



Gemeente Steenbergen  
t.a.v. leden van de gemeenteraad  
Buiten de Veste 1  
4652 GA STEENBERGEN

**PER EMAIL: [griffie@gemeente-steenbergen.nl](mailto:griffie@gemeente-steenbergen.nl)**

Datum : 27 september 2021  
Ons Kenmerk : 21/KP/dU04  
Uw kenmerk :  
Onderwerp : camping De Uitwijk (De Heen)

Geachte leden van de gemeenteraad,

In uw gemeente is camping De Uitwijk (hierna: 'de camping') gevestigd. Zij houden bedrijf aan de Dorpsweg 136 te De Heen. Het bedrijf is sinds 2019 met het college in een strijd verwickeld over de invulling van hun recreatief bedrijf. In deze brief verzoek ik u uw ruimtelijk beleid ten aanzien van het bedrijf te heroverwegen en geef daarbij ook de argumenten. Alvorens dit te doen schets ik eerst een kort beeld van het bedrijf en de ontwikkelingen tot op heden.

#### *Het bedrijf*

Camping De Uitwijk is een familiebedrijf en wordt geleid door de twee broers Van Nieuwenhuyzen. Vader Van Nieuwenhuyzen startte de camping in 1989 bij het agrarisch bedrijf en het bedrijf is inmiddels uitgegroeid tot een volwaardige camping. En hierbij zou ik willen zeggen, ondanks de ligging in De Heen dat het ondernemerschap van vader en de twee broers het tot goed recreatief bedrijf gebracht heeft. De inmiddels verder ontwikkelde jachthaven maakt de camping en het dorp De Heen aantrekkelijker.

De camping bestaat uit twee gedeelten. Ten eerste is er een gedeelte dat in gebruik is als chaletpark. Hier staan chalets welke in overwegende mate eigendom zijn van de recreanten. Daarnaast is er een campinggedeelte waar recreanten met tourcaravan, camper of tent kunnen recreëren.

#### *Ontwikkelingen tot op heden*

Op 22 januari 2019 diende de camping een principeverzoek in voor het uitbreiden van de camping. Uitgangspunt was om het grondareaal uit te breiden, maar het maximale aantal toegestane recreatieve eenheden (225) niet uit te breiden. Er zou dus een kwaliteitsslag plaatsvinden.

Op 27 maart 2019 worden de broers verrast door een controle op hun camping. Tijdens de controle worden de recreanten bevraagd en op basis hiervan concludeert het college dat er in diverse chalets sprake is van permanente bewoning. In een brief van 10 juli 2019 kondigt het college het opleggen van een last onder dwangsom aan.



Op 27 november 2019, 10 maanden later (!), krijgt de camping een reactie op de aan het begin van het jaar ingediende principeverzoek. De principe-uitspraak luidt dat het college onder voorwaarden wenst mee te werken met het uitbreidingsplan van de camping. De volgende voorwaarden worden onder andere aan de medewerking gekoppeld:

- *"De planologische procedure wordt pas opgestart, wanneer het bestaand chaletpark grotendeels recreatief is benut, in concrete betekenis dat 135 van de 145 bestaande recreatieplaatsen recreatief moeten zijn benut.*
- *Uit behoefteonderzoek zal de behoefte naar recreatiewoningen op de locatie moeten blijken. Dat onderzoek zal aan een second opinion worden onderworpen.*
- *Een centrale verhuurorganisatie wordt verplicht, zodat controleerbaar is wie gebruik maakt van de recreatiewoningen en voor welke duur.*
- *Een recreatiewoning mag per recreant (met inbegrip van de eigenaar) voor een periode van maximaal 4 maanden per jaar worden gebruikt.\**
- *De regels in het bestemmingsplan zullen handhaafbaar moeten zijn: de regels worden door de gemeente voorgeschreven.*
- *(...)"*

\*NB: het college stelt hiermee de eis om de vakantiewoning acht maanden leeg te laten staan.

In het najaar wordt ondergetekende door het college benaderd om te bemiddelen in deze zaak. De vraag is om de camping te voorzien van informatie en advies over het recreatief bedrijf, mede in relatie tot de geconstateerde overtredingen. De camping accepteert dit aanbod. Voor zover relevant, merk ik op dat kosten van deze advisering in zijn geheel door de camping worden gedragen. Gelet op mijn ervaring met niet-vitale vakantieparken ben ik verrast als ik de eerste keer een rondleiding krijg over de camping. Er is sprake van een zeer nette en goed onderhouden camping. Ik constateer geen gebrekkig onderhoud, verpaupering et cetera zoals ik dat op andere vakantieparken waar ik als expert bij betrokken ben wel altijd tegenkom. Uit de aangeleverde stukken en gesprekken blijkt dat er geen arbeidsmigranten op het camping gevestigd zijn en dat ook niet de intentie bestaat om die ter plaatse te vestigen. Wel constateerde ik dat een aantal, in hoofdzaak 'pensionado's' een chalet in eigendom heeft en langere tijd in het chaletpark verblijven.

