

Herziening nodig van beleid recreatiewoningen

Prof.dr. Henk Voogd
URSI-FRW
Rijksuniversiteit Groningen
h.voogd@frw.rug.nl

Samenvatting van een voordracht voor de Sectie Ruimtelijk Beleid en Recht van het NIROV op 21 mei 2003 te Zwolle

Introductie

Geen enkel ander land ter wereld, behalve Nederland en Denemarken, maakt een onderscheid tussen recreatiewoningen en 'gewone' woningen. Recreatiewoningen zijn woningen die in een bestemmingsplan zijn bestemd om uitsluitend voor recreatiedoeleinden gebruikt te worden. Wat onder 'recreatiedoeleinden' moet worden verstaan is niet duidelijk, maar in de praktijk wordt hieraan via voorschriften in het bestemmingsplan een 'traditionele' invulling gegeven: langdurig recreëren door een en hetzelfde huishouden wordt niet toegestaan. Ons land wijkt daarbij af van Denemarken, waar gepensioneerden wel legaal hun oude dag in een recreatiewoning mogen doorbrengen. Recreatie, volgens 'Van Dale' identiek aan 'ontspanning' of 'vrijtijdsbesteding', mag volgens onze Calvinistische overheid blijkbaar niet de spuigaten uitlopen.

De beleidsmatige aandacht voor deze 'problematiek' is nog niet zo oud. Met het aantreden van Minister Alders (PvdA) op het ministerie VROM in 1990 werd geprobeerd om het liberale, op steden gerichte, beleid van voorganger Nijpels (VVD) een 'linksere' invulling te geven. De keuze viel op het aanpakken van plattelandsproblemen. Zo bleek de Inspectie Ruimtelijke Ordening, ondermeer in Gelderland, niet te spreken over de talrijke recreatiebungalowparken die in vele gemeenten werden aangelegd. Officieel om 'toerisme en recreatie' een 'broodnodige impuls' te geven, maar officieus om buiten de woningcontingentering om toch nog extra woningen te kunnen bouwen. Het was de Inspectie een doorn in het oog dat diverse gemeenten daarbij – ondanks uitdrukkelijke verzoeken van de Inspectie – geen bedrijfsmatige exploitatie van deze parken afdwongen. Begrijpelijk, want locale overheden gebruikten deze parken graag om woningzoekenden naar te verwijzen. Permanente bewoning werd min of meer van gemeentewege gestimuleerd, tot grote ergernis van de rijksinspecties.

Dat het stimuleren van 'toerisme en recreatie' niet de ware reden was, blijkt ook uit het feit dat veel recreatiewoningen werden – en nog steeds worden – gebouwd op plekken waar voorheen langkamperen was toegestaan. De minder vermogende recreant in zijn stacaravan was blijkbaar niet interessant genoeg voor de recreatiesector. Natuurlijk had een gemeente in al deze voorkomende

gevallen het verjagen van langkampeeders eenvoudig kunnen voorkomen door tijdig een zgn. Voorbereidingsbesluit ex artikel 21 WRO te nemen. De huidige – soms felle -- reacties van dezelfde gemeenten tegen permanente bewoners van recreatiewoningen zijn dan ook niet vrij van hypocrisie.

In deze bijdrage wordt een pleidooi gehouden om het huidige beleid ten aanzien van recreatiewoningen grondig te herzien. Recreatiewoningen moeten in principe als gewone woningen worden beschouwd en nieuwbouw in de vrije natuur moet beter aan banden worden gelegd. Wel moeten bouwkundige eisen specifiek voor recreatiewoningen worden gesteld, als ze een kwetsbare positie in het landschap innemen. De huidige eis van niet-permanente bewoning is voor eigenaren van niet bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatiewoningen echter onnodig betuttelend en strijdig met de rechten van de mens. De kern van deze bijdrage is aan te tonen dat de inbreuk op deze mensenrechten door de Nederlandse overheid volstrekt niet wordt gelegitimeerd door zwaarwegende redenen van algemeen belang.

Hoeveel recreatiewoningen?

Er circuleren twee getallen met betrekking tot het aantal recreatiewoningen in ons land, namelijk ca. 90.000 en ca. 141.000. Het eerstgenoemde aantal is afkomstig van een sinds 1992 bijgehouden statistiek van het CBS, waarin het aantal recreatiewoningen in ons land wordt bijgehouden. Deze statistiek is gebaseerd op een jaarlijkse inventarisatie door gemeenten en geeft ongetwijfeld een betrouwbaar beeld van de mutaties in de afgelopen jaren. Echter, de eerste inventarisatie in 1992 moet met een korrel zout worden genomen. Gemeenten zijn nu eenmaal niet dol op het uitvoeren van nieuwe opdrachten voor het CBS en het vermoeden bestaat dat de eerste cijfers over de bestaande voorraad in veel gemeenten met de bekende natte vinger tot stand zijn gekomen. Een andere bron is de CBS inventarisatie van het bezit van duurzame consumptiegoederen, dat de grondslag zal vormen voor het hoge cijfer dat ondermeer door het Ministerie VROM is gebruikt. De basis voor deze statistiek is een steekproef onder huishoudens in ons land. Echter, een huishouden dat zegt een recreatiewoning te bezitten kan deze ook in het buitenland hebben. Bovendien kan een deel van de recreatiewoningen in ons land in het bezit zijn van buitenlanders.

Het geheel overziend lijkt het raadzaam om het getal van de officiële CBS statistiek van recreatiewoningen als een ondergrens te beschouwen. Het aantal recreatiewoningen zal in werkelijkheid waarschijnlijk hoger zijn dan 90.000, wellicht zo rond de 100.000.

In ons land zijn volgens een opgave van de Rabobank ongeveer 500 commercieel geëxploiteerde recreatieparken, die gezamenlijk circa 60.000 recreatiebungalows en –chalets bevatten¹. Ook over de hardheid van dit keurig afgeronde getal bestaat geen zekerheid. Aangenomen mag echter worden dat

¹ Rabobank Cijfers en Trends 2002-2003: http://www.rabobank.nl/info/execute/node?node_id=211432.

door de bedrijfsmatige exploitatie deze 60.000 bouwwerken niet – althans niet permanent door eenzelfde huishouden – worden bewoond. Trekken we dit getal af van het getal van 100.000 recreatiewoningen, dan zal permanente bewoning vooral voorkomen bij de resterende circa 40.000 recreatiewoningen die niet op een commercieel park liggen. Een ‘educated guess’ is dat hiervan circa 25-50% permanent wordt bewoond. Dit zou betekenen dat in circa 10.000 tot 20.000 recreatiewoningen permanent wordt gewoond. Maar niet alle permanente bewoning is illegaal, zoals hieronder wordt toegelicht.

