

# Discussienota Recreatiewoningen

## Inleiding

Deze discussienota is een vervolg op een advies van advocatenkantoor Pels Rijcken Droogleever & Fortuijn. Dat advies is uitgebracht naar aanleiding van een verzoek aan de gemeenteraad om het bestemmingsplan 'recreatiegebieden' dusdanig te wijzigen dat de maximaal toegestane inhoudsmaat van recreatiewoningen wordt vergroot. Dat verzoek is ingediend door dertien personen die zich hebben verenigd in het zogeheten Comité van Gedupeerden. Bij inwilliging van dat verzoek hoeven zij een dichtgemaakte overkapping niet meer in overeenstemming te brengen met het huidige bestemmingsplan, en evenmin met de in 2000 verleende bouwvergunning. Het handhavingstraject daartoe is door het college in gang gezet op 10 december 2003. Het resultaat ervan is dat er een rechterlijke uitspraak is die luidt dat de gemeente in haar recht staat.

Het advies van het advocatenkantoor is in raadscommissieverband besproken. Gebleken is dat de materie het verzoek tot vergroting van de inhoudsmaat sec overstijgt; er bestaat behoefte aan een nota waarin het onderwerp recreatiewoningen vanuit verschillende beleids invalshoeken wordt belicht. Dit mede in het licht van de Toekomstvisie Oostflakkee 2030. In die visie zal ook het onderwerp recreatie ter sprake komen.

Deze nota beoogt in de verwoorde behoefte van de raadscommissie te voorzien. De nota bevat verwijzingen naar wet- en regelgeving, alsmede opvattingen en meningen die als doel hebben om de discussie te kunnen voeren teneinde wellicht tot herziening van het bestaande gezamenlijk beleid te komen.

In een aantal hierna volgende paragrafen zullen de verschillende aspecten worden belicht.

## Verschil recreatiewoning/woning

Een recreatiewoning is niet hetzelfde als een reguliere woning. Dat komt op verschillende wijzen tot uiting.

Ten eerste worden recreatiewoningen gebouwd op locaties waar reguliere woonwijken niet mogen verrijzen. Ofwel, recreatiewoningen kennen een ligging die doorgaans gunstiger is dan reguliere woningen.

Ten tweede gelden voor een recreatiewoning minder scherpe bouwtechnische eisen dan voor een reguliere woning. Te denken valt hierbij aan bijvoorbeeld eisen ten aanzien van brandveiligheid, isolatienormen, verdiepinghoogtes en lichtinval.

Ten derde geldt dat het fenomeen vergunningvrij bouwen is toegestaan bij/aan reguliere woningen. De wetgever heeft uitdrukkelijk bepaald dat vergunningvrij bouwen niet van toepassing is op recreatiewoningen.

En ten vierde heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State bepaald dat een vrijstelling op grond van artikel 19 lid 3 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening niet mogelijk is voor recreatiewoningen (dat artikel maakt het mogelijk om vrijstelling te verlenen voor dakkapellen, aan- en bijgebouwen die in strijd zijn met het bestemmingsplan).

Met ontheffing van een aantal aspecten kan voor de in deze gemeente gebouwde recreatiewoningen wel toestemming worden verleend voor een gedoogbeschikking met een uitsterfconconstructie maar geen ontheffing voor definitief permanent bewonen. Kortom onze recreatiewoningen zijn geen woningen in het licht van het Bouwbesluit.

## **Verbod op permanente bewoning en Europees recht**

Bij tijd en wijle valt te beluisteren dat een gemeentelijk verbod op permanente bewoning in strijd zou zijn met het Europees Verdrag inzake de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden, kortweg: het Verdrag van Rome. Iedere burger van de E.U. kan zich rechtstreeks op dat verdrag beroepen.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in twee uitspraken, te weten in 2004 en 2005, bepaald dat het verbod op permanente bewoning niet in strijd is met dat Verdrag.

## **Gedogen permanente bewoning van recreatiewoningen (?)**

### A. Korte voorgeschiedenis

#### *Brief van de Minister en besluit gemeenteraad*

Op 10 oktober 2003 bood de Minister van VROM aan iedere gemeente de keus: 'u kunt de permanente bewoning van recreatiewoningen legaliseren, maar dat hoeft natuurlijk niet. Maar in dat geval verwacht ik van u dat u die permanente bewoning te lijf gaat met dwangsommen of bestuursdwang.

U kunt ook – en dat is de derde manier - een persoonsgebonden beschikking afgeven aan diegenen die op 31 oktober 2003 in het GBA staan ingeschreven. En wanneer die persoon verhuist, dan dient u tegen de nieuwe eigenaar op te treden wanneer die permanent in de recreatiewoning gaat wonen. En ook tegen iedereen die zich na 31 oktober 2003 wil laten inschrijven'.