Begin 2020 volgen er gesprekken met medewerkers van de afdelingen Ruimtelijke Ontwikkeling, Toerisme en Recreatie en Handhaving. Uit deze gesprekken blijkt dat er in ieder geval geen sprake is van criminaliteit, huisvesting van personen die 'onder de radar' willen blijven of anderszins sprake is van overlast. Enkel bestaat, aan de hand van de uitgevoerde controle, het vermoeden van permanente bewoning.

Op basis van de stukken, de rondleiding en de gesprekken doen wij in het voorjaar van 2020 een bemiddelingsvoorstel. Op basis hiervan vinden wederom gesprekken plaats. Door de coronamaatregelen gaat het plannen van afspraken stroef en loopt het vast.

Gelet op deze ontwikkelingen heeft de camping het uitbreidingsplan met de kwaliteitsslag inmiddels moeten laten rusten en voorlopig in wacht gezet. Wel wenst zij een kleine uitbreiding te realiseren. Mede gelet op de toestroom als gevolg van het op vakantie gaan in eigen land is dit een wenselijke ontwikkeling. In een brief geeft de camping aan welke maatregelen zij reeds getroffen heeft en welke zij, gelet op wettelijke bepalingen, op termijn pas kan doen. Naar aanleiding van de brief maakt het college haar standpunt op. In een gesprek met wethouder Knop op maandag 29 maart 2021 zou dit worden toegelicht. Op vrijdag 26 maart 2021 wordt dit gesprek afgezegd. Als reden hiervoor wordt



opgegeven dat het college meer tijd nodig heeft om haar standpunt te bepalen. Na zeven weken vraag ik namens de camping, wegens het uitblijven van enige reactie van de zijde van het college, om een reactie. Op 14 juli 2021 vindt (midden in een druk recreatief seizoen) uiteindelijk dit gesprek plaats. Van de zijde van het college volgt een voor de camping teleurstellende mededeling; er kan nergens medewerking aan verleend worden of aan tegemoet gekomen worden. In een brief van 21 juli 2021 wordt deze stellingname van het college nogmaals bevestigd. Hier eindigt de correspondentie richting de camping en blijven zij in het ongewis achter.

### *Het geschil*

Zoals uit het bovenstaande blijkt, kan het college niet instemmen met de voorstellen die door de camping zijn gedaan. De camping heeft nogmaals bij de eigenaren van de chalets aangegeven dat er alleen recreatief verbleven mag worden. Daarbij heeft zij voorgesteld dat gedurende twee maanden per jaar er ook niet op de camping verbleven mag worden. Om dit te kunnen controleren worden de eigenaren van de chalets verplicht om een nachtregister bij te houden. Deze moeten zij jaarlijks overleggen aan de camping en desgewenst kan deze ook aan het college worden toegezonden.

Echter ziet de camping zich ook voor enkele problemen gesteld welke door het college aan haar worden toegedicht maar waar zij geen invloed op heeft. Het voornaamste probleem is gelegen in de eis die u als gemeenteraad bij de vaststelling van het bestemmingsplan gesteld heeft. In het bestemmingsplan 'Buitengebied Steenberg' heeft u het bestemmingsplan voorzien van de bestemming 'Recreatie-Verblijfsrecreatie -3'. De chalets op de camping worden in deze aangemerkt als zomerhuis klasse ZH3. Op grond van de begrippen van het bestemmingsplan wordt dit gedefinieerd als:

*"een gebouw, geen woonkeet, caravan, sta-caravan of bouwsel op wielen zijnde, bestemd voor tijdelijk recreatief verblijf door wisselende (groepen van) personen, (delen van) gezinnen of daarmee gelijk te stellen groep mensen en dat niet fungeert als permanent- of hoofdverblijf."*  
[onderstreping KvP]

Ten aanzien van deze eis wil de camping een aantal zaken onder uw aandacht brengen.