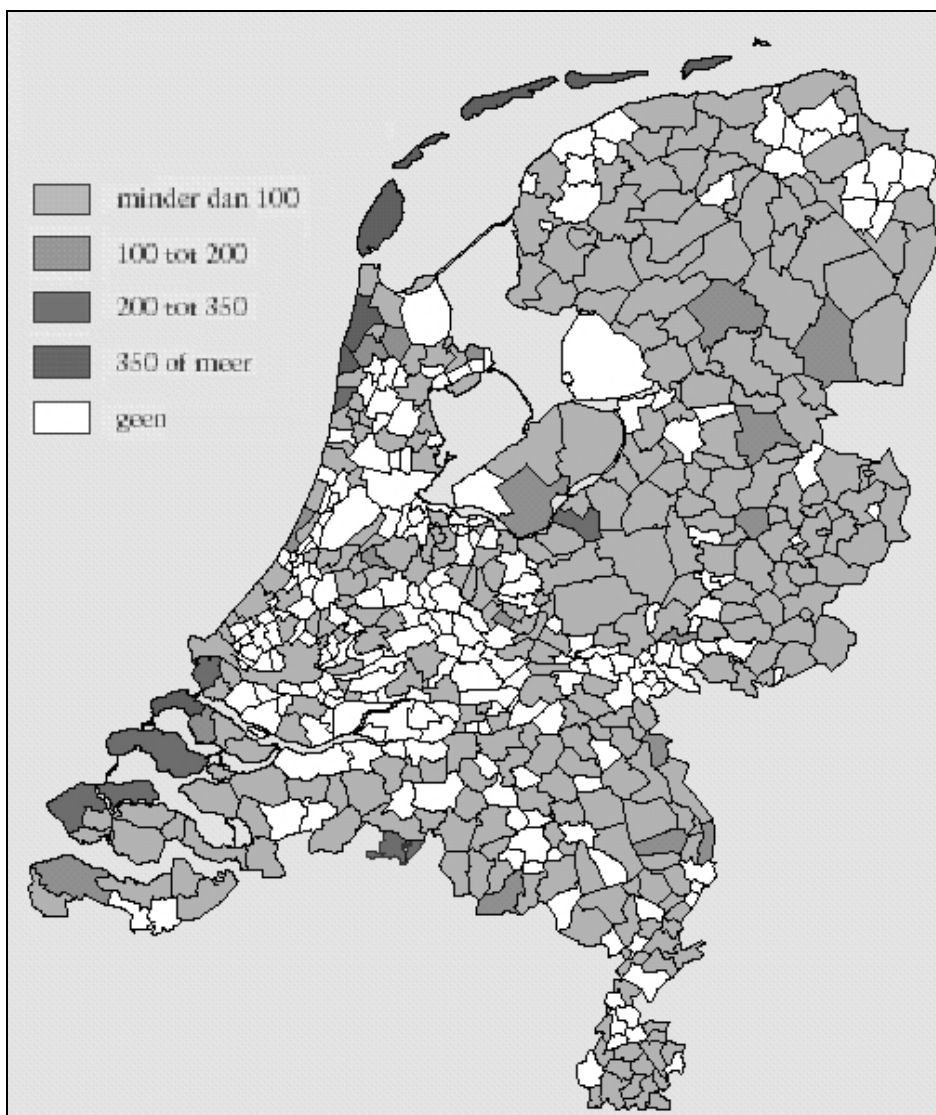
Verschillende soorten recreatiewoningen

Het bebouwde oppervlak van een recreatiewoning varieert van 60 tot circa 80 m². Geen oppervlakte om een gezin met meerdere kinderen goed in te huisvesten. Wel aantrekkelijk voor ‘starters’ en ‘empty nesters’ op de woningmarkt. Ondanks deze ‘uniformiteit’ in bebouwd oppervlak zijn er grote verschillen. Zoals reeds opgemerkt, ligt een deel van de recreatiewoningen in een recreatiepark en is een deel ‘alleenstaand’ buiten een park. Deze laatste categorie is soms al generaties lang familie-eigendom. Niet zelden zijn deze bouwsels houten vakantiehuisjes, opgericht rond de Tweede Wereldoorlog, die vaak aan het eind van hun levenscyclus verkeren. In toenemende mate worden deze houten huisjes dan ook vervangen door moderne recreatiewoningen van steen, die zich niet of nauwelijks nog onderscheiden van reguliere woningen. Een volkomen legaal proces, waar een gemeente niets tegenin kan brengen, zo ze dit al zou willen, omdat een bouwvergunning uitsluitend aan het bestemmingsplan getoetst kan worden.

Het is een misverstand dat permanente bewoning van recreatiewoningen altijd illegaal is. Er dient onderscheid worden gemaakt tussen verschillende typen ‘permanente bewoning’:

- I. *Legale permanente bewoning*: recreatiewoningen waarin volgens het bestemmingsplan permanent gewoond mag worden, maar die wel gehouden zijn aan oppervlakte- en andere bouwkundige beperkingen die in het bestemmingsplan voor recreatiewoningen zijn vastgesteld;
- II. *Expliciet gedoogde bewoning*: recreatiewoningen waarvoor een persoonsgebonden gedoogbeschikking voor permanente bewoning is afgegeven;
- III. *Semi-permanente bewoning*: recreatiewoningen die – officieel deeltijds – bewoond worden door een huishouden dat ook elders woonruimte heeft;
- IV. *Impliciet gedoogde bewoning*: recreatiewoningen die al een reeks van jaren, in strijd met het bestemmingsplan, permanent worden bewoond zonder dat de gemeente heeft ingegrepen, waardoor het ‘gewoonterecht’ van toepassing is;
- V. *Juridisch betwistbare permanente bewoning*: recreatiewoningen die permanent worden bewoond, waarvoor geen van de voorgaande kenmerken van toepassing is.

