPARKEN

Figuur 8.1: Peelregio



8.2 INFORMATIE OVER PERMANENTE BEWONING

 **Radboud Universiteit Nijmegen** 

Op 10 % van de recreatieparken komt veel permanente bewoning voor (20 tot 50%). Op 16,7% komt zelfs zeer veel permanente bewoning voor (50 tot 100%). Bij de laatste categorie is het primaire gebruik van het recreatiepark bewoning. Legalisatie naar een reguliere woonwijk kan daarbij een reële optie zijn indien het planologisch inpasbaar is, en financieel gedekt kan worden met de grondexploitatiewet. De recreatieparken die seizoensgebonden geopend zijn worden niet permanent bewoond (0 procent). Het gaat hierbij meer om de campings zonder recreatiewoningen en grote stacaravans (Vragenlijst, 2011).

Deze campings hebben soms wel te maken met het strijdig gebruiken door arbeidsmigranten van recreatie objecten in de zomermaanden. Op de recreatieparken die recreatiewoningen, chalets en grote stacaravans hebben, bepaalt een sterke bedrijfsmatige exploitatie met een verhuurorganisatie het succes van het recreatiepark. Periodieke sluiting werkt zeer goed en verlangt weinig tot geen handhavingcapaciteit. Van het bestempelen als vrijplaats wordt weinig gebruik gemaakt. Daarnaast dienen de administraties beter samen te werken. Er wordt daarnaast te veel ad hoc gewerkt en is het beleidsarrangement niet optimaal benut. Kortom bij elke gemeente zijn er veel aandachtspunten, die het beleidsarrangement om permanente bewoning te voorkomen moeten perfectioneren (Vragenlijst, 2011).

8.3 DEELCONCLUSIE BELEIDSARRANGEMENTEN

Het tweede gedeelte van de deelvraag gaat in op de deelvraag welke (wettelijke) beleidsinstrumenten gemeenten beschikbaar hebben op de recreatieparken ter voorkoming van permanente bewoning en of ze er actief gebruik van maken. Het totale arsenaal van instrumenten is uiteengezet in de voorgaande hoofdstukken. De belangrijkste constatering op het gebied van spelregels, hulpmiddelen, actoren en discoursen worden uiteengezet in deze paragraaf. Allereerst wordt het provinciaal beleid van de Provincie Noord-Brabant uiteengezet en hoe gemeenten hiermee om gaan.

Provinciaal beleid Verordening Ruimte Noord-Brabant

Doordat gemeenten gebonden zijn aan de Verordening Ruimte hoort het daarmee indirect tot het beleidsarrangement (Gedeputeerde Staten Noord-Brabant, 2011). De Verordening Ruimte gaat nog steeds in hoofdzaak uit van de Neo-moderniseringsdiscours. Eind jaren '70 zijn er diverse recreatieparken ontstaan in Brabant op plaatsen nabij de natuurgebieden, waar ze geen onevenredige hinder veroorzaakten voor de agrarische sector en de natuurwaarden. De recreatieparken dienden te voorzien in de recreatieve behoefte van de bewoners van de dicht stedelijke gebieden (Nota Ruimte, 2004). De recreatieparklocaties zijn dan ook zorgvuldig ruimtelijk gepland in het verleden. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de Verordening ruimte in algemene zin, maar ook op het gebied van recreatie hoofdzakelijk is gebaseerd op de neo-moderniseringsdiscours. Deze neo-moderniseringsdiscours gaat goed samen met de discours platteland als meervoudig ruimtegebruik, te meer recreatie en andere functies steeds meer hun intrede maken in het buitengebied. De hoofdgedachte gaat uit van zorgvuldig ruimtegebruik en herontwikkeling van vrijkomende agrarische bebouwing dan wel nevenfuncties naast de bestaande agrarische activiteiten. Voor de discours platteland als vestigingsruimte is weinig tot geen ruimte. Waarmee het onderdeel permanente bewoning van recreatiewoningen onder druk komt te staan. Te meer nu de provincie van mening is dat recreatiewoningen voor recreatie bestemd zijn en er alles aan gedaan moet worden om permanente bewoning te voorkomen (Gedeputeerde Staten Noord-Brabant, 2011). In het bijlagenboek in hoofdstuk 8 wordt de Verordening Ruimte verder beschreven in het kader van recreatie en het voorkomen van permanente bewoning in recreatieverblijven.

Het gemeentelijk beleid

De gemeenten zijn veelal gebonden om het landelijke en provinciale beleid door te vertalen in de bestemmingsplannen en het overige beleid.

De diverse landelijke nota's uit het verleden zijn bepalend geweest hoe het buitengebied er momenteel uit ziet. De neo-moderniseringsdiscours is dan ook goed terug te zien. Dit is logisch omdat het bestemmingsplan het enige burgers bindende ruimtelijke plan is. In uitzonderlijke gevallen bestaan er de inpassingsplannen en aanwijzingsbevoegdheden van de overige overheden indien ze van mening zijn dat de gemeente het beleid van andere overheden niet goed heeft gewaarborgd. Gaat een gemeente voorbij aan deze opdrachten vanuit het rijk en de provincie, dan kan men een aanwijzing verwachten in het kader van artikel 3.6 achtste lid Wro. Er is dus weinig ruimte voor een gemeente om in haar bestemmingsplan af te wijken van deze verordeningen, structuurvisies en nota's. Hierdoor zijn de recreatieparken in Noord-Brabant bijna allemaal in de landelijke gebieden aan de randen van de natuurgebieden op een middellange afstand van de grote stedelijke gebieden gesitueerd. Door de bestemmingsplannen in het onderzoeksgebied met elkaar te vergelijken is te constateren dat steeds meer functies in het buitengebied ontstaan, al dan niet als nevenfuncties. Recreatie is in Brabant daarvan een belangrijk voorbeeld. Deze gedachte gaat wel meer van een combinatie van de neo-moderniseringsdiscours naar de discours van een meervoudig ruimtegebruik van het platteland. Doordat de gemeenten en de provincie veelal het buitengebied niet als vestigingsruimte zien voor deze nieuwe functies zoals wonen en recreatiewoningen, is de discours van het platteland als vestigingsruimte niet op grote schaal aanwezig (Gedeputeerde Staten Noord-Brabant, 2011). Gemeenten leggen deze discours gedachte al dan niet op voordracht van de regels van de Verordening Ruimte dan ook zeer eng uit. Dit komt omdat ze het niet wenselijk vinden dat recreatiewoningen permanent worden bewoond. In de praktijk blijkt dat veel recreatiewoningen permanent worden bewoond. Gemeenten hebben dan ook handhavingsbeleid om hier tegen op te treden. Gemeenten die enkele jaren bezig zijn met deze handhavingsmaterie, weten ondertussen wel dat het niet zo eenvoudig is. Op papier klopt het vaak helemaal, al blijkt de uitvoering lastig. Er is dan ook een ernstige discrepantie tussen de papieren werkelijkheid (beleid en bestemmingsplannen) en de feitelijke werkelijkheid (praktijk).

77.

Het toelaten van steeds meer functies in het buitengebied, zoals recreatie, is te omschrijven als platteland als meervoudig ruimtegebruik discours. Doordat een groot aantal recreatiewoningen al jaren permanent bewoond worden zijn er ook enkele gemeenten die de recreatieparken willen bestemmen voor de bestemming wonen, dan wel speciale vormen van wonen. Nu de ruimtelijke afwegingskaders vanuit de provincie voor een recreatiewoning en een normale woning bijna hetzelfde zijn, zou je verwachten dat de provincie hierin mee zou gaan (Gedeputeerde Staten Noord-Brabant, 2011). Er geldt immers een soortgelijke zonering voor de kwetsbare functies wonen en recreatie. Ook zijn de wettelijke kaders omtrent de geurgevoeligheid van een gebouw hetzelfde. In de praktijk zien gemeenten en de provincie de wijze van benadering van een recreatiewoning toch wezenlijk anders dan een reguliere woning. Dit heeft te maken met het gegeven dat overheden veelal vast houden aan het feit dat de recreatieparken bedoeld en bestemd zijn voor de functie recreatie. Er is in het verleden een bewuste ruimtelijke keuze gemaakt op welke locatie een recreatiepark kon komen te liggen. Het omzetten van recreatiewoningen naar reguliere woningen (woonwijk) zou immers op papier een tekort aan recreatief nachtverblijf met zich meebrengen. Daarbij moet opgemerkt worden dat het puur op papier is, nu er zeer veel recreatiewoningen reeds permanent worden bewoond. Het aantal gevallen van permanente bewoning is naar verwachting veel groter dan dat men heeft geregistreerd bij de overheid. Onder voorwaarden kunnen er woningen worden toegevoegd in het buitengebied. Dit kan alleen als er een ruimtelijke kwaliteitsverbetering is. Dit is vaak alleen mogelijk op basis van de Ruimte voor Ruimte regeling. Voorbeelden zijn waarbij de Ruimte voor Ruimte regeling is toegepast bij herbestemming van recreatie naar woonfuncties zijn er nog niet. Ook van de toepassing van de grondexploitatie wet in het kader van herontwikkeling van recreatie naar wonen zijn geen voorbeelden. De gedachte dat burgers geheel zelf mogen beslissen wat ze met hun eigendom doen is er in Nederland niet.

Er wordt vanuit de overheid een strikte bestemming van het gewenste gebruik via de ruimtelijke ordening en het eigendomsrecht opgelegd. Het is een alternatieve institutionele gedachte die (nog) niet in de Nederlandse vocabulaire van de overheid voorkomt.

Constateringen in het onderzoeksgebied

Bij 100% van de gemeenten in het onderzoeksgebied is het bestemmingsplan er niet op ingericht dat recreatieparken permanent bewoond mogen worden. De bestemming recreatie wordt dan ook gezien als enige juiste. Een enkele gemeente (3,33%) heeft geen specifiek beleid vastgesteld en zijn van mening dat ze met het algemene handhavings en ruimtelijke beleid uit te voeren komen (Vragenlijst, 2011). Dit betreft de gemeente Deurne (Gesprek Groen, 2011). De meeste gemeenten hebben wel specifiek handhavingsbeleid vastgesteld (97,67%). De mate van zwaarte van de in te zetten hulpmiddelen is wel verschillend. 23,3% van de gemeenten zetten de beschikbare hulpmiddelen wel goed in, maar de optimale mix van beleidsarrangementen is bij geen enkele gemeente aangetroffen. 10% van de gemeenten zetten de beschikbare hulpmiddelen redelijk in. Het grootste gedeelte van de gemeente (43,3%) zetten de hulpmiddelen matig in. 13,3% zetten de hulpmiddelen zeer matig in en 10% slecht. Als we dit afzetten tegen de handhavingscapaciteit en prioriteitstelling van handhaving op permanente bewoning valt op dat het merendeel van de gemeenten (53,33%) geen capaciteit heeft om het vastgestelde beleid ook daadwerkelijk te handhaven. Daarbij is de groep permanente bewoners niet voldoende in kaart om daadkrachtig te kunnen optreden. In 10% van de gemeenten is handhaving in voorbereiding. Ook wordt er door een kleine groep (6,67%) gemeenten op ad hoc basis opgetreden. Handhaving op basis van het bestemmingsplan wordt veelal gedaan met last onder bestuursdwang en dwangsommen. Bij legalisatie verstekken alle gemeenten een persoonsgebonden beschikking en gaan ze nooit over tot een directe woonbestemming (Vragenlijst, 2011). In het bijlagenboek in hoofdstuk 9 is het handhavingsbeleid uiteengezet van de Gemeente Gemert-Bakel (Kramer, 2011 en MB4all, 2011).

78.

SPELREGELS

De VROM-Inspectie heeft zich afgelopen jaren ingezet om te bewerkstelligen dat gemeenten beleid vaststellen en kenbaar maken met betrekking tot permanente bewoning van recreatieverblijven (VROM, 2007). De bewoners kunnen zo kennisnemen van het beleid omtrent permanente bewoning van recreatieverblijven. Ze kunnen daarmee hun persoonlijke situatie toetsen aan het beleid en kunnen zo vaststellen of ze rechtmatig aanspraak kunnen doen op een al dan niet tijdelijke beschikking om permanent in een recreatiewoning te mogen verblijven (VROM, 2007). De VROM-inspectie controleert jaarlijks de stand van zaken omtrent het beleid inzake permanente bewoning en de uitvoering van dit beleid (Kamerstukken 2005-2006, 30300 XI, nr. 88). In het jaar 2003 had 83 procent van alle gemeenten in Nederland duidelijkheid gegeven over permanente bewoning van recreatiewoningen (VROM, 2007). Van het totaal aantal gemeenten hadden 84 gemeenten reeds bestaand beleid vastgesteld en hebben daardoor in het verleden al duidelijkheid gegeven aan de bewoners. Van alle in Nederland aanwezige gemeenten hadden 18 gemeenten nog geen beleid vastgesteld in het jaar 2007 en heeft men ook geen handhavingsvoornemen om permanente bewoning aan te pakken (VROM, 2007). De bewoners van recreatiewoningen in deze gemeenten wisten in het jaar 2007 dus nog niet waar ze aan toe waren. In het onderzoeksgebied hebben de gemeenten Boekel, Deurne, Uden en Schijndel geen specifiek beleid opgesteld (VROM, 2007). Deze gemeenten hebben wel algemeen beleid vastgesteld en opgenomen in het bestemmingsplan (ruimtelijkeplannen.nl). Deze gemeenten berusten in de regels van het bestemmingsplan, waarin permanente bewoning als strijdig gebruik is aangemerkt. Ook treden deze gemeenten op tegen strijdigheden met de gemeentelijke basis administratie. Deze gemeenten zien gezien problematiek en de ervaringen uit het verleden geen directe noodzaak om specifiek handhavingsbeleid vast te stellen.

Waar het onderzoek van de VROM-inspectie aan voorbij gaat, is de definiëring van bepaalde begrippen. Dit is nodig om eenduidige onderzoeksgegevens te verzamelen en de werkelijke problematiek in kaart te brengen. Als voorbeeld kan worden genoemd het aantal recreatiewoningen dat er aanwezig is per gemeente. In bijvoorbeeld de gemeenten Boekel, Uden, Schijndel en Deurne zijn in totaal 25 recreatiewoningen geregistreerd. Echter is het probleem van permanente bewoning in deze gemeenten veel groter dan dit onderzoek van de VROM-inspectie aangeeft. Dit probleem is gelegen in het feit dat naast de recreatiewoningen in deze gemeenten ook diverse (sta)caravans en chalets permanent worden bewoond. Dit blijkt mede uit het aantal inschrijvingen in het GBA op de diverse recreatieparken. Maar ook door feitelijke controles blijkt dat er ook veel niet ingeschrevenen woonachtig zijn in (sta-)caravans. Dit is in bijna elke gemeente het geval. Het lijkt er op dat naast het Rijk ook de diverse gemeenten het probleem van permanente bewoning op papier goed hebben willen wegschrijven. Ze trachten zo de problematiek daarmee te verkleinen. De papieren werkelijkheid komt dus niet overeen met de feitelijke werkelijkheid. VROM redeneert dat in een (sta)caravan niet gewoond kan worden omdat deze (sta)caravan niet voldoet aan het Bouwbesluit (VROM, 2007). Daarentegen is een recreatiewoning een bouwwerk in de zin van de Woningwet dat voldoet aan de technische eisen van het Bouwbesluit logiesfunctie en hiermee dus wel in aanmerking zou komen voor bewoning. Dit is natuurlijk een kromme gedachte, te meer nu blijkt uit dit onderzoek dat er ook gewoond wordt in (sta)caravans. Je zou dus verwachten dat in de handhavingsjurisprudentie alle handhavingszaken met betrekking tot permanente bewoning in (sta)caravans eenvoudig door gemeenten gewonnen zouden worden op dit criterium. Uit analyse van de uitspraken van de Raad van State blijkt echter dat er geen verschil is met de bewijslast van permanente bewoning in een recreatiewoning of sta(caravan) (Raadvanstate.nl). Het (strijdige) gebruik verschilt namelijk totaal niet en daarmee ook niet de bewijslast van dit strijdig gebruik. Dit criterium zou alleen maar spelen bij een eventuele legalisatie tot woonbestemming. Deze gedachte doortrekkend zou ook betekenen dat je dezelfde afweging zou moeten maken bij het verstrekken van een persoonsgebonden beschikking voor permanente bewoning. Dit heeft het ministerie van VROM zo bepaald. Hier kunnen toch enige problemen ontstaan in de feitelijke uitvoering van het beleid en de regels van het bestemmingsplan. De bestemmingsplanregels zien vaak op het gebruik zelf en niet zo zeer op het type bouwwerk waar het gebruik zich in voordoet. Het is zowel niet toegestaan om in een recreatiewoning als in een (sta)caravan te wonen. Hier dienen gemeenten beleidsmatig de aandacht op te vestigen. Bijvoorbeeld een toetsingskader ontwikkelen in het bestemmingsplan, waarin staat aangegeven onder welke voorwaarden er een beschikking wordt afgegeven. Of dit het algemene overgangsrecht aan de kant kan zetten is nog maar de vraag. Kortom het probleem rond permanente bewoning van recreatieverblijven is vele malen groter dan dat er nu bij VROM geregistreerd is. Met andere woorden: ook hier is de papieren werkelijkheid niet in overeenstemming met de feitelijke werkelijkheid. In het onderzoeksgebied rondom Gemert-Bakel hebben vanaf het jaar 2007 tot aan het jaar 2011 er geen grote verschillen voorgedaan in het wel of niet vaststellen van specifiek beleid in zake permanente bewoning (Gesprek Kramer, 2011). Alleen de gemeente Asten heeft haar beleid inhoudelijk gewijzigd (Gesprek, van Amersfoort, 2011). Het zijn ook nog steeds de gemeenten Boekel, Deurne, Uden, Schijndel die geen specifiek handhavingsbeleid opgesteld hebben inzake permanente bewoning (Vragenlijst, 2011). Deze gemeenten handhaven op basis van het reguliere handhavingsbeleid voor bestemmingsplan overtredingen. De gemeente Schijndel overweegt over het vaststellen van specifiek beleid (Gesprek, Waals 2011). Het merendeel van de gemeenten heeft het vastgestelde beleid van 2003 nog niet geactualiseerd. De gemeente Bernheze, Sint Anthonis, Landerd en Gemert-Bakel hebben aangegeven om het reeds vastgestelde beleid uit 2003 te evalueren en indien nodig te vernieuwen (Vragenlijst, 2011).

Wat opvalt is het grote aantal gemeenten die voor het jaar 2011 geen prioriteit heeft gegeven aan het handhaven op het thema permanente bewoning. Dit heeft diverse oorzaken variërend van er is geen sprake van permanente bewoning binnen de gemeente, we hebben alle bewoners al duidelijkheid gegeven middels een persoonsgebonden beschikking, we onderkennen het probleem maar weten niet waar we moeten beginnen, we hebben geen inschrijvingen in het GBA dus ook geen bewoners, we hebben niet inzichtelijk of het probleem nu speelt in de gemeente, we hebben met succes gehandhaafd, maar er zijn nu weer andere permanente bewoners bijgekomen, het opgestelde beleid blijkt toch niet tot het gewenste resultaat te zorgen tot aan we hebben geen capaciteit om het probleem aan te pakken (Vragenlijst, 2011). Wat bij bijna elke gemeente naar voren komt is dat men problemen heeft om de personele bezetting rond te krijgen voor dit handhavingsthema wegens het gebrek aan financiële middelen (Vragenlijst, 2011). Daarnaast erkennen veel gemeenten dat permanente bewoning zeer lastig en tijdsintensief is om te controleren en laat staan aan te tonen (Vragenlijst, 2011). Er spelen allerlei risico's dat permanente bewoning niet in voldoende mate kan worden aangetoond. Een belangrijke constatering kan in ieder geval worden gemaakt dat handhaving nu eenmaal niet heeft gezorgd voor het eindigen van de problematiek. Permanente bewoning vangt in de loop der tijd weer opnieuw aan.

Het is voor gemeenten dan ook makkelijk om te verschuilen achter de papieren werkelijkheid in plaats van de reële werkelijkheid te onderkennen. Mensen die eenmaal een persoonsgebonden beschikking hebben van onbepaalde tijd zijn tevreden met hun situatie. Bij deze doelgroep doet zich ook geen probleem voor zolang zij blijven wonen op het recreatiepark. Indien zij willen verhuizen ontstaan echter weer diverse problemen. Ze hebben veelal een hypotheek op de recreatiewoning gevestigd zodat doorstromen naar een reguliere woning vaak lastig is. Dit heeft te maken dat ze de recreatiewoning voor een niet reële marktwaarde hebben aangekocht. Men dacht immers een woning te kopen waar permanente bewoning geen probleem zou zijn (terwijl permanente bewoning natuurlijk niet mocht). Dit hadden ze door goede voorlichting van een makelaar kunnen weten. Maar ook sommige makelaars zijn daarbij niet vrijuit te gaan in de informatieplicht over de bestemming van het object. Op papier hebben ze aangegeven dat er een recreatieve bestemming zit op de recreatiewoning. Er wordt niet altijd met zoveel woorden actief geïnformeerd dat permanente bewoning is verboden. Voor deze doelgroep welke een recreatiewoning hebben aangeschaft valt het verkopen op de recreatieve markt veelal tegen qua opbrengst. Een recreatiewoning is beduidend minder waard dan een reguliere burgerwoning in het buitengebied (verhouding 1 op 5) (Jongen, 2011). Dit bemoeilijkt daarmee de doorstroombmogelijkheden naar de reguliere woningmarkt (Goed Wonen, 2011). Indien men toch verkoopt dan bestaat de kans dat iemand het koopt met het doel om er zelf permanent in te gaan wonen, dan wel te verhuren voor permanente bewoning. De problemen van handhaving herleven (Gesprek Kramer, 2011).

