

## Wild wonen in een recreatiewoning

Henk Voogd  
Hoogleraar Planologie en Stadsgeografie  
Rijksuniversiteit Groningen

Mensen met een woning in eigendom, die in het bestemmingsplan de status van ‘vakantiehuis’ heeft, worden geacht hierin niet permanent te wonen. Als ‘tweede huis’ mag uiteraard wel, mits men een hoofdverblijf elders heeft. Het bed moet dan in ieder geval een flink aantal nachten onbeslapen blijven. Ons land onderscheidt zich hierbij van de meeste andere Europese landen, die blijkbaar meer waarde hechten aan de Europese Rechten van de Mens; zoals artikel 8: het recht op bescherming van de persoonlijke privacy en het recht op een eigen woning<sup>2</sup>. Daarin staat dat een overheid uitsluitend op dit recht inbreuk mag plegen om redenen van “*the interests of national security, public safety or the economic well-being of the country, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, or for the protection of the rights and freedoms of others.*” (art. 8 lid 2). Wie evenwel de discussies in de Tweede Kamer over recreatiewoningen in de afgelopen twee jaren naleest, zal constateren dat het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen door geen van deze redenen gelegitimeerd wordt. De politiek heeft kamerbreed uitsluitend aandacht gehad voor de bestrijding, daarbij niet merkbaar gehinderd door inzicht in feiten, oorzaken en gevolgen. De ‘no nonsense’ aanpak van de kabinetten Lubbers leek te zijn vervangen door de ‘no knowledge’ aanpak van Paars. Het ‘waarom’ van het tegengaan van permanente bewoning stond en staat niet ter discussie: er wordt klakkeloos vanuit gegaan dat het een ongewenste ‘verstening van Nederland’ veroorzaakt en ‘geplande recreatieve functies’ belemmert. Dit terwijl uit alle studies naar woonvoorkeuren naar voren komt dat in ons land veel mensen, maar lang niet allemaal, een voorkeur hebben voor ‘landelijk wonen’.

Je zou dus mogen verwachten dat volksvertegenwoordigers en bestuurders deze wens proberen te respecteren. Integendeel, begin jaren negentig lijkt een ondoordachte jacht op de permanente recreant te zijn gestart, cumulerend in het voorstel dat thans voor advies bij de Raad van State ligt om permanente bewoning als ‘economisch delict’ te gaan beschouwen. Ondoordacht, omdat thans bij de ‘bestuurdersvriendelijke’ bestuursrechter permanente bewoning al moeilijk ‘aannemelijk’ te maken valt, terwijl straks – als dit kabinetsvoorstel niet wordt afgeschoten - de strengere strafrechter alleen met keiharde bewijzen genoeg zal nemen. Ondoordacht ook, omdat het economisch misbruik van het ‘delict permanente bewoning’ nauwelijks hard te maken valt. Als dit soort vraagstukken tot economische delicten gerekend gaan worden, dan mogen de in de file wachtende automobilisten hun borst wel natmaken. Immers, ook deze moeten dan strafrechtelijk vervolgd worden omdat ze in strijd met de wet stil staan op de snelweg – beter bewijsbaar dan permanente bewoning - terwijl de daardoor optredende files de maatschappij aantoonbare grote economische schade berokkenen!

---

<sup>1</sup>Verminkt= zonder enig overleg met de auteur door de redactie aangepaste tekst.

<sup>2</sup>Informatie afkomstig van Mr. J. Veltman van Wijnberg Advocaten te Groningen, gegeven in een lezing voor de Vereniging Vrij Wonen op 26 april j.l. in de Reehorst te Ede.