Op 17 november 2004 verduidelijkte de Minister de term 'recreatiewoningen' als volgt: "Niet bedoeld is om ook andersoortige verblijven zoals caravans, stacaravans, strandhuisjes, woonboten en chalets onder dit beleid te scharen".

Vertaald naar de Oostflakkeese situatie betekent dit dus dat het niet mogelijk is dat aan eigenaren van de stacaravans en chalets op het Fort Prins Frederik bijvoorbeeld een persoonsgebonden beschikking wordt verleend.

Alle recreatiewoningen in Oostflakkee vallen onder een en hetzelfde bestemmingsplan, te weten het plan 'recreatiegebieden' dat door de gemeenteraad is vastgesteld. Het plan staat permanente bewoning van recreatiewoningen niet toe.

In het raadsvoorstel d.d. 29 november 2004 wordt ingegaan op de vraag of de recreatiewoningen kunnen worden omgezet naar reguliere woningen. Die vraag wordt ontkennend beantwoord, omdat de recreatiewoningen niet voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit.

Uiteraard is het op zich bouwtechnisch mogelijk om recreatiewoningen wel aan die eisen te laten voldoen, maar dat is financieel niet- realistisch.

De gemeenteraad besloot vervolgens op 9 december 2004 het volgende:

*Het handhavingsbeleid op het gebied van permanente bewoning van recreatiewoningen wordt voortgezet. Indien recreanten tijdens de handhavingprocedure kunnen aantonen dat zij aan alle voorwaarden voldoen die door de Minister van VROM zijn geformuleerd in de brief van 10-10-2003, dan kan een persoonsgebonden beschikking worden afgegeven.*

## B. Dagelijkse praktijk tot nu toe

### *Niet- inschrijven*

Het handhavingsbeleid in de gemeente Oostflakkee bestaat eruit dat eigenaren van recreatiewoningen feitelijk niet worden ingeschreven in het bevolkingsregister op het adres van de recreatiewoning. Wanneer men daar op staat, dat eist als het ware, dan wordt het volgende met zoveel woorden meegedeeld:

“Als u dat eist dan zullen wij u inschrijven. Maar we wijzen u er nadrukkelijk op dat u daarmee aangeeft dat u permanent woont in een recreatiewoning en dat wordt niet toegestaan. Want dat is in strijd met het bestemmingsplan. U moet er dan ook rekening mee houden dat wij handhavend tegen u gaan optreden”.

Sinds het besluit van de gemeenteraad van 9 december 2004 is het tweemaal voorgekomen dat men zich toch heeft laten inschrijven. Beide keren zijn nogal recent. In het ene geval zal binnenkort handhavend worden opgetreden. In het andere geval is inmiddels handhavend opgetreden. Er is een ‘dwangsbesluit’ genomen van € 50.000,- ineens. Desondanks heeft de overtreder zich niet laten uitschrijven. Er is inmiddels via de deurwaarder een dwangbevel uitgevaardigd. Deze zaak is thans beland bij de rechtbank, sector civiel.

### *Wettelijke bepalingen*

Volgens de wet Gemeentelijke basisadministratie dient een ieder ingeschreven te worden op het adres waar hij verblijft. Of dat het hoofdverblijf is, is voor die wet niet relevant.

De wet maakt wel onderscheid tussen een woonadres en een briefadres.

Een **woonadres** is 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 of het adres waar betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derden van de tijd zal overnachten;

Een **briefadres** is niet alleen een adres waar post aankomt, maar waar er ook zorg voor wordt gedragen dat de post de betrokkene bereikt. Een briefadres is alleen mogelijk als betrokkene geen vaste woon- of verblijfplaats heeft. Binnenvaartschippers bijvoorbeeld.

### *Dagelijkse praktijk*

In de afgelopen jaren zijn er ten onrechte veel briefadressen geaccepteerd van mensen die in een recreatiewoning verblijven. De reden hierachter is de volgende: als deze inwoners niet als woon- of briefadres zijn ingeschreven in de basisadministratie, komen ze in geen enkel register meer voor. Deze situatie is bekend en is na overleg ontstaan.

Het verbod op permanente bewoning wordt zodoende omzeild door het nemen van zo'n briefadres. Dit betekent dat men in de recreatiewoning permanent verblijft doch elders staat ingeschreven. Dat is op zich een overtreding van de Wet Gemeentelijke Basisadministratie.

De basisadministratie geeft dan ook geen getrouw beeld: de feitelijke situatie komt niet overeen met de gegevens die de mensen opgeven aan de basisadministratie.

Dit kan gevolgen hebben bij een incident, een ramp. Dan is namelijk niet te achterhalen wie waar verblijft.

Al met al kan gesteld worden dat het toekennen van een briefadres aan ‘recreatiebewoners’ niet de juiste weg is.

De redenen om permanent te gaan wonen in een recreatiewoning kunnen slechts vermoed worden. Te denken valt dan aan bijvoorbeeld een gevoelde krapte op de woningmarkt (in onze gemeente mocht tien jaar lang niet gebouwd worden) de ligging en de prijs.