80.

Op het gebied van de GBA zijn alle gemeenten bekend met de wettelijke plicht om in te schrijven op het recreatie adres indien men zich wil inschrijven. De gemeenten Asten, Bernheze, Deurne, Geldrop-Mierlo hebben specifiek beleid inzake het inschrijven in het GBA (Gesprek Groen en Hendriks, 2011). De gemeente Asten schrijft alleen in als men een gedoogbeschikking heeft (Gesprek van Amersfoort, 2011). Men begeeft zich dan wel op glad ijs, men wijkt immers af van het geldende wettelijke kader.

De gemeente Bernheze vraagt een kopie van de huurovereenkomst, maar schrijft ook in als men aandringt dat deze niet vereist is bij een GBA inschrijving (Gesprek Hendriks, 2011). De gemeente Gemert-Bakel, Deurne en Landerd zijn terughoudend met inschrijven en geeft aan dat permanente bewoning niet is toegestaan (Gesprek Kramer, Pijnappels en Groen, 2011). Als de bewoner desondanks zich wil inschrijven werkt men mee.

Men stuurt dan tevens een intern bericht naar de afdeling die belast is met handhaving. Dit is eigenlijk bij elke gemeente ook wel de beleidslijn. De gemeente Geldrop-Mierlo schrijft niet in en neemt een weigeringsbesluit. Tegen dit weigeringsbesluit staan rechtsmiddelen open. Het ligt aan de inhoud van het bezwaar tegen dit weigeringsbesluit of men alsnog gaat inschrijven. Als men niets meer hoort dan wordt er wel met aandacht naar dit adres gekeken en gecontroleerd op feitelijke bewoning (Gesprek Burgman, 2011). De gemeenten in kwestie zijn zich ervan bewust dat er gevallen van permanente bewoning bestaan bij niet inschrijving in de GBA. Daarnaast geven veel gemeenten een brief mee waarin staat aangegeven dat men niet in een recreatiewoning mag wonen. Ook vragen enkele gemeenten een huurovereenkomst of andere gegevens. Dit kan handig zijn om de bewijsvoering rond te krijgen in de bestuurlijke handhaving.

HULPMIDDELEN

Binnen de gemeenten in het onderzoeksgebied worden bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten ingezet. Hierbij worden een last onder dwangsom of last onder bestuursdwang ingezet. Voor handhaving op permanente bewoning wordt alleen het instrument last onder dwangsom ingezet (Vragenlijst, 2011). Voor handhaving op bouwregelgeving wordt veelal bestuursdwang ingezet. Men loopt hierbij wel het risico dat de kosten niet kunnen worden verhaald op de huidige overtreder. Dit omdat veelal het bouwwerk door een ander (andere overtreder) is opgericht, welke nu niet meer in zijn macht heeft om de overtreding ongedaan te maken. Deze persoon is immers geen eigenaar meer. Van preventieve dwangsommen wordt geen gebruik gemaakt binnen de gemeenten in het onderzoeksgebied. Ook tegen het laten gebruiken van een recreatiewoning voor permanente bewoning is weinig tot geen handhaving gericht geweest bij de gemeenten in het onderzoeksgebied. Ook hebben gemeenten nog maar weinig tot geen ervaring met artikel 5.1 Medeplegen die sinds 1 juli 2009 de 4^e tranche van de Awb in werking is getreden (O. Claus, 2009). Ook tegen een niet bedrijfsmatige exploitatie of geen goede bedrijfsmatige exploitatie is nog niet opgetreden, terwijl juist daar de kansen liggen. Het is aan te raden om een campingbeheerder aansprakelijk te stellen en daarmee ook mede verantwoordelijk te maken voor het probleem van permanente bewoning.

81.

Het gezamenlijk optreden tegen permanente bewoning van de overheid met de campingbeheerder kan dan ook tot voordelen leiden zowel op het gebied van de financiën, maar ook met betrekking tot het inzichtelijk maken van het probleem en het verzamelen van bewijs. Juist nu de bewijslast zo moeilijk en lastig rond te krijgen is, hebben veel gemeenten geen actieve handhavingscapaciteit ingezet op permanente bewoning in het jaar 2011. Ook de personele bezetting en de afwezigheid van voldoende financiële middelen hebben sommige gemeenten in het onderzoeksgebied doen besluiten om de handhaving een lage prioriteit te geven. Daarnaast zijn er veel gemeenten die reeds enkele jaren al persoonsgebonden beschikkingen permanente bewoning hebben verstrekt en daarom weinig hoeven te handhaven. Dit betreft bijvoorbeeld de gemeente Gemert-Bakel, al heeft deze gemeente in het jaar 2011 gehandhaafd op de bouwregelgeving en ook op het gebied van permanente bewoning (Gesprek Kramer, 2011). De gemeente Boekel heeft maar één enkele beschikking verstrekt (Gesprek Hermans, 2011).

De gemeente Bernheze, Sint Anthonis, Landerd en Gemert-Bakel hebben het jaar 2011 gekozen om het probleem verder inzichtelijk te maken en nieuw beleid te formuleren voor de termijn 2011-2015 (Vragenlijst, 2011). Het is nog niet bekend of deze gemeenten de recreatie laten prevaleren of permanente bewoning gaan zien als functie op een recreatieparken welke onderdeel uitmaakt van de woonvisie van een gemeente. De politiek geeft in ieder geval aan dat hun gemeente bij uitstek de recreatie gemeente van Noord-Brabant is. De vraag die je dan moet stellen is waarom er toch zoveel permanente bewoners op de recreatieparken wonen.

De gemeente Asten heeft in 2011 nieuw beleid gemaakt, maar de uitvoering laat nog op zich wachten. Wat opvalt in het beleid van de gemeente Asten is dat ze een nieuwe peildatum hebben vastgesteld. Hierdoor wordt de groep permanente bewoners een stuk kleiner. Daarmee is de groep beter handhaafbaar en hoeft men minder handhavingscapaciteit in te zetten (Gesprek van Amersfoort, 2011).

Het merendeel van de gemeenten heeft geen actieve uitvoering gegeven aan de handhaving op het gebied van permanente bewoning. De gemeente Deurne heeft bijvoorbeeld permanente bewoning van arbeidsmigranten wel als thema aangemerkt en zien daar op toe. Ze hebben daarbij als argument de gevaarstelling en brand onveilige situaties die deze doelgroep met zich meebrengt door overbevolking. Voor het overige handhaven zij op ad hoc basis (Vragenlijst, 2011). Ook zijn er gemeenten die de papieren werkelijkheid van het GBA als leidraad aanhouden en daarmee de werkelijke permanente bewoners niet in het vizier hebben. Dit wordt ook als zodanig onderkend in het onderzoek van de VROM inspectie, al worden daar geen conclusies aan verbonden. Daarbij geven alle gemeenten aan dat inschrijving verplicht is en men ook inschrijft wanneer iemand zich komt melden. De gemeenten zijn dus goed op de hoogte van de wettelijke verplichtingen. Wel gaat men verschillend om met inschrijvingsverzoeken. De methode van de gemeente Asten valt zoals gezegd het meest op. Binnen de gemeente Asten schrijft men alleen in indien men in het bezit is van een persoonsgebonden beschikking. Hierdoor heeft men de laatste jaren minder personen ingeschreven in het GBA. Voor de overige gemeenten geldt dat er de laatste jaren geen toename is te constateren. Ook zijn er enkele gemeenten waar helemaal geen personen zijn ingeschreven in het GBA. Ze merken daarbij wel op dat dit niet betekent dat er zich geen permanente bewoning voor doet. De overige gemeenten geven aan te veronderstellen dat er ook gevallen zijn van permanente bewoning waarbij geen actuele inschrijvingen in het GBA aanwezig zijn. Veelal betreffen dit tijdelijke bewoners zoals arbeidsmigranten of mensen die de woning als tijdelijke noodhuisvesting gebruiken. Het betreft voornamelijk de doelgroep van korte huurders. Ook mensen in het grijze gebied van permanente bewoning hebben zich niet ingeschreven in het GBA. Dit betreffen voornamelijk jongeren en ouderen die elders een postadres hebben. Ze blijven zo uit het vizier van de gemeente. De gemeenten hebben ook niet voldoende financiële middelen en capaciteit om het dit inzichtelijk te maken. Daarnaast moet er goed worden bekeken of het handhaven geen doel op zich gaat worden, zonder te kijken naar de functionaliteit en haalbaarheid om van het recreatiepark weer een volwaardig recreatiepark te maken. Alle gemeenten hebben specifieke bestemmingsplanbepalingen, maar er is behoefte aan uniforme bestemmingsplan voorschriften waaraan een duidelijk en transparant handhavingsprogramma kan worden gekoppeld. Nu zijn er teveel regionale verschillen zijn, is er teveel ruis op het gebied van handhaving van de regels van het bestemmingsplan.

ACTOREN

De actorenanalyse geeft op basis van karakteristieken weer met welke soorten doelgroepen gemeenten te maken kunnen hebben. Het is zo inzichtelijk met welke problemen deze actoren te maken hebben en hoe hier het beste in ruimtelijke beleidsmatige zin kan worden omgesprongen. Op de recreatieparken binnen het onderzoeksgebied zijn geen noemenswaardige verhuisbewegingen te constateren. Ook is veelal niet bekend of er verhuisbewegingen binnen het park zijn. Het zijn voornamelijk de niet ingeschrevenen die snel en veel verhuizen. Dit betreffen voornamelijk de arbeidsmigranten en tijdelijke bewoners in verband met privéproblemen. Het actief handhaven op een recreatiepark kan wel een reden zijn om te gaan verhuizen. Op het recreatiepark de Kanthoeve zijn in de tijd dat er gehandhaafd is veel permanente bewoners die geen beschikking hadden vertrokken van het park. Hiervoor zijn veelal arbeidsmigranten teruggekeerd en geen recreanten. De huiseigenaren hebben juist ook deze doelgroep benaderd om hun onroerend goed te huren. Dit is veelal gebeurd via een uitzendbureau of rechtstreeks via het bedrijf waar deze arbeidsmigranten werkzaam zijn. Daarnaast schrijven veel personen zich niet in.

Dit betreffen voornamelijk de tijdelijke bewoners in het kader van noodhuisvesting en arbeidsmigranten (Gesprek, Kramer 2011). Deze doelgroep is flexibel qua huisvesting en kunnen ook makkelijk andere al dan niet tijdelijke woonruimte vinden. Jongeren en ouderen schrijven zich niet in, om zo op papier te kunnen voldoen aan het begrip recreant. Deze doelgroepen zijn door vele gemeenten dan ook niet feitelijk inzichtelijk. Deze doelgroep is goed op de hoogte van de wet- en regelgeving met betrekking tot permanente bewoning en neemt het risico van de pakkans vaak voor lief.

De gemeenten Gemert-Bakel en Asten zijn van mening dat recreatieparken ook kunnen dienen voor de opvang voor tijdelijke noodhuisvesting voor mensen met privéproblemen (Gesprek Kramer, 2011). Ook de gemeente Landerd wil huisvesting van sociale problemen en arbeidsmigranten in onderschikte aantallen toelaten (20%). De gemeente Schijndel en de gemeente Boekel zijn van mening dat dit moet kunnen als het maar voor een korte termijn is en eigenlijk even lang er aanwezig is als een normale recreant (Gesprek Hermans en Waals, 2011). De bewoner moet zich dan ook gedragen als “normale” recreant. De gemeente Bernheze is van mening dat dit moet worden opgevangen in de reguliere woningvoorraad, maar onderkent dat er wel personen met sociale problemen zijn gehuisvest op recreatieparken. Voor arbeidsmigranten zijn er in Bernheze wel voorzieningen aanwezig, desondanks wonen toch veel arbeidsmigranten op recreatieparken (Gesprek Hendriks, 2011). Beleidsmatig zijn ze van mening dat huisvesting op recreatieparken geen goede oplossing is, en dit de bestemming recreatie verstoort. De gemeente Geldrop Mierlo en Sint Oedenrode zien een recreatiepark in sommige gevallen wel als plaats waar sociale problemen tijdelijk kunnen worden opgevangen. Wel geven deze gemeenten aan dat arbeidsmigranten niet tot deze groep behoren. De gemeente Deurne ziet een recreatiepark alleen voor de functie recreatie en niet voor andere vormen van huisvesting. In de gemeente Someren volgt men dezelfde denkwijze als in de gemeente Deurne. Ze geven aan dat er geen permanente bewoning is op de recreatieparken binnen de gemeente (Gesprek Kuijken, 2011). De samenwerking met de recreatieparkeigenaar of beheerder die de visie van het voorkomen van permanente bewoning ook deelt is daarbij een vereiste (Gesprek Kuijken, 2011). Samenvattend kan er geconstateerd worden dat er verdeeldheid is tussen de gemeenten. Veel gemeenten zien recreatieparken dan ook tevens geschikt voor het huisvestingsprobleem van arbeidsmigranten op te vangen. Andere gemeenten zien voor dit gebruik geen ruimte op de recreatieparken. Ditzelfde geldt in mindere mate voor de huisvesting van sociale problemen.

83.

DISCOURS

De recreatieparken in het onderzoeksgebied liggen allemaal in het landelijke gebied nabij bos- en natuurgebieden (Vooronderzoek, 2011). De discours van het scheiden van functies uit het verleden is hier door nog duidelijk zichtbaar. Wel komen er in het buitengebied steeds meer functies bij. Het betreffen voornamelijk recreatieve (neven) functies. Dit heeft indirect te maken dat er steeds meer agrarische bedrijven verdwijnen. Dit is een landelijke tendens. De gemeenten in het onderzoeksgebied geven nog steeds aan behoefte te hebben aan een recreatiepark, en willen dan ook allemaal dat permanente bewoning verdwijnt op deze recreatieparken. Enkele gemeenten willen het recreatiepark wel hoofdzakelijk gebruiken voor recreatie, maar zien ook mogelijkheden voor tijdelijke noodhuisvesting van sociale gevallen en huisvesting van arbeidsmigranten (Vragenlijst, 2011). Duidelijk is dat deze functies elkaar bijten en veelal niet optimaal samen gaan. Het recreatiepark is na verloop van tijd, niet meer aantrekkelijk voor recreanten. Zeker niet als deze functies door elkaar op het recreatiepark aanwezig zijn en deze personen gebruik maken van dezelfde faciliteiten. De recreant wil weg uit zijn woonomgeving en wil recreëren. Bij een recreatiepark met permanente bewoning lijkt het voor de recreant dat hij aan het recreëren is in een reguliere woonwijk.

Bij veel gemeenten is de politiek nog zeer actief tegen permanente bewoning op recreatieparken en wil zich inzetten om er weer een recreatiepark van te maken, maar dezelfde politiek geeft aan geen financiële middelen beschikbaar te stellen om dit alles te reguleren. Er is immers geen financiële capaciteit en personele bezetting aanwezig om dit alles te realiseren. Daarnaast vinden de gemeenten recreatie allemaal zeer belangrijk en zien zij zonder enige reden haar gemeente als “de nummer 1 gemeente om te recreëren bij uitstek”. Ze houden daarbij geen rekening met de concurrentie van de gemeenten onderling, maar ook niet bij de concurrentie met andere vormen van recreatie. Daarnaast is men zich niet bewust van de lastige materie en moeilijke handhaafbaarheid. Het probleem van permanente bewoning werkelijk erkennen is lastig, de landelijke overheid is daarbij aanvoerder. Daarbij speelt nog de politieke gevoeligheid dat slecht gedrag van permanente bewoners in sommige gevallen beloond door dat de overheid zich neerlegt bij het gebruik en overgaat tot een positieve bestemming voor de functie wonen. Het nadenken over herontwikkeling en herbestemming is dan ook nu aan de orde. Te meer nu de gemeentelijke politiek met recreatie veel toeristenbelasting wil binnenhalen. Daarnaast zien zij recreanten financiële bestedingen doen bij de middenstand. Als dat een reden is om recreatieparken te behouden, dan kan dit worden tegengesproken doordat onderzoek heeft aangetoond dat een permanente bewoner meer geld binnenbrengt in de gemeentekas. Denk maar aan belastingen, heffingen maar ook het verdiende geld besteden zij binnen de gemeente. Ze maken daarnaast onderdeel uit van de sociale en maatschappelijke omgeving. Het is daarnaast ook onwenselijk dat een permanente bewoner als freerider van alle voorzieningen van de gemeente profiteert, maar daarvoor geen belasting voor hoeft te betalen zoals een reguliere burger. Net zoals een reguliere burger kan veelal een permanente bewoner van een recreatiewoning aanspraak op landelijke voorzieningen zoals huurtoeslag, zorgtoeslag of subsidies voor het laten aanbrengen van voorzieningen in de woning. Daarbij valt op te merken dat deze regelingen en stelsels vaak afzonderlijk van de planologische bestemming elkaar doorkruisen. Met andere woorden in sommige gevallen ontvangt men wel huursubsidie, huurtoeslag en heeft men subsidies ontvangen voor het aanpassen van de woning in het kader van zorgvoorzieningen, terwijl de recreatiewoning geen woonbestemming heeft. Met het hanteren van de papieren werkelijkheid en niet de feitelijke problemen rond permanente bewoning te erkennen, ontstaan er op papier weer recreatieparken. De werkelijkheid is echter anders.

8.4 RECREATIEPARK NAAR WOONWIJK: RECREATIEPARK OEKELSBOS TE ZUNDERT

Zie ruimtelijkeplannen.nl op het adres Oekelsbos te Rijsbergen. De voormalige recreatiewoningen zijn nu bestemd voor de functie wonen, woonbos binnen het bestemmingsplan Buitengebied (Zundert, 2010). Gezien de unieke voorgeschiedenis en de specifieke omstandigheden van het park en na een jarenlang proces van afstemming, is door de provincie besloten om mee te werken aan initiatief. Op het gebied waren de bestemmingsplannen “Buitengebied Zundert 1997” en bestemmingsplan “Buitengebied Rijsbergen” uit 1977 van toepassing. Het plan om de woningen te legaliseren naar burgerwoningen is in afwijking van het provinciale streekplan en het gemeentelijke bestemmingsplan ter plaatse. Voorafgaand aan het in procedure brengen heeft er een zeer uitgebreide afstemming tussen betrokken partijen plaatsgevonden, waaronder Minister Dekker van VROM. Het bestemmingsplan “Oekelsbos” in Zundert is door de provincie gedeeltelijk goedgekeurd. De 52 reeds langdurig permanent bewoonde vakantiehuizen en de enige twee niet permanent bewoonde bosbungalows hebben in het plan een woonbestemming gekregen. De legalisering is onder strikte voorwaarden in de vorm van natuurcompensatie voor het herstel van natuurwaarden. De provincie, de gemeente en de huiseigenaren in het Oekelsbos hebben samen geld gestort in een provinciaal compensatiefonds. Met het fonds wordt de schade vergoed die bewoning toebrengt aan het Rijsbergense bosgebied, onderdeel van de beschermde ecologische hoofdstructuur.

Ook worden met het geld nieuwe natuurgronden aangekocht. De provincie heeft gezorgd voor de inrichting en het beheer van de gronden. Na het bestemmen tot woonbos was men er volgens de gemeente nog niet. De personen moesten nog wennen aan het feit dat ze meer belasting moeten gaan betalen en niet meer kunnen leven als vrijstaat op een recreatiepark (Zundert, 2011).