Zoals vaker, zitten gemeenten opgescheept met de taak om ondoordacht rijksbeleid handen en voeten te geven. Voor veel gemeenten betekent dit een spagaathouding, want niet zelden heeft men woningzoekenden doorverwezen naar recreatiewoningen omdat dit de enige manier was om deze mensen aan woonruimte te helpen. Maar gemeentebesturen kennen inmiddels het politiek gewenste antwoord: het mag niet van de inspectie VROM, het mag niet van het bestemmingsplan, en - van recenter datum - het heeft gevolgen voor de te bouwen hoeveelheid reguliere nieuwbouw. Met dit laatste wordt bedoeld dat gemeenten met veel permanent bewoonde recreatiewoningen bij de nieuwbouwcontingentering worden 'bestraft' met een lagere toewijzing, alhoewel (oud-)staatssecretaris Remkes dit ontkent en zelfs erkent dat doorstroming van een – veelal ouder - huishouden naar een recreatiewoning veelgevraagde woonruimte elders vrijmaakt. Wat opvalt in deze 'gemeentelijke' redenering is dat de argumenten veelal instrumenteel van aard zijn en niet het 'probleem' zelf betreffen.

Het bestemmingsplan is tot op heden het instrument om permanente bewoning mee te bestrijden. Dat is niet eenvoudig, omdat veel bestemmingsplannen wettelijk verouderd zijn, waardoor gemeenten het verwijt kan treffen dat ze belanghebbenden niet de gelegenheid hebben gegeven om via politieke en juridische middelen hun belang in een geactualiseerd plan veilig te stellen. Daarbij heeft de gemeente het praktische probleem dat aangetoond moet worden dat iemand daadwerkelijk permanent in een recreatiewoning woont. In theorie kan zoiets alleen goed gebeuren indien een soort 'tachograaf' in bed wordt geïnstalleerd. Alhoewel sommige politici die het adagio 'het doel heiligt de middelen' aanhangen, dit wellicht een aantrekkelijke gedachte vinden, moeten gemeenten permanente bewoning tot op heden echter via indirecte gegevens proberen te bewijzen. Ze stuiten daarbij op het recht op privacy van bewoners, zoals een recente uitspraak van de Arnhemse rechtbank nog eens bevestigt. Nog vervelender voor gemeenten is dat een recreatiewoning natuurlijk wel als tweede woning gebruikt mag worden en hoe maak je onderscheid tussen een 'eerste bewoning' en een 'tweede bewoning'? Dit betekent dat vastgesteld moet worden of er sprake is van een hoofdbewoning elders. We stuiten hierbij op een aantal fundamentele problemen, zoals:

- Is het juist om handhaving van het bestemmingsplan buiten het plangebied, dus 'elders', te controleren? ;
- Is het juist dat gebruiksvoorschriften in het bestemmingsplan betrekking hebben op 'niet-ruimtelijk' gedrag, zoals het al dan niet slapen in de recreatiewoning? ;
- Wat is het ruimtelijk-functionele verschil tussen een – niet toegestane - permanente bewoner en – wel toegestane - tijdelijke bewoners? ; en last but not least,
- Welke negatieve effecten rechtvaardigen dat de overheid eigendomsrechten van particuliere eigenaren van recreatiewoningen terzijde schuift?

Eerstgenoemde twee vragen behoren zonder aarzeling negatief te worden beantwoord. Wanneer een bestemmingsplan niet ter plekke kan worden gehandhaafd, dan kloppen de hierin geformuleerde richtlijnen niet. Ook de Raad van State heeft vorig jaar beslist dat het ontbreken van een koop- of huurcontract van een ander huis onvoldoende bewijs is om permanente bewoning mee aan te tonen. Het is daarnaast principieel onjuist om de gebruiksvoorschriften van een bestemmingsplan op niet-ruimtelijke aspecten te richten, omdat dit de weg opent om letterlijk alles via het bestemmingsplan te verbieden. Naast recreatiewoningen kunnen dan bijvoorbeeld drugsvrije woningen, geweldloze woningen, kinderloze woningen, auto-loze woningen en, wellicht aantrekkelijk voor sommige politici, autochtone en allochtone woningen worden gedefinieerd. Kortom, het bestemmingsplan als universeel bestuurlijk instrument! Juristen zullen ongetwijfeld onmiddellijk 'détournement de pouvoir' mompelen. Maar aan dit algemeen beginsel van behoorlijk bestuur heeft het