Allereerst merkt de camping op dat het niet in haar macht ligt om aan deze bepaling te voldoen. De grond is in erfpacht (langere tijd verhuur) uitgegeven aan de eigenaren van de chalets. Nu de chalets in eigendom van de afzonderlijke chaleteigenaren en niet van de camping heeft de camping het niet in haar machte om eisen te stellen aan het gebruik van chalets. Dit zou een beperking zijn in strijd met artikel 1 van het Europees Verdrag van de Rechten van de Mens (EVRM). Dit artikel stelt dat ieder natuurlijke of rechtspersoon recht heeft op het ongestoord genot van zijn eigendom. De eigenaren van de chalets kunnen zelf recreatief gebruik maken van het chalet. Concluderend stelt de camping dan ook dat zij niet verantwoordelijk kan worden gehouden voor het gebruik van de chalets door de individuele eigenaren en dat zij alles heeft gedaan wat in haar macht ligt om het recreatief gebruik van de chalets te realiseren. Voor zover u zich op het standpunt stelt dat de camping de overeenkomsten met de individuele chaleteigenaren kan ontbinden merk ik op dat dit alleen kan als zij hiervoor een grondslag heeft. Een civielrechtelijke grondslag hiervoor ontbreekt. Wel heeft de camping aangeboden om na het verlopen van de huidige erfpacht (in 2025) deze niet meer zonder meer te verlengen. De voorwaarden, zoals hiervoor reeds genoemd: 2 maanden afwezig, nachtregister én een bewijs van inschrijving op een ander adres, zijn dan voorwaarde voor verlenging. Een dergelijk oplossing is door het college afgewezen.





De camping wenst ook nader in te gaan op de gestelde eis van de groep van wisselende personen. Opmerkelijk is dat het bestemmingsplan twee soorten recreatiewoningen kent, te weten: zomerhuis klasse ZH2 en zomerhuis klasse ZH3. Ten aanzien van zomerhuis klasse ZH2 luidt de definitie:

*"elk permanent ter plaatse aanwezig recreati woonverblijf, waarvan de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben".*

Ten overvloede merkt de camping op dat hier geen eis wordt gesteld van wisselende personen. In de regels noch de toelichting wordt duidelijk waarom een dergelijk onderscheid is gemaakt. Nu niet duidelijk is welke ruimtelijke argumenten uw gemeenteraad ten grondslag heeft gelegd aan dit onderscheid én waarom op de camping niet zomerhuis klasse ZH2 is toegestaan, kan en mag deze eis niet gesteld worden aan de exploitatie van de camping.

In navolging van het bovenstaande merkt de camping op dat uit navraag bij diverse gemeenten is gebleken dat een dergelijke bepaling nergens anders gehanteerd wordt. Het voornaamste doel van de recreatieve bestemming is dat personen in de chalets recreëren. In Nederland zijn veel vakantieparken waarop recreatiewoningen staan die enkel en alleen gebruikt worden als recreatiewoning door hetzelfde gezin, de zogenaamde buitenwoning, tweede woning etc. De camping merkt op dat niet valt in te zien waarom een dergelijk gebruik hier niet mogelijk zou zijn. Waarom zij, voor zover bekend, als enige camping een beperking kent in het recreatief gebruik. Een gebruik dat overigens, gelet op het gebruik van 'zomerhuis klasse ZH2' in het bestemmingsplan, bij andere recreatiebedrijven in uw gemeente wel wordt toegestaan.

Voorts merkt de camping op dat op grond van jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State het verhuren van recreatiewoningen onder de werkingssfeer van de Dienstenrichtlijn (Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt) valt. Op grond van artikel 15 van de Dienstenrichtlijn moeten wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen in overeenstemming worden gebracht met deze Europese richtlijn. Wettelijke bepalingen moeten noodzakelijk, evenredig en niet discriminatoir zijn. Voor wat betreft de noodzakelijkheid stelt de Richtlijn dat de eisen die gesteld worden gerechtvaardigd moeten zijn om een dwingende reden van algemeen belang. De camping stelt zich op het standpunt dat deze redenen, nu deze niet in het bestemmingsplan staan, niet kenbaar zijn. Daarbij merkt zij op dat nu bij andere recreatieondernemers wel het gebruik van een recreatiewoning door enkel en alleen de eigenaar is toegestaan er geen redenen van algemeen belang kunnen zijn. Voor zover die er wel zijn, zijn deze dan op voorhand oneigenlijk aangezien er dan onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende recreatiebedrijven in uw gemeente.

Zoals opgemerkt dienen de eisen ook evenredig te zijn. De Richtlijn stelt hierbij dat de eisen geschikt moeten zijn om het nagestreefde doel te bereiken; de eisen gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt. Ook hier moet geconcludeerd worden dat de bepalingen uit het bestemmingsplan niet de toets aan de Richtlijn kunnen doorstaan. Het doel van het bestemmingsplan is om de juiste functies aan de juiste percelen toe te kennen; zijnde de allocatie van functies. Voor zover dit de percelen van de camping betreft, is dit een recreatief doel. Met het gebruik als recreatiewoning door de eigenaar wordt dit doel bereikt. Er is dan immers sprake van recreatief gebruik. Een verdergaande beperking waarbij er sprake moet zijn van wisselende personen of, zoals het college in haar brief van 27 november 2019 als reactie op het principeverzoek stelt, een centrale verhuurorganisatie, is onevenredig en daarom in strijd met de Dienstenrichtlijn.