8.5 RECREATIEPARK NAAR WOONWIJK: RECREATIEPARK DE DONGE TE DONGEN

Zie het adres Vierbundersweg 165 te Dongen op ruimtelijkeplannen.nl. De voormalige recreatiewoningen zijn nu bestemd voor de functie wonen binnen het bestemmingsplan Buitengebied (Dongen, 2010). Aan de Vierbundersweg 165 in Dongen lag een kleinschalig recreatiepark genaamd "De Donge" zoals opgericht in 1961 met 24 voormalige recreatiewoningen. In het bestemmingsplan Buitengebied Dongen dat op 11 februari 1982 is vastgesteld had het terrein de bestemming Verblijfsrecreatie. Bij besluit van 5 januari 1988 hebben Gedeputeerde Staten van Noord- Brabant op grond van de toen geldende Kampeerwet een vergunning afgegeven voor maximaal 25 kampeerplaatsen / onderkomens en opnamecapaciteit van 150 personen. Niet lang nadat deze vergunning was verleend, zijn de bungalows met de bijbehorende ondergrond geleidelijk aan verkocht aan individuele particulieren. Bij brief van 28 december 1989 liet de gemeente aan de Vereniging van Eigenaren expliciet weten dat tegen permanente bewoning handhavend zou worden opgetreden en dat illegale bouwsels moesten worden verwijderd. De ontwikkeling die eind jaren tachtig in gang is gezet met de opdeling van het terrein in individuele kavels, heeft in de jaren daarna zijn vervolg gekregen. De recreatiewoningen zijn geschikt gemaakt voor permanente bewoning en zijn ook als zodanig in gebruik genomen. De gemeente heeft geen handhavingsactiviteiten verricht. In het bestemmingsplan Dongen Buitengebied van 2 juni 1998 heeft het terrein de bestemming Verblijfsrecreatie RV met de subbestemming zomerhuizen gekregen. Alle bungalows hebben een bebouwingsvlak op maat gekregen. Gedeputeerde Staten hebben bij hun besluit van 2 juni 1998 goedkeuring onthouden aan het gehele artikel 22 waarin de bestemming Verblijfsrecreatie is geregeld. Het argument hiervoor was dat de voorschriften geen verbod bevatten op permanente bewoning. Er is geen herzieningsplan ex artikel 30 WRO vastgesteld zodat er sindsdien sprake is van een bestemming zonder voorschriften. Permanente bewoning op alle 24 kavels is blijven voortbestaan. Bij besluit van 17 maart 1999 heeft het college van burgemeester en wethouders van Dongen de Vereniging van Eigenaren een brief verzonden met daarin het standpunt verwoord over: individuele huisnummers in de vorm van subnummers (Vierbundersweg 165- 03 e.v.), het ophalen van huisvuil, aanleg waterleiding, riolering en centraal antennesysteem en de aanleg van verlichting. Op 22 augustus 2000 heeft het college van burgemeester en wethouders het principebesluit genomen om de woningen te behandelen als "normale" woningen, maar pas tot legalisering over te gaan als het provinciale beleid daartoe ruimte biedt. De volgende afspraken zijn gemaakt:

1. permanente bewoning pas legaliseren als het provinciale beleid hiervoor ruimte biedt;
2. voorzieningenniveau moet gelijk zijn als bij reguliere woning, de vereniging moet hiervoor zorgen en ook de kosten dragen zoals vastgelegd in een exploitatieovereenkomst.

Bovenstaande afspraken zijn in de jaren daarna uitgevoerd waarbij steeds sprake is geweest van overleg tussen de gemeente en de Vereniging van Eigenaren. Door de jaren heen zijn er verzoeken ingediend om handhavend op te treden tegen de permanente bewoning. Bij brief van 19 juni 2002 heeft de regionaal inspecteur VROM- Inspectie Regio Zuid een dergelijk verzoek ingediend. Burgemeester en wethouders hebben dit verzoek niet ingewilligd. Ze hebben in de reactie aangegeven om tot legalisatie over te gaan. In juni 2004 heeft het college van burgemeester en wethouders de vragenlijst geretourneerd die de gemeentebesturen naar aanleiding van deze en volgende brieven van de Minister moesten invullen. Hierin is aangegeven dat de gemeente Dongen de permanente bewoning op het bungalowpark wenste te legaliseren.

Bij brief van 30 december 2004 is dit standpunt met een korte toelichting bevestigd aan de VROM Inspectie Regio Zuid en aan het college van Gedeputeerde Staten. In de raadsvergadering van 19 mei 2005 heeft de gemeenteraad van Dongen besloten om in te stemmen met het voornemen van burgemeester en wethouders om bij de voorbereiding van de komende integrale herziening van het bestemmingsplan Buitengebied het legaliseren van de permanente bewoning van de recreatiewoningen op het bungalowpark De Donge als uitgangspunt te nemen en daartoe de nodige stappen te ondernemen. Ondanks de al jarenlang bestaande feitelijke situatie van bebouwing en verharding is het perceel opgenomen in de Ecologische Hoofdstructuur. De actuele waarden rechtvaardigen dit al lang niet meer. Gedeputeerde Staten hebben bij besluit van 5 juli 2005 de aanduiding "bos" verwijderd van de natuurdoeltypenkaart en van de kaart inrichtingssubsidie basis- en pluspakketten. Ook is de aanduiding GHS van de kaart verwijderd. Op deze manier is legalisatie mogelijk gemaakt. De locatie heeft in 2007 de bestemming Wonen gekregen. Sinds 2007 er sprake van een kleinschalige woonwijk die beschikt over alle noodzakelijke voorzieningen.

8.5 ONDERZOEK RECREATIEPARK NAAR WOONWIJK: RECREATIEPARK STILLE WILLE OIRSCHOT

In de gemeente Oirschot loopt er momenteel een onderzoek naar de mogelijkheden om een groot recreatiepark dat al vele jaren te maken heeft met permanente bewoning om te zetten naar een woonwijk (Oirschot, 2006). Het betreft het recreatiepark Stille Wille. Het ruimtelijk bureau Tauw is belast met het onderzoek naar de haalbaarheid. Dit is echter nog in de onderzoeksfase (Tauw, 2011). Het recreatiepark is momenteel gepresenteerd als Landgoed (www.stillewille.nl).

8.6 HET DEENS MODEL

Het Deens model geeft aan iedere oudere het recht om permanent in een recreatiewoning te gaan wonen. Het is dus geen generaal pardon. Het is dan ook wettelijk verankerd dat iemand van 67 jaar of ouder, of ouder is dan 60 jaar en pensioen gerechtigd is, in een recreatiewoning mag wonen als men deze recreatiewoning tenminste 8 jaar in bezit heeft. Het is dus een persoonsgebonden recht wat daarnaast ook object gebonden is. Het vervalt bijvoorbeeld bij verhuizing en het is niet uitwisselbaar met uitzondering bij overlijden aan de echtgenoot of echtgenote, samenwonende partner of persoon met wie men een duurzaam huishouden heeft gevoerd. Het verschil met het Nederlandse beleid is dat het beleid in Denemarken een gecentraliseerd beleid is en dat de pensioenregeling in Nederland verschilt met deze in Nederland. In Nederland is het beleid inzake permanente bewoning gedecentraliseerd tot de gemeente als het bevoegde orgaan. Daarnaast is in Denemarken het recreatiesizoen wettelijk vastgelegd van 1 oktober tot 31 maart. Het is in Denemarken niet toegestaan een recreatiewoning te gebruiken voor recreatieovernachting, tenzij het gemeentebestuur een ontheffing voor overnachting heeft verleend.

Een soortgelijk beleid wat speciaal gericht is op ouderen is in Nederland bij brief van 29 november 2005 (Kamerstukken II, 2005-2006, 30 300 XI, nr. 69) aangeboden. Al snel bleek dat de Tweede Kamer hier niet open voor stond. Het verbod op permanente bewoning van een recreatieverblijf is niet in strijd met het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM). Dit heeft de Raad van State uitgemaakt in de uitspraak ABRS 22 juni 2005, 200500544/1. Ten aanzien van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM overweegt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State, dat dit verbod niet strijdig is met het EVRM.

“Voor zover de in de bestemmingsregeling neergelegde beperkingen van het gebruik van de recreatiewoning al zijn aan te merken als aantasting van het recht op ongestoord genot van het eigendom als bedoeld in artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM, biedt deze EVRM-bepaling de mogelijkheid om in het algemeen belang het gebruik van eigendom te reguleren. De ter plaatse geldende bestemmingsplanregeling tot beperking van het gebruik van de woning voor recreatieve doeleinden, is een zodanige regulering.

Van schending van artikel 1 van het eerste protocol bij het EVRM is dan ook geen sprake. Ten aanzien van artikel 6 van het EVRM overweegt de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat het opleggen van een last onder dwangsom niet is te beschouwen als een "criminal charge" in de zin van artikel 6 van het EVRM, nu het besluit niet is gericht op een verdergaande benadeling dan die welke voortvloeit uit de juiste toepassing van bij of krachtens de wet gestelde voorschriften, en niet is gericht op leedtoevoeging."

In Nederland wilde de regering geen dergelijke regeling. Nu dat het wetsvoorstel Vergunning onrechtmatige bewoning is ingetrokken, kan er op lokaal niveau door gemeenten eigen beleid worden gemaakt met betrekking tot het herbestemming tot woonwijk dan wel op andere gronden beleid ontwikkelingen om persoonsgebonden beschikkingen af te geven.

8.7 CONCLUSIE

De gemeenten met een recreatiepark binnen de gemeentegrenzen, hebben allemaal te maken in meer of mindere mate met het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven. Enkele gemeenten hebben geen last van permanente bewoning, maar het merendeel van de gemeenten heeft wel te maken met permanente bewoning. De gemeenten hebben in ieder geval beleid beschikbaar om permanente bewoning aan te pakken. Een enkele gemeente heeft geen specifiek beleid, maar het merendeel heeft wel specifiek beleid opgesteld al dan niet onder dwang van de VROM inspectie.

Bij handhaving worden de instrumenten last onder dwangsom of last onder bestuursdwang ingezet. Voor handhaving op permanente bewoning wordt alleen het instrument last onder dwangsom ingezet. Voor handhaving op bouwregelgeving wordt veelal bestuursdwang ingezet. Daarnaast zijn de volgende bijzondere dan wel afwijkende handhavingsinstrumenten ingezet:

87.

- Periodieke sluiting: Het recreatiepark is alleen het recreatiesezoen geopend (Somerén);
- De gemeenten Asten, Bernheze, Geldrop-Mierlo hebben specifiek beleid inzake het inschrijven in het GBA. De gemeente Asten schrijft alleen in als men in het bezit is van een gedoogbeschikking.
- De gemeente Bernheze vraagt een kopie van de huurovereenkomst, maar schrijft ook in als men aandringt dat deze niet vereist is bij een GBA inschrijving.
- De gemeente Geldrop-Mierlo schrijft niet in op recreatieparken en neemt een weigeringsbesluit. Tegen dit weigeringsbesluit GBA staan rechtsmiddelen open. Het ligt aan de inhoud van het bezwaar tegen dit weigeringsbesluit of men alsnog gaat inschrijven. Deze gemeenten begeven zich op glad ijs, men wijkt immers af van het geldende wettelijke kader. De overige gemeenten informeren over de strijdige situatie van permanente bewoning met het bestemmingsplan, maar schrijven conform de wettelijke verplichting in. In alle gevallen gaat er een seintje richting de afdeling die belast is met handhaving.
- Bij legalisatie verstekken alle gemeenten een persoonsgebonden beschikking en gaan ze nooit over tot een directe woonbestemming. Persoonsgebonden overgangsrecht is bij geen gemeenten vastgelegd in het bestemmingsplan.
- De gemeente Deurne en Geldrop-Mierlo heeft naast de bestuursrechtelijke middelen contact gezocht met de campingbeheerder. Ze treden gezamenlijk op en helpen elkaar met de informatievoorziening. Ook helpen ze elkaar om bewijslast te verzamelen. De campingbeheerder van dit landelijke keten doet er alles aan om permanente bewoning te voorkomen en oude gevallen probeert op te lossen. Dit betreft het landelijke keten De Roompot vakantieparken. Met doet dit op vrijwillige basis en dus niet via de bedrijfsmatige exploitatie die bijvoorbeeld in een bestemmingsplan kan worden vereist. Het sluiten van een overeenkomst bedrijfsmatige exploitatie biedt nog extra zekerheden.

- Hiermee voorkomt de campingbeheerder dat hij wordt gezien als medepleger van permanente bewoning. De gemeente heeft zijn handhavingspartner gevonden en kan met minder financiële en personele middelen toch het gewenste resultaat bereiken.
- Andere gemeenten zoeken momenteel naar formele neven bestemmingen om met vergunningen of ontheffingen op basis van beleid strijdig gebruik al dan niet tijdelijk te reguleren. Te denken is huisvesting voor privé problemen en arbeidsmigranten. De gemeente Asten loopt hiermee voor op. Andere gemeenten verzetten zich juist tegen elke vorm van nevenfuncties zoals de gemeente Deurne en Geldrop-Mierlo. Gemert-Bakel is momenteel aan het bekijken of herbestemming naar andere vormen van wonen en huisvesting tot de mogelijkheden behoort. Ook in de gemeente Boekel overweegt men in het kader van zorg recreatie een geschikte herbestemming te vinden voor het overschot aan recreatiewoningen.

Wat opvalt is het grote aantal gemeenten in het jaar 2011 geen prioriteit heeft gegeven aan het handhaven op het thema permanente bewoning. Men zal andere vormen van controle en handhaving moeten gaan overwegen en samen gaan werken met marktpartijen zoals de campingbeheerders.

De volgende nationale- dan wel internationale succesvoorbeelden zijn te noemen met betrekking tot parken die permanent worden bewoond:

- Op het voormalige recreatiepark De Donge te Dongen hebben 24 voormalige recreatiewoningen die al sinds jaren permanent zijn bewoond in 2007 een woonbestemming gekregen. Er is sprake van een kleine woonwijk die beschikt over alle noodzakelijk voorzieningen.
- Op het voormalige recreatiepark Oekelsbos te Zundert zijn de 52 reeds langdurig permanent bewoonde vakantiehuizen en de enige twee niet permanent bewoonde bosbungalows bestemd als woonbos.
- Internationaal gezien is het Deens model opmerkelijk in vergelijking de manier van benadering in Nederland. Het Deens model geeft aan iedere oudere het recht om permanent in een recreatiewoning te wonen. Het is in Denemarken wettelijk verankerd dat iemand van 67 jaar of ouder, of ouder is dan 60 jaar en pensioen gerechtigd is, in een recreatiewoning mag wonen als men deze recreatiewoning tenminste 8 jaar in bezit heeft.

HOOFDSTUK 9

HET VOORKOMEN VAN PERMANENTE BEWONING

9.1 ALGEMEEN

In hoofdstuk 3 tot en met hoofdstuk 7 is het huidige beleidsarrangement omschreven, waarbij in hoofdstuk 8 de belangrijkste constatering is opgenomen van de gemeenten in het onderzoeksgebied. Hierbij is geconstateerd dat het voorkomen van permanente bewoning voornamelijk een overheids aangelegenheid betreft, waarbij de handhaving rust bij de gemeentelijke overheid. De rijksoverheid en provincie geven de gemeente instrumenten om het probleem op te lossen. Dit is vooral een hiërarchische benadering vanuit de Government gedachte. In dit hoofdstuk worden andere vormen van benadering van het centrale probleem nader uiteengezet. Dit hoofdstuk geeft antwoord op de volgende deelvraag en wordt afgesloten met een conclusie.

1. Kan permanente bewoning van recreatiewoningen worden voorkomen door de gemeentelijke overheid?

- Biedt de theorie van de beleidsarrangementen benadering, die uitgaat van een complex van netwerk-sturing door diverse actoren aanknopingspunten bij de evaluatie van de huidige praktijk alsmede voor suggesties ter verbetering van de hiërarchische overheidsbenadering die jarenlang is gekozen door de overheid? (Hoofdstuk 9)

9.2 HUIDIGE BENADERING

89.

De hiërarchische manier van sturing van de overheid valt onder de noemer instrumentele benadering. Deze stroming berust zich voornamelijk op instrumenten, aangestuurd door de overheid via wet- en regelgeving op diverse overheidslagen. De instrumentele benadering gaat uit van “Government” waarbij de overheid mono centrisch de samenleving bestuurt. De instrumentele benadering benadert het beleidsproces vanuit rationaliteit, ordenheid en beheersbaarheid. Beleid wordt in deze stroming gedefinieerd als het behalen van vooraf gestelde doelen met bepaalde middelen in een bepaalde volgorde (Driessen en Leroy 2007, p. 131). In de ruimtelijke ordening is daarmee voor de bestemming recreatie bepaald dat deze niet voor permanente bewoning geschikt is en alleen voor recreatiedoeleinden gebruikt mag worden. Wonen dient plaats te vinden in woningen met de bestemming woondoeleinden.

Bij een hiërarchische manier van sturing is het beleid is onderhevig aan een vaste cyclus, waarbinnen telkens verschillende instrumenten c.q. hulpmiddelen ingezet kunnen worden. Wet- en regelgeving die vanuit de overheid worden opgelegd zijn zeer belangrijk en dominant aanwezig. De Wet ruimtelijke ordening is in de ruimtelijke ordening zeer dominant aanwezig en geeft precies aan hoe je een object of grondgebied moet gebruiken indien je dit recht wilt benutten (Van Buuren, 2010). Dit betreffen dan ook gebruiksregels van het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan is het enige burgers direct bindende ruimtelijke plan (Van Buuren, 2010). Naast de gebruiksregels zijn er nog bouwregels gekoppeld aan de bestemmingen. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht regelt hierbij de vergunningsplicht voor gebruik, bouwen, aanleggen en dergelijke te reguleren. Gebruik wat direct door het bestemmingsplan is toegelaten heeft men van te voren bepaald en is dus toegestaan. Dit betreffen dan ook vergunningsvrije activiteiten. De overheid heeft bij het analyseren van overheidsbeleid een centrale rol, mede door het sturingsvermogen van de overheid (Arts, 2001). Binnen deze benadering ligt de nadruk op de effectiviteit (doeltreffendheid) en efficiëntie (doelmatigheid) van het beleid (Driessen en Leroy, 2007, p. 132).

De wetenschappelijke kritiek op de instrumentele benadering is dat deze benadering altijd op zoek is naar bevredigende oplossingen in plaats van de optimale oplossing (Driessen en Leroy, 2007, p. 131 e.v.). Als de burger zich niet houdt aan het bestemmingsplan, dan kan de overheid met bestuursrechtelijke middelen optreden. Men tracht met handhaving normconform gedrag na te streven. Uit ervaring is gebleken dat voor bepaalde categorieën overtredingen lastig te constateren is en te bewijzen. Permanente bewoning van recreatieverblijven is daar een voorbeeld van. Het is wel te bewijzen, maar dan moet er een zeer sluitend geheel van bewijsstukken zijn over een langere termijn. Om dit te bewerkstelligen dient de gemeentelijke overheid te beschikken over veel financiële middelen en personele capaciteit welke vaak niet in verhouding staat tot het doel wat de gemeente wil bereiken. Daarnaast heeft de instrumentele benadering te weinig aandacht voor de politieke aspecten van het beleid. Door de jurisprudentie van de afgelopen jaren heen is gebleken dat er met succes handhavend opgetreden kan worden op basis van deze hiërarchische manier van overheidssturing (Raad van State, 2011). Toch zijn er veel zaken verloren gegaan door diverse omstandigheden dat de bewijslast niet voldoende of niet sluitend werd geacht. Ook blijkt dat veel gemeenten in de ontkenningfase zitten of geen handhaving capaciteit meer inzetten om permanente bewoning te gaan controleren. Andere vormen van het benaderen van het probleem zijn dan ook meer dan welkom. De beleidsarrangementen benadering wordt ingezet om te kijken of deze benadering naast de hiërarchische manier van overheidssturing het probleem kunnen voorkomen. Het beleid ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven richt zich op het behalen van resultaten middels effectieve hulpmiddelen zoals handhaving gebaseerd op strak ingerichte wet- en regelgeving (Wro, Wabo, Wgbp). In de gehele parlementaire geschiedenis van de diverse wetsvoorstellen is deze stroming dan ook duidelijk zichtbaar. Ondanks de vele kanttekeningen die zijn geplaatst bij de huidige manier van overheidssturing die naar voren komen bij het voorkomen van permanente bewoning, blijft de wetgever in nieuwe wetsvoorstellen het probleem benaderen vanuit de hiërarchische benadering met handhaving van wet- en regelgeving.

9.3 NIEUWE BENADERING

9.3.1 NETWERKSTURING

Nu is gebleken door de uitspraken van de Raad van State dat het probleem van permanente bewoning via de huidige hiërarchische benadering is op te lossen, maar veel gemeenten niet de juiste mix van instrumenten en handelingen beschikbaar hebben is het niet noodzakelijk en wenselijk om geheel afstand te doen van de deze hiërarchische benadering van overheidssturing. Het probleem benaderen met een pure vorm van Governance is niet wenselijk omdat we te maken hebben met burgerlijke ongehoorzaamheid en te grote financiële en ruimtelijke belangen. Wel is een kleine verschuiving naar van de Government benadering naar de Governance benadering mogelijk. De hiërarchische benadering waarbij de overheid via wet- en regelgeving het probleem wil sturen laat voldoende ruimte over om met andere aanvullende middelen het probleem aan te pakken. Dit is ook gebleken uit de diverse conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. Gezien de eigenschappen van de beleidsarrangementen benadering moet deze manier van sturing in staat zijn om een juiste set van instrumenten naast het bestaande beleidskader te formuleren. Een ander uiterste van sturing is de reflexieve benadering. Door deze benadering aan te halen worden de verschillen inzichtelijk.

In de reflexieve benadering gaat men uit van "Governance" als netwerk. Sturing gaat via diverse actoren: overheid, marktpartijen en maatschappelijke organisaties (Driessen en Leroy, 2007, p 160). De reflexieve benadering gaat uit van een bevragende en confronterende analyse en beheersing van het beleidsproces (Arts, 2001, p. 4).

De reflexieve benadering relateert het sturingsoptimisme op basis van de weerbaarheid en complexiteit van de werkelijkheid. De reflexieve benadering staat meer open voor maatschappelijke invloeden die het beleid kunnen beïnvloeden (Arts, 2001). Bij deze benadering worden ook de onzekerheden en risico's rondom beleidsvraagstukken en veranderlijke probleemdefinities meegewogen. Daarnaast gelooft men niet zonder meer in het vermogen dat beleidsinstrumenten eenvoudig de maatschappij kunnen beïnvloeden. Ze zien het beleidsproces als een chaotisch proces wat niet kan worden vastgelegd in een fasemodel zoals bij de instrumentele benadering (Arts, 2001). De instrumentele benadering en de reflexieve benadering zijn schematisch weergegeven in tabel 2.1.