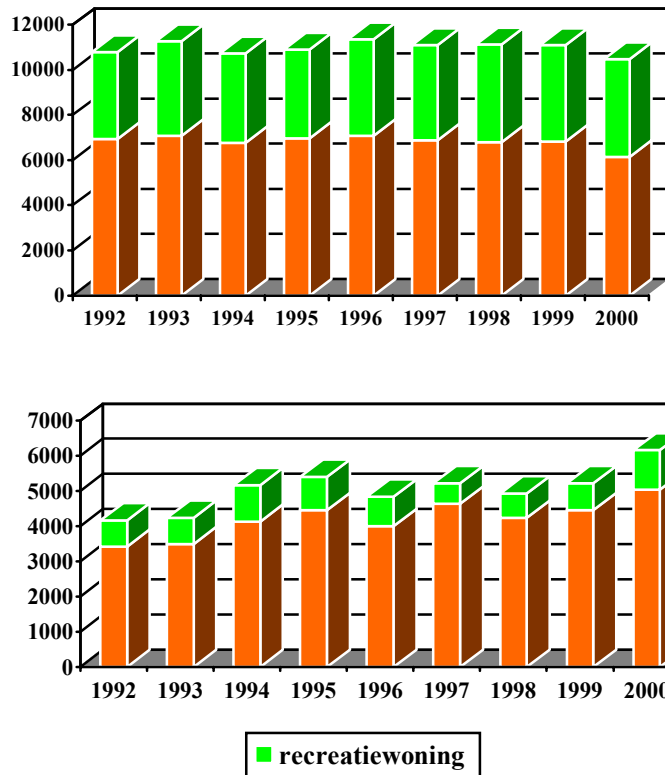
Ministerie van VROM tot op heden geen boodschap gehad, getuige ook de handleiding die Pronk naar gemeenten heeft gestuurd met ‘onorthodoxe maatregelen tegen permanente bewoning’, zoals het niet meer ophalen van huishoudelijk afval. Dat deze suggesties aan gemeenten in strijd met eigen wetgeving zijn, in het geval van huisvuil met de Wet milieubeheer, getuigt van onzorgvuldige besluitvorming (en dit is ook weer in strijd met de Algemene wet Bestuursrecht). Zorgwekkend is tevens dat VROM zich eveneens niet om de gevolgen schijnt te bekommeren, bijvoorbeeld dat dit in sommige gevallen aanzet tot ‘zelfvoorzienende’ Amerikaans aandoende ‘gated communities’, zoals het villapark Slenck en Horst in Harderwijk waar bewoners zelf hun huisvuil regelen. Overigens tegen lagere kosten dan wanneer de gemeente dit zou hebben gedaan...

Probleemgerichte argumenten, die inbreuk op eigendomsrechten rechtvaardigen, worden in rapporten e.d. zelden aangetroffen en - zo ze worden genoemd – zelden onderbouwd. Een willekeurig voorbeeld is een studie van het Recreatieschap Drenthe uit 2000 naar – wederom – het tegengaan van permanente bewoning. Alleen in de inleiding worden redenen genoemd – niet uitgelegd - waarom permanente bewoning bestreden moet worden, zoals:

- Recreatiewoningen voldoen vaak niet aan minimale bouwkundige eisen;
- Spanning tussen recreatief- en woongedrag;
- Gevaar voor criminaliteit (onvoldoende sociale controle);
- Onttrekking van recreatiewoningen aan aanbod recreatieve woonruimte;
- Kwaliteitsvermindering ‘toeristisch product’;
- Ongewenste verstening buitengebied.

De bouwkundige kwaliteit van met name oudere recreatiewoningen kan inderdaad te wensen overlaten, maar er bestaan geen statistieken die aantonen of dit ‘vaak’ is. Belangrijker is de vraag: waarom wil een overheid zich ermee bemoeien als mensen *op basis van vrijwilligheid* voor een dergelijke woning kiezen? Als het gebrek aan goede woningen de reden hiervan is, is overheidsingrijpen legitiem om huiseigenaren tot verbetering te dwingen. De Woningwet van 1901 hebben we mede hieraan te danken. Doch als dit niet het geval is, moet een overheid zich dan niet afzijdig opstellen?