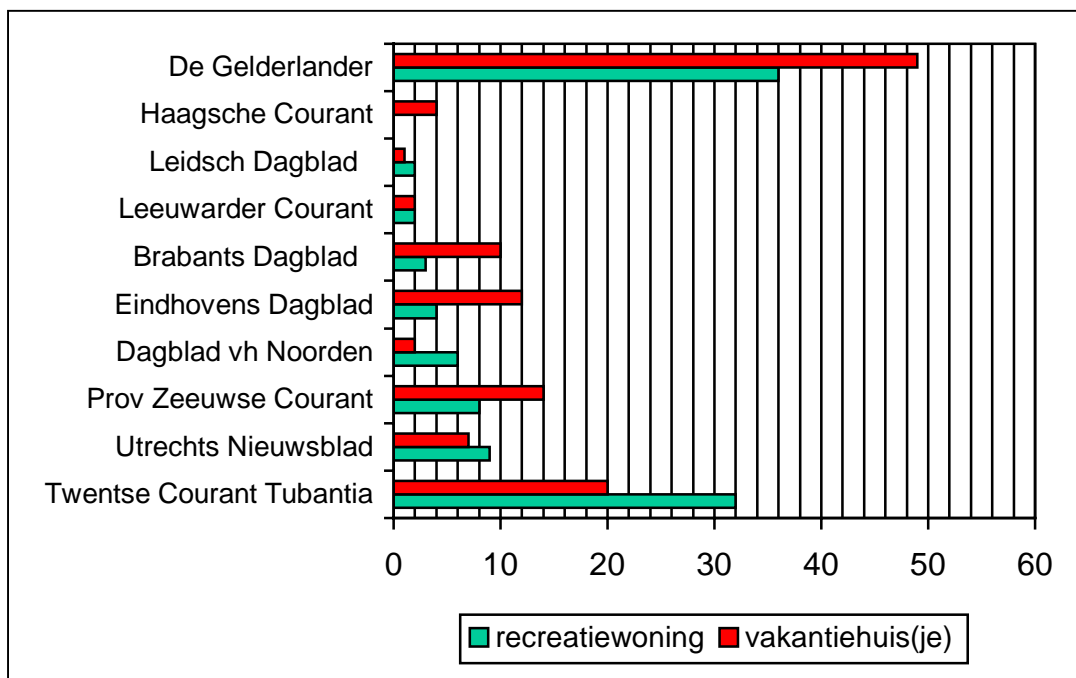
Categorieën II tot en met IV zijn – hoewel in strijd met het bestemmingsplan – feitelijk ook legaal. Hoewel sommige gemeenten dit wel hebben geprobeerd is juridisch niets in te brengen tegen huishoudens die ook in een andere gemeente woonruimte hebben, en daar in het GBA zijn ingeschreven, maar ‘zeer veel’ tijd doorbrengen in hun recreatiewoning (categorie III). Voor huishoudens in categorie V is de overgang naar categorie III dan ook een bekende ‘vluchtroute’ om lastige gemeenten mee te ontwijken, mits het betreffende huishouden de financiële middelen of connecties daarvoor heeft. De consequentie hiervan is dat recreatiewoningen in toenemende mate worden bewoond door mensen die zich financieel een tweede woning of appartement elders kunnen veroorloven. Gemeenten lijken in hun strijd tegen permanente bewoning dan ook vooral succes te boeken tegen huishoudens die lager op de sociale ladder staan.



Figuur 1. *Spreading van recreatiewoningen, in aantallen per 1000 woningen, over Nederlandse gemeenten (Bron: CBS; situatie 1998).*

De kaart van Figuur 1 laat zien dat recreatiewoningen in bijna geheel Nederland voorkomen, met concentraties op de Waddeneilanden, in Zeeland en – in iets mindere mate – in Gelderland, Drenthe en Overijssel. Toch blijkt de ‘problematiek’ van permanente bewoning niet overal even intens aanwezig.

Een graadmeter hiervoor vormt de frequentie waarin hierover in de regionale pers wordt geschreven. Grafiek 1 geeft hiervan een overzicht voor een aantal regionale dagbladen die via Internet hun archief hebben opgesteld. Deze grafiek illustreert dat de problematiek vooral speelt in Gelderland en – in mindere mate – in Overijssel. Bij laatstgenoemde provincie dient aangetekend te worden dat een deel van de artikelen in de Twentse Courant Tubantia gaat over de Gelderse Achterhoek. Blijkbaar is Gelderland een buitenbeentje waar het gaat om het actief/fanatiek bestrijden van permanente bewoning.



Grafiek 1. Aantal artikelen waarin de woorden ‘recreatiewoning’ of ‘vakantiehuis(je)’ voorkomen in regionale dagbladen in 2002.

Argumenten voor permanente bewoning

In de inleiding is al gewezen op het feit dat in de huidige beleidspraktijk aan ‘recreatie’ een bijzonder beperkte Calvinistische betekenis wordt toegekend. Dit alleen is al reden om te twifelen aan de argumentatie dat permanent wonen in strijd is met de recreatieve doeleinden van een bestemmingsplan, zoals vooral bij ouderen en andere niet (volledig) aan het arbeidsproces deelnemende mensen het geval is. Daarnaast is strijdigheid met belangrijke mensenrechten een reden om het huidige – in de wereld unieke – Nederlandse beleid te kapittelen. Het

huidige beleid tegen permanente bewoning in Nederland leidt tot een ongelijke behandeling van eigenaren van recreatiewoningen binnen de Europese Unie. Een belangrijk kenmerk van veruit de meeste permanent bewoonde recreatieverblijven is dat grond en opstal(len) eigendom van de bewoner zijn. (Ver)huur aan derden voor bewoning komt voor, maar dan meestal om een beperkte periode te overbruggen, bijvoorbeeld aan huishoudens waarvoor het tijdstip van overdracht van hun verkochte woning niet aansluit op het vrijkomen van hun nieuwe woning. Onderzoeksresultaten die dit onderbouwen ontbreken echter.