#### *Praktijk na gedoogbeschikkingen*

Indien de persoonsgebonden beschikkingen worden verleend zal een (groot) aantal van deze briefadressen worden omgezet naar woonadressen.

Vanaf dat moment moet er ook heel strikt omgegaan worden met het toekennen van briefadressen. Indien er een redelijk vermoeden bestaat dat betrokkene in een recreatiewoning verblijft, dan zal er een onderzoek naar de verblijfplaats moeten plaats vinden. Wanneer dat vermoeden dan juist blijkt te zijn, zal geen briefadres worden toegekend zal er handhavend moeten worden opgetreden.

Dat is logisch want iemand die zich dan meldt voor een briefadres is per definitie niet in het bezit van een gedoogbeschikking.

#### *Briefadres: risico's uit andere hoek*

Een briefadres of het niet- ingeschreven zijn is overigens voor de personen in kwestie niet zonder risico, maar dan vanuit heel andere invalshoeken. Zo is het voorgekomen dat dringend werd verzocht om inschrijving omdat anders een flinke erfenis wordt misgelopen. Een ander dringend verzoek om inschrijving had te maken met een korting op, en invordering van een bepaalde uitkering. Dat kon worden voorkomen als men zou worden ingeschreven. Soms bereikt ons wel eens een verzoek in de trant van: "Kunt u, gemeentebestuur, mij s.v.p. vertellen hoe ik het gemeentelijk verbod op permanente bewoning het beste kan ontduiken?"

Indien er meer inschrijvingen zullen plaatsvinden naar aanleiding van de persoonsgebonden beschikkingen zal een nieuw adres moeten worden opgenomen met een toevoeging bijv. Steigerdijk 11-91 In het kader van de aankomende Basisregistratie Adressen zal ieder object toch een eigen nummer en eventuele toevoeging moeten gaan krijgen. En na afloop zal een en ander weer moeten worden teruggedraaid.

#### *Schrijvende situaties*

Momenteel is het zo dat er bij schrijvende gevallen een uitzondering wordt gemaakt. Dit komt zelden voor. Deze personen krijgen dan een tijdelijke toestemming tot een bepaalde datum. Te denken valt hierbij aan de verkoop van een huis waarbij het nieuwe huis aantoonbaar op korte termijn wordt opgeleverd, of schrijvende familieomstandigheden.

#### *Conclusie*

Het karakter van het huidige handhavingsbeleid inzake het tegengaan van permanente bewoning van recreatiewoningen is niet actief in de zin van handelen (ter plaatse controleren, of reageren op meldingen van eigenaren zelf) maar passief (niet- inschrijven). Als we een actief handhaven zouden wensen dan is hiervoor de ambtelijke capaciteit op het gebied van buitencontrole absoluut ver beneden de beschikbare capaciteit. Dit geldt dan tevens voor de administratieve capaciteit.

Tegelijkertijd is de niet- actieve handelwijze in het licht van het verbod op permanente bewoning, achterhaald te noemen: het beantwoordt niet aan hetgeen de gemeenteraad heeft vastgesteld. Wanneer een persoonsgebonden beschikking mogelijk wordt gemaakt, verandert het passieve karakter qua handhaving naar een meer actief optreden.

## **Persoonsgebonden beschikking**

### *Aard en doel van een gedoogbeschikking omtrent permanente bewoning*

Een 'persoonsgebonden beschikking' is een gedoogbeschikking die een persoonlijke werking heeft. Dat betekent dat de gedoogde overtreding uitsluitend van toepassing is op degene op wiens naam de gedoogbeschikking staat. De gedoogbeschikking is dus niet overdraagbaar bij de verkoop van de recreatiewoning.

En daarmee is meteen het doel van de gedoogbeschikking aangegeven: het betreft een uitsterfregeling, waarbij in bepaalde gevallen wordt gedoogd dat bepaalde mensen het bestemmingsplan overtreden tot het moment dat zij de recreatiewoning verkopen of op een andere manier niet meer de eigendom daarvan hebben.

Wanneer iemand dus vandaag een recreatiewoning koopt van 'een gedoogde' dan komt die nieuwe eigenaar dus niet in aanmerking voor een gedoogbeschikking. En dat heeft consequenties in de dagelijkse praktijk.

### *Dagelijkse praktijk wanneer gedoogbeschikkingen worden afgegeven*

De consequenties van het afgeven van een gedoogbeschikking hebben wij ontleend aan de dagelijkse praktijk bij vele gemeenten, bijvoorbeeld in deze regio de gemeente Dirksland. Ook de gemeente Dirksland moest kiezen, en de gemeenteraad heeft gekozen voor het afgeven van persoonsgebonden beschikkingen aan iedereen die kon aantonen dat hij/zij op 1 januari 2005 permanent woonde in een recreatiewoning.