Tabel 2.1: Instrumentele benadering vs Reflexieve benadering

Instrumentele benadering	Reflexieve benadering
Doelen, middelen, tijdschema's	Onzekerheden, risico's, flexibel
Instrumenten	Complexe veranderingsstrategieën
Centrale rol overheid	Netwerksturing
Beleidsfasen	Ongeordend of minder geordend proces
Sturingsoptimisme	Sturingsrelativisme

Bron: Arts, 2001

91.

Zoals in het theoretisch kader in hoofdstuk 2 is aangegeven is de beleidsarrangementen benadering niet één op één is in te delen in een van beide categorieën. De beleidsarrangementen benadering gaat uit van het principe dat de maatschappij en de daaraan klevende werkelijkheid niet alleen kan worden beïnvloed door (overheids)ingrijpen door het inzetten van verschillende instrumenten en hulpmiddelen. Met alleen wet- en regelgeving komt men er niet. De empirie is daarvoor te groot en vooral te complex (Arts, 2001). Het uitgangspunt van dit onderzoek is dat door het inzetten van (gerichte) beleidsinterventies (anders dan vanuit een hiërarchische sturing, maar wel aanvullend op de hiërarchische sturing) de maatschappij met al haar beleidsvraagstukken omtrent permanente bewoning van recreatieverblijven kan worden veranderd. Binnen het bestaande beleidsarrangement is getracht een fine-tuning door te voeren om zo permanente bewoning op recreatieparken te voorkomen. Dit is slechts een fine-tuning waar op basis van de gemeente in succes handhavend kan optreden, zonder aanspraak te maken op grote financiële middelen en handhavingscapaciteit. Hiervoor is gekozen omdat bij elke gemeente in het onderzoeksgebied de financiële uitvoerbaarheid te kort schoot en niet overeenstemde met de politieke wens om handhavend op te treden. De beleidsarrangementen benadering heeft hier voor voldoende aanvullende kwaliteiten. Achtereenvolgens worden de volgende beleidsinterventies behandeld:

1. Organisatorische interventies;
2. Juridische beleidsinterventies;
3. Communicatieve interventies;
4. Economische/ financiële interventies.

9.3.2 Organisatorische interventies

Hieronder valt de setting en organisatie technische sturing van het geheel van handelingen en acties rondom actoren om het geheel beter laten te verlopen (Voogd, 2010). Vormen van samenwerking vallen hierbij onder de beleidsarrangementen benadering. De strenge klassieke top down benadering valt onder de hiërarchische benadering. Voorbeelden zijn bedrijfsmatige exploitatie, samenwerking overheid en beheerder. Een belangrijk vereiste van de beleidsarrangementen benadering is het betrekken van het netwerk van actoren.

Voor wat betreft het bestemmingsplan wordt dit bereikt door standaard planvoorschriften die een langer verblijf dan twee maanden in een recreatiewoning voor een aaneengesloten periode verbieden. De campingbeheerder krijgt hierbij een centrale rol toebedeeld en heeft veelvuldig contact met de gemeente. Daarbij wordt de bedrijfsmatige exploitatie vereist. Met het opnemen van het verplicht bijhouden van een digitaal nachtregister, in relatie tot het uitbreiden van het strijdig gebruik met bepalingen die ook het strijdig laten gebruiken strafbaar stellen wordt de handhaving gemeenschappelijk met de campingbeheerder. Hiermee wordt het eigendomsrecht niet onevenredig beperkt omdat we met deze termijn overeenkomen met de bedoeling van het object van een recreatiewoning. Een recreatiewoning heeft immers de bestemming recreatie. Door het invoeren van een preventieve dwangsom bij zowel de campingbeheerder als de bewoner zelf, is de gemeente in staat om met weinig handhavingscapaciteit de strijdigheid te constateren en daar tegen handhavend op te treden. Men kijkt immers in het digitale aangeleverde nachtregister en controleren op het park. Indien er onjuistheden zijn geconstateerd met het ingediende nachtregister (lees zijn andere personen aanwezig) dan is de campingbeheerder hierop aan te spreken. De preventieve dwangsom houdt in dat bij elke constatering er direct een dwangsom is verbeurd. Daarnaast is meteen de bezettingsgraad inzichtelijk en of er mensen langer dan twee maanden aaneengesloten aanwezig zijn op het recreatiepark. Dit versterkt de doorverhuur aan een diversiteit van publiek. Door dat er wettelijk een belang is gecreëerd op een hiërarchische manier van overheidssturing komt de beleidsarrangementen benadering beter tot zijn recht. Het netwerk van actoren ziet het belang in dat er op het recreatiepark geen permanente bewoning plaats gaat en mag vinden. Het probleem van permanente bewoning wordt dan niet meer vanuit de overheid benadert, maar vanuit een breder netwerk, maar wel gestoeld op een goed ingericht stelsel van wet- en regelgeving.

Om deze benadering meer gestalte te geven is het noodzakelijk dat er in het bestemmingsplan een bedrijfsmatige exploitatie verplicht is. Dit is provinciaal beleid van de Provincie Noord-Brabant zoals vastgelegd in de Verordening Ruimte (Gedeputeerde Staten Noord-Brabant, 2011). Een goede omschrijving van bedrijfsmatige exploitatie is: het via een bedrijf, stichting en/of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie dat in de logiesverblijven - permanent wisselende – recreatieve (nacht-) verblijfsmogelijkheden geboden worden, hetgeen een verbod op permanente bewoning van recreatieverblijven inhoudt. Met het artikel is de bedrijfsmatige exploitatie veilig gesteld. Leg daarnaast privaatrechtelijk vast hoe de bedrijfsmatige exploitatie moet plaatsvinden. Leg ook in de toelichting van het bestemmingsplan uit hoe deze bedrijfsmatige exploitatie te werk moet gaan en neem een handavingsparagraaf op met betrekking tot (preventieve) handhaving en het laten gebruiken. Daarnaast is het aan te raden om in de handhavingparagraaf de laatste jurisprudentie te beschrijven met betrekking tot het verbod van permanente bewoning. Op deze manier weet een ieder hoe het netwerk gaat acteren als er permanente bewoning plaats gaat vinden. De actoren kunnen elkaar ook aanspreken op de verplichtingen uit de overeenkomst. Kortom alle beleidsstukken en gemeentelijke overeenkomsten zijn met elkaar verbonden en verwijzen naar elkaar, waardoor ze een sluitend instrument vormen. Maar wat belangrijker is, de gemeente heeft het probleem van permanente bewoning gemeenschappelijk gemaakt met het netwerk van betrokken actoren. Hierdoor is het voor de gebruiker, de marktpartijen en de overheid duidelijk welke regels er gelden op het recreatiepark.

Professionele partijen zoals woningbouwcorporaties en makelaars dienen zich meer te verdiepen in de mogelijkheden en onmogelijkheden van een recreatiewoning. Daarnaast moet de woningbouwcorporatie zorgen voor voldoende woonruimte voor bepaalde specifieke doelgroepen. Dit vergt onderzoek, maar ook organisatorisch vermogen om een passend strategisch huisvestingsbeleid te voeren.

9.3.2 JURIDISCHE BELEIDSINTERVENTIES

Juridische beleidsinterventies zijn er op gericht om een bepaald te gedrag te sturen waarbij normen worden geformuleerd en veranderd (Hoogerwerf, 2008). In het onderzoek is voldoende ingegaan op de klassieke juridische instrumenten van de hiërarchische benadering. De moderne juridische instrumenten zijn gericht om het vastleggen van wilsovereenstemming. Deze vorm past beter in de beleidsarrangementen benadering waarin overeenstemming wordt bereikt met het netwerk van actoren. De juridische beleidsinterventies gaan daarom op deze manier goed samen met de organisatorische beleidsinterventies. Door deze goed te benutten komt men tot een perfecte mix voor het probleem van permanente bewoning van recreatieparken aan te pakken en te voorkomen. De beleidsarrangementen benadering gaat uit van een perfecte mix van instrumenten. Nu dat er aan bepaalde wet- en regelgeving, vergunningstelsels en overige zaken uit de hiërarchische benadering niets mis is kan de beleidsarrangementen benadering zorgen voor een perfecte mix van benadering om het probleem van permanente bewoning te voorkomen en op te lossen. Centraal in het beleidsarrangement staat het bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening. Hiervoor zijn speciale gestandaardiseerde bestemmingsplanregels opgenomen die er voor zorgen dat de kans op permanente bewoning tot een minimum is beperkt. Ook de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht hoeft niet gewijzigd te worden. Ditzelfde geldt voor de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.

Set bestemmingsplanregels

Met alleen de bedrijfsmatige exploitatie en het betrekken van het netwerk van actoren voorkom je permanente bewoning niet. De instrumenten voortkomende uit de wet- en regelgeving moeten optimaal zijn ingericht op het voorkomen van permanente bewoning. Daarom wordt aangeraden om de volgende bepalingen op te nemen in het bestemmingsplan. Omschrijf in het bestemmingsplan goed welke kampeermiddelen er gewenst zijn op het recreatiepark. De Wabo maakt geen onderscheid meer tussen de diverse kampeermiddelen. Het bestemmingsplan kan dus de vergunningsvrijheid van bepaalde kampeermiddelen uitsluiten en beperken in maatvoering. Anders is het plaatsen vergunningsvrij tot een oppervlakte van 70 vierkante meter en niet hoger dan 5 meter. Hou daarnaast rekening met de vergunningsvrijheid in relatie tot grondexploitatie kostenverhaal. Bij vergunningsvrijheid kunnen er geen kosten worden verhaald via de kostensoortenlijst middels het exploitatieplan. Er komt namelijk geen omgevingsvergunning binnen voor de recreatieverblijven als deze vergunningsvrij zijn. Wel kan er middels een grondexploitatie overeenkomst kosten worden verhaald. Deze is namelijk niet afhankelijk van het inkomen van een omgevingsvergunning. Je kunt namelijk opnemen per op te richten recreatie eenheid.

93.

Het is aan te bevelen om het begrip woonadres als volgt op te nemen in het bestemmingsplan:

- a. het adres waar betrokkene woont, of indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar verwachting gedurende een halfjaar de meeste malen zal overnachten;
- b. het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder a., betrokkene naar redelijke verwachtingen gedurende drie maanden minimaal twee derde van de tijd zal overnachten.

Hiermee wordt aangesloten bij de wettelijke definities uit de Wgbp en het GBA zodat dit overeenkomt met de eisen in deze wet. Hiermee is duidelijk bepaald wat permanente bewoning is. De twee derde komt weer overeen met de maximale verblijfsduur op het recreatiepark van 2 maanden.

Omschrijf in het bestemmingsplan de specifieke gebruiksregels. Neem permanente bewoning op als strijdig gebruik. Haal het nachtverblijf nogmaals aan. Ook de bedrijfsmatige exploitatie komt hier terug. Daarnaast wordt nog gewezen op de termijnen zoals overeengekomen binnen het bestemmingsplan met betrekking tot de duur van recreatie.

Het laten gebruiken en mede gebruiken moet daarnaast ook als strijdig gebruik worden aangemerkt, om ook de onderverhuurders te kunnen aanpakken en de exploitant met een preventieve dwangsom te kunnen aanpakken. Zo is permanente bewoning als gemeenschappelijk belang gemaakt, en rust het niet alleen op de schouders van de gemeente. De exploitant zal er alles aan doen om op zijn park geen permanente bewoning te laten plaatsvinden.

Daarnaast worden in de paragraaf aanbevelingen verdere aanbevelingen gedaan om het beleid rondom permanente bewoning te versterken. Beschrijf goed welke voorzieningen en gebruik zijn toegestaan op de bestemming recreatie. Je kunt uit de quickscan halen welke voorzieningen permanente bewoning versterken. Bijvoorbeeld het parkeren op eigen kavel kan permanente bewoning versterken. Het is namelijk niet aantrekkelijk als er een centrale parkeerplaats is. Een bewoner wil graag bij zijn recreatiewoning parkeren omdat dit te vergelijken is met een reguliere woning. Denk hier beleidsmatig goed over na en vertaal dit in het bestemmingsplan.

Daarnaast blijft de omstandigheid hoe kleiner het recreatieobject hoe kleiner de kans is op permanente bewoning bestaan. Er moet gekeken worden naar de behoefte van de doelgroep van de recreant. Door verschil in grote te maken creëer je een divers straatbeeld en een gevarieerd aanbod aan recreatieobjecten. De brandveiligheid wordt gewaarborgd door afstand te vereisen tussen de recreatieobjecten. Ook hier dien je rekening te houden met het inrichten van het bestemmingsplan en beleid vanuit de Wabo en de Wro.

9.3.2 ECONOMISCHE / FINANCIËLE INTERVENTIES

Door middel van financiële prikkels kan een bepaald gedrag worden gestuurd. Dit kunnen zowel positieve als negatieve prikkels zijn (Hoogerwerf, 2008). Bij handhaving gaat het voornamelijk om het geven van negatieve prikkels zoals het opleggen van een last onder dwangsom om strijdig gebruik tegen te gaan. Omschrijf goed welk verblijf aangemerkt wordt als recreatief verblijf en permanent verblijf. Permanent verblijf is als strijdig gebruik aan te merken. Dit is om ook de grijze gevallen van permanente bewoning tegen te gaan. Hiermee versterk je de doorverhuur potentie van het recreatiepark door een diversiteit van verschillende huurders. Door recreatief gebruik te koppelen aan een aangesloten verblijf van maximaal 2 maanden door eenzelfde persoon wordt dit doel al deels bereikt. Door een digitaal nachtregister te eisen is precies het verhuur in kaart gebracht. Hiermee zijn ook de mensen in het vizier die permanent in een recreatieobject willen wonen, ook bij niet inschrijving in het GBA. Door het digitaal nachtregister welke dagelijks bij de gemeente wordt ingediend is tevens de grondslag voor de toeristenbelasting vastgesteld en weet de campingbeheerder wie er op zijn recreatiepark verblijft. Ook heeft hij zijn administratie goed op orde en weet heeft hij informatie over de verhuur dichtheid. Beleggers zien zo snel of het raadzaam is om te investeren in dit recreatiepark. Voor de gemeente geldt dat er makkelijk op steekproefsgewijze manier kan worden gehandhaafd. Men kan op elk moment controleren wie er in een bepaald recreatieobject aanwezig is. Daarmee kan permanente bewoning makkelijk worden aangetoond. De bedrijfsmatige exploitatie is belangrijk omdat bij het foutief registreren tegen het strijdig laten gebruiken c.q. medeplegen van permanente bewoning van het recreatieobject kan worden opgetreden. Dit kan direct met een dwangsom door de preventieve dwangsom. Daarnaast blijven de handhavingsinstrumenten (last onder bestuursdwang en last onder dwangsom) op basis van het bestemmingsplan en andere publiekrechtelijke overtredingen bestaan. Dit geldt tevens voor het strafrechtelijk optreden tegen overtredingen die strafbaar zijn gesteld door de wetgever. Overtredingen in de ruimtelijke ordening vallen onder de reikwijdte van de Wet economische delicten.

9.3.2 COMMUNICATIEVE INTERVENTIES

Communicatieve instrumenten zoals voorlichting worden meestal ingezet om een stap in de richting van gedragsverandering te zetten (Hoogerwerf, 2008). Ook kunnen ze helpen om andere instrumenten te ondersteunen zoals het uitleggen van juridische instrumenten en het beleid als geheel te uiten. Deze interventie past ook het beste in de beleidsarrangementen benadering. Het netwerk heeft hier een belangrijke rol op diverse momenten. Op momenten dat de overheid niet in control is, dienen andere actoren zijn rol te nemen. Dit betreft voornamelijk de professionele partijen zoals makelaars, notarissen en banken. Daarnaast kunnen actoren die dicht tegen gebruikers actoren aanstaan met communicatie veel bereiken. Het gaat hier voornamelijk over communicatie over informatie over de mogelijkheden en onmogelijkheden die gelden op het recreatiepark. Op het moment dat het probleem van permanente bewoning weer beheersbaar is, zijn de gebruikers meer in staat om elkaar op verkeerd gebruik aan te spreken. Dit versterkt de zelfredzaamheid van de burger.

9.4 CONCLUSIE

Zoals uit de aangedragen mankementen van het arsenaal van wet- en regelgeving uit de bestaande hiërarchische benadering is gebleken, kan op basis van de specifieke benadering van de beleidsarrangementen benadering aanknopingspunten worden geboden. Een pure vorm van netwerksturing is niet wenselijk. Het probleem benaderen met deze vorm van de Governance benadering is niet wenselijk omdat we te maken hebben met burgerlijke ongehoorzaamheid en te grote financiële en ruimtelijke belangen. Dit zou tevens een te grote aardschok met zich mee brengen waar de gemeenten, maar ook de overige actoren nog niet aan toe zijn. De instrumenten en wetgeving zijn hierop nog niet ingericht. Wel is een (kleine) verschuiving naar van de Government benadering naar de Governance benadering mogelijk. De hiërarchische benadering waarbij de overheid via wet- en regelgeving het probleem wil sturen laat voldoende ruimte over om met andere aanvullende middelen het probleem aan te pakken. Gezien de eigenschappen van de beleidsarrangementen benadering moet deze manier van sturing in staat zijn om een juiste set van instrumenten het bestaande beleidskader te verbeteren. Het netwerk van professionele partijen kan op punten in een vroeg stadium zorgen dat recreatiewoningen niet permanent worden bewoond. In het stadium van het feitelijke gebruik hebben de recreatiepark eigenaar en beheerder in het kader van de bedrijfsmatige exploitatie een centrale rol. Zo is het probleem van permanente bewoning gemeenschappelijk geworden en is de gemeente in staat om met minder financiële middelen en mankracht toch het gewenste resultaat bereiken dat recreatieparken weer volledig voor de functie recreatie worden gebruikt. Alleen in uitzonderlijke gevallen dient de gemeente op te treden tegen het strijdige gebruik met publiekrechtelijke handhavingsmiddelen. Men staat dan echter niet meer alleen en heeft de recreatiepark beheerder aan zijn zijde staan. De bewijslast is daarmee ook eenvoudiger rond te krijgen.

HOOFDSTUK 10

CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

10.1 ALGEMEEN

In dit hoofdstuk worden aan de hand van de conclusies uit de diverse hoofdstukken en antwoorden van de deel- en ondersteunende deelvragen antwoord gegeven op de hoofdvraag van het onderzoek. De hoofdvraag luidt:

“Welk beleid is van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven, hoe werkt dit in de praktijk en kan permanente bewoning hiermee effectief worden voorkomen of teruggedrongen?”

Het onderzoek heeft het probleem van permanente bewoning op recreatieparken inzichtelijk gemaakt. Het geeft duidelijk weer met welke (ruimtelijke) problemen de gemeentelijke overheid te maken heeft. Met het onderzoekskader is inzichtelijk gemaakt welke wet- en regelgeving op het onderzoeksthema van toepassing is (Spelregels). Daarbij is het provinciale en gemeentelijke beleid inzichtelijk gemaakt en zijn de sterke en zwakke punten van de in te zetten middelen naar voren gebracht. Daarbij zijn alle wettelijke, feitelijke en beleidsmatige hulpmiddelen beschreven. Is een uitgebreide actorenanalyse gemaakt verdeeld onder de hoofdgroepen gebruikers, overheden en marktpartijen. Ook is de manier van overheidssturing aan het licht gehouden. Hierdoor is inzichtelijk gemaakt met welke fine tuning permanente bewoning kan worden voorkomen dan wel worden beperkt.

Om alvorens in te gaan op het beantwoorden van de hoofdvraag is het goed om permanente bewoning van recreatieverblijven te definiëren. Een goede definiëring van begrippen draagt bij aan de consistentie en duidelijkheid van het onderzoek. Dit is een vereiste om beleid vast te kunnen stellen dat in successie uitvoerbaar is. Het is anders niet mogelijk om handvaten te ontwikkelen die noodzakelijk zijn voor het gemeentelijke beleid rondom recreatie en het voorkomen van permanente bewoning op deze recreatieparken.

96.

Definitie permanente bewoning recreatieverblijven:

Het in strijd bewonen en gebruiken als centrum van het sociale en maatschappelijke leven van een recreatieverblijf als woonadres en hoofdverblijf zoals bedoeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens en met de voorschriften van het bestemmingsplan en bedoeling van andere wetgeving strijdig, waarbij het recreatieverblijf al dan niet tijdelijk – vaak met het doel definitief te onttrekken van de recreatieve markt.

In paragraaf 10.2 wordt antwoord gegeven op de eerste deelvraag: “Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?”. In paragraaf 10.3 wordt antwoord gegeven op de tweede deelvraag: “Hoe gaan gemeenten in het onderzoekgebied in de regio Noord-Brabant in de praktijk om met permanente bewoning op recreatieparken?”. In paragraaf 10.4 wordt antwoord gegeven op de derde deelvraag: “In hoeverre kan permanente bewoning van recreatiewoningen worden voorkomen en worden teruggedrongen door de verantwoordelijke gemeentelijke overheid?”. In paragraaf 10.5 wordt een samenvattend antwoord gegeven op de hoofdvraag. In paragraaf 10.6 worden de aanbevelingen uiteengezet. Zo wordt duidelijk welke verbeteringen er binnen het bestaande beleidsarrangement kunnen worden doorgevoerd om zo permanente bewoning te voorkomen. In paragraaf 10.7 Reflectie, wordt de gehanteerde manier van onderzoek gereflecteerd.