Het Nederlandse beleid druist in tegen het eigendomsrecht en het zelfbeschikkingsrecht van bewoners van recreatiewoningen om hun eigen leven in te delen, evenals tegen het recht op privacy. Kortom, het gaat in tegen – ondermeer – de Europese Rechten van de Mens. Natuurlijk mogen deze rechten door een overheid geschonden worden, maar alleen om zwaarwegende redenen van algemeen belang. Artikel 8.2 van de Europese Rechten van de Mens geeft hiervoor een aantal materiële criteria:

- nationale veiligheid;
- openbare veiligheid;
- nationaal economisch belang;
- het voorkomen van chaos of misdaad;
- bescherming van geestelijke of fysieke volksgezondheid;
- bescherming van rechten of gezondheid van derden.

Geen van deze argumenten is tot op heden door de overheid als reden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen opgevoerd, wat begrijpelijk is want dit zou onzinnig zijn voor het aan de orde zijnde vraagstuk. Artikel 84 van onze grondwet, die door ons land ondertekende internationale verdragen, zoals mensenrechtenverdragen, boven nationale regelgeving stelt, is tot op heden door bestuursrechters bij rechtszaken over recreatiewoningen helaas (nog) niet (h)erkend. Men verwacht kennelijk dat doorgeprocedeerd wordt tot het Europese hof, maar gelet op de tariefstellingen in de advocatuur is ook dit alleen maar weggelegd voor de hoge inkomens, die echter 'voor hetzelfde geld' uit de problemen komen door ergens een appartement of huis als 'hoofdwoning' te huren of aan te schaffen.

Er is planologisch geen reden om het huidige onderscheid tussen recreatiewoning en 'gewone' woning te handhaven. Er is namelijk ruimtelijk-functioneel geen significant verschil tussen bewoning van een recreatiewoning door meerdere tijdelijke huishoudens of door één permanent gevestigd huishouden. Een juridisch onderscheid is alleen zinvol voor bouwkundige beperkingen die aan een recreatiewoning vanwege de impact op het landschap kunnen worden toegekend. Deze zijn namelijk, anders dan het 'permanent' wonen, wel ter plekke waarneembaar, controleerbaar en dus door de overheid handhaafbaar.

Recreatiewoningen beantwoorden voor een deel aan de vraag naar betaalbaar wonen in een landelijke omgeving. Het toestaan van permanente bewoning in

niet-commercieel geëxploiteerde recreatiewoningen vermindert de huidige druk op de woningmarkt; gelet op de oppervlakte van recreatiewoningen in het bijzonder voor tweepersoonshuishoudens. Door de doorstroming van senioren naar recreatiewoningen komen aldus weer grotere woningen vrij. De huidige situatie dat deze huishoudens gedwongen worden om twee woningen aan te houden kan dus vermeden worden, wat uit het oogpunt van huisvestingbeleid in een krappe woningmarkt zeer gewenst is.

Argumenten tegen permanente bewoning

Veel argumenten in de politieke arena tegen permanente bewoning zijn van het onweerlegbare kaliber als 'regels zijn regels', 'is planologisch onverantwoord', of 'daar moet tegenop getreden worden', etc. Er komen onder druk van de groeiende lobby voor permanent wonen de laatste tijd ook vaker inhoudelijke argumenten boven drijven². De belangrijkste zijn:

- Permanente bewoning is in strijd met het bestemmingsplan;
- Permanente bewoning leidt tot een 'verstening' resp. 'verstedelijking' van het landelijke gebied;
- Permanente bewoning beschadigt 'het toeristische product';
- Permanente bewoning is ongewenst omdat het buitengebied voor iedereen toegankelijk moet zijn om te recreëren;
- Permanente bewoning is oneerlijk want dan wordt illegaal gedrag beloond;
- Gebieden waar permanente bewoning wordt toegestaan zijn niet geschikt om een woonwijk te worden;
- Als permanente bewoning wordt toegestaan, dan blijven er onvoldoende recreatiewoningen over voor recreatie en toerisme.

Deze argumenten zullen hieronder worden besproken en, waar mogelijk met feiten, worden weerlegd.

In strijd met bestemmingsplan

Het bestemmingsplan is tot op heden het instrument van de overheid om permanente bewoning van recreatiewoningen mee te bestrijden. De activiteit 'wonen' wordt niet in overeenstemming geacht met de recreatieve doeleinden van de bestemming en bijbehorende gebruiksvoorschriften. In de inleiding is bij deze gedachtegang al een vraagteken gezet. Het grote probleem van gemeenten bij de bestrijding van permanente bewoning is echter het vinden van 'aannemelijke' bewijzen, dat er daadwerkelijk gewoond wordt. Zelfs de overwegend 'bestuursvriendelijke' bestuursrechters laten zich daarbij niet al te snel overtuigen. Diverse fanatieke gemeenten maken daarom al gebruik van particuliere detectivebureaus om 'verdachte' woningen te bespieden en – nog

² Actief op dit gebied is de Vereniging Vrij Wonen, zie: www.verenigingvrijwonen.nl.

kwlijker – het privé-leven van bewoners uit te spitten om mogelijke lokale hechting mee te bewijzen. Maar een conclusie dat bijvoorbeeld de auto van de eigenaar minstens 25 nachten aaneen voor de deur heeft gestaan zegt uiteraard niets over de 340 andere nachten dat jaar. Immers, een recreatiewoning mag als zgn. tweede woning worden gebruikt, mits de officiële ‘hoofdwoning’ elders is. Echter, een eigenaar van een recreatiewoning hoeft geen koop- of huurovereenkomst van deze woning elders te overleggen aan de gemeente als die hierom vraagt. De bewijslast ligt volledig bij de gemeente en dat blijkt in de praktijk een hele klus te zijn, niet alleen qua inspanning maar ook qua kosten.

De bewijsvoering is voor een gemeente alleen relatief eenvoudig als de betrokkenen zijn ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) op het adres van de recreatiewoning (en niet snel verhuizen vlak voor de rechtszaak). Iemand die permanent wil wonen in een recreatiewoning doet er dus goed aan om in een andere gemeente ingeschreven te zijn. Er zijn zelfs gemeenten die controleren op welke wijze iemand elders woont. Recente jurisprudentie leert echter dat de rechter coulant omgaat met mensen die officieel bij een kind of ander familielid inwonen.

