



Recreatiewoningen bij Vinkeveen. Op deze plek in het Groene Hart mocht eigenlijk niet gebouwd worden maar het werd toch toegestaan omdat de woningen op papier niet permanent bewoond zouden worden (foto: Siebe Swart/ HH)

Beleid recreatiewoningen in beweging

Het denken over het wonen in recreatiewoningen is sterk in beweging. Steeds meer politici erkennen de problemen die samenhangen met het huidige beleid. Recente voorstellen van minister Dekker om deze problemen op te lossen, zijn begin december in de Tweede Kamer met instemming begroet. In deze bijdrage wordt aangegeven dat de aanpak van de minister veelbelovend, maar nog onvoldoende doordacht is en te veel de eigen verantwoordelijkheid van de rijksoverheid ontkent.

Henk Voogd

Rijksuniversiteit Groningen/ FRW

In ons land wordt onderscheid gemaakt tussen 'gewone' woningen en recreatiewoningen. Recreatiewoningen zijn woningen die in een bestemmingsplan zijn bestemd om uitsluitend voor recreatiedoeleinden gebruikt te worden. Wat 'recreatiedoeleinden' precies zijn is onduidelijk, maar in de praktijk wordt hieraan via voorschriften in het bestemmingsplan een 'calvinistische' invulling gegeven: langdurig recreëren door één en hetzelfde huishouden is niet toegestaan. Ons land

is met dit beleid uniek in de wereld. Alleen Denemarken is enigszins vergelijkbaar, al mogen gepensioneerden daar wel permanent wonen in een recreatiewoning.

Als het begrip 'recreatie' synoniem is voor 'ontspannen buiten werktijd', dan is het verschil tussen recreatiewoningen en 'gewone' woningen hoogstens op uiterlijke kenmerken te maken. Immers, in 'gewone' woningen ontspannen mensen door, ondermeer, televisie te kijken, naar muziek te luisteren, te lezen, te praten, eten en slapen. In recreatiewoningen ontspannen mensen ook door, inderdaad, televisie te kijken, naar muziek te luisteren, te lezen, praten, eten en slapen. Hugo Priemus concludeert hieruit dat het onderscheid tussen recreatiewoningen en 'gewone' woningen op grond van feitelijk gebruik steeds willekeuriger wordt.¹ Het handhaven van het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen noemt hij 'een klassiek geval van het middel dat erger is dan de (veronderstelde) kwaal.' De hierbij gebruikte controlemethoden, die onvermijdelijk inbreuk doen op *privacy* en *huisvrede*, duiden volgens Priemus op slecht beleid en inadequate regelgeving. Een conclusie die van harte onderschreven wordt.²

Verschuivende inzichten

In een tijdsbestek van twee jaar is het denken over permanente bewoning in recreatiewoningen in ons land echter drastisch omgeslagen.³ Onder het bewind van oud-minister Pronk (PvdA) was het 'politiek incorrect' om posi-

tief over het wonen in recreatiewoningen te denken. Het gesuggereerde recreatiebelang domineerde duidelijk het volkshuisvestingsbelang. Wie het verslag leest van het overleg op 1 november 2001 van de vaste Tweede Kamer commissies voor VROM en LNV over de brief van minister Pronk over dit onderwerp kan slechts tot de conclusie komen dat permanente bewoning een hoogst verwerpelijke activiteit van criminelen is waartegen dringend tegenop getreden moet worden 'om ongewenste verstedelijking tegen te houden'.⁴ De door toenmalige volksvertegenwoordigers gebruikte eendimensionale argumenten gaven niet de indruk dat deze over de problematiek echt hadden nagedacht. Hoe anders was het kamerdebat op 11 december 2003 over een beleidsstandpunt van minister Dekker.⁵ Een brede kamermeerderheid ondersteunde haar voornemens om recreatiewoningen in het vervolg planologisch gelijk te schakelen met gewone woningen. In vergelijking met het debat in 2001 was de genuanceerdheid van de verschillende betogen dit keer opmerkelijk, ook van oppositiepartijen van het huidige kabinet. Zo erkende PvdA-woordvoerder Co Paulus in een prima betoog volmondig de gecompliceerdheid van dit dossier:⁶ 'Gecompliceerd omdat het veel mensen raakt in de kern van hun bestaan, omdat elke situatie weer zijn eigen bijzondere kenmerken heeft en generiek beleid dus lastig zo niet onmogelijk is omdat verschillende overheden op dit dossier een rol hebben en we ook nog te maken hebben met jurisprudentie'. Of generiek beleid onmogelijk is waag ik overigens sterk te betwijfelen. Dit zou impliceren dat het rijk hoofdzakelijk generiek kan optreden bij eenvoudige ongecompliceerde zaken, wat rijksboekhouders een ijzersterk argument geeft voor de opheffing van het ministerie van VROM.