De genoemde spanning tussen het recreatief- en het woongedrag wordt in de studie van het recreatieschap helaas niet verder uitgelegd. Blijkbaar verwachten de opstellers dat rustzoekende recreanten tegelijkertijd het beest uithangen tot diep in de nacht. Als reden niet echt geloofwaardig, net zo min als het gesignaleerde gevaar voor criminaliteit waarvoor geen enkele feitelijke grondslag bestaat. Recreanten kennen natuurlijk niet mèer onderlinge sociale controle dan permanente bewoners, eerder minder.

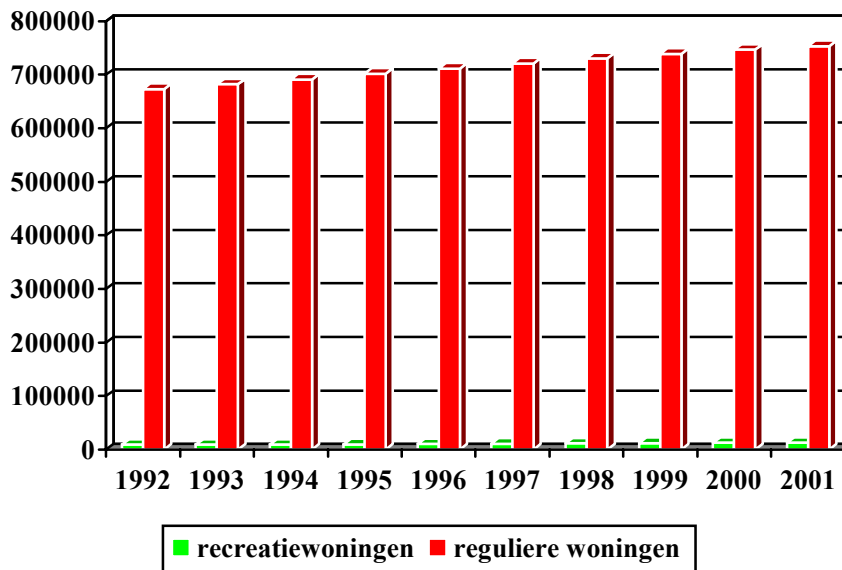


**Figuur 1. Het aantal (x 1000) toeristische vakanties (boven) en seizoensrecreatieve vakanties (onder) in Nederland, waaronder in recreatiewoningen (bron: CBS Statline).**

Blijft over het gesuggereerde nadeel van het verminderde recreatieve aanbod en de ‘verstening’. Wie naar het relatieve aandeel van de recreatiewoningen kijkt in het totaal aan seizoensrecreatieve vakanties ziet over de jaren, behalve de gebruikelijke weerfluctuaties, weinig verschillen (zie figuur 1). Bij de toeristische vakanties valt nog sterker op dat het gebruik van recreatiewoningen in de afgelopen jaren nauwelijks is veranderd, ondanks dat het aanbod in dezelfde periode sterk is gegroeid van 67.476 in 1992 naar 89.197 recreatiewoningen in 2001. Er is bovendien geen significant verschil tussen de bestedingen van recreanten en permanente bewoners: een recreant besteedt gemiddeld € 22 per dag, een tweepersoons huishouden ouder dan 65 jaar besteedt gemiddeld € 25, en jonger dan 65 jaar € 35, per persoon per dag (bron: CBS Statline). Als daarbij bedacht wordt dat een groot deel van de recreatieve bestedingen in commerciële bungalowparken, zoals Center Parks, ten goede komt van de exploitant en de voorzieningen op het park zelf, dus niet bij lokale ondernemers, dan is de conclusie gerechtvaardigd dat de lokale economie veel meer gebaat is bij permanente bewoning dan bij recreatieve bewoning.