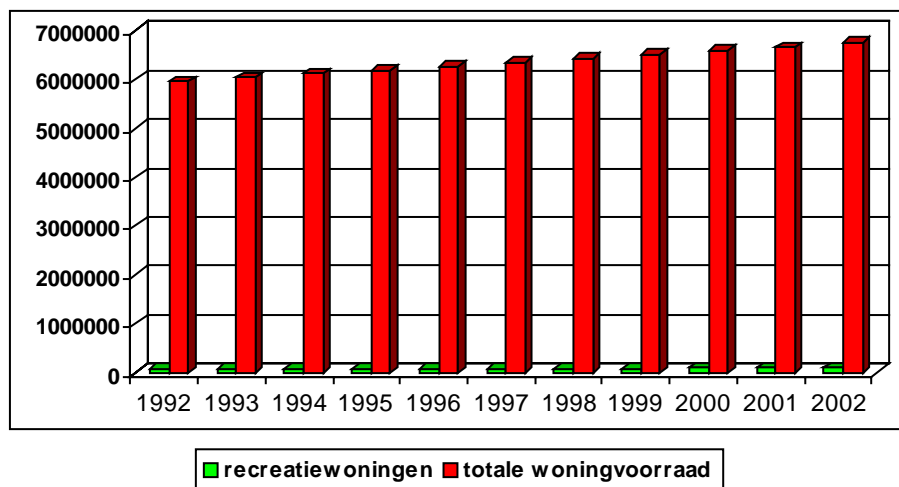
Hier ligt tevens een fundamenteel probleem van het verbieden van permanente bewoning via het bestemmingsplan: het handhaven kan niet door een bezoek ter plekke geschieden. Anders dan bijvoorbeeld een bedrijfsbestemming, waar een gemeentelijke controleur via een bezoek aan het perceel eenvoudig kan vaststellen of het inderdaad om een metaalverwerkingsbedrijf gaat of dat er detailhandel zit, is aan het uiterlijk van een gebruiker van een recreatiewoning of aan de inrichting niet af te leiden of het hier om permanente dan wel tijdelijke bewoner gaat. Feitelijk kan alleen *buiten* het plangebied worden vastgesteld of men *binnen* het plangebied de richtlijnen overschrijdt! Dit is fundamenteel onjuist. Indien een bestemming niet ter plekke kan worden gecontroleerd, dan hebben we niet langer te maken met een ruimtelijk verschijnsel dat via het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium ingeperkt moet worden. Het ‘benoemen’ van speciale typen woningen in een bestemmingsplan om niet-ruimtelijke verschijnselen mee te bestrijden, wat feitelijk bij ‘recreatiewoning’ het geval is, zou gemakkelijk uitgebreid kunnen worden tot heroïnevrije woningen, antigeweld woningen, antiracisme woningen o.i.d. Dit is een volstrekt onjuiste aanwending van het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium en moet feitelijk beschouwd worden als een vorm van ‘détournement de pouvoir’ (ex. Artikel 3:3 Algemene wet bestuursrecht).

Een bijkomend probleem is dat bestemmingsplannen in de praktijk vaak sterk zijn verouderd. Veel gemeenten overtreden, vooral in buitengebieden, het wettelijke voorschrift om bestemmingsplannen iedere tien jaar te herzien. Daardoor hebben eigenaren van recreatiewoningen geen politieke en juridische interventiemogelijkheden gekregen om tussentijds voor hun eventuele woonbelangen op te komen. Ook dit aspect is gemeenten in rechtszaken al met succes voor de voeten geworpen.

Verstening/verstedelijking van het landelijke gebied

De vrees voor een ongebreidelde “verstening” of verstedelijking van ons land is een belangrijke legitimering voor een overheid om aan ruimtelijke ordening te doen. Toch is dit argument niet valide daar waar het gaat om permanente bewoning van recreatiewoningen. Immers, niet bewoners van recreatiewoningen ‘verstenen’ het landschap maar de overheid die de bouw van recreatiewoningen en bijkomende infrastructuur heeft toegestaan. Als recreatiewoningen op een ‘ongelukkige’ plek liggen dan moet dat primair de gemeente worden verweten die de bouw hiervan op deze plek heeft geaccepteerd. Net zo min als iemand de boodschapper van ‘slecht nieuws’ het slechte nieuws mag verwijten, zo mag eveneens de bewoner van recreatiewoning niet verweten worden dat een gemeente ooit de bouwvergunning van zijn onderkomen heeft goedgekeurd.

Ook numeriek mag betwijfeld worden of het verwijt terecht is dat recreatiewoningen verstening veroorzaken. Niet ontkend kan worden dat recreatiebungalows soms fraai, dus vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening ‘weinig fraai’, gesitueerd zijn. Toch illustreert grafiek 2 dat de verstening van onze samenleving nauwelijks alleen geweten kan worden aan de groei van het aantal recreatiewoningen. De toename met 25.000 recreatiewoningen in de laatste 10 jaar valt in grafiek 2 nauwelijks te onderscheiden in vergelijking met de groei van de totale woningvoorraad.

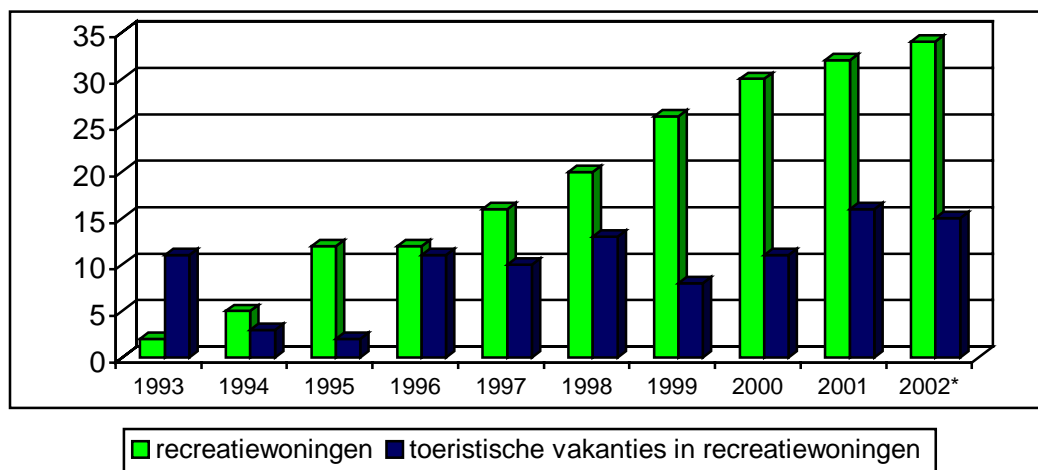


Grafiek 2. Ontwikkeling van het aantal recreatiewoningen ten opzichte van de totale woningvoorraad in Nederland (bron CBS-Statline).