Onder het bewind van oud-minister Pronk (PvdA) was het 'politiek incorrect' om positief over het wonen in recreatiewoningen te denken

Ook de CDA-fractie bij monde van woordvoester Annie Schreijer-Pierik steunde het beleidsvoorstel van coalitiege-note minister Dekker (VVD). Wel had ze als enige de naald nog op de oude grammofoonplaat staan:⁷ 'Permanente bewoning beperkt de beschikbare ruimte voor recreatiewoningen en ontwikkeling van het toeristisch-recreatieve product, het leidt tot verstening, verrommeling en toenemende druk op het buitengebied en het is strijdig met het democratisch vastgestelde ruimtelijke beleid. Ook en vooral is het ongewenst omdat het laten voortbestaan van permanente bewoning gewoon neerkomt op het accepteren van illegaal gedrag. Permanente

bewoners wonen bovendien relatief goedkoop in een prachtige omgeving. Mensen in vergelijkbare maatschappelijke omstandigheden die zich schikken naar de letter en de geest van de wet kunnen zich dit niet veroorloven. Rechtsongelijkheid is het gevolg. Ook dát is een reden waarom mijn fractie permanente bewoning van recreatiewoningen afkeurt.'

Confabulaties

Elders heb ik uitvoerig toegelicht dat deze argumenten confabulaties zijn.⁸ De gesuggereerde negatieve relatie tussen permanente bewoning en het toeristisch-recreatief product is aan de hand van cijfers niet aantoonbaar; sterker nog, de economische impuls van permanente bewoning is voor een gebied aanmerkelijk groter dan van incidentele recreatieve bewoning. Het is eveneens onjuist om 'verstening' en 'verrommeling' aan permanente bewoning te wijten; dit wordt immers veroorzaakt door de bouw van bouwwerken en hiervoor zijn gemeenten verantwoordelijk, niet de bewoners die er (toevallig) in wonen! De strijdigheid met 'democratisch vastgesteld beleid' is in een vergadering van de volksvertegenwoordiging, waar dat beleid weer democratisch ter discussie wordt gesteld, eveneens geen stokargument. Bovendien heeft iedere burger het morele recht om tegen - in hun ogen onrechtvaardig - overheidsbeleid in opstand te komen.

Het argument van het CDA dat permanente bewoning leidt tot 'rechtsongelijkheid' omdat permanente bewoners relatief goedkoop in een aantrekkelijke omgeving wonen en anderen niet, is eveneens moeilijk te volgen. Recreatiewoningen zijn altijd vrij beschikbaar geweest op de markt, dat wil zeggen letterlijk iedereen kon en kan een dergelijke woning kopen. Dit geldt in ieder geval niet voor woningen aan bijvoorbeeld de Amsterdamse grachtengordel, waarvan de hoge marktprijs een groot aantal potentiële liefhebbers buitensluit. Maar om dit 'rechtsongelijkheid' te noemen? Of zou het slaan op het feit dat slimme en/of vermogende kopers van een recreatiewoning met een tweede woonadres elders wel legaal in een recreatiewoning mogen verblijven en anderen, zonder woonadres elders, niet?