Met het beantwoorden van de deelvragen, is het centrale onderzoeksthema van de Masterthesis inzichtelijk weergegeven. De rol van de analist en onderzoeker is uiteindelijk die van adviseur aan de gemeentelijke overheid als probleemeigenaar. Voor de gemeente als probleemeigenaar, is een strategie ontwikkeld gericht op de verbetering van het beleid ter voorkoming van permanente bewoning van recreatieverblijven. Daarnaast worden in de diverse hoofdstukken diverse deelconclusies en aanbevelingen gedaan welke van onderliggende betekenis zijn op de problematiek als zodanig. Deze worden niet allemaal aangehaald in het laatste hoofdstuk.

10.2 BEANTWOORDING DEELVRAAG 1

Eerste Deelvraag:

Welke beleidsarrangementen zijn van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven?

Wat opvalt bij de diverse kamerbrieven door de jaren heen is dat er steeds gekozen is om een publiekrechtelijke manier te hanteren, welke voornamelijk zijn grondslag heeft in de Government gedachte. Een Government gedachte waarbij de overheid een centrale rol heeft met wet- en regelgeving om het probleem van permanente bewoning op recreatieparken aan te pakken dan wel nadere sturing te geven. Het verbod van permanente bewoning in het bestemmingsplan (Wet ruimtelijke ordening) en de vergunningplicht uit de Wabo zijn daarbij de belangrijke hiërarchische instrumenten. De diverse kamerbrieven zijn ondertussen verwerkt in wetten, regelingen en dergelijke. Door het intrekken van het Wetsvoorstel vergunning onrechtmatige bewoning recreatieverblijven is er meer ruimte voor de gemeentelijke overheid om de beleidsarrangementen benadering toe te gaan passen om zo meer Governance sturing te creëren. De volgende middelen zijn geïntroduceerd de afgelopen jaren:

97.

1. Strafrechtelijke aanpak via de Wet op de economische delicten is een feit per 22 juli 2004;
2. Hypotheekrente aftrek voor recreatiewoning is niet meer mogelijk vanaf het belastingjaar 2001;
3. Ruimtelijke kader toevoegen recreatiewoning en reguliere woningen zijn gelijk gesteld in de ruimtelijke ordening middels de Nota Ruimte in 2004;
4. Er is een verplichting voor gemeenten om handhavingsbeleid en gedoogbeleid inzake permanente bewoning recreatieverblijven vast te stellen vóór 31 december 2004;
5. Mogelijkheid om persoonsgebonden beschikking permanente bewoning af te geven is formeel mogelijk per 31 december 2004 en is gekoppeld aan het Bouwbesluit 2003, daarvoor alleen juridisch mogelijk via ruimte die het Burgerlijk Wetboek open liet buiten de doorkruisingsleer;
6. De Wabo heeft in art. 2.1 lid 1 onder c io. art. 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo io. art. 4 onderdeel 10 van bijlage II Besluit omgevingsrecht (Bor) een mogelijkheid om een omgevingsvergunning af te geven aan permanente bewoners;
7. De bedrijfsmatige exploitatie van recreatieparken is als bestemmingsplanvoorschrift geïntroduceerd in het jaar 1999 en in de Nota Ruimte 2004 aangehaald;
8. De Wet geurhinder veehouderijen (Wgv) is in werking getreden op 5 oktober 2006 (Stb, 2006, 531).

Beleidsmatig is de Nota Ruimte (2004) hieruit voortgekomen, waarin recreatie en het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven een centraal thema waren. In 2012 zijn deze centrale thema's uit de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte verdwenen en behoort dit beleidsveld bij de gemeentelijke autonomie. De wet- en regelgeving staan centraal bij het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven.

Wet- en regelgeving

Gezien het staatsrechtelijk bestel in Nederland met sterke bestuursrechtelijke waarborgen in de Algemene wet bestuursrecht is het logisch te noemen dat de relevante wetgeving en regelgeving bijna volledig gebruik maakt van de hiërarchische benadering. Een Government benadering waarbij de overheid een centrale rol heeft met de inzet van wet- en regelgeving om het probleem te reguleren. Men heeft vanuit politiek Den Haag goed nagedacht welk gedrag wenselijk is en dit vertaald in wetten en regels. Daarbij heeft men bestuursrechtelijke instrumenten geïntroduceerd om het gewenste gedrag te (be-) sturen, zoals vergunningstelsels en de handhaving daarop. Het verbod van permanente bewoning in het bestemmingsplan (Wro) en de vergunningplicht uit de Wabo zijn belangrijke planologische hiërarchische instrumenten. Ook het bouwbesluit is sterk hiërarchisch van karakter en schrijft dwingende regels voor waaraan het bouwwerk moet voldoen. Op het gebied van persoonsregistratie geldt de Wet gemeentelijke Basisadministratie persoonsgegevens (Wgbp) als hiërarchisch instrument. Het privaatrecht wordt ingezet bij het verstrekken van persoonsgebonden beschikkingen die een koppeling legt tussen de Wro en de Wgbp. De doorkruisingsleer voorkomt dat de overheid gaat besturen via het privaatrecht en verplicht het gebruik van het publiekrecht. Dit werkt enigszins beperkend op de mogelijkheden om de beleidsarrangementen benadering toe te passen. De gemeente moet dan beleid via regels van het publiek recht “los laten” en ruimte geven aan het netwerk. Daarbij is het vaak dat waar beleidsvrijheid ontstaat deze beleidsvrijheid wordt dicht getimmerd door lokale publiekrechtelijke regels. Voor zover er enige ruimte is voor de beleidsarrangementen benadering zijn de gemeenten (nog) niet gewend aan de rol om zonder wet- en regelgeving (deregulering) een probleem te benaderen. De volgende wet- en regelgeving is van toepassing op permanente bewoning van recreatieverblijven:

- Persoonsgebonden gedoogbeschikking (privaatrechtelijk op basis van publiekrecht);
- Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (GBA);
- Wet inkomstenbelasting 2001;
- Wet ruimtelijke ordening: Bestemmingsplan en structuurvisie;
- Bouwbesluit;
- Wet algemene bepalingen omgevingsrecht: bouwwerken en gebruik.

98.

De bovenstaande wetten hebben allemaal een sterk hiërarchisch karakter waarbij de centrale overheid direct dan wel indirect bepaald aan welke regels men moet voldoen. Er is dan ook weinig tot geen ruimte voor de beleidsarrangementen benadering om met deze regels te werken. Uit het stelsel van wet- en regelgeving komen diverse hulpmiddelen voort. Daarnaast bepalen deze regels vaak de speelruimte voor het toepassen van hulpmiddelen.

De **Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens** heeft raakvlakken met permanente bewoning van recreatieparken. De inschrijving in het GBA wordt gezien als sterk bewijsmiddel om permanente bewoning aan te tonen. De handhaving op permanente bewoning wordt door het **ontbreken van een inschrijving in het GBA** bemoeilijkt. De burgers gebruiken veelal postadressen of fictieve woonadressen bij familieleden of vrienden. De gemeente dient in deze gevallen aan te tonen dat er sprake is van permanente bewoning in de recreatiewoning. Wanneer een persoon voor een langere aaneengesloten periode overnacht op een bepaald recreatiewoningadres, mag er verondersteld worden dat deze plaats het **centrum van zijn sociale en maatschappelijke activiteiten** is.

De **Wet inkomstenbelasting 2001** kan van belang zijn in het kader van bewijsvoering voor het aantonen van permanente bewoning van recreatiewoningen. Het gaat hierbij om adresgegevens, hypotheekgegevens en gegevens uit de toeslagen.

De Structuurvisies uit de Wet ruimtelijke ordening bevatten de hoofdlijnen van de ruimtelijke ontwikkelingen. De structuurvisie heeft geen direct juridische binding voor burgers en andere overheden. Het Rijk, Provincies en gemeenten kunnen structuurvisies vaststellen. Permanente bewoning van recreatieverblijven, volkshuisvesting en recreatie zijn onderwerpen die in een structuurvisie kunnen worden opgenomen.

Het **bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening** heeft vanuit het voorkomen van permanente bewoning gezien een belangrijke functie. Het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van een recreatiewoning, valt onder de normeringsfunctie van het bestemmingsplan. Bij een recreatiebestemming zijn de gebruiksregels gericht op het gewenst gebruik recreatie. In het bestemmingsplan is veelal het verbod van permanente bewoning van recreatieverblijven direct dan wel indirect opgenomen.

Het **bouwbesluit** in Nederland reguleert de bouwkundige eisen van gebouwen. Een recreatiewoning uit de jaren '90 kan niet zonder meer voldoen aan de eisen uit het Bouwbesluit voor bewoning. Veelal kan een recreatiewoning met enige bouwkundige aanpassingen voldoen aan het bouwbesluit.

Met de **Wet algemene bepalingen omgevingsrecht** is de bouwvergunning vervangen door de omgevingsvergunning. In het **Besluit omgevingsrecht** zijn de regels opgenomen met betrekking tot het vergunningsvrij bouwen. Een recreatiewoning kan als het bestemmingsplan het toelaat tot maximaal 70 m² en niet hoger dan 5 meter vergunningsvrij worden opgericht. Daarbij maakt de Wabo geen onderscheid in het soort recreatie object. Het kan een recreatiewoning, tent, toer- of stacaravan zijn.

Hulpmiddelen

Het totaal overzicht van publiekrechtelijke-, privaatrechtelijke-, strafrechtelijke- en overige middelen zijn:

99.

a. Publiekrecht

Als we bovenstaande conclusie doortrekken, valt te constateren dat de begrippen recreatiewoning en permanente bewoning een sterke wettelijke verbondenheid hebben. De begrippen zijn functioneel aan elkaar gekoppeld via het begrip hoofdverblijf en regelen het gebruik van een recreatiewoning via een sluitend netwerk van wetten en regels via een hiërarchische manier van overheidssturing. Het publiekrecht kent een grote mate van de Government sturing. In de hiërarchische benadering start de handhaving bij het **bestemmingsplan uit de Wet ruimtelijke ordening**. Het bestemmingsplan kent een verbod van permanente bewoning van recreatieverblijven.

De **Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens** genereert sterk bewijs of een persoon permanent woont in een recreatiewoning.

b. Privaatrecht

Gezien de doorkruisingsleer is het niet geoorloofd privaatrecht te gebruiken indien met een publiekrechtelijke regeling of instrument een bepaald doel bereikt kan worden. Dit komt voort uit de Government gedachte. Waar de privaatrechtelijke weg mogelijk is valt dit te kwalificeren als een mixvorm van de Government en Governance gedachte. Op deze manier worden andere actoren ingezet via een vorm van netwerksturing. Binnen het huidige beleid is het geen pure vorm van Governance omdat de overheid nog sterk aanwezig is met wet- en regelgeving. De overheid moet zich meer richten op het gemeenschappelijk benaderen van het probleem. Daarbij moet men de belangen van de andere actoren betrekken zodat de kwaliteiten van de Governance stroming beter benut worden.

Dit te meer nu is gebleken dat het probleem met alleen publiekrechtelijke middelen niet is opgelost. Veelal wegen de publiekrechtelijke handhavingskosten en capaciteit niet op tegen het resultaat dat men bereikt.

Bij een Koopcontract grond / erfpachtovereenkomst is het aan te raden om een verbodspassage op te nemen waarbij wordt bepaald dat permanente bewoning verboden is. Indien de gemeente een overeenkomst mag sluiten met een partij dan kan zij op grond van artikel 6:252 van het Burgerlijk Wetboek (BW) een **kwalitatieve verplichting** opleggen, inhoudende dat het verboden is om de recreatiewoning voor permanente bewoning te gebruiken. Ook kan er gekozen worden om in de koopovereenkomst en erfpachtovereenkomst een **kettingbeding** op te nemen dat tevens de toekomstige eigenaren of erfpachters jegens de overheid worden gehouden aan het verbod van permanente bewoning.

In de **grondexploitatie overeenkomst** legt men de verplichtingen van het project vast. Wel kan bijvoorbeeld worden vastgelegd in deze overeenkomst dat er een overeenkomst inzake de **bedrijfsmatige exploitatie** is vereist.

De **overeenkomst van de bedrijfsmatige exploitatie** is er op gericht permanente bewoning te voorkomen en is onderdeel van de **ruimtelijke onderbouwing van het bestemmingsplan**. De **grondexploitatie overeenkomst** dient ter vastlegging en het samenbrengen van alle afspraken en bestuurlijke ruimtelijke zekerheden. Hierin wordt vermeld welke **verhuurconstructie** van toepassing is, de huurtijden, prijzen, voorwaarden en het verbod van permanente bewoning. Een privaatrechtelijke partij kan de **huur altijd opzeggen** indien het verhuurde, in casu de recreatiewoning, niet conform het bestemmingsplan bestemde gebruik wordt gebruikt. Permanente bewoning van een recreatiewoning is immers te bestempelen als **niet goed huurder schap**. Dit heet wanprestatie en is omschreven in artikel 6:74 BW. Bij verhuur van recreatiewoningen geeft het daarbij de voorkeur om van te voren in de huurovereenkomst op te nemen dat in ieder geval onder niet goed huurder schap wordt verstaan: het gebruik ten behoeve van permanente bewoning van het recreatieve object. In eerste instantie zal een verhuurder denken dat het innen van huurpenningen van een permanente bewoner prevaleert boven het innen van huurpenningen van een recreant wegens de hogere verhuurdichtheid. Echter in het kader van mede plegen (artikel 5.1 tweede lid Awb) is het toch in het belang van de verhuurder dat zijn recreatiewoning wordt verhuurd aan recreanten. De huurder en verhuurder overtreden samen de bestemmingsplan voorschriften.

100.

c. Strafrecht

Sinds 22 juli 2004 is er een **koppeling gemaakt met het strafrecht** zodat men ook via het strafrechtelijke spoor kan optreden tegen bestemmingsplanstrijdigheden en bestuursrecht. De Wet ruimtelijke ordening heeft in artikel 7.10 Wro een **algemeen gebruiksverbod** voor het bestemmingsplan opgenomen.

Het permanent bewonen van recreatieverblijven is strafbaar. Een ondernemer die nachtverblijf verschaft aan personen dient op basis van artikel 438 Strafrecht een **nachtregister** bij te houden. De gegevens uit het nachtregister kunnen onder voorwaarden dienen als bewijsmiddel voor het aantonen van permanente bewoning van een recreatieverblijf. Een digitaal nachtregister is daarbij het perfecte instrumentarium.

d. Overige middelen

Indien een recreatiepark **periodiek gesloten** wordt, dan kan er praktisch gezien geen permanente bewoning van recreatieverblijven ontstaan. Voor bepaalde doelgroepen zoals arbeidsmigranten maakt periodieke sluiting geen verschil. Ze zijn vaak een beperkt aantal maanden werkzaam en hebben veelal niet de behoefte om permanent in Nederland op dezelfde plaats te verblijven.

Door **digitale koppelingen van overheidsadministraties** ontstaat er inzicht waar personen het centrale punt van het maatschappelijke leven hebben, zoals bedoeld in artikel 1 Wgbo “Woonadres”.

Aanvullende bewijsmiddelen kunnen niet als zelfstandig bewijs fungeren. Kortom er dient een heel dossier aan controle gegevens beschikbaar te zijn. De hulpmiddelen komen veelal voort uit, of hebben een sterke verbondenheid met de omschreven spelregels. De Government benadering via de hiërarchische sturing is veelal sterk aanwezig. Ze dienen als middel om de spelregels na te leven via het publiekrecht en strafrecht. In het publiekrecht en strafrecht is de controle op naleving op de regels geregeld dat de overheidspartijen zijn belast met de handhaving en naleving van de regelgeving. Dit alles is logisch nu de wetgever vanuit deze hiërarchische benadering zijn wettelijk kader inricht middels de driewegenleer (Trias politica, Montesquieu, 1689). Er zijn publiekrechtelijke, privaatrechtelijke, strafrechtelijke hulpmiddelen en overige hulpmiddelen. Zo wil de overheid de maatschappij beheersbaar houden. Het probleem wordt vrij eenzijdig benadert door de overheid en heeft de handhavingspartner uit het privaatrechtelijke spoor nog niet gevonden. Een kleine verschuiving is te vinden bij de overeenkomsten die zijn aangaan met partijen in het kader van de grondexploitatiewet dan wel de overeenkomst van bedrijfsmatige exploitatie. Deze overeenkomsten worden nog maar minimaal gebruikt ter voorkoming van permanente bewoning. Bij het toepassen van de overige middelen kan de beleidsarrangementen benadering meer betekenen. Het netwerk van actoren en middelen kan daarbij een sluitend bewijs leveren, maar ook preventief werken. De houding en interpretatie van actoren van het totale beleidsarrangement is van belang voor het slagen van een beleidsvraagstuk.

101.

Actoren

Bij herontwikkeling is het moment voor de gemeente om met de juiste actoren in contact te komen en afspraken te maken over het recreatiepark en de beheersbaarheid met betrekking tot het voorkomen van permanente bewoning. De kwaliteiten van de diverse actoren moeten worden benut. Door gemeenschappelijke belangen te onderkennen ontstaat er een vorm van netwerksturing. Een andere denkwijze die aanvullend moet gaan werken op de bestaande wet- en regelgeving voorkomende uit de hiërarchische benadering is hierbij noodzakelijk. Anders valt men weer terug op het puur achter de feiten aan lopen met reactieve handhaving door de gemeente met dwangsommen en bestuursdwang. Dit is niet wenselijk en heeft gezien de ervaringen het probleem niet voorkomen. Met alleen publiekrechtelijke handhaving van de wet- en regelgeving komt men er niet gezien de beschikbare financiële middelen en capaciteit.

De **recreatiepark beheerder, recreatiepark eigenaar, recreatiewoning verhuurder en beleggers** hebben in beginsel een groter belang dat recreatiewoningen niet permanent worden bewoond. Het verhuren aan permanente bewoners is daarentegen financieel zeer aantrekkelijk en kent een hoge verhuurdichtheid. Van het gemeenschappelijk benaderen van permanente bewoning samen met de gemeente wordt te weinig gebruik van gemaakt. De **dienstverleners zoals banken, notarissen en makelaars** hebben vooral behoefte aan transparante en duidelijke wetgeving, zodat ze weten hoe ze om moeten gaan met permanente bewoning. **Arbeids- en uitzendbureau** zien permanente bewoning van recreatiewoningen als een perfect product om in de huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten te kunnen voldoen.

De overheden maken nog maar weinig gebruik van de kennis en kunde van de overige actoren uit het netwerk, wat zijn neerslag heeft op de inzet van de publiekrechtelijke middelen door de overheid. De gemeenten moeten meer gebruik gaan maken van het beschikbare netwerk door het gemeenschappelijk maken van het probleem van permanente bewoning. De bedrijfsmatige exploitatie is daarbij een goed instrument. Hier kunnen immers de voorwaarden worden omschreven hoe het recreatiepark moet worden gebruikt. De gemeente kan de beheerder helpen en andersom om het recreatiepark te laten gebruiken conform de bestemming. Bij het aanpakken van het probleem van permanente bewoning dient de gemeente dus verder te kijken dan alleen de gebruiker van de recreatiewoning. De rol van de actoren van de gebruikersmarkt is minimaal te noemen. Naast het feit dat ze ongeregelde heden kunnen melden, kunnen ze nog onbewust bewijs leveren op het gebied van de digitale koppelingen van de overheidsadministraties. Onder voorwaarden is het mogelijk om de gegevens uit de administraties uit te wisselen.

Van de marktpartijen moet de recreatiepark beheerder als centrale partner worden gezien bij het beheersen van permanente bewoning van recreatiewoningen. Ook dient de gemeente meer in contact te treden met de **recreatiepark eigenaren** en **individuele recreatiewoning eigenaren** c.q. **beleggers** om het probleem gemeenschappelijk te maken. **Woningcorporaties** dienen permanente bewoning van recreatieverblijven bij de huisvestingsvraagstukken te betrekken. Professionele partijen zoals **Notarissen**, **Banken** en **makelaars** dienen bij te dragen aan de informatieplicht en hebben een rol in de informatieplicht met betrekking tot de wet- en regelgeving.

Discours

Permanente bewoning past het minst goed binnen de NEO-moderniseringsdiscours en het beste in de discours het platteland als vestigingsruimte. De Verordening Ruimte gaat nog steeds in hoofdzaak uit van de Neo-moderniseringsdiscours. Hierbij is een duidelijk beleid te herkennen dat het buitengebied zoveel mogelijk onnodige versterking moet tegengaan. De verstedelijking wordt gebundeld in de stedelijke gebieden. Het buitengebied moet een open karakter hebben en houden. De gemeenten zijn verplicht dit beleid te volgen en te vertalen in de bestemmingsplannen. De wetgever heeft met de Wet op de Ruimtelijke Ordening (WRO) en later de Wet ruimtelijke ordening (Wro) via het bestemmingsplan een hiërarchische overheidssturing nagestreefd gebaseerd op de Neo-moderniseringsdiscours.

102.

10.3 BEANTWOORDING DEELVRAAG 2

Tweede deelvraag:

Hoe gaan gemeenten in het onderzoekgebied in de regio Noord-Brabant in de praktijk om met permanente bewoning op recreatieparken?