Beschadiging 'toeristisch product'

Het argument dat permanent bewoning schadelijk is voor het toeristisch-recreatieve 'product' is aantoonbaar onjuist. Alle belangrijke vakantielanden in de wereld kennen geen verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen. Een dergelijk verbod is dus blijkbaar niet nodig voor een goed toeristisch-recreatief klimaat, sinds er nergens sprake is van een structureel tekort aan recreatieverblijven.

Het effect van permanente bewoning op de 'toeristisch-recreatieve kwaliteit' van een gebied is nihil. Zoals ook grafiek 3 illustreert is er geen enkele correlatie tussen recreatief gebruik van recreatiewoningen en de toename van het aantal recreatiewoningen.



*= schatting

Grafiek 3. Procentuele groei t.o.v. 1992 van het aantal recreatiewoningen en het aantal toeristische vakanties in recreatiewoningen in Nederland (bron: CBS Statline).

Vakantiegangers besteden gemiddeld per dag 22 euro volgens het CBS. Dit is minder dan de dagelijkse besteding van tweepersoonshuishoudens: onder de 65 jaar besteden die per persoon 35 euro en ouderen besteden per persoon 25 euro. Betrekken we daarbij dat de bestedingen op een commercieel park voor het grootste deel ten goede komen aan de exploitant van het park en niet aan lokale ondernemers, dan mag geconcludeerd worden dat permanente bewoning een veel groter positief effect op de lokale economie heeft dan recreatieve bewoning. Zeker als in de beschouwing wordt betrokken dat permanente bewoning voornamelijk plaatsvindt in 'alleenstaande' particuliere recreatiewoningen, die grotendeels onverhuurbaar zijn op de recreatieve markt. Dit zal vooral het geval zijn als de eigenaar – begrijpelijk – zijn onkosten door de huurprijs gedekt wil zien, zoals hierna wordt toegelicht.

Buitengebied moet voor iedereen toegankelijk zijn om te recreëren

Dit argument is onzinnig, omdat hiermee de suggestie wordt gewekt dat recreatiewoningen uitsluitend via ballotage worden verkocht aan een geselecteerd publiek. Gelet op de vele advertenties voor recreatiewoningen mag geconcludeerd worden dat iedereen hiervoor in aanmerking kan – en kon – komen. Gezien het lage prijsniveau van doorsnee recreatiewoningen mag zelfs aangenomen worden dat een doorsnee Nederlander eerder de mogelijkheid heeft om in een ‘buitengebied vol recreatiewoningen’ te verblijven, dan in een woning aan – bijvoorbeeld – de Amsterdamse grachtengordel of in een van de recentelijk overal in ons land aangelegde ‘landgoederen’ voor de ‘happy few’!

Het argument is mede onzinnig, omdat hiermee – vooral in de politieke arena – de verwachting wordt uitgestraald dat door het verjagen van permanente bewoners een recreatiewoning weer beschikbaar komt voor de ‘vrije verhuur’. Hoewel hierover geen onderzoeksresultaten gevonden zijn, mag verwacht worden dat een aanzienlijk deel van de eigenaren van recreatiewoningen geen enkele zin heeft om tegen een relatief geringe vergoeding en hoge advertentie- en beheerkosten zijn recreatiewoning te verhuren. Dit is een zeer moeizame activiteit als het huisje de entourage van een commercieel park (zwembad, restaurant, bar, receptie, etc.) ontbeert.

Als een bewoner wordt verjaagd, dan is het meest waarschijnlijke scenario dat de recreatiewoning wordt verkocht aan iemand, die er wederom (semi) permanent gaat wonen. Nader onderzoek is gewenst of dit inderdaad leidt tot een verdringing van lagere inkomens door hogere inkomens die zich wel een verplichte ‘hoofdwoning’ elders kunnen veroorloven.

Oneerlijke beloning van illegaal gedrag

Het accepteren van permanente bewoning wordt door sommigen afgewezen omdat dit illegaal gedrag zou belonen. Het ‘illegale gedrag’ slaat dan vooral op mensen die thans juridisch betwistbaar wonen in een recreatiewoning (de eerder genoemde categorie V). Een principiële bezwaar tegen dit argument is dat dit het morele recht op ‘burgerlijke ongehoorzaamheid’ ontkent.

Dit argument lost bovendien verder niets op. Immers iedere verandering van regelgeving kan door de ene groep als beloning worden opgevat, terwijl de andere groep zich hierdoor benadeeld voelt. Soms wordt op deze verandering geanticipeerd, om welke redenen dan ook, en daar is op zich niets mis mee. Niets veranderen en star blijven vasthouden aan onwerkbaar principes/regels is het enige alternatief. Het moge duidelijk zijn dat hiervoor een dogmatische geest en - levensinstelling nodig is.

Het gebruik van het begrip 'oneerlijk' in dit argument impliceert een moreel oordeel, dat altijd subjectief is. Daarom kunnen zowel voor- als tegenstanders van permanente bewoning wijzen op 'oneerlijkheid'. Permanente bewoners zullen het schenden van hun mensenrechten, zoals eerder is toegelicht, oneerlijk vinden. Is het uitsluitend vrijgeven van ons landelijke gebied voor rijke mensen, die voor veel geld een 'landgoed' mogen inrichten wel eerlijk? Hoe eerlijk is het dat in sommige buurten en wijken uitsluitend mensen met een dikke portemonnee kunnen wonen?

Gevoelens van jaloezie kunnen een gevoel van oneerlijkheid oproepen dan wel versterken. Het moge duidelijk zijn dat het wonen in een recreatiewoning daarbij niet hoeft te verschillen van andere gewenste woonplekken.