### *Situatie Dirksland.*

Iedereen die niet aan de voorwaarden op de peildatum voldoet, en er toch permanent woont vanaf 1 januari 2005 is dus in overtreding. Daar wordt ter plekke op gecontroleerd. Die controles gebeuren door een gespecialiseerd bureau, want de controles moeten een bepaalde frequentie en een bepaalde systematiek hebben. Anders kan handhavend optreden de rechterlijke toets der kritiek niet doorstaan. Kortom er moet dan een dossier worden opgebouwd.

Wanneer uit een controle blijkt dat de feitelijke situatie er een is die gelijk staat met wonen, wordt handhavend opgetreden door middel van een dwangsom. Daarbij maakt het niet uit of men een briefadres heeft, het gaat om de feitelijke situatie. Die feitelijke situatie wordt bepaald aan de hand van administratieve gegevens, zoals aftrek hypotheekrente, kentekengegevens van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, en schoolgaande kinderen, in combinatie met uiterlijke kenmerken, zoals het wekelijks aanbieden van huishoudelijk afval, het hebben van huisdieren enzovoort.

Dergelijke controles zijn een begrijpelijk en logisch gevolg van het afgeven van een gedoogbeschikking. Want anders krijg je de volgende situatie:

Persoon A. woont in een recreatiewoning, en is in het bezit van een gedoogbeschikking.

Persoon B. woont ook in een recreatiewoning maar heeft zo'n beschikking niet en komt daar ook niet voor in aanmerking.

Als het gemeentebestuur dan niet optreedt tegen persoon B., wat is dan nog de meerwaarde van een gedoogbeschikking, en wat is dan nog de geloofwaardigheid van de gedoogbeschikking, en die van het gemeentebestuur? Dit is een retorische vraag.

### *Situatie in de gemeente Goedereede en Middelharnis*

In de gemeente Goedereede wordt niet gewerkt met een gedoogbeschikking, of met het 'Oostflakkee-model'. Het verbod op permanente bewoning wordt actief gehandhaafd. Hiervoor heeft de raad middelen beschikbaar gesteld en een bureau ingehuurd.

In de gemeente Middelharnis wordt het permanent wonen op één recreatiepark toegestaan en voor het overige niet. Op dit moment zijn geen plannen voorhanden om te controleren op permanente bewoning. Gedoogbeschikkingen worden niet verstrekt.

### *Conclusie*

De eventuele invoering van de gedoogbeschikking brengt voor de gemeente Oostflakkee een majeure verandering met zich mee ten aanzien van het tot nu toe gevoerde handhavingsbeleid. Die verandering betekent tevens een investering in mensen en middelen. Daarbij is het niet gepast om die investering af te zetten tegenover een mogelijke 'opbrengst' van ingevorderde dwangsommen. Het opleggen en invorderen van een dwangsom heeft namelijk niet als doel het genereren van inkomsten, maar het doen beëindigen van een overtreding.

### **Neveneffecten persoonsgebonden beschikking**

#### *Wet Maatschappelijke Ondersteuning*

Uitvoering van de WMO kost geld. De WMO-gelden worden aan de gemeente verstrekt door het Rijk. Het Rijk doet dat via de algemene uitkering. De hoogte ervan is inwonergelateerd, aan de hand van het GBA.. Dit zogeheten GBA-beginsel vindt dan ook zijn doorwerking in de WMO-verordening die door de gemeenteraad is vastgesteld.

Iemand die in een recreatiewoning woont, is niet ingeschreven in het GBA, en is dus geen inwoner van onze gemeente. In overeenstemming met de verordening komt zo iemand dus niet in aanmerking voor een WMO-voorziening. Ook niet wanneer die persoon een briefadres heeft in de gemeente Oostflakkee. Want - gesteld dat een traplift wordt aangevraagd - die lift is dan niet bedoeld voor het postadres, maar voor de recreatiewoning. Het betreft dus een oneigenlijke aanvraag.

Men neemt nu eenmaal een bepaald risico wanneer men permanent woont of gaat wonen in een recreatiewoning. Zie ook de voorbeelden daarvan, eerder in deze notitie. Wanneer dat risico voor de persoon in kwestie nadelig uitpakt, is het niet de taak van de gemeente om die nadelige gevolgen met eigen gemeentegeld ongedaan te maken.

Anderzijds kan de vraag gesteld worden of de aanvraag voor een voorziening op grond van de WMO de aanleiding moet zijn om handhavend te gaan optreden.

Gemeente Oostflakkee heeft momenteel 30 briefingeschrevenen die vermoedelijk vrijwel allemaal permanent wonen in een recreatie-woning. Op zich zouden deze 30 briefingeschrevenen onder de zorgplicht van de gemeente kunnen vallen omdat zij niet bij een andere gemeente in het GBA staan ingeschreven. Immers: zij kunnen nergens een beroep doen op een voorziening.