De gemeenten met een recreatiepark binnen de gemeentegrenzen, hebben allemaal te maken in meer of mindere mate met het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven. Enkele gemeenten hebben geen last van permanente bewoning, maar het merendeel van de gemeenten heeft wel te maken met permanente bewoning. De gemeenten hebben in ieder geval beleid beschikbaar om permanente bewoning aan te pakken. Een enkele gemeente heeft geen specifiek beleid, maar het merendeel heeft wel specifiek beleid opgesteld al dan niet onder dwang van de VROM inspectie.

Bij handhaving worden de instrumenten last onder dwangsom of last onder bestuursdwang ingezet. Voor handhaving op permanente bewoning wordt alleen het instrument last onder dwangsom ingezet. Voor handhaving op bouwregelgeving wordt veelal bestuursdwang ingezet. Daarnaast zijn de volgende bijzondere dan wel afwijkende handhavinginstrumenten ingezet:

- Periodieke sluiting: Het recreatiepark is alleen het recreatieseizoen geopend (Somerens);
 - De gemeenten Asten, Bernheze, Geldrop-Mierlo hebben specifiek beleid inzake het inschrijven in het GBA. De gemeente Asten schrijft alleen in als men in het bezit is van een gedoogbeschikking.
 - De gemeente Bernheze vraagt een kopie van de huurovereenkomst, maar schrijft ook in als men aandringt dat deze niet vereist is bij een GBA inschrijving.
 - De gemeente Geldrop-Mierlo schrijft niet in op recreatieparken en neemt een weigeringsbesluit. Tegen dit weigeringsbesluit GBA staan rechtsmiddelen open. Het ligt aan de inhoud van het bezwaar tegen dit weigeringsbesluit of men alsnog gaat inschrijven. Deze gemeenten begeven zich op glad ijs, men wijkt immers af van het geldende wettelijke kader. De overige gemeenten informeren over de strijdige situatie van permanente bewoning met het bestemmingsplan, maar schrijven conform de wettelijke verplichting in. In alle gevallen gaat er een seintje richting de afdeling die belast is met handhaving.
 - Bij legalisatie verstekken alle gemeenten een persoonsgebonden beschikking en gaan ze nooit over tot een directe woonbestemming. Persoonsgebonden overgangsrecht is bij geen gemeenten vastgelegd in het bestemmingsplan.
 - De gemeente Deurne en Geldrop-Mierlo heeft naast de bestuursrechtelijke middelen contact gezocht met de campingbeheerder. Ze treden gezamenlijk op en helpen elkaar met de informatievoorziening. Ook helpen ze elkaar om bewijslast te verzamelen. De campingbeheerder van dit landelijke keten doet er alles aan om permanente bewoning te voorkomen en oude gevallen probeert op te lossen. Dit betreft het landelijke keten De Roompot vakantieparken. Met doet dit op vrijwillige basis en dus niet via de bedrijfsmatige exploitatie die bijvoorbeeld in een bestemmingsplan kan worden vereist. Het sluiten van een overeenkomst bedrijfsmatige exploitatie biedt nog extra zekerheden. Hiermee voorkomt de campingbeheerder dat hij wordt gezien als medepleger van permanente bewoning. De gemeente heeft zijn handhavingspartner gevonden en kan met minder financiële en personele middelen toch het gewenste resultaat bereiken.
 - Andere gemeenten zoeken momenteel naar formele neven bestemmingen om met vergunningen of ontheffingen op basis van beleid strijdig gebruik al dan niet tijdelijk te reguleren. Te denken is huisvesting voor privé problemen en arbeidsmigranten.
- De gemeente Asten loopt hiermee voor op. Andere gemeenten verzetten zich juist tegen elke vorm van nevenfuncties zoals de gemeente Deurne en Geldrop-Mierlo. Gemert-Bakel is momenteel aan het bekijken of herbestemming naar andere vormen van wonen en huisvesting tot de mogelijkheden behoort. Ook in de gemeente Boekel overweegt men in het kader van zorg recreatie een geschikte herbestemming te vinden voor het overschot aan recreatiewoningen.

Wat opvalt is het grote aantal gemeenten in het jaar 2011 geen prioriteit heeft gegeven aan het handhaven op het thema permanente bewoning. Men zal andere vormen van controle en handhaving moeten gaan overwegen en samen gaan werken met marktpartijen zoals de campingbeheerders.

De volgende nationale- dan wel internationale succesvoorbeelden zijn te noemen met betrekking tot parken die permanent worden bewoond:

Op het voormalige recreatiepark De Donge te Dongen hebben 24 voormalige recreatiewoningen die al sinds jaren permanent zijn bewoond in 2007 een woonbestemming gekregen. Er is sprake van een kleine woonwijk die beschikt over alle noodzakelijk voorzieningen.

- Op het voormalige recreatiepark Oekelsbos te Zundert zijn de 52 reeds langdurig permanent bewoonde vakantiehuisen en de enige twee niet permanent bewoonde bosbungalows bestemd als woonbos.
- Internationaal gezien is het Deens model opmerkelijk in vergelijking de manier van benadering in Nederland. Het Deens model geeft aan iedere oudere het recht om permanent in een recreatiewoning te wonen. Het is in Denemarken wettelijk verankerd dat iemand van 67 jaar of ouder, of ouder is dan 60 jaar en pensioen gerechtigd is, in een recreatiewoning mag wonen als men deze recreatiewoning tenminste 8 jaar in bezit heeft.

In de provincie Noord-Brabant is de **Verordening Ruimte** een belangrijk beleidsstuk. Het oprichten van nieuwe recreatiewoningen en uitbreiding van recreatieparken is nadrukkelijk uitgesloten in kwetsbare gebieden. Zo geeft artikel 11.1 weer dat het niet is toegestaan dat burgers gaan wonen in solitaire of complexmatige recreatiewoningen. Bij de complexmatige recreatieparken dient een **bedrijfsmatige exploitatie** in het bestemmingsplan te zijn gewaarborgd. Men geeft nog eens duidelijk aan dat de recreatiewoningen niet voor permanente bewoning bedoeld zijn. Gemeenten zijn verplicht om het ruimtelijke beleid vast te leggen in de bestemmingsplannen. Indien ze een bestemmingsplan vaststellen, projectbesluit, omgevingsvergunning of wijzigingsplan verlenen in strijd met de Verordening Ruimte krijgt de gemeente een aanwijzing op basis van artikel 3.8 zesde lid Wro.

10.4 BEANTWOORDING DEELVRAAG 3

Derde deelvraag:

In hoeverre kan permanente bewoning van recreatiewoningen worden voorkomen en worden teruggedrongen door de verantwoordelijke gemeentelijke overheid?

Zoals uit de aangedragen mankementen van het arsenaal van wet- en regelgeving uit de bestaande hiërarchische benadering is gebleken, kan op basis van de specifieke benadering van de beleidsarrangementen benadering aanknopingspunten worden geboden. Een pure vorm van netwerksturing is niet wenselijk. Het probleem benaderen met deze vorm van de Governance benadering is niet wenselijk omdat we te maken hebben met burgerlijke ongehoorzaamheid en te grote financiële en ruimtelijke belangen. Dit zou tevens een te grote aardschok met zich mee brengen waar de gemeenten, maar ook de overige actoren nog niet aan toe zijn. De instrumenten en wetgeving zijn hierop nog niet ingericht. Wel is een (kleine) verschuiving naar van de Government benadering naar de Governance benadering mogelijk. De hiërarchische benadering waarbij de overheid via wet- en regelgeving het probleem wil sturen laat voldoende ruimte over om met andere aanvullende middelen het probleem aan te pakken. Gezien de eigenschappen van de beleidsarrangementen benadering moet deze manier van sturing in staat zijn om een juiste set van instrumenten het bestaande beleidskader te verbeteren. Het netwerk van professionele partijen kan op punten in een vroeg stadium zorgen dat recreatiewoningen niet permanent worden bewoond. In het stadium van het feitelijke gebruik hebben de recreatiepark eigenaar en beheerder in het kader van de bedrijfsmatige exploitatie een centrale rol.

Zo is het probleem van permanente bewoning gemeenschappelijk geworden en is de gemeente in staat om met minder financiële middelen en mankracht toch het gewenste resultaat bereiken dat recreatieparken weer volledig voor de functie recreatie worden gebruikt. Alleen in uitzonderlijke gevallen dient de gemeente op te treden tegen het strijdige gebruik met publiekrechtelijke handhavingsmiddelen. Men staat niet meer alleen en heeft de recreatiepark beheerder aan zijn zijde staan. De bewijslast is daarmee ook eenvoudiger rond te krijgen.

10.5 SLOT BEANTWOORDING

De deelvragen hebben een antwoord gekregen en hebben op sommige punten extra informatie aangedragen. Daarnaast heeft het onderzoek voldoende data opgeleverd om nog op andere gebieden conclusies te trekken. Daarnaast ben ik van mening dat er nog voldoende vervolg onderzoeken in zowel wetenschappelijk als uitvoerende materie uitgevoerd kan worden rondom permanente bewoning van recreatieverblijven. Te denken is bijvoorbeeld aan de vele herontwikkelingsopgaven die eventueel de komende jaren naar voren kunnen komen door een steeds veranderende recreatieve markt, maar ook herontwikkelingsopgaven richting reguliere woonbestemmingen behoren tot de mogelijkheden. Ook de financiële aspecten uit de Grondexploitatiewet is een belangrijk onderzoeksthema. Ook zijn er interessante doelgroepen op recreatieparken gehuisvest als gevolg van huisvestingsproblemen. Te denken is bijvoorbeeld de huisvesting van arbeidsmigranten, vergrijzing en studenten. Nu de deelvragen van een antwoord zijn voorzien, kan er over worden gegaan tot het geven van het antwoord.

Antwoord op de Hoofdvraag

105.

Net zoals de Raad van State en andere professionele partijen kwam ik tot de conclusie dat het bestaande beleidsarrangement dat gemeenten beschikbaar hebben om handhavend op te treden tegen permanente bewoning voldoende is. Een belangrijke constatering is wel dat gemeenten het beleidsarrangement totaal niet optimaal hebben ingericht en op elkaar hebben afgestemd. Hier liggen kansen voor de gemeenten. Maar anders dan de politiek denk ik dat het puur handhaven met wet- en regelgeving tegen permanente bewoning het probleem van permanente bewoning nooit zal oplossen. In het huidige stelsel zijn er legio aan mogelijkheden om als burger in het grijze gebied te blijven of onder de radar van de gemeente te blijven om zo permanent in een recreatiewoning te blijven of gaan wonen.

Gezien de intensieve controle en bewijsplicht, de daaraan gekoppelde arbeidsintensiviteit en het gebrek aan financiële middelen blijft het een ruimtelijk vraagstuk waarvoor op papier een optimale oplossing voorhanden is. De praktijk bewijst gezien de onderzoeksresultaten het tegenovergestelde. Een ding is zeker, alleen door overheidsinzet met wet- en regelgeving wordt het doel niet bereikt, sterke bedrijfsmatige exploitaties van recreatieconcerns is dan ook een must. De gemeente dient meer vanuit de netwerk sturingsgedachte te opereren en het netwerk van actoren betrekken bij het voorkomen van het probleem. De campingbeheerder heeft hierbij een centrale rol.

Gemeenten die recreatieparken hebben waar het merendeel van recreatiewoningen zijn bewoond met mensen met een persoonsgebonden beschikking, en de ruimtelijke kwaliteit meer overeenkomsten heeft met een woonwijk dan met een recreatiepark, dienen te overwegen om tot herontwikkeling over te gaan, eventueel als reguliere woonwijk. De discours dient hier op te worden aanpast. Voor een gemeente kan dit financiële voordelen hebben. De grondexploitatiewet kan daarbij uitkomsten bieden om het openbare terrein (meer) geschikt te maken voor het gebruik als woonwijk.

Als we in ieder geval kijken naar de praktische uitvoering van het beleid, kan in ieder geval worden gesteld dat bij de gemeenten in het onderzoeksgebied, er overal sprake is (geweest) van permanente bewoning.

Bij enkele gemeenten is er handhavend opgetreden. Met het handhavend optreden is het probleem nog niet (geheel) opgelost. Veel gemeenten verschuilen zich achter de papieren werkelijkheid.

Na het beantwoorden van de hoofdvraag en het trekken van de diverse conclusies zijn de volgende aanbevelingen te doen.

10.6 AANBEVELINGEN

De aanbevelingen worden in beginsel gedaan aan de gemeentelijke overheid. De gemeente is probleemeigenaar van permanente bewoning in deze masterthesis. Daarnaast worden er aanbevelingen gedaan richting andere overheidspartijen en marktpartijen. Deze categorie aanbevelingen zijn minder van belang voor de centrale onderzoeksvraag en zijn opgenomen in het bijlagenboek in hoofdstuk 14. De aanbevelingen aan de overige partijen zijn er op gericht dat de gemeentelijke overheid met meer succes handhavend kan optreden tegen permanente bewoning, zodat de recreatie in Nederland en met name in Noord-Brabant niet geheel verloren gaat aan permanente bewoning. Met toepassing van de beleidsarrangementen benadering wordt er daarnaast gezocht naar oplossingen die buiten de juridische instrumenten liggen. Dit kunnen zowel zelfstandige instrumenten zijn als ondersteunende instrumenten aan de bestaande juridische instrumenten. Het is in eerste instantie aan te bevelen aan de gemeente om kennis te nemen van de aanbevelingen en aandachtspunten van overige partijen zoals opgenomen in het bijlagenboek in hoofdstuk 14. Zo is de gemeente beter in staat om zo haar eigen gemeentelijke beleid te formuleren dan wel de huidige aanpak te wijzigen.

Het is in ieder geval een juiste beslissing van de minister Infrastructuur en Milieu om het Wetsvoorstel Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen in te trekken. Het voorkomen van permanente bewoning van recreatieverblijven hoort tot het beleidsveld van de gemeentelijke overheid. Het behoort tot de gemeentelijke autonomie. Nu dit wetsvoorstel is ingetrokken is een goede analyse van het beschikbare beleidsarrangementen meer dan welkom. Het op de juiste manier inzetten van de beschikbare instrumenten en hulpmiddelen binnen de kaders die de spelregels bieden binnen het bestaande discours, bij de juiste actoren op het juiste moment is dan ook zeer belangrijk. Daarbij kunnen nu kansen ontstaan door het betrekken van het netwerk van actoren, waarbij de campingbeheerder een centrale plaats heeft en kan worden gezien als handhavingspartner. De beleidsarrangementen benadering heeft inzichtelijk gemaakt welke aanvullende en zelfstandige middelen kunnen worden ingezet om het probleem beter aan te pakken. Hierbij is een verschuiving te constateren van de jarenlange hiërarchische manier van sturing door middel van het optreden van een zelfstandige overheid met wet- en regelgeving. Deze manier van benadering vanuit de gemeente in samenwerking met het netwerk van actoren is meer dan welkom nu de gemeentelijke overheid zit met een capaciteitsprobleem qua personeel en financiën, maar door de jaren heen ook tegen diverse praktische problemen is aangelopen die nu eenvoudig oplosbaar zijn. Het eenvoudiger rondkrijgen van de bewijslast door samen op te trekken met de campingbeheerder alsmede het inzetten van preventieve instrumenten geconcentreerd in een bedrijfsmatige exploitatie zijn hiervan goede voorbeelden.

Alvorens aanbevelingen te geven, is het van belang om kennis te nemen van enkele belangrijke uitgangspunten. Erken als gemeente dat permanente bewoning niet alleen in recreatiewoningen voorkomt, maar ook in andere recreatieobjecten zoals stacaravans en chalets. De groep permanente bewoners is veel groter dan de inventarisatie van de Vrom inspectie doet vermoeden. Daarbij is het aantal permanente bewoners veel groter dan er op papier inzichtelijk is. Het gaat dus niet alleen om de gevallen die bekend zijn door middel van inschrijvingen in de Gemeentelijke Basis Administratie.

Door het bij elkaar brengen van overheidsgegevens wordt het inzichtelijk dat de groep vele malen groter is dan dat de inventarisatie van de Vrom inspectie doet vermoeden. Ook de feitelijke controles maken inzichtelijk dat de groep permanente bewoners op het merendeel van de recreatieparken groter is dan er op papier reeds inzichtelijk is. Daarnaast is het van belang dat gemeenten onderling in contact treden en leren van elkaars ervaringen. De Vereniging Nederlandse Gemeenten kan daarbij een goede sleutelrol vervullen. Daarbij moet ook de voorraad aan recreatieobjecten onder de loep worden genomen. Er is in de regio van het onderzoeksgebied een overschot aan recreatieobjecten ten opzichte van de recreatieve kwaliteit van de omgeving. Ook laat de bouwkundige staat in bepaalde gevallen te wensen over, en is herbouw dan wel herbestemming noodzakelijk. Kortom denk niet als individuele gemeente dat je de recreatietrekker bent van de regio, terwijl de buurgemeente dat ook denkt.

Aan de hand van deze materthesis is een gemeente in staat om haar bestaande beleid te spiegelen aan het beschikbare beleidsarrangement gericht op het voorkomen van permanente bewoning. Men kan daarna de vertaalslag naar het bestemmingsplan maken door het opnemen van goed doordachte planvoorschriften waarin het beleid is verwerkt. De Vereniging van Nederlandse gemeenten moet bij haar handreiking permanente bewoning ook een set standaard planregels en overeenkomsten toevoegen zodat permanente bewoning voortaan sluitend te voorkomen is. Dit helpt gemeenten om het probleem aan te pakken en maakt inzichtelijk welke actoren men dient mee te nemen met deze beleidsvraagstukken.

Door van te voren het beleidskader rondom permanente bewoning van recreatieverblijven goed te hebben geïmplementeerd in het beleid, structuurvisie en het bestemmingsplan, wordt de uitvoering van het beleid vereenvoudigd. Stem dan ook de ambities af aan de beschikbare financiële en personele middelen van de gemeente. En ga eerst polsen of de actoren een toegevoegde waarde kunnen zijn ter voorkoming van permanente bewoning. Daarbij staat vast dat het beleidsarrangement niet kan slagen met alleen een streng handhavingsbeleid via wet en regelgeving. Dit geldt natuurlijk niet als er een gebrek is aan financiële middelen en personele bezetting. Het huisvestingsbeleid dient voldoende woonruimte voor de kwetsbare groepen in de samenleving te bevatten. Er dient bijvoorbeeld voldoende huisvesting te zijn voor ouderen, studenten, arbeidsmigranten, starters en tijdelijke woonruimte voor sociale problemen op te vangen. De potentiële groep bewoners die een recreatiewoning wil gaan betrekken is daarmee tot een minimum teruggebracht.

De aanbevelingen zijn ondergebracht in drie hoofdonderdelen:

1. Het bestemmingsplan

a. Gebruik uniforme bestemmingsplanvoorschriften

Omschrijf in het bestemmingsplan wanneer een verblijf aangemerkt wordt als recreatief verblijf en als permanent verblijf. Permanent verblijf is als strijdig gebruik aan te merken. Dit is om ook de grijze gevallen van permanente bewoning tegen te gaan. De eenduidige begrippen versterken het bestemmingsplan en daarmee de slagingskans op handhaving. Hiermee versterk je de doorverhuur potentie van het recreatiepark door een diversiteit van verschillende huurders. Van groot belang is dat er in het bestemmingsplan aandacht wordt gegeven aan:

- Een verblijf door eenzelfde huurder langer dan twee aaneengesloten maanden niet mogelijk is (4 weken onderbreking vereist) Je controleert dan niet meer op permanente bewoning maar of men langer dan 2 maanden aaneengesloten er aanwezig is geweest. Het verschuilen achter 365 dagen per jaar recreëren is voorbij;

- Een bedrijfsmatige exploitatie is vereist vastgelegd in een overeenkomst;
- Het verplicht is om een digitaal nachtregister bij te houden;
- Het laten gebruiken, medeplegen in brede vorm als strijdig gebruik aan te merken (eigenaar, belegger, huurder, verhuurder en campingbeheerder);
- Neem de definities op van permanente bewoning, woonadres, kampeermiddelen, recreatiewoning;
- Neem een kleinere maatvoering op dan 70 m² en denk na over vergunningsvrij bouwen onder de Wabo in verband met kostenverhaal van de grondexploitatiewet, maar ook de kans op permanente bewoning is hiermee verkleind.

b. Het bestemmingsplan dient een handhavingsparagraaf te hebben

Hierin dient de gemeente te beschrijven wat de strijdigheden van permanente bewoning zijn en wat de consequenties zijn indien men handhavend gaat optreden. Neem ook de laatste jurisprudentie op. Dit heeft een preventieve werking en maakt de handhaving meer eenvoudig.

Nadat het publiekrechtelijke instrumentarium goed is ingericht, moet men kijken naar de mogelijkheden om het netwerk van actoren te betrekken zoals uit de analyse van de beleidsarrangementen benadering naar voren is gekomen met zelfstandige instrumenten en aanvullende instrumenten op de bestaande publiekrechtelijke instrumenten.