Gebieden met recreatiewoningen zijn ongeschikt als woonwijk

Dit argument gaat uit van de veronderstelling dat eenmaal gelegaliseerde permanent bewoonde recreatiewoningen eenzelfde behandeling en omgeving moeten krijgen als 'standaard' woonwijken. Deze redenering loopt mank. Huishoudens die in recreatiewoningen gaan wonen, zullen dit ongetwijfeld mede doen omdat ze de 'niet-stedelijke' omgeving van deze woningen hoger appreciëren dan van een doorsnee woonwijk, tenzij men om redenen van woningnood voor een recreatiewoning gekozen heeft. Het is niet aannemelijk dat vanuit deze groep een sterke roep zal ontstaan om de inrichting van een gebied verder te verstedelijken. Daarbij is natuurlijk de vraag wat onder 'verstedelijking' moet worden verstaan. De aanleg van trottoirs, winkels, jeugdhonken of schoolgebouwen zal onder bewoners waarschijnlijk een veel lagere prioriteit hebben dan bijvoorbeeld een carport. Moet de toelating van zo'n carport, vier palen met een dakje, nu echt als een aanslag op de ruimte worden beschouwd? Overigens, anders dan bij de controle op al dan niet permanent wonen heeft een gemeente wel alle mogelijkheden om via bestemmingsplanbepalingen, bouw- en aanlegvergunningen de ontwikkeling van een gebied 'in de greep' te houden. Zelfs carports kunnen, als het paternalisme van bestuurders groot is, voorkomen worden.

Na legalisering blijven onvoldoende recreatiewoningen voor recreatie over

Tegenstanders van permanente bewoning roepen soms als schrikbeeld op dat door een legalisatie 'iedereen' in een recreatiewoning wil gaan wonen en dat er dus onvoldoende verblijfsruimte voor toerisme en recreatie overblijft. Ook dit schrikbeeld is niet gebaseerd op feiten en ontkent de huidige realiteit dat wie nu in een recreatiewoning wil wonen dit – weliswaar met een tweede woning elders erbij – zonder problemen kan doen.

Uit onderzoek van woonvoorkeuren blijkt bovendien dat er weliswaar veel behoefte is aan landelijk wonen, maar dat het merendeel van de bevolking nog

steeds om diverse redenen een voorkeur heeft voor stedelijke woonmilieus (vgl. Figuur 2).

Mocht het vrijgeven van bewoning inderdaad een run op recreatiewoningen tot gevolg hebben, dan is het aannemelijk dat bestaande commerciële parken hiervan gevrijwaard blijven. Ook de recreatiewoningen die niet voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit, de houten vakantiehuisjes, zullen ongetwijfeld weinig aantrekkingskracht op woningzoekenden uitoefenen. Belangrijkste reden om te denken dat het vrijgeven van recreatiewoningen niet leidt tot een totale 'woonbezetting' is de situatie in de rest van de wereld, waar nog steeds zonder problemen recreatiewoningen beschikbaar zijn voor de tijdelijke recreant.



Figuur 2. De behoefte aan landelijke woonmilieus wordt niet door iedereen gedeeld.

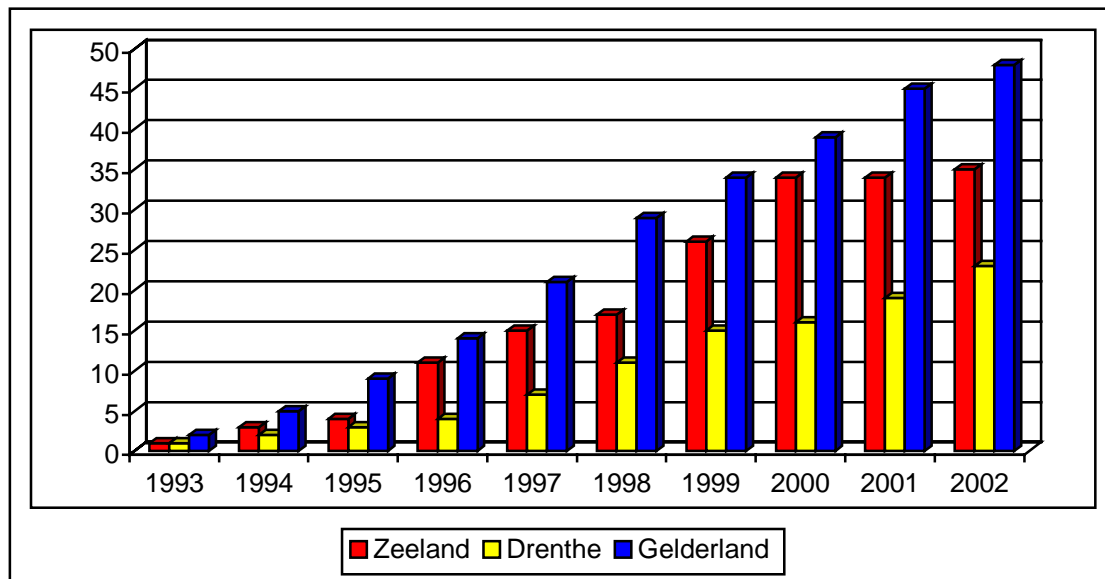
<p>OMMEN TE KOOP</p> <p>BUITENKANS!</p> <p>365 dagen per jaar recreëren.</p> <p>In het landelijke bosrijke Overijsselse Vechtdal, op rustig park met zwembad en tennisbaan. Compleet met fraai aangelegde tuin op eigen grond met terras en parkeerplaats. Lage parkkosten, 100% hypotheek mogelijk</p> <p>1e en 2e Pinksterdag KIJKDAGEN</p> <p>Prijs vanaf 106.000 euro</p> <p>Inlichtingen 0529-</p>
--

Figuur 3. *Het gehele jaar recreëren*

Dweilen met kraan open

Het huidige beleid is 'dweilen met de kraan open' doordat niet de goede eisen worden gesteld aan de bouw van nieuwe recreatiewoningen. Alleen de eis van een bedrijfsmatige exploitatie is onvoldoende. In het verleden is gebleken dat deze eis niet door projectontwikkelaars én gemeenten is nageleefd. Dezelfde gemeenten overigens, die thans wel hypocriet ageren tegen permanente bewoning van diezelfde complexen. Nog steeds worden nieuwe recreatiewoningen verkocht – met medeweten van betrokken gemeenten – om '365 dagen per jaar in te recreëren' (Figuur 3). Soms tegen prijzen die bij voorbaat een rendabele economische exploitatie als recreatiewoning uitsluiten (Figuur 4). Dit betekent dat nog steeds kopers worden aangetrokken, die denken dat permanente bewoning wel – al dan niet oogluikend – is toegestaan!