Anders ligt dat voor mensen die een GBA-adres in een andere gemeente dan Oostflakkee hebben. Zij worden doorverwezen naar die andere gemeente. Door middel van een persoonsgebonden budget (PGB) kan de aanvrager vervolgens zelf bepalen waar en hoe hij deze middelen inzet.

Wanneer aan bepaalde mensen een gedoogbeschikking wordt verleend, worden zij wel ingeschreven, en kunnen dan wel een beroep doen op de WMO. In de verordening WMO wordt bij alle voorzieningen uitgegaan van de “goedkoopst adequate oplossing”. Bij aanvragen voor woningaanpassingen worden o.a. recreatiewoningen uitgesloten van voorzieningen om woningen aan te passen (artikel 19 verordening WMO Oostflakkee) of zelfs kunnen deze aanvragen worden geweigerd (artikel 21 verordening WMO Oostflakkee). Wel kan eventueel bij “losse” voorzieningen (hulp bij het huishouden, rolstoel) bij kennelijke hardheid gebruik gemaakt worden van de hardheidsclausule.

#### *Algemene Uitkering*

De Algemene Uitkering uit het Gemeentefonds is opgebouwd uit verschillende componenten. In dit kader is van belang de component inwoneraantal.

Wanneer aan bepaalde mensen een gedoogbeschikking wordt verleend, worden zij ingeschreven in het bevolkingsregister. Daardoor neemt het inwoneraantal toe. En dus stijgt ook de algemene uitkering. Maar er zal dan sprake zal zijn van een marginale, nauwelijks waarneembare verandering van de Algemene Uitkering: niet iedereen zal in aanmerking kunnen komen voor een gedoogbeschikking.

Daarnaast moet beseft worden dat een dergelijke vermeerdering van de Algemene Uitkering – hoe marginaal ook – per definitie tijdelijk van aard is: wanneer ‘een gedoogde’ zijn/haar recreatiewoning verkoopt, wordt ‘de gedoogde’ uitgeschreven uit het bevolkingsregister, maar de nieuwe eigenaar wordt niet ingeschreven.

Met andere woorden: het inwoneraantal neemt dan af, en dus ook de Algemene Uitkering.

#### *Provinciaal Contourenbeleid*

Het is de bedoeling dat het huidige systeem van woningbouwcontingentering wordt vervangen door een contourenbeleid dat door de provincie wordt vastgesteld. Het contingentensysteem geldt dus nog steeds. Voor onze gemeente houdt dat in dat het migratiesaldo nul moet zijn. Dat is – het is u bekend – ons college een doorn in het oog, omdat dat provinciale uitgangspunt bijvoorbeeld nadelig werkt op de demografische samenstelling van de bevolking. Grofweg gezegd: jongeren trekken weg, en de gemeente vergrijsst.

Zoals de stand van zaken nu is, zal een provinciaal contourenbeleid voor onze gemeente feitelijk een continuering betekenen van het migratiesaldo nul. In de provinciale beleidsvoorbereiding doet ons college wat het kan om dat van tafel te krijgen.

Als aan bepaalde mensen gedoogbeschikkingen worden verleend, heeft dat geen nadelige gevolgen voor de woningbouwcontingentering. Want het aantal woningen neemt daardoor niet toe: er is een beperkt aantal recreatiewoningen waarvan tijdelijk wordt gedoogd dat daar permanent gewoond wordt.

Wel neemt door de inschrijvingen het migratiesaldo tijdelijk toe. Die tijdelijkheid duurt langer naarmate een meer actuele peildatum wordt gehanteerd. Hoe meer tijd de tijdelijkheid in beslag neemt, hoe meer gevaar de nieuwe woningbouwplannen in bijvoorbeeld Achthuizen, Den Bommel en Oude-Tonge kunnen lopen.

## **Maximale kubering recreatiewoningen**

### *Eigen initiatief van gemeenteraad*

Het huidige bestemmingsplan 'recreatiegebieden' is in werking getreden in 1991. Om permanente bewoning tegen te gaan/te ontmoedigen heeft de gemeenteraad in het bestemmingsplan een maximale inhoudsmaat opgenomen van 250 m<sup>3</sup>. Daarbij is de mogelijkheid opengehouden tot een vergroting tot maximaal 275 m<sup>3</sup>.

De gemeenteraad heeft daartoe op eigen initiatief besloten, dat wil zeggen zonder zich te spiegelen aan een provinciale richtlijn omtrent een inhoudsmaat. Zo'n richtlijn was er op dat moment namelijk niet.

Medio negentiger jaren is het juist die gemeentelijke kubering geweest die de provincie ertoe heeft aangezet om in haar nota planbeoordeling ook zo'n kubering te gaan opnemen. Ook de provincie vond met de gemeenten dat een inhoudsmaat bepalend kon zijn om remmend te werken op permanente bewoning.