2. Handhavingsbeleid en controle middels netwerksturing

a. Preventieve last onder dwangsom

Voer het instrument de preventieve last onder dwangsom in bij zowel de campingbeheerder als de bewoner zelf op alle overtredingen van het bestemmingsplan. Hierdoor is de gemeente in staat om met weinig handhavingscapaciteit de strijdigheid te constateren en daar tegen handhavend op te treden. Men kijkt immers in het digitale aangeleverde nachtregister en controleren op het park. Daarnaast krijgt men informatie van het netwerk van actoren zodat een sluitend bewijsdossier eenvoudiger is te verkrijgen. Indien er onjuistheden zijn geconstateerd met het ingediende nachtregister (lees er zijn andere personen aanwezig) dan is de campingbeheerder, belegger, verhuurder en huurder (medeplegen) hierop aan te spreken en de constatering vastleggen. De medeplegers zijn ook bestuursrechtelijk aansprakelijk. Men verbeurt direct een dwangsom bij elke constatering en hoeft niet een lange handavingsprocedure te doorlopen om de dwangsommen te verbeuren. Het probleem van permanente bewoning wordt zo een gemeenschappelijk probleem. De actoren krijgen zo zelf belang bij het normconform gedrag van de gebruikers van de recreatiewoningen.

b. Bedrijfsmatige exploitatie

De gemeente moet de campingbeheerder als gemeenschappelijke partner om permanente bewoning van recreatieparken te voorkomen gaan betrekken. Dit betreft een netwerksturingsgedachte waarbij de overheid samen met het beschikbare netwerk van actoren het probleem probeert te beheersen en te sturen door het probleem gemeenschappelijk te maken. Natuurlijk kunnen de overige actoren uit het netwerk hier ook deel van uit gaan maken, waarbij geldt: gebruik elkaars expertise. Bouw een goede verhouding op, op basis van wederzijds vertrouwen. Maak de campingbeheerder belangrijk door ook het strijdig laten gebruiken van het recreatieobject als strijdig gebruik aan te merken. De preventieve dwangsom houdt in dat bij elke constatering er direct een dwangsom is verbeurd.

Daarnaast is meteen de bezettingsgraad inzichtelijk en of er mensen langer dan twee maanden aaneengesloten aanwezig zijn op het recreatiepark. Dit versterkt de doorverhuur aan een diversiteit van publiek. Ook wordt zo inzichtelijk hoe het staat met de recreatieve voorraad. Is er wel voldoende vraag naar recreatiewoningen of dient er een deel te worden herontwikkeld naar een (vorm van) woonbestemming. De gemeente dient de preventieve dwangsom aanschrijving in het register Wet kenbaarheid publieke beperkingen in te schrijven, zodat bij mogelijke verkoop transacties het direct zichtbaar is dat er preventief handhavend wordt opgetreden bij recreatieparken. Hierdoor is de bewoner tijdig geïnformeerd over het niet mogen wonen van de recreatiewoning.

Ook zal de notaris en de makelaar hierover dan actief moeten informeren richting de koper. De notaris heeft naast zijn verplichting om de koper te informeren over de mogelijkheden en onmogelijkheden van het onroerend goed, ook de verplichting om de koper actief in te lichten over de preventieve dwangsom aan de hand van het Wkpb register. De makelaar dient dit ook op te nemen in zijn verkoopgesprek en de verkoopgegevens. Het is dan over met het verschuilen achter het grijze gebied wat voorheen speelde rondom permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit zelfde geldt voor de projectontwikkelaars die nieuwe parken gaan ontwikkelen.

c. Uitvoering van controle en handhaving

Pas zowel aangekondigde als niet aangekondigde controles en handhavingsacties op de recreatieparken toe. Benader deze als integraal handhavingsthema. Het benoemen tot vrijplaats heeft voordelen om gegevens uitwisseling tussen de diverse overheidsorganen mogelijk te maken. Door het bestemmingsplan in te richten zoals wordt aanbevolen, is handhaving mogelijk met minder financiële en personele inzet. Betrek daarbij het netwerk van actoren en laat de bedrijfsmatige exploitatie zijn rol nemen. Het digitale nachregister, de bedrijfsmatige exploitatie en de preventieve dwangsom staan hierbij centraal. Beschrijf en kondig deze periodieke handelingen aan in het handhavingsuitvoeringsprogramma. De bewijsvoering op basis van overige bewijsmiddelen dient alleen ter onderbouwing en het sluitend maken van de bewijslast, waarbij de campingbeheerder informatie aanlevert over het gebruik.

d. Gemeentelijke basis administratie

Respecteer de inschrijvingsplicht in de Gemeentelijke Basis Administratie, maar informeer via de diverse kanalen uit het netwerk van actoren actief dat inschrijving in strijd is met de ruimtelijke ordening. Communiceer aan de burger dat handhaving per direct zal worden opgestart. Indien er sprake is van een preventieve dwangsom, kan worden aangegeven dat ze direct een dwangsom zijn verbeurd en dat de handhaving per direct is opgestart. Men dient dan direct andere huisvesting te gaan zoeken. Beleid om niet in te schrijven is niet aan te raden. Inschrijving in het GBA dient tevens als goed bewijs om permanente bewoning aan te tonen. Dit alles dient te geschieden door goede interne communicatie tussen de diverse afdelingen van de gemeente. Zodat snel en adequaat kan worden opgetreden bij permanente bewoning. De campingbeheerder heeft hierbij een belangrijke nevenfunctie en kan helpen met het communiceren over zowel de handhaving maar ook over het reglement wat geldt op het recreatiepark.

Tot slot dient te worden opgemerkt dat het zeer belangrijk is dat de gemeente haar informatiestroom over het onderwerp permanente bewoning richting het netwerk van actoren bestaande uit burgers, bedrijven en professionele partijen actueel, duidelijk, eenduidig en overzichtelijk beschikbaar stelt. Ze dienen deze actoren beleidsmatig te betrekken en mee te laten doen in het verstrekken van de juiste informatie op de juiste momenten aan de juiste personen.

e. Leer uit controle gegevens en versterk hiermee het huisvestingsbeleid

Analyseer de doelgroepen die permanent in de recreatiewoningen wonen, om zo het regionale huisvestingsprobleem vast te stellen. Betrek hierbij ook andere professionele partijen zoals bijvoorbeeld woningbouwcorporaties. Ook de gegevens van de verhuurdichtheid vanuit het nachtregister kunnen van belang zijn in het in kaart brengen van de marktbehoefte aan recreatieparken in de gemeente. Indien er een lage verhuur dichtheid aanwezig is dient her bestemming naar andere vormen van recreatie of wonen te worden overwogen. Het beleid rondom het woningbouwprogramma kan hierdoor worden versterkt. Hierdoor zijn er minder mensen aangewezen om in een recreatiewoning permanent te gaan wonen. Het is zeer belangrijk dat de gemeente haar informatiestroom over het onderwerp permanente bewoning richting burgers, bedrijven en professionele partijen actueel, duidelijk, eenduidig en overzichtelijk beschikbaar stelt.

3. Andere mogelijke interventies door gemeenten

a. Publiekrechtelijk beleid versterken door waarborgen in privaatrechtelijke overeenkomsten

Neem zoveel mogelijk bedingen op in de diverse privaatrechtelijke overeenkomsten. Verwijs hiernaar publiekrechtelijke instrumenten en het beleid. Houdt daarbij rekening met de doorkruisings problematiek publiek - privaatrecht. Leg goed vast wat de mogelijkheden zijn met betrekking tot het vervreemden van de gronden in de grondexploitatie overeenkomst. Is verkoop zonder meer mogelijk van het gehele object inclusief grond of geldt er een erfpachtconstructie. Leg in erfpachtovereenkomsten vast dat de erfpacht niet zonder meer overdraagbaar is en alleen kan geschieden door toestemming van de eigenaar van de grond. Neem hiervoor kettingbedingen op en kwalitatieve verplichtingen in de akten. Wees niet terughoudend met het ontbinden van huur- en pachtovereenkomsten, dan wel het innen van boetebedingen in overeenkomsten indien er sprake is van permanente bewoning.

b. Periodieke sluiting

Overweeg periodieke sluiting. Dit blijkt toch een zeer goede oplossing te zijn om permanente bewoning te voorkomen. Dit brengt weinig handavingskosten met zich mee. Dit is vooral een instrument bij het ontwikkelen van nieuwe recreatieparken. Er zou immers een beperking van de optimale uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan uit voor kunnen komen die vatbaar is voor planschade op grond van artikel 6.1 Wet ruimtelijke ordening. Op parken waar veel permanente bewoning voorkomt zou een seizoenssluiting welke is vastgelegd in een tijdelijke omgevingsvergunning of tijdelijke bestemming de oplossing kunnen zijn. Er dient dan wel planschade te worden betaald, maar men hoeft niet meer te investeren in handhaving en controle. Voor solitair gelegen geldt daarnaast vaak dat er naast de bestemming recreatiewoning ook veel zomerhuisjes bestemmingen voorkomen. Zoals de bestemming zomerhuisje doet vermoeden is deze alleen bedoeld om in de zomermaanden te worden gebruikt. De bestemming zomerhuisje zou ook op recreatieparken goed inzetbaar zijn. Hiermee wordt benadrukt dat de recreatiewoning alleen in een beperkt aantal maanden te gebruiken is, namelijk in de zomermaanden. Eventueel zou er gewerkt kunnen worden met een binnenplanse ontheffing c.q. omgevingsvergunning artikel 2.1 eerste lid onder c (afwijken bestemmingsplan) voor langer gebruik. De medewerker van een campingbeheerder is hierbij een pré. Hij kan er immers voor zorgen dat voorzieningen (gas-water-licht) niet werken of de toegang tot het recreatiepark niet mogelijk is.

c. Legalisatie naar reguliere woning of verstrekken van een permanente gedoogbeschikking

Onderzoek goed de voordelen van algehele legalisatie in relatie tot recreatie. Belast burgers die in het bezit zijn van een beschikking permanente bewoning belastingtechnisch hetzelfde als een reguliere burger. Laat dezelfde belastingen en heffingen van toepassing zijn op een recreatiepark.

Men kan dit ook negatief interpreteren door geen heffingen te innen en zo het voorzieningen niveau laag houden rondom de recreatieparken. Controleer bij legalisatie of bij het verstrekken van een persoonsgebonden beschikking op het bouwbesluit. Voldoet de woning niet aan het Bouwbesluit treedt dan adequaat op tegen dit manco in het kader van artikel 128 Woningwet. In sommige gevallen heeft dit tot het gevolg dat het object als geheel vervangen moet worden. Schenk aandacht aan permanente bewoning van recreatieparken in de gemeentelijke structuurvisie. Daarnaast dient van te voren vast gelegd te zijn welke bijdragen er worden verlangd in het kader van de grondexploitatie wet, indien men overgaat tot het algehele legalisatie middels een omgevingsvergunning of bij het verstrekken van een persoonsgebonden beschikking.

10.7 Reflectie

Achtereenvolgens wordt een reflectie gegeven op het onderzoek waarin beperkingen en kritische, afstandelijke beschouwingen worden gegeven van achtereenvolgens: onderzoektheorie, methode van dataverzameling en de interpretatie van observaties en gegevens tot conclusies.

Onderzoektheorie

Een onderdeel van de centrale onderzoektheorie betreft de hiërarchische overheidssturing en de beleidsarrangementen benadering. De beleidsarrangementen benadering is een geschikt instrument om de verschillen met het bestaande hiërarchische beleidskader inzichtelijk te maken. De vier verschillende aspecten (Spelregels, Hulpmiddelen, Actoren en Discours) uit beleidsarrangementen benadering tezamen hebben als spiegelbeeld gefungeerd ten op zichte van het bestaande stelsel van hiërarchische instrumenten uit wet- en regelgeving. Zo is een goed beeld ontstaan in de kwaliteiten van het netwerksysteem van niet wettelijke instrumenten. Maar ook inzichtelijk geworden welke niet juridische instrumenten aanvullend kunnen werken bij de bestaande hiërarchische manier van overheidssturing. Op het gebied van de wetenschap kan de toepassing van de beleidsarrangementen benadering op deze manier een toegevoegde waarde zijn. De beleidsarrangementen benadering is een theorie die voornamelijk beschrijvend van aard is. Deze theorie leent zich er niet voor om verklarende verbanden te leggen over bijvoorbeeld hoe het probleem ontstaat en door welke omstandigheden het probleem verder wordt versterkt. Omdat bij dit onderzoeksthema het van belang is om de beschikbare instrumenten voortkomende uit de diverse wet- en regelgeving en beleidskaders in kaart te brengen is deze theorie hiervoor bruikbaar. Daarmee ligt de aandacht ook voornamelijk op de niet juridische overheidsmiddelen en concentreert de benadering zich juist op andere middelen voortkomende uit de marktactoren om het probleem op te lossen. Daarbij geeft het inzicht in hoe de rollen zijn verdeeld tussen de diverse actoren binnen een bepaalde netwerk omgeving en welke actoren iets kunnen betekenen om het probleem te voorkomen of aan te pakken samen met de overheid. De hiërarchische benadering gaat er juist van uit dat de overheid zonder marktactoren met wet- en regelgeving een bepaald beleidsomgeving kan sturen. Het is daarbij wetenschappelijk interessant of de actoren binnen de ruimtelijke ordening met de spelregels en hulpmiddelen het ruimtelijke probleem een positieve invulling (kunnen) geven en inzichtelijk te maken of er juist niet meer bereikt kan worden buiten de spelregels en hulpmiddelen uit de wet- en regelgeving om. De overheid zal met minder financiële middelen en personele capaciteit de kwaliteiten van de markt meer in moeten gaan zetten om het probleem zo veel als mogelijk te voorkomen.

Methode van dataverzameling

Met de komst van internet is het eenvoudig om informatie te verzamelen. Het internet is dan ook een belangrijke vergaarbak van data. Daarbij hebben de gemeenten en andere overheden een website waarin ze de geldende spelregels en hulpmiddelen kenbaar maken.

De wetten zijn daarbij te vinden op www.wetten.nl. Het gemeentelijke handhavingsbeleid en overige beleidstukken zijn te vinden op de diverse afzonderlijke gemeentelijke websites. Op de website www.ruimtelijkeplannen.nl zijn de bestemmingsplannen te vinden. Door in contact te treden met de gemeenten, meer specifiek met de beleidsmedewerkers en de uitvoerende medewerkers zoals handhavingscontroleurs kan de verzamelde data nader worden onderzocht door het stellen van diepte vragen. Hiervoor is een vaste vragenlijst gehanteerd welke zorgvuldig is samengesteld. Je merkt dan wel dat het hebben van goede contacten in het gemeenteland een pre is. Je weet goed de weg in het gemeenteland en dat werkt door in de doortastendheid van het onderzoek. Je komt al snel in contact met de juiste ambtenaren en krijgt hierdoor de juiste informatie in handen.

Als je zelf werkzaam bent bij een gemeente die met hetzelfde probleem te kampen heeft ontstaat er al snel een soort van gemeenschappelijk belang. Gemeenten willen van elkaars (succes) ervaringen leren. Dit gemeenschappelijke belang vertaald zich al snel in actieve medewerking aan het onderzoek. Bij sommige gemeenten is de problematiek niet zo heftig of wordt er beleidsmatig weinig tot geen aandacht gegeven aan dit thema. Dit vertaald zich dan ook weer terug in de mate van medewerking van het onderzoek. Er zijn enkele gemeenten die dan ook niet mee wilden werken. De data is daarbij verzameld in het gebied rondom de gemeente Gemert-Bakel in de provincie Noord Brabant. Daarbij moet worden opgemerkt dat dit maar een beperkt aantal van de Nederlandse gemeenten betreft. De recreatieve markt is dan ook zeer specifiek te noemen in dit gebied en bijvoorbeeld totaal niet te vergelijken met de recreatieve markt in bijvoorbeeld de provincie Zeeland of andere kustgebieden. De recreatieve kwaliteit van die gebieden wijkt veel af van deze in het onderzoeksgebied. Dit werkt natuurlijk ook door op de mate en soort van permanente bewoning van recreatieverblijven in die gebieden. Met andere woorden de conclusies zijn voornamelijk gericht op recreatiegebieden in de provincie Noord Brabant of andere soortgelijke provincies. Daarnaast dient stil gestaan te worden met het feit dat bijna elk recreatiepark verschilt van elkaar. Dit heeft veelal te maken met de ontstaansgeschiedenis van het recreatiepark, de mate van het inzetten in het verleden van hulpmiddelen van gemeenten, naleven van regels door actoren en de plaatselijke kwaliteiten van het recreatiepark en het gebied daarom heen. Bij permanente bewoning speelt daarbij vooral de mate van het actief handhaven door de gemeente op permanente bewoning in het verleden. Ook is een sterke verhuurorganisatie van invloed op het succesvol zijn van een recreatiepark.

112.

Interpretatie van observaties en gegevens tot conclusies

Om ook iets te kunnen zeggen over de recreatieparken en de kwaliteit van deze recreatieparken is het van belang om inzicht te krijgen hoe de recreatieparken er daadwerkelijk uitzien en hoe ze worden gebruikt. De beleidsarrangementen benadering is hier niet zelfstandig tot in staat. Het instrument casestudy leent zich hier wel goed voor. Met de casestudy worden daarnaast de gemeenten die een recreatiepark hebben op een wetenschappelijke manier geanalyseerd op het gebied van de waarde van recreatie en de concurrerende ruimteclaim wonen op recreatieparken. In het kader van het vooronderzoek zijn de recreatieparken bezocht om een goed beeld te krijgen van de recreatieparken. Door eerst de gemeenten te hebben geïnterviewd weet je van te voren of er op een recreatiepark permanente bewoning plaatsvindt of juist niet. Je kunt dan snel succesfactoren erkennen in het openbare gebied en op het recreatiepark zelf. Om daarnaast van te voren goed na te denken welke aspecten belangrijk zijn bij de beoordeling van deze recreatieparken, ontstaat er een consistent en overzichtelijk beeld van de recreatieparken. De recreatieparken zijn daarbij eenmaal in het voorjaar bezocht en eenmaal in het herfst/winterseizoen. Voornamelijk in de herfst en winterperiode wordt zichtbaar of een recreatiewoning permanent wordt bewoond. Het recreatieve gebruik is in deze maand anders dan in de zomermaanden. Wel betreffen dit maar twee moment opnames.

Het betreft dan ook vaak een aanname dat er permanente bewoning plaatsvindt. Maar er vanuit gaande dat de gemeente de juiste informatie heeft verstrekt bij de interviews is het in ieder geval aannemelijk welke parken wel en niet te kampen hebben met permanente bewoning. Uit de locatie bezoeken blijkt maar weer dat het zeer lastig is om permanente bewoning daadwerkelijk aan te tonen. Het kan namelijk net zo goed zijn dat deze persoon aan het recreëren is in de wintermaanden.

Als er gekeken wordt naar het beleid dat geanalyseerd is, moet worden opgemerkt dat het beleid in veel gevallen maar beperkt in tijd houdbaar is. Veel beleid is daarbij wel vastgesteld in het verleden, maar heeft het door de jaren heen veelal geschoort aan de uitvoering. Daarnaast heeft men te maken met een politiek klimaat, waarbij er door verkiezingen weer een heel andere beleidsvisie kan ontstaan. Ook de mate van prioriteit van handhaving kan hierdoor wijzigen. Ook de financiële huishouding en capaciteit heeft hier invloed op. Voor bestemmingsplannen geldt dat deze eens in de tien jaar geactualiseerd moeten worden. Dit is een wettelijke plicht uit de Wet ruimtelijke ordening. De mate van actualiteit van de bestemmingsplannen in het onderzoeksgebied verschilt ook enorm. Enkele gemeenten hadden nog een zeer oud bestemmingsplan, waar andere gemeenten helemaal up to date zijn met een digitaal bestemmingsplan volgens de laatste IMRO standaarden. Hierbij zijn digitale bestemmingsplannen voor een ieder beter toegankelijk, zo ook voor de onderzoeker. Wat daarnaast nog van belang is dat het nog maar de vraag is wat de nieuwe omgevingswet met het ruimtelijke beleid en bestemmingsplannen zal gaan doen. Hieruit blijkt dat een onderzoek altijd maar een beperkte houdbaarheid heeft in tijd en middelen. Of de mate van gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning door al deze veranderingen komt te vervallen moet worden ontkracht. Het probleem zal zichzelf niet in tijd oplossen. Hiervoor moet men de landelijke, provinciale en gemeentelijk ruimtelijke kaders wijzigen en hierop beleidsmatig inspelen.

113.

Binnen het huidige beleidskader ligt de nadruk te veel op de zware handhavingstaak van de gemeente terwijl de financiële middelen en capaciteit vanuit het Rijk daar niet op zijn ingericht. Permanente bewoners van recreatiewoningen maken hier handig gebruik van. De mogelijkheden tot het legaliseren van recreatieve bestemmingen naar woonbestemmingen moet daarbij als serieuze optie worden overwogen. Dit heeft gevolgen in de ruimtelijke ordening. Een andere manier van benadering van het probleem is dan ook noodzakelijk om permanente bewoning van recreatieverblijven te voorkomen. De overheid dient samen met het netwerk van marktactoren het probleem aan te pakken dan wel te voorkomen. De beleidsarrangementen benadering heeft inzichtelijk gemaakt dat de mankementen van een puur hiërarchische benadering opgelost kunnen worden.