Grafiek 3 illustreert dat deze ontwikkeling volstrekt los staat van de toeristisch-recreatieve marktvraag. Grafiek 4 toont aan dat Gelderland, de provincie met de grootste weerstand tegen permanent wonen, het afgelopen decennium een blijkbaar onverzadigbare honger naar nieuwe recreatiewoningen heeft gekend. Ook in andere provincies zien we nog steeds een toename.



Grafiek 4. Procentuele toename t.o.v. 1992 van het aantal recreatiewoningen in Zeeland, Drenthe en Gelderland.

Recreëren op Topniveau in Zuidwest-Friesland

Recreëren op Topniveau in Zuidwest-Friesland, op Waterrijk Stavoren. In dit kleinschalige plan van rietgedekte tweede woningen bieden wij u aan: Schiphuiswoningen en Landhuizen. Landelijk en waterrijk gelegen nabij IJsselmeer en Friese Meren. De landhuizen zijn gelegen op ruime kavels (vanaf 1000 m²) met eigen aanlegplaats!

PRIJZEN (vanaf, exclusief BTW en v.o.n.):
Schiphuiswoningen € 297.500,-
Landhuizen € 312.975,-.

Vraag naar onze vrijstaande Schiphuiswoningen!
 Deze zeer exclusieve woningen worden geheel volgens uw wensen gebouwd, maar zijn standaard al heel compleet.

Indien u deze maand nog besluit tot aankoop van een Schiphuiswoning in Waterrijk Stavoren, krijgt u van ons hierbij GRATIS een Maril 570 sloep!

Meer Weten?
 Bel: 033-

realiseert in geheel Nederland recreatiewoningen.
 Van Texel tot Limburg en in alle prijsklassen!

Figuur 4. Zouden deze recreatiewoningen echt bedoeld zijn voor vrije verhuur?

Als de overheid wil voorkomen dat op de mooiste plekken recreatiewoningen worden gebouwd die door projectontwikkelaars als 'normale' woningen worden verkocht, dan moet voor *nieuwe* recreatiewoningen ten minste gelden dat:

- deze onderdeel uitmaken van een recreatiecomplex;

- een *bedrijfsmatige exploitatie van het recreatiecomplex verplicht* wordt gesteld, en – de belangrijkste voorwaarde - dat
- *recreatiewoningen niet afzonderlijk mogen worden verkocht* (dus geen 'uitponding' van recreatiecomplexen).

Het voorkomen van 'uitponding' is essentieel, omdat uit 'persoonlijk eigendom' van een recreatiewoning rechten voortvloeien die permanente bewoning niet alleen zullen stimuleren maar, zoals eerder aangegeven, ook rechtvaardigen. Aan het voorkomen van individuele verkoop zitten echter grote juridische haken en ogen en dat kan waarschijnlijk alleen via aanpassing van wetgeving gerealiseerd worden. Toch is dit nodig omdat anders telkens onder het mom van 'bevordering toerisme en recreatie' nieuwe complexen zullen ontstaan, die niet gefinancierd worden omdat er een toeristische vraag is, maar omdat er een woonvraag is. Zoals eerder via grafiek 3 is geïllustreerd, zal het door de verzadigde recreatieve markt veel moeilijker zijn om voor nieuwe recreatieve wooncomplexen investeerders aan te trekken puur op grond van toeristisch-recreatief potentieel. Een goede zaak, omdat dan alleen nog nieuwe recreatieve bungalowparken worden gebouwd als er een recreatieve markt voor is. Dit zal ongetwijfeld de wildgroei van de afgelopen jaren (grafiek 4) aan banden leggen.

Conclusies

Volgens artikel 10 WRO, lid 1, mogen bestemmingsplanvoorschriften slechts om dringende redenen een beperking van het meest doelmatige gebruik inhouden. Beleidsmakers behoren zich af te vragen of slecht verhuurbare, dus lege, recreatiewoningen echt het meest doelmatige gebruik zijn. De conclusie kan niet anders zijn dan dat wonen in niet-bedrijfsmatig verhuurde recreatiewoningen niet langer bestreden moet worden tegen hoge kosten en soms groot persoonlijk leed van betrokken bewoners.

Het is een illusie te denken dat van 10-20.000 recreatiewoningen alle permanente bewoners 'verjaagd' kunnen worden. Het is een nog grotere illusie te denken dat recreatiewoningen waaruit bewoners zijn verjaagd weer 'per definitie' beschikbaar komen voor de traditionele recreatieve markt.

Het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen kan en moet beperkt blijven tot de commerciële complexen. Recreatiewoningen die hieraan niet voldoen, behoren de status van een gewone woning te krijgen. Afhankelijk van lokale omstandigheden (vooral ligging nabij natuurgebieden) moeten gemeenten kunnen besluiten of de in een bestemmingsplan opgenomen bouwkundige beperkingen voor deze recreatiewoningen gehandhaafd moeten blijven dan wel moeten worden versoepeld of aangescherpt, bijv. ten aanzien van ontbrekende bouwkundige kwaliteiten. Een coulante menswaardige opstelling naar bewoners dient hierbij altijd voorop te staan, mede gelet op de hoeveelheid boter die sommige overheden op hun hoofd hebben door hun laakbare gedrag in het verleden.

Onder stedenbouwkundigen, architecten, geografen en planologen begint zich een consensus af te tekenen dat ons land niet langer beschouwd moet worden als een dichtbevolkt land, maar als een dunbevolkte stad. Dit, en de huidige situatie op de woningmarkt, noopt tot een nieuwe visie op de volkshuisvesting, waarin ook recreatiewoningen een plaats moeten en kunnen krijgen. Deregulering is daarvoor essentieel. Het is afwachten of de nieuwe regering deze kans grijpt.

Henk Voogd
Mei 2003