

L.J.M. Buijks (275484)
Leimuiden, juni 2005

VALS SPELEN?

Recreëren of Wonen

Een argumentatieve beleidsanalyse
(inzake permanente bewoning van recreatiewoningen)

*Erasmus Universiteit Rotterdam
Bestuurskunde (Avondopleiding, Doorstroomprogramma)
Afstudeerscriptie
1^o Beoordelaar / Begeleider: dr. A.R. Edwards
2^o Beoordelaar: drs. M.J. van Hulst*

In herinnering aan onze gastkinderen, Artsem (Paliakou) en Vanya (Lisimenka), uit Belarus

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	i
Voorwoord	iv
1. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN	1
1.1. Probleemstelling	1
1.2. Onderzoeksvragen	2
1.2.1. Hoofdvraag	3
1.2.2. Deelvragen	3
1.3. Doelstelling: relevantie van het onderzoek	3
1.3.1. Wetenschappelijke relevantie	3
1.3.2. Maatschappelijke relevantie	4
1.3.3. Relevantie voor beleids-/bestuurspraktijk	4
1.4. Afbakening	4
1.5. Introductie conceptualisering	5
1.6. Begripsdefinities	6
1.6.1. Verboden permanente bewoning	6
1.6.2. Handhaving en legalisatie	6
1.6.3. Gedogen	6
1.6.4. Recreatiewoning	7
1.6.5. Recreatieverblijven	7
1.7. Methodologie	7
1.7.1. Onderzoeksmethoden	7
1.7.1.1. Literatuuronderzoek	7
1.7.1.2. Interviews	7
1.7.1.3. Gemeentelijke documenten	8
1.7.1.4. Overige documentatie- en informatiebronnen	8
1.7.2. Methodologische kritiek	8
1.7.2.1. Aantal onderzoeksgemeenten	8
1.7.2.2. Selectie van onderzoeksgemeenten	8
1.7.2.3. Exclusiviteit gemeenten	9
1.7.2.4. Grootte onderzoeksgemeenten	9
1.7.2.5. Recreatieve functie onderzoeksgemeenten	9
1.7.2.6. Ambtelijke vertegenwoordiging	9
1.7.2.7. Beschikbaarheid en toegankelijkheid (beleids-)informatie	9
1.8. Opzet scriptie	10
2. ARGUMENTATIETHEORIE	11
2.1. Inleiding	11
2.2. Formele logica	12
2.2.1. Formeel deductieve logica	12
2.2.2. Verzwegen/Verborgene premissen	12
2.2.3. Waarheidsideaal	12
2.3. Argumentatietheorie	13
2.3.1. Elementaire beginselen	13
2.3.2. Pragma-dialectiek	14
2.3.3. Argumentatievormen	15
2.3.3.1. Enkelvoudige argumentatie	15
2.3.3.2. Meervoudige argumentatie	15
2.3.3.3. Samengestelde argumentatie	16

2.4. Het Toulmin-model	16
2.4.1. Schema's Toulmin-analyses	17
2.4.1.1. Enkelvoudige argumentatie	18
2.4.1.2. Samengestelde argumentatie - afhankelijk	18
2.4.1.3. Samengestelde argumentatie - onafhankelijk	18