Over aard en doel van de provinciale nota planbeoordeling treft u verderop in deze nota een uiteenzetting aan.

### *Huidige kubering is actueel*

Vanaf 1991 hebben ons geen opmerkingen bereikt van eigenaren van recreatiewoningen als zou de inhoudsmaat aan herziening – verruiming dus - toe zijn.

Vorig jaar is een voorontwerpbestemmingsplan recreatiegebieden ter inzage gelegd voor inspraakmogelijkheden. Dat voorontwerp hanteert dezelfde inhoudsmaat voor recreatiewoningen als het huidige bestemmingsplan. Ook is naar aanleiding van dat voorontwerp een voorlichting-/inloopavond georganiseerd. Daartoe zijn de relevante organisaties en verenigingen van eigenaren van te voren uitgenodigd.

Het voorontwerp heeft achttien inspraakreacties opgeleverd. Eén reactie gaat in op het ingediende verzoek om de inhoudsmaat van de recreatiewoningen te vergroten. De reactie is gegeven door het bestuur van de Vereniging van Eigenaren van recreatiepark 't Krammer aan de Zuiddijk te Oude-Tonge.

Men moet zich dan ook afvragen of het verzoek tot vergroting van de kubering is ingegeven vanuit overwegingen die zijn gelegen in recreatief verblijf of vanuit overwegingen die zijn gelegen in permanente bewoning.

De inhoudsmaat die de gemeenteraad hanteert is vanuit ruimtelijk oogpunt niet verouderd. Ook niet vanuit een oogpunt van exploitatie: de zeer recent opgeleverde recreatiewoningen in de voormalige Suijssenvolder vinden hun weg naar kopers. Dat komt omdat recreatiewoningen met een dergelijke inhoud qua verkoopmogelijkheden zich richten op een bepaalde doelgroep. Met andere woorden, daar is een markt voor.

Vergroting voor bijvoorbeeld de huur/verhuurbaarheid op de parken is in deze gemeente nimmer een punt van discussie geweest. Deze vraag roept zich landelijk bij verhuurbaarheid op dit moment wel op.

### *Ontwikkeling op commerciële parken.*

De recreatieparken in onze gemeente hebben als gezamenlijk kenmerk dat zij niet commercieel worden geëxploiteerd, zoals dat bijvoorbeeld wel het geval is bij parken van CenterParcs. Landal GreenParks, etc.

Bij dergelijke commercieel uitgebate parken ziet men een tendens dat de betreffende gemeenteraad van de gemeente waarin zo'n park zich bevindt, op zich welwillend staat tegenover verzoeken om bijvoorbeeld maximaal 5% van dat park te bebouwen/te herbouwen met recreatiewoningen die fors groter zijn dan de overige. Dat komt voort uit een toenemende vraag uit de verhuurmarkt, bijvoorbeeld voor familieëunies etc.

Op die manier wordt de familie niet verspreid over meerdere recreatiewoningen, maar kan de hele familie haar reünie vieren in één recreatiewoning. Een dergelijk onderwerp is op 'onze' recreatieparken dus niet van toepassing. Dit zou nog wel overwogen kunnen worden bij bv het park Suijssenwaerde voor deel van de nog te bouwen woningen in de commerciële sector.

Voors en tegens

Zoals gezegd, de huidige kubering is vanuit ruimtelijk oogpunt actueel. Dat wil natuurlijk niet zeggen dat daarmee vaststaat dat een eventuele vergroting van de kubering derhalve van de baan is.

Voor een vergroting van de kubering pleit bijvoorbeeld een mogelijk veranderende vraag met als uitvloeisel een diversiteit in grootte. Wel met de kanttekening dat een vergroting van de huidige kubering mogelijk leidt tot een achteruitgang van de ruimtelijke beeldkwaliteit.

Daartegenover zou gesteld kunnen worden dat mogelijk rechtsongelijkheid, dan wel een gevoel van rechtsongelijkheid kan ontstaan bij de mensen die wel hebben voldaan aan het gemeentelijke dwangsombesluit, dit mede in het licht van het tot nu toe gevoerde handhavingsbeleid.

### **Nota Planbeoordeling/Regels voor Ruimte**

De Nota Planbeoordeling is inmiddels opgevolgd door de nota Regels voor Ruimte. In de Nota Planbeoordeling stond een kubering van 250 m<sup>3</sup> voor recreatiewoningen. In de nota Regels voor Ruimte komt geen kubering van recreatiewoningen meer voor. De provincie hanteert nu als beleid dat de gemeenten in hun bestemmingsplannen duidelijke handhavingregels dienen te hebben hoe zij permanente bewoning denken tegen te gaan.

Wat ten aanzien van het hierna volgende onderwerp wel eens gehoord wordt is:

“De provincie hanteert geen inhoudsmaat meer, dus jullie moeten/mogen dat ook niet doen”. Dat staat ook met zoveel woorden in het verzoek van het Comité van Gedupeerden tot wijziging van het bestemmingsplan.