Uit het bovenstaande blijkt naar de mening van de camping genoegzaam dat deze bepaling in het bestemmingsplan niet alleen niet houdbaar is maar zeker de camping niet tegengeworpen mag worden. Het feit dat het bestemmingsplan rechtskracht heeft verkregen staat hieraan niet in de weg. De afgelopen jaren is in de overleggen met het college aangegeven dat deze eis niet tegengeworpen kan worden aan de camping en niet alleen juridisch maar ook moreel verwerpelijk is. Het college dreigt niet alleen op basis van deze bepaling te handhaven maar weerhoudt de camping ook in een verdere uitbreiding.

Voor wat betreft deze laatste wenst de camping ook kort nader in te gaan op de eisen die gesteld zijn in de reactie op het principeverzoek.

Het college wenst pas medewerking te verlenen als het chaletpark grotendeels recreatief wordt benut. Zoals hierboven aangegeven heeft de camping hiervoor de noodzakelijke maatregelen getroffen en wenst meer maatregelen te treffen, voor zover dat in haar macht ligt en er sprake is van permanente bewoning. Voor zover er sprake is van recreatief verblijf door alleen de eigenaar kan zij daar niet tegen optreden. Derhalve kan zij niet voldoen aan de eis dat 135 van de 145 bestaande recreatieplaatsen recreatief benut moeten worden. Zij is immers geen eigenaar van de chalets.

Voorts stelt het college dat er sprake moet zijn van een professionele verhuurorganisatie. Er is al sprake van een professionele verhuurorganisatie. De camping verhuurt de plaatsen op de camping. Voor zover deze eis ook bestaat voor het chaletpark is zij hierin geen partij. Dit is immers aan de afzonderlijke eigenaren van de chalets. Ook hier kan de vraag herhaald worden op basis waarvan het college eist dat er sprake moet zijn van een professionele verhuurorganisatie. In deze refereert de camping ook aan de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2007:AZ9546) waarin de Afdeling memoreert:

*"Voorts acht de Afdeling in de onderhavige geval zonder nadere motivering daaromtrent van verweerder onvoldoende deugdelijk gemotiveerd welk doel wordt gediend met het stellen van het vereiste van bedrijfsmatige exploitatie". [onderstreping KvP]*

Het college stelt verder als eis dat een recreatiewoning per recreant (met inbegrip van de eigenaar) voor een periode van maximaal 4 maanden per jaar mag worden gebruikt. Los van het feit dat deze eis op meerdere manieren uitgelegd kan worden, moet in deze wederom gesteld worden dat voor wat betreft het chaletpark de camping het niet in haar macht heeft om een dergelijke eis te beantwoorden. Maar tevens moet ook hier de vraag gesteld worden waarom een chaleteigenaar niet gedurende het jaar langer dan vier maanden recreatief gebruik kan maken van zijn eigendom.

Als laatste stelt het college in haar brief in 2019 dat de regels in het bestemmingsplan handhaafbaar moeten zijn. De camping omarmt deze eis. Het is echter deze eis waar het huidige bestemmingsplan niet aan voldoet.

### *Conclusie*

De camping is al meer dan 30 (!) jaar een recreatieve pijler in uw gemeente. De onderneming heeft als recreatieve pionier in De Heen een bedrijf neergezet waarop u trots kan zijn en welke als partner kan fungeren in uw recreatieve ambities. Door de stellingname van het college ligt het bedrijf al ruim twee jaar stil en kan het haar ambities niet waarmaken. In tegenstelling tot een recreatieve partner hangt het bedrijf een (niet onomstreden) juridische procedure boven het hoofd waardoor de camping





**RUIMTEMEESTERS**

een heldere kijk op de leefomgeving

naar alle waarschijnlijkheid andere (niet-recreatieve) keuzes moet gaan maken in haar bedrijfsvoering.

Nu het college vasthoudt aan de oneigenlijk eisen wendt de camping zich tot u. Ze verzoekt dan ook om zonodig het college te bewegen om haar standpunt te wijzigen, de ongelijke behandeling te stoppen en constructief in overleg te treden over de recreatieve toekomst van de camping en tevens de toekomst van de recreatie in uw gemeente!

De camping nodigt u graag uit om bovenstaande brief nader toe te lichten en ontvangt u daartoe graag op de camping.

Hoogachtend,

mr. drs. K van Polanen