Heeft de toename van recreatiewoningen geleid tot ‘verstening’? Niet ontkend kan worden dat nieuwe bungalowparken voor een deel terecht zijn gekomen in gebieden waar nimmer een reguliere woonwijk zou zijn gepland. Dat zich daarbij soms schandalige situaties hebben afgespeeld, waarbij langkampeerders gedwongen afstand moesten doen van hun jarenlang gebruikte plaats op een recreatieterrein omdat een projectontwikkelaar er recreatiewoningen op wilde zetten, is genoegzaam bekend. Dit alles overigens voor het merendeel met medeweten en medewerking van betrokken overheden! Helaas gebeuren dit soort praktijken anno 2002 nog steeds, ondanks krokodillentranen van diezelfde overheden. Toch is dit probleem kwantitatief niet dusdanig dat de verstening van ons land primair aan

recreatiewoningen moet worden toegeschreven. In figuur 3 is dit zichtbaar gemaakt voor de provincie Gelderland, waar de problematiek van recreatiewoningen zeer sterk speelt.



**Figuur 2. Groei van het aantal reguliere woningen en het aantal recreatiewoningen in de provincie Gelderland (bron CBS Statline)**

De argumentatie tegen permanente bewoning van recreatiewoningen is dus op zijn zachtst als ‘zwak’ te bestempelen. De overheid schijnt niet te leren van de echte oorzaken achter de groei van het aantal recreatiewoningen. ‘Verstening’ is een ruimtelijke ordeningsvraagstuk: het gaat hierbij primair om de plaatskeuze van *bouwwerken*, niet of een bouwwerk door een bewoner permanent, of door meerdere bewoners tijdelijk wordt bewoond! Voor deze plaatskeuze is de gemeentelijke overheid primair verantwoordelijk. Door planologisch onderscheid te blijven maken tussen recreatiewoningen en reguliere woningen wordt het belang ontkend om vanwege redenen van ruimtelijke ordening ook nieuwe recreatiewoningen uitsluitend binnen een rode contour te situeren. Zolang dit niet erkend wordt zullen in de toekomst nog steeds op ‘verkeerde’ plaatsen nieuwe parken met recreatiewoningen opgericht worden.

Projectontwikkelaars kunnen anno 2002 nog steeds nieuwe recreatiewoningen verkopen als reguliere ‘villa’s in het groen’ o.i.d., waarbij nietsvermoedende kopers op het verkeerde been worden gezet. (zie bij voorbeeld bijgaand fragment uit een recente folder voor ‘Buitenplaats Horsterwold’ in Zeewolde). Uiteraard staat altijd wel ergens in kleine lettertjes te lezen dat de projectontwikkelaar voor de inhoud van de folder niet aansprakelijk is.

De wijze van financiering van recreatiecomplexen moet dan ook dringend worden gewijzigd. Niet alleen moet minimaal een bedrijfsmatige exploitatie van parken verplicht worden gesteld, maar – en dat is veel belangrijker – moeten investeerders niet langer gekoppeld worden aan een recreatiewoning (‘uw eigen landhuis in het groen’). Nieuwe wetgeving lijkt daarvoor onontbeerlijk, omdat de Wet Openluchtrecreatie hierin niet voorziet. Een projectontwikkelaar moet gedwongen worden om het complex als een zelfstandig project aan investeerders/aandeelhouders te slijten, die dan uitsluitend op te verwachten economisch rendement – dus te verwachten recreatieve vraag – mee zullen gaan doen. De verwachting is dat dit de groei van het aantal recreatiewoningen aanzienlijk zal temperen, omdat de ‘recreatieve vraag’ naar recreatiewoningen – zoals hiervoor is geïllustreerd – redelijk verzadigd is.