Dergelijke opmerkingen negeren de functie van de Nota Planbeoordeling en die van de Nota Regels voor Ruimte:

“De Nota Regels voor Ruimte vormt samen met de streekplannen het belangrijkste instrument om de provinciale ruimtelijke belangen te beschermen. In de streekplannen zijn de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid en de bijbehorende opgave opgenomen. In deze nota is verwoord waaraan vanuit provinciale optiek gemeentelijke en regionale ruimtelijke plannen moeten voldoen om die opgave te kunnen verwezenlijken”.

Dit citaat staat in het voorwoord van de Nota. De Nota is dus een beleidsinstrument voor de goed- of afkeuring van gemeentelijke ruimtelijke plannen, zoals een bestemmingsplan en een verzoek om een verklaring van geen bezwaar (artikel 19 lid 1 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening).

Opmerkingen als hierboven negeren ook de voorgeschiedenis ten aanzien van de kubering: de gemeenten waren leidend en de provincie was volgend. De inhoud van de Nota Regels voor Ruimte betekent niet dat de gemeenteraad van Oostflakkee dus verplicht is om de provincie hierin te volgen. Integendeel, het is zonder meer toegestaan om de huidige kubering te continueren, ook in het nieuwe bestemmingsplan recreatiegebieden.

En zoals bekend, in het voorontwerpbestemmingsplan waarvan de provincie kennis draagt, wordt de beleidslijn qua kubering onveranderd voortgezet. Dat heeft niet geleid tot afkeurende opmerkingen van provinciale zijde.

## **Verzoek om wijziging bestemmingsplan om vergroting recreatiewoning**

### *Inleiding*

Het verzoek van het zogeheten Comité van Gedupeerden – bestaande uit dertien personen op recreatiepark 't Krammer - vormt niet zozeer het sluitstuk maar het verlengstuk in een bekend handhavingstraject. Dat traject begon op 10 december 2003 ten aanzien van eenentwintig personen op hetzelfde park.

Dat traject is tot een einde gekomen: het is niet meer mogelijk is om daar tegen te procederen. Concreet betekent dit dat de leden van het Comité de dichtgemaakte overkapping moeten afbreken en de verbeurde dwangsom betalen. Met de wethouder VROM zijn meerdere besprekingen gevoerd, in het bijzijn van een ex- Tweede Kamerlid die als bemiddelaar fungeerde.

Door het college is – als sluitstuk – op 20 oktober 2006 het volgende schikkingsvoorstel gedaan:

- iedere overkapping zal op uiterlijk 1 juli 2008 zijn afgebroken;
- iedere eigenaar van zo'n recreatiewoning betaalt € 750,-- aan de gemeente wegens ingevorderde dwangsommen. Dat betekent in de praktijk een kwijtschelding met meer dan 98%;
- na afbraak en betaling zal de gemeente meteen opdracht verstrekken om gelegde beslagen op recreatiewoningen/bankrekeningen op te heffen.

Aldus gaat dit onderwerp begin juli 2008 tot het verleden behoren, zo was de verwachting.

Het Comité van Gedupeerden heeft op 8 november 2006 aan de gemeenteraad verzocht om het bestemmingsplan zodanig te wijzigen dat de inhoudsmaat van de recreatiewoningen wordt vergroot. De gemeenteraad besloot op 11 januari 2007:

- het college te verzoeken een onderzoek in te stellen naar de gevolgen van het eventueel vergroten van de inhoud van alle recreatiewoningen in de gemeente Oostflakkee en van het daartoe aanpassen van desbetreffende bestemmingsplannen;
- dat het onderzoek een analyse dient te bevatten waarbij planologische, juridische, bestuurlijke en financiële gevolgen in beeld komen;
- het onderzoek te laten uitvoeren door een extern bureau;

Hierover is op 17 oktober 2007 een advies uitgebracht door advocatenkantoor Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn te Den Haag. De keuze voor dit advocatenkantoor is instemmend begroet door de woordvoerder van het Comité van Gedupeerden.

### *Bespreking advies*

Het advies stelt vast dat een honorering van het verzoek een koerswijziging van 180 graden betekent. In dat kader moet bijzondere aandacht worden besteed aan het tegengaan van permanente bewoning.

Nog meer bijzondere aandacht – zo staat in het advies - moet worden besteed aan het feit dat tot en met vandaag handhavend wordt opgetreden tegen een overschrijding van de maximaal toegestane inhoudsmaat. Gedurende dat handhavingstraject heeft het college in meerdere overleggen in commissieverband, van de gemeenteraad geen signalen ontvangen dat de gemeenteraad van mening is dat de maximale inhoudsmaat aan herziening toe is.