Dat het CDA een zwaarder gewicht toekent aan - vermeende - recreatieve belangen dan aan volkshuisvestingsbelangen mag haar niet kwalijk worden genomen. Dat is een politieke keuze. Deze lijkt overigens meer bepaald door de onverzoenlijke opstelling van haar bestuurlijke achterban op de Veluwe dan door fundamentele bezinning op christelijke partijbeginselen. In Gelderland zijn in het afgelopen decennium vele langkampeerplaatsen omgewisseld voor recreatiewoningen met instemming van CDA-gesteunde gemeentebesturen, die hun woningzoekenden er graag naar verwezen. De krap bij kas zittende kampeerder/ caravanbezitter was duidelijk niet interessant genoeg voor de toeristische sector. Nu proberen dezelfde

gemeentebesturen de eerder naar die woningen doorverwezen bewoners met behulp van de rechter weer op straat te zetten vanwege overtreding van een bestemmingsplan. Dat lukt ze omdat ze formeel gelijk hebben en bestuursrechtters en ook de Raad van State (te) sterk op de hand van het openbaar bestuur zijn om andere argumenten mee te wegen. De Amsterdamse hoogleraar privaatrecht Rieme-Jan Tjittes geeft deze bewoners echter hoop:⁹ 'De gemeenten kunnen hun borst natmaken als de verdrevenen schadevergoeding gaan vragen bij de [civiele] rechter, omdat ze niet meer permanent in hun vakantiehuizen mogen huizen. De hoogste civiele rechter is niet de Raad van State, maar de meer burgervriendelijke Hoge Raad.(...) Handhaving met teveel boter op hun hoofd kan een gemeente duur komen te staan.'

Het nieuwe rijksbeleid

Terecht hebben alle politieke partijen minister Dekker van VROM lof toegezwaaid voor haar voorstellen om eindelijk korte metten te maken met het reeds lang voortslepende probleem van 'onrechtmatige bewoning' van recreatiewoningen. Het valt de minister te prijzen dat ze bij nieuwbouw recreatiewoningen gelijk wil schakelen met 'gewone' woningen, waardoor het moeilijker wordt om in natuurgebieden nieuwe bungalowparken te bouwen. Recreatiecomplexen mogen in het vervolg alleen nog maar gebouwd worden als er zekerheid is van bedrijfsmatige exploitatie. De exploitant wordt ervoor verantwoordelijk dat de woningen uitsluitend voor recreatieve verhuur worden gebruikt. Onduidelijk is hoe dit in de praktijk geregeld kan worden. Hoe moet worden omgegaan met een exploitant die na enige tijd aantoonbaar een recreatiecomplex niet rendabel kan exploiteren? Gaat hij dan met een beroep op de bekende 'toverformule' over tot het 'meest doelmatige gebruik', namelijk wonen?¹⁰ Er zijn geen aanwijzingen dat deze problematiek door VROM goed is doordacht.

Zelfs dwarsliggende gemeentebesturen met boter op hun hoofd passen binnen de plannen

Ter sanering van de bestaande situatie stelt de minister dat als een recreatiewoning op 31 oktober 2003 daadwerkelijk permanent wordt bewoond de gemeente het bestemmingsplan mag aanpassen zodat de recreatiewoning een gewone woonbestemming krijgt. Maar het pand moet bouwtechnisch wel voldoen aan het Bouwbesluit en het mag niet liggen in een door het rijk vastgesteld natuurgebied. Voor recreatiewoningen die niet aan deze voorwaarden voldoen geldt dat een gemeente permanente

bewoning tijdelijk kan toestaan via een zogenaamde 'persoongebonden gedoogbeschikking'. Na vertrek of overlijden van de laatste bewoner mag het pand dan niet meer permanent worden bewoond.

De kleren van de keizer

Ook in dit dossier neemt het rijk dus geen enkele directe verantwoordelijkheid, maar geeft gemeenten alle vrijheid van handelen. Zelfs dwarsliggende gemeentebesturen met boter op hun hoofd passen binnen de plannen. Doordat 'doorgaan op oude voet' een van de te kiezen opties voor gemeentebesturen is, is minister Dekkers beleid altijd verzekerd van 'succes'. Een beter voorbeeld lijkt niet mogelijk van het sprookje van 'de kleren van de keizer', straks weer met fraaie illustraties opgenomen in het grote sprookjesboek, de Nota Ruimte. Het ware pas een krachtig beleidsvoornemen geweest als de minister zich zou hebben uitgesproken voor een generieke aanpassing van alle op recreatiewoningen van toepassing zijnde bestemmingsplannen omdat ze een bestaand probleem echt wil oplossen dat anders tot in lengte van dagen blijft doorzeuren. Nu blijft het aanrommelen, met alle willekeur en onzekerheid als gevolg van gemeentelijke verschillen in acceptatie en uitvoering.