*Ruimte voor het Vrije Leven*

*in uw eigen landhuis*

*De ruime wereld in...*

*Veel stadsbewoners hebben een tweede huis 'om buiten te zijn' en 'vanwege de ruimte'. Ademruimte, dat willen we. Terecht.*

*Sommigen denken nog een stapje verder: werken in de stad is bijna vanzelfsprekend, maar waarom zou je er wonen? Waarom de zaak niet omdraaien? Altijd buiten wonen en overdag werken in de stad? En anderen? Die willen gewoon 'buiten' zijn.*

**Figuur 3. 'Waarom niet altijd buiten wonen en overdag werken in de stad?'**

De implementatiekosten van het huidige beleid zijn hoog. Handhaving van slecht doordachte regels in een bestemmingsplan is voor een gemeente geen eenvoudige, en zeker geen goedkope, zaak. De bewijslast is moeilijk. De juridische strijd die er meestal op volgt kost de gemeenschap ook een flinke duit. Daarbij is het volstrekt naïef te veronderstellen dat het huidige beleid tot uitbanning van permanente bewoning zal leiden en 'dus' tot een toename van het aanbod aan recreatieve woonruimte op de vrije markt. Er zal eerder een verschuiving plaatsvinden van permanente bewoning naar 'tweede woningen', waardoor de druk op de reguliere woningmarkt, vooral in het segment appartementen en goedkope woningen, zal toenemen. Dit is bijzonder ongewenst. Het is dan ook noodzakelijk dat het huidige beleid ten aanzien van recreatiewoningen snel wordt herzien. Dit mede in het licht van de positieve ervaringen in vele omringende landen waar iedere woning voor de wet een woning is, maar waar desondanks genoeg recreatiewoningen voor de 'vrije recreant' beschikbaar zijn. Beschouw daarom iedere recreatiewoning in ons land die aan de eisen van het Bouwbesluit voldoet als een reguliere woning, met alle daaraan verbonden rechten en plichten. Een uitzondering mag gemaakt worden voor de eisen ten aanzien van het bouwvolume e.d., maar die kunnen in een bestemmingsplan wel ter plekke op eenvoudige wijze gecontroleerd worden en zijn dus wel handhaafbaar!

Het is zaak dat de groei van het aantal nieuwe recreatiewoningen, beter dan thans nog steeds het geval is, aan banden wordt gelegd. Het feit dat sedert begin jaren negentig nadrukkelijker dan ooit jacht is gemaakt op permanente bewoners van recreatiewoningen, gekoppeld aan de nog steeds gestage groei van het aantal recreatiewoningen, toont ronduit aan dat dit beleid gefaald heeft. Nogmaals, niet bewoners veroorzaken verstening, maar de bouwwerken! De aandacht moet dus verschuiven van een ondoordachte en onmogelijk te realiseren 'sanering' naar een wel realiseerbaar 'preventief' beleid. Een overheid is er niet om burgers te pesten, die op grond van, ook door de Nederlandse staat ondertekende, internationale mensenrechten

gebruik maken van hun *legaal* gekochte eigendom. Een ‘generaal pardon’ voor bewoners van niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatiewoningen is de enige logische oplossing, die menswaardig is en ook nog tegemoet komt aan de gerechtvaardigde vraag naar landelijk gesitueerde woonruimte. Want waarom krenterig als een Dagobert Duck met onze ruimte omspringen als tot op heden slechts ongeveer 7% van ons land voor wonen wordt gebruikt? Een goede ruimtelijke ordening moet en kan aan alle majeure woonwensen voldoen en waardevolle gebieden duurzaam beschermen. Daarbij moet gerealiseerd worden dat een villapark als Slenck en Horst, een veelbesproken voorbeeld waar volgens de gemeente Harderwijk ten onrechte permanent gewoond wordt, over 50 jaar waarschijnlijk nog steeds zeer in trek zal zijn als woonplek, terwijl de meeste Vinex-woonwijken tegen die tijd, zo niet afgebroken, dan wel tot de minst aantrekkelijke woonmilieus gerekend zullen worden. Over ‘duurzaamheid’ gesproken...

Henk Voogd  
7 mei 2002