Literatuurlijst

Literatuur

Arts, B., (2001), *Biologisch groeien?! Een multifactor analyse van het beleidsarrangement biologische landbouw (2000-2020)*, Katholieke Universiteit Nijmegen, faculteit beleidswetenschappen, Nijmegen 2001

Arts, B., Tatenhove J., (2004), *Policy and power: a conceptual framework between the "old" and "new" policy Idioms*, *Policy Sciences*, 2004, vol. 37, p. 339-356

Arts, B., Leroy P. (red), (2006), *Institutional dynamics in environmental governance*, Springer, Dordrecht 2006

Backes, A. (1993), *Legalisatie door overgangsrecht? Een contaminatie!*, BR 1996, p 198-202, 1996

Bestuurlijk Platform Reconstructie Zandgronden Noord-Brabant (2000), *Pilot Gemert-Bakel*, 2000

Boonstra, F., (2004), *Laveren tussen regio's en regels, verankering van beleidsarrangementen rond platte landsontwikkeling in Noordwest Friesland*, de Graafschap en Zuidwest Salland, Van Gorcum; Assen 2004

Branten, F.T.H., (2010) *Digitalisering in het omgevingsrecht, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht en Wet ruimtelijke ordening*, Radboud Universiteit Nijmegen 2010

Brans, M. (2002), *Beleidsvoorbereiding in een lerende overheid*, 2002

Buuren, P.J.J., Gier de A.A.J., Nijmeijer A.G.A., Robbe J., (2009), *Hoofdpijnen ruimtelijk bestuursrecht*, zesde druk, Kluwer, Deventer 2009

Centraal Bureau voor de Statistiek (2009), *Gemeente Op Maat 2009*, Den Haag / Heerlen 2009

Centraal Bureau voor de Statistiek (2008a). *Toerisme en recreatie in cijfers 2008*, Den Haag 2008.

Clous, O., *Vierde tranche Awb, Rug recht, borst vooruit*, Accountant adviseur, september 2009

CVO, 2007. *De markt voor tweede woningen groeit*, 2007

Dirkzwager, (2010), W. Jansen, *Boete en executoriale titel*, Arnhem, 2010

Dubbink, W., (2003). *Assisting the invisible hand: Contested relations between Market, State and Civil Society*, Dordrecht: Kluwer Academic Publishers 2003

Eindhovens Dagblad, (2009), *Kanthoeve vrijplaats van illegaliteit*, Bakel 26 november 2009
<http://www.ed.nl/dossierarchief/helmondregio/4716417/Kanthoeve-vrijplaats-illegaliteit.ece>

Enserink, B., Koppenjan, J.F.M. en Thissen, W.A.H., (2002), *Analyse van Complexe Omgevingen*, leerboek, Delft: Faculteit Techniek Bestuur en Management, 2002

Flyvbjerg, B., (2006) "*Five Misunderstandings About Case Study Research*", *Qualitative Inquiry*, vol. 12, no. 2, April 2006, p. 219-245, Camebridge 2006

Flyvbjerg, B.; (2001), *Making social science matter, why social inquiry fails and how it can succeed again*, Camebridge university press, Camebridge 2001

Gedeputeerde Staten Noord-Brabant (2002 en 2005), *Streekplan 2002 en herziening streekplan 2005*, 's-Hertogenbosch 2002

Gedeputeerde Staten Noord-Brabant, (2011), *Verordening Ruimte 2011*, 's-Hertogenbosch maart 2011

Gemert-Bakel, *Opdrachtverstrekking aan MB ALL BV voor het opstellen van de beleidsnotitie handhaving permanente bewoning recreatieverblijven*, Gemert, februari 2004

Goossen, C.M. en T.A. de Boer (2008). *Recreatiemotieven en belevingssferen in een recreatief landschap*. Alterra, Wageningen 2008.

Goossen, C.M., R. van Lammeren en A. Ligtenberg (2008). *De Digitale Wichelroede en haar gebruikers; Toepassing Location Based Services in recreatie. Rapport in druk*. Alterra, Wageningen 2008.

115. Gorissen, N. et al (2010), *Belastingrecht Recht toe recht aan 2010 - 2011*, 2010

Hajer, M., (1995), *The politics of environmental discourse, Ecological modernization and the policy process*, Clarendon Press, Oxford 1995

Hall, P., Taylor R., (1996), *Political science and the three new institutionalisms*, Political Studies, Vol. 44, nr. 4, p. 936 – 957

Heuvel, J.H.J., (1998), *Beleidsinstrumentatie, Utrecht, 1998*

Hobbes, T., (1651), (Nederlandse vertaling 2009), *Leviathan*, Boom uitgevers, Amsterdam 2009

Hoogerwerf, A., (2008), *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*, Amsterdam 2008

Infomill, (2011), 11 mei 2011, gevonden op : <http://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw-tuinbouw/@104479/foutief-voorbeeld/>

Janssen, L.H.J.M., V.R. Okker en J. Schuur. (2006). *Welvaart en Leefomgeving, een scenariostudie voor Nederland in 2040*. Centraal Planbureau, het Milieu- en Natuurplanbureau, het Ruimtelijk Planbureau, 2006

Kenniscentrum recreatie, (2008), *De toekomst van recreatie, toerisme en vrije tijd, Kennisdocument voor de strategische dialoog Recreatie*, Den haag 2008

Keur, van der, (2002), *Een overzicht van overgangsrecht, De jurisprudentie inzake overgansbepalingen in het bestemmingsplan nader belicht*, BR 2002

Köhler, W., (1938), *The Place of Value in a World of Facts*, Swarthmore 1938

Lam, T.E.P.A., (2004), *Permanente bewoning van recreatieverblijven: Lessen uit de jurisprudentie*, Tijdschrift Omgevingsrecht 2004, nr. 2

MacIntyre A.C., (1981) *After Virtue, A study in moral theory*, Duckworth; London, 1981

MacIntyre A.C., (2007) *After Virtue after a quarter of a century, A postscript to reply critics of the book After Virtue of 1981*, Duckworth; London, 1981

Maso I., Smaling A., (1998), *Kwalitatief onderzoek: praktijk en theorie*; Boom uitgevers; Amsterdam

MB-ALL BV, (2004), *De beleidsnotitie permanente bewoning recreatieverblijven Gemert-Bakel*, Elst, november 2004

MB-ALL BV, (2011), *Integraal en specifiek handhavingsbeleid, Elst, December 2011* (www.mball.nl)

Ministerie van Infrastructuur en Milieu, Intrekken wetsvoorstel Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoning, brief met kenmerk BSK-2011/177449, Den Haag januari 2012

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, "SVBP2008 verplicht per 1 juli 2009", Den Haag: 14 april 2008 (www.vrom.nl/durp)

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, "Nieuwsbrief Wro juni 2009, nr. 6, wijziging Bro met betrekking tot digitalisering, Den Haag juni 2009 (www.vrom.nl)

Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieu, "Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, handreiking voor gemeenten, Den Haag juni 2007 (www.vrom.nl)

Mus, J.B., (2004), *Gemeentestem, Gst.*, 2004, nr. 7207, p. 269

Nederlands Vlaamse Associatie voor Gestalttherapie en Gestalttheorie (2011), *Psychotherapie van het contact*, Amsterdam, 2011

Niet, R. de en R. Kuiper, (2008). *Landschap, toerisme en recreatie; Ontwikkelingen en verkenning van mogelijke combinaties*. Planbureau voor de Leefomgeving, vestiging Bilthoven

NRIT Onderzoek, (2007). *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2006-2007*, Breda 2007

NRIT Onderzoek, (2008). *Tendrapport toerisme, recreatie en vrije tijd 2007-2008*, Breda 2008

Oirschot (2006), *Handhavingsbeleid gemeente Oirschot*, 2006

Ooijen van, S.J.P.M. et al, Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG (2005), *VNG snoeiplan deregulering, minder lastige regels*, Den Haag, 2005. ISBN: 90 322 8226

Pans, R.J.J.M., Vereniging van Nederlandse Gemeenten, VNG (2007), Ledenbrief 07/125 Wijziging Model APV, Den Haag 2007

Peper B., (1973), Vorming van welzijnsbeleid: evolutie en evaluatie van het opbouwwerk, Boom uitgevers, Meppel 1973

Provincie Noord-Brabant, (2011), Verordening Ruimte 2011, 's-Hertogenbosch maart 2011

Provinciale Staten, (2012), Intrekken gebieds- en reconstructieplannen, 's-Hertogenbosch 31 mei 2012

Rabobank (2008). Kansen van Verzilvering in de Horeca & Recreatie, Nieuwsbericht website Rabobank, Helmond 2008

RECRON (2008). De Recreantenatlas. *RECRON, Vereniging van Recreatieondernemers Nederland*, Driebergen, 2008

Rijksoverheid, Gemeenten maken beleid permanente bewoning recreatieverblijven, gevonden op: <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/persberichten/2012/01/27/gemeenten-maken-beleid-voor-bewoning-recreatiewoningen.html>; geraadpleegd op 4 juni 2012

Rijksoverheid, Wet ruimtelijke ordening, werking ruimtelijke ordening, gevonden op: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/ruimtelijke-ordening/wet-ruimtelijke-ordening>; geraadpleegd 8 juli 2011

117.

Rijksoverheid, Wat is de overheid van plan met permanente bewoning van recreatiewoningen?, <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recreatiewoningen/vraag-en-antwoord/wat-is-de-overheid-van-plan-met-permanente-bewoning-van-recreatiewoningen.html>; geraadpleegd op 24 november 2011

Robbe, J., Stichting advisering bestuursrechtspraak (Stab), (2006), *De Wet geurhinder en veehouderij en de ruimtelijke ordening*, Den Haag 2006

Robert K. Yin. *Case Study Research: Design and Methods*. Fourth Edition. SAGE Publications. California, 2009, ISBN 978-1-4129-6099-1

Samenwerkingsverband Regio Eindhoven SRE, (2009), *Convenant de toepassing en handhaving van overheidsregelingen bij vrijplaatsen*, Eindhoven, 2009

Scheltens-Fokke, J.J. et al, *Overgangsrecht in bestemmingsplannen volgens het ontwerp Bro*, BR 2007, p. 831-839)

Schwitters, R.J.S. , *Recht & samenleving Recht en samenleving in verandering*, 2010

SER, Sociaal Economische Raad, (2001), De vijfde nota ruimtelijke ordening, Den Haag 2001

Sijtsma, L., (2004), *Permanent tijdelijk wonen*, Groningen 2004

Smallenbroek, A.H.J. en D.M.E.G.W. Snellen, *Wonen of recreëren*, uitgave 2002, SGB Groene Reeks, VNG uitgeverij, Den Haag, 2002

Stanford-university, 1960 – 1970, Humphrey Albert S. (2004), *The origins of the SWOT analysis model*, in *SWOT Analysis*, A. Chapman, www.bussinesballs.com, 2004

Staveren, I.P. DR., 2004, *Radboud Universiteit Nijmegen, Moraal in de economische theorie, voorbij absorptie en oppositie*, Nijmegen, 2004

Recreatie (2004a). *Openstelling bos en natuur 2003; Toegankelijke, beleefbare en afgesloten natuur bij Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Provinciale Landschappen en Defensie*. Stichting Recreatie KIC, Den Haag.

Stichting Recreatie (2004b). *Recreatiebedrijven en beschermde natuurgebieden*. Stichting Recreatie KIC, Den Haag.

Stichting Recreatie (2005a). *De openstelling van bos en natuurterreinen van gemeenten en particulieren*. Stichting Recreatie KIC, Den Haag.

Stichting Recreatie (2005c). *Plattelandstoerisme in Europa; een verkenning van succes- en faalfactoren*. Stichting Recreatie KIC, Den Haag.

Stichting Recreatie (2006a). *Krimpemde bevolking en het effect op vrije tijd, recreatie en ruimtegebruik; Een eerste verkenning*. Stichting Recreatie KIC, Den Haag.

Stichting Recreatie (2006b). *Duurzaam toerisme en recreatie 'state of the art'*. Stichting Recreatie KIC, Den Haag.

Stichting Recreatie (2008a). *De gevolgen van klimaatverandering voor recreatie en toerisme ; Kansen voor de recreatiesector*. Stichting Recreatie KIC, Den Haag.

Stichting Recreatie (2008g). *Recreatiegroen Stedelijke Netwerken*. Stichting Recreatie KIC, Den Haag

Swanborn P.G., (1987), *Methoden van sociaal wetenschappelijk onderzoek*, Boom uitgevers, Meppel 1987

Swanborn P.G., (1996), *Casestudy's: Wat, wanneer en hoe?*, Boom uitgevers, Meppel 1996

Swanborn P.G., (2002), *Basisboek sociaal onderzoek*, Boom uitgevers, Amsterdam 2002

Stb. 2009, 365

Tatenhove J., (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970 – 1990, nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*, Pudoc, Wageningen 1993

Tauw, (2011), *Haalbaarheidsonderzoek recreatiepark De stille wille Oirschot*, 27 April 2011

TOP Brabant, (2008), Toeristisch ondernemers platform, *Recreatie en toerisme en de Wet geurhinder en veehouderij (Wgv): Handreiking "Geurgevoelig object"*, 20 maart 2008

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2007), *APV regelt nieuw kampeerbeleid*, Den Haag 2007

Vereniging van Nederlandse Gemeenten (2009), *Nieuw model verordening toeristenbelasting*, Den Haag 2007

Verschuren P., Doorewaard H., (2007), *Het ontwerpen van een onderzoek*, Uitgeverij Lemma, Den Haag 2007

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, (2001), *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening 2000 – 2020*, VROM, Den Haag 2001

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, (2004), *Nota Ruimte, ruimte voor ontwikkeling*, VROM, Den Haag 2004

Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), (2007), *uitvoering van het beleid voor recreatiewoningen, deel II*, januari 2007

Voogd, H. (2010), *Facetten van de planologie*, Alphen aan den Rijn, 2010

Vrominspectie, Vereniging van Nederlandse gemeenten en Association of International Employment Agencies, (2008), *Factsheet huisvesting arbeidsmigranten*, maart 2008

119.

WRR, (1998), *Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek*, Sdu Uitgevers, Den Haag 1998

Yin R.K., (1994), *Casestudy research, design and methods*, Sage Publications, London 1994

Yin R.K., (2009), *Casestudy research, design and methods, fourth edition*, Sage Publications, London 2009

Zundert, van, et al (2008), *Tekst en Commentaar Ruimtelijk Bestuursrecht*, Vijfde druk, Deventer, 2008, ISBN 9789013044249

Kamerstukken

Kamerstukken II 1998 - 1999, 26 727, nr. 3
Kamerstukken II 2001 - 2002, 27 867, nr. 3
Kamerstukken II 2002 - 2003, 27 400 XI, nr. 61
Kamerstukken II 2002 - 2003, 27 867, nr. 4
Kamerstukken II 2002 - 2003, 28 734, nr. 1-2, n.a.v. motie Van Gent,
Kamerstukken II 2002 - 2003, 28 916, nr.3, MvT, p. 19
Kamerstukken II 2003 - 2004, 29 200 XI, nr. 6
Kamerstukken II 2003 - 2004, 26 387, nr. 23-24
Kamerstukken II 2009 - 2010, 32 366, nr. 2
Kamerstukken II 2010 - 2011, 32 366, nr. 59
Kamerstukken I, 2011 - 2012, 32 366

Uitspraken

ABRS 10 september 1998, BR 1999, p. 122, nt. Vries, de, H.J., *Recreatieterrein Twentseweg*
ABRvS 12 april 1999, AB 1999, 440 m.nt. A.G.A. Nijmeijer en M.A.A. Soppe
ABRvS 27 juli 2005, nr. 200405274/1 Enkhuizen en ABRvS, 9 november 2005, nr. 200500447/1
Winterswijk
ABRvS 1 september 1998, AB 1999, 29, m.nt J. Struiksma, Vishandel Texel
ABRvS 16 oktober 2002, AB 2003, 142, m.nt J.J. Fokke
ABRvS 15 april 1996, BR 1996, p. 571 m.nt. H.J. d Vries, Gst. 7060, Etten-Leur
Gerechtshof Arnhem 13 augustus 2003, KG 2002, 253
Kluwer Omgevingsrecht 2009, 516
Kluwer Omgevingsrecht 2010, 159
Kluwer Omgevingsrecht 2010, 320
Kluwer Omgevingsrecht 2010, 542
Kluwer Omgevingsrecht 2010, 695
Kluwer Omgevingsrecht 2010, 630
Ombudsman 2003, 484

Lijst van Personen

INSTANTIE	PERSOON	FUNCTIE	GEGEVENS
GEMEENTE GEMERT-BAKEL	E. KRAMER	JURIDISCH BELEIDSMEDEWERKER RO	ERWIN.KRAMER@GEMERT-BAKEL.NL
GEMEENTE GEMERT-BAKEL	P. BIEKENS	BELEIDSMEDEWERKER RECREATIE	PETER.BIEKENS@GEMERT-BAKEL.NL
GEMEENTE GEMERT-BAKEL	P. FERMONT	JURIDISCH MEDEWERKER	PAUL.FERMONT@GEMERT-BAKEL.NL
GEMEENTE SOMEREN	A. KUIJKEN	JURIDISCH MEDEWERKER	A.KUIJKEN@SOMEREN.NL
GEMEENTE ASTEN	E. VAN AMERSFOORT	MEDEWERKER RO	E.VANAMERSFOORT@ASTEN.NL
GEMEENTE DEURNE	M. GROEN	MEDEWERKER RO	MGROEN@DEURNE.NL
GEMEENTE LANDERD	T. PIJNAPPELS	MEDEWERKER RO	THEO.PIJNAPPELS@LANDERD.NL
GEMEENTE SCHIJNDEL	G. WAALS	MEDEWERKER RO	GIJS.WAALS@SCHIJNDEL.NL
GEMEENTE GELDROP-MIERLO	B. BRUGMAN	MEDEWERKER RO	B.BRUGMAN@GELDROP-MIERLO.NL
GEMEENTE SINT ANTHONIS	S. VAN DUINHOFEN EN S. SCHOOL	MEDEWERKER RO	SUZANSCHOOL@SINT-ANTHONIS.NL
GEMEENTE MILL EN SINT HUBERT	T. HOKKE	MEDEWERKER RO	TON.HOKKE@GEMEENTEMILL.NL
GEMEENTE BOEKEL	F. BELLO EN A. HERMANS	MEDEWERKER RO	ARTHUR.HERMANS@BOEKEL.NL
GEMEENTE BERNHEZE	K. HENDRIKS EN S. VAN ROESSEL	AFDELINGSHOOFD RO EN MEDEWERKER GRONDZAKEN	K.HENDRIKS@BERNHEZE.NL S.VANROESSEL@BERNHEZE.NL
GEMEENTE SINT-OEDENRODE	J. MEYKAMP	MEDEWERKER RO	YMEIJKAMP@SINT-OEDENRODE.NL
GEMEENTE UDEN		LOKETMEDEWERKER RO	
WINDMEE RECREATIE	P. VAN NEK	RECREATIEF PROJECTONTWIKKELAAR	
FRED EMMERIK ADVIES	F. EMMERIK	ADVISEUR HANDHAVING	
RECEPTIES VAN RECREATIEPARKEN IN ONDERZOEKSGBIED	DIVERSE RECEPTIONISTEN		
WINDMEE BV	DE HEER P. VAN NEK	DIRECTEUR PROJECTONTWIKKELAAR RECREATIE	
RAMON JONGEN RECREATIE NEDERLAND MAKELAARDIJ	DE HEER R. JONGEN	MAKELAAR IN RECREATIEF VASTGOED TWEDE WONING .NL EIGENAAR AT FRANCHISE FORMULE RECREATIEF ONROEREND GOED RECREATIE MAKELAARDIJ NEDERLAND	0492-507940
OMD NOTARISSSEN	DE HEER E. SCHEFFERS	NOTARIEEL MEDEWERKER	0615053633
COCON VASTGOED	MEVROUW H. PATIJN	BELEGGER IN VASTGOED, RECREATIE VASTGOED	

DE KERF & VAN SPRANG NOTARISSSEN TE TILBURG	MEVROUW MR. Y. DE JONG	KANDIDAAT-NOTARIS	
ZEKER BOUWEN	MEVROUW MR. Y. BREUNESSE	ADVOCAAT ZEKER BOUWEN, JURIDISCH ADVISEUR INZAKE WRO BOUW REGELGEVING	0413 - 35 26 4
CAMPING BEHEERDER DE ROOYE ASCH	Y. DE BOER, ROOYE ASCH	CAMPINGBEHEERDER	
CAMPING BEHEERDER GROTELSE HEIDE	DE HEER S. FRERIKS	CAMPINGBEHEERDER	
TAUW	DE HEER GERRITS	ONDERZOEKER EN PROJECTMANAGER	
ARCUS EXPLOITATIE	DE HEER P DE KLERK	SENIOR PLANONTWIKKELAAR	011-8623100
ROYAL HASKONING	DE HEER M. VAN GINNEKEN	PROJECTMANAGER	010-4433835 M.VANGINNEKEN@ROYALHASKONING.COM
GLOUDEMANS	R. BOUTEN	PROJECTMANAGER GRONDEXPLOITATIE	0736413312
GLOUDEMANS	SCHOL	PROJECTMANAGER GRONDEXPLOITATIE	0736413312
BLOEI ADVIES EN ONTWIKKELING	M. VAN ASSELDONK	SENIOR ADVISEUR LEEFBAARHEID EN MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELING	M. VANASSELDONK@BLOEI.COM

Bijlagen

- Bijlagen zitten in separaat bijlagenboek;
- Vooronderzoek rapportage zit in separaat bijlagenboek.