Mochten gemeentebesturen bereid zijn mee te werken aan de ideeën van deze minister, wat zonder meer de beste keuze is, dan is een nadere verduidelijking van onderdelen van het beleid dringend nodig. Zo is Dekkers eis dat recreatiewoningen moeten voldoen aan het Bouwbesluit zonder nadere specificatie niet te gebruiken. Het grootste deel van de 'gewone' woningvoorraad voldoet immers ook niet aan de regels van het in 2001 gewijzigde Bouwbesluit! Een nadere specificatie van - soepeler - technische minimumvereisten voor permanent bewoonde recreatiewoningen is nodig.

Het persoonsgebonden gedogen 'opdat de recreatiewoning na verloop van tijd weer beschikbaar komt voor de recreatieve markt' is ronduit naïef of symboolpolitiek. Het is volstrekt niet realistisch dat een individuele recreatiewoning na vertrek of overlijden van de 'gedoogde bewoners' verhuurd gaat worden aan recreanten. De markt voor verhuur van recreatiewoningen zonder voorzieningen (winkel, sauna, bistro, etc) is zeer beperkt en dus verre van rendabel. Verkoop van de woning door eigenaar of erfgenamen ligt veel meer in de rede, waarbij vervolgens een continuering van de permanente bewoning, al dan niet legaal, de meest waarschijnlijke optie is. Met andere woorden: na een 'gedoogperiode' wordt permanente bewoning gecontinueerd door een ander huishouden, dat - wijs geworden - ook nog woonruimte elders bezet houdt om het nieuwe woonverbod te ontduiken.

Veel permanent bewoonde recreatiewoningen hebben

thans de (legale) status van 'tweede woning', dat wil zeggen de bewoner heeft officieel nog een tweede adres elders. De peildatum van 31 oktober 2003 plaatst deze bewoners dus voor een duivels dilemma: niets doen met de zekerheid dat de huidige recreatieve bestemming niet gewijzigd wordt, of de gemeente melden dat er wel permanent wordt gewoond. In het laatste geval kan de gemeente deze melding gebruiken om de bewoner alsnog gerechtelijk te vervolgen, omdat minister Dekker dit niet heeft uitgesloten.

Opkopen en amoveren verdient veruit de voorkeur boven het 'persoonsgebonden gedogen'

Is er een oplossing?

Het buitenland geeft aan hoe we het typisch Nederlandse probleem van 'onrechtmatige bewoning' van recreatiewoningen voor altijd kunnen oplossen, namelijk door burgers de vrijheid te geven om zelf te bepalen waar ze willen wonen en dit alleen te sturen via een eenduidig en goed handhaafbaar ruimtelijkeorderingsbeleid.¹¹ Dus door in bestemmingsplannen geen regels op te nemen die niet door visuele inspectie ter plekke kunnen worden gehandhaafd zoals thans bij recreatiewoningen het geval is. Wil de rijksoverheid haar ruimtelijkeorderingsstaken ook in dit dossier zinvol inhoud geven, dan dient ze zelf de verantwoordelijkheid te nemen om alle bestaande, niet-commercieel verhuurde recreatiewoningen die technisch geschikt zijn voor bewoning gelijk te schakelen met 'gewone' woningen. Om de onstuimige groei van het aantal recreatiewoningen in te dammen, zal het rijk ervoor moeten zorgen dat nieuwe recreatiecomplexen alleen worden gebouwd als er een aantoonbare recreatieve vraag is. Dus niet, zoals nu, projectontwikkelaars de vrije hand geven om met dubbelzinnige beloften ('365 dagen per jaar recreëren!') burgers te verleiden te investeren in wat voor de markt feitelijk een woningbouwproject is en geen recreatieproject.