Dit alles, zo stelt het advies vast, moet vervolgens leiden tot een draagkrachtige motivering vanuit het beginsel van een goede ruimtelijke ordening. Die 'goede ruimtelijke ordening' is het algemeen belang waartegen het zuiver particuliere belang van de leden van het Comité moet worden afgewogen.

De externe adviseur, met al zijn expertise, komt in zijn advies niet tot een dergelijke motivering. Voor alle zekerheid is geïnformeerd of dat een omissie is, of dat hij geen kans ziet om zo'n mening te formuleren. Het laatste blijkt het geval te zijn.

#### *Nota Regels voor Ruimte*

Hiervoor is uiteen gezet wat de functie is van de Nota Regels voor Ruimte. Wanneer de gemeenteraad het verzoek van het Comité honoreert, dan heeft dat de goedkeuring nodig van Gedeputeerde Staten. Want een gewijzigd bestemmingsplan is ook een bestemmingsplan. Nog los van het vereiste van een draagkrachtige motivering, dient zo'n gewijzigd bestemmingsplan voldoende waarborgen te bevatten tegen permanente bewoning van recreatiewoningen (pagina 14 van de Nota).

Het is duidelijk dat dan niet zal kunnen worden volstaan met het huidige beleid dat qua karakter passief is.

#### *Geloofwaardigheid gemeente*

Het handhavingstraject ten aanzien van de dichtgemaakte overkappingen heeft niet alleen geleid tot procedures bij de rechtbank. De eigenaren van de betreffende recreatiewoningen hebben ook actief de publiciteit gezocht, hetgeen uiteraard hun goed recht is. Zo zijn t.v.-opnamen gemaakt door SBS-6 voor het programma Hart van Nederland en RTL-4 voor het programma Vier in het Land. Ook heeft TV-Rijnmond er een item aan gewijd.

Tevens bevindt zich in het dossier een brief van de Minister-president, gericht aan de eigenaren. De Minister-president concludeert (met zoveel woorden) dat de rechter het laatste woord heeft gesproken.

En daarnaast hebben de eigenaren huis-aan-huis in Oude-Tonge een pamflet verspreid waarin zij hun kant van de zaak belichten.

Waar het om gaat is: deze handhavingzaak heeft grote bekendheid, zowel binnengemeentelijk, regionaal, provinciaal en op Rijksniveau. Als het verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan wordt ingewilligd, dan heeft dat als logisch neveneffect dat de geloofwaardigheid van de gemeente op zijn minst ter discussie komt te staan.

Wat zich in opeenvolgende jaren zal gaan wreken is de beeldvorming en de geloofwaardigheid op alle beleidsterreinen: 'als je een dwangsombesluit krijgt van de gemeente, dan houd je lang genoeg vol want uiteindelijk haakt de gemeente toch af'.

De gemeenteraad zal meerdere verzoeken krijgen om het college te corrigeren, en de gemeenteraad zal die verzoeken lang niet allemaal kunnen honoreren. Al was het maar omdat de gemeenteraad op meerdere terreinen niet de bestuursbevoegdheid heeft. Grote zorgvuldigheid is bij het verzoek van het Comité daarom geboden.

Aan de gemeenteraad worden de volgende vragen voorgelegd:

1. Handhaaft u uw besluit van 9 mei 2004 waarin door u is besloten dat de functie van recreatiewoningen niet wordt omgezet naar die van reguliere woningen?
2. Stemt u ermee in dat de figuur van een persoonsgebonden beschikking wordt ingevoerd, een en ander nader uit te werken door het college?
3. Stemt u in met het te voeren WMO-beleid, zoals verwoord in de nota, nadat de persoonsgebonden beschikking is ingevoerd?
4. Stemt u ermee in dat het tegengaan van de permanente bewoning na invoering van de persoonsgebonden beschikking wordt opgepakt als actieve handhaving conform de systematiek van de gemeente Dirksland?
5. In de nota wordt uitvoerig stilgestaan bij het onderwerp kubering van de recreatiewoningen. Hierbij wordt een aantal mogelijke voors en tegens genoemd voor al dan niet vergroting van de kubering.  
Kiest u voor het continueren van het huidige beleid, of voor flexibilisering van de inhoudsmaat?

Bijlagen:

1. Raadsbesluit d.d. 9 december 2004;
2. Verzoek van het Comité van Gedupeerden tot wijziging van het bestemmingsplan d.d. 8 november 2006;
3. Raadsbesluit d.d. 11 januari 2007;
4. Advies van Pels Rijcken Droogleever en Fortuijn Advocaten;

Voor het schrijven van deze nota zijn daarnaast nog de volgende stukken geraadpleegd:  
Brief van de Minister van VROM aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 10 oktober 2003;  
Brief van de Minister van VROM aan de colleges van B&W d.d. 17 november 2004;  
Brief van de Minister van VROM aan de colleges van B&W d.d. 20 maart 2008.

Oude-Tonge, 23 april 2008