Tenslotte, de rijksoverheid moet gemeenten de mogelijkheid te geven om recreatiewoningen in kwetsbare natuurgebieden op te kopen, zoals in Gelderland reeds gebeurt. Opkopen en amoveren verdient veruit de voorkeur boven het 'persoonsgebonden gedogen'. Alleen dan corrigeer je als overheid planologische blunders uit het verleden en help je de natuur echt. Om dit laatste te stimuleren, zou een fonds gevormd moeten worden waaruit gemeenten kunnen putten die dergelijke aankopen willen gaan doen. Een deel van het geld zou verkregen kunnen worden door besparingen als gevolg van het wegvallen van hoge hand-

havingskosten. Ook zou overwogen kunnen worden om voor de vulling van dit fonds bij eventuele verkoop van de recreatiewoning binnen een bepaalde periode na legalisering, een extra belastingheffing te introduceren op de te verwachten waardevermeerdering van de recreatiewoning. De waardevermeerdering als gevolg van het vrijgeven voor permanente bewoning zou bijvoorbeeld bepaald kunnen worden door koppeling aan de OZB-waarde (Onroerende ZaakBelasting).¹²

Gelet op het operationele karakter van deze maatregelen is het de vraag of deze wel onderdeel moeten zijn van de strategische 'Nota Ruimte', zoals de minister beoogt. Zeker nu ten tijde van het schrijven van dit artikel in de pers naar voren komt dat de minister geen inspraak wil geven op de 'Nota Ruimte', dus feitelijk de wettelijke PKB-procedure niet van toepassing verklaart. Aan symboolpolitiek is echter in het ruimtelijk beleid van het rijk, en zeker in het dossier van recreatiewoningen, volstrekt geen behoefte.

Noten:

1. Priemus, H. (2003), Vrij Wonen en Huisvestingspioniers, In: Woonnood, Uitgave Vereniging Vrij Wonen, Pb. 5, 7690 AA Bergentheim, 3-8.
2. Voogd, H. (2003), Herziening nodig van beleid van recreatiewoningen, In: Woonnood, Uitgave Vereniging Vrij Wonen, Pb. 5, 7690 AA Bergentheim, 9-26. Ook: <http://www.henkvoogd.nl/nirovppap.pdf>
3. Een mooi voorbeeld van 'voortschrijdend inzicht' geeft de journalist Gerard Hormann. Op mijn 'cri de coeur' in de Volkskrant in januari 2002 tegen de hypocrisie van het toenmalige overheidsbeleid (<http://www.henkvoogd.nl/volkskrant7jan2002.pdf>) schreef hij enkele dagen later een tegenreactie, waarin permanent wonen fel veroordeeld werd omdat het ondermeer tot ongewenste Gamma-hekjes zou leiden, de natuur zou vernietigen en niet eerlijk zou zijn tegenover mensen die minder mooi wonen (vergelijk 'grachtengordelargument' in tekst). Dezelfde auteur schreef echter recentelijk (23 december 2003) in het Algemeen Dagblad een veel genuanceerder verhaal met als kop 'Wonen in vakantiehuis niet tegen te gaan'.
4. Tweede Kamer, kamerstukken verslagjaar 2001-2002, TK 27867 nr. 1.
5. Tweede Kamer, kamerstukken verslagjaar 2003-2004, TK 29200 nr. 22.
6. <http://www.verenigingvrijwonen.nl/pages/PVDASandpunt11december2003.php>
7. <http://www.verenigingvrijwonen.nl/pages/CDASandpunt11december2003.php>
8. Zie noot 2.
9. Tjittes, R.J. (2003), Recht - Zomerhuisje, In: Volkskrant, 17 december 2003.
10. Zie artikel 10, lid 1, Wet op de Ruimtelijke Ordening.
11. Zie ook Ruimtelijk Planbureau (2003), De ongekende ruimte verkend, NAI Uitgevers, Rotterdam. Op blz. 64 van deze studie wordt ook expliciet geconcludeerd dat het goed zou zijn afscheid te nemen van het geforceerde onderscheid tussen eerste en tweede woningen.
12. Een bezwaar van deze belasting op waardevermeerdering is de mogelijke strijdigheid met het gelijkheidsbeginsel. In andere beleidssectoren kunnen individuen ook geldelijk voordeel hebben van beleidsmaatregelen, zonder dat ze hiervoor apart belast worden. Denk bijvoorbeeld aan de fabrikanten van 'car-kits' voor mobiel telefoneren in de auto of de auto-onderdelenhandel. Hun financieel voordeel van het verbod op mobiel bellen 'met de handen' in de auto is evident, toch worden deze door overheidsbeleid verkregen winsten niet extra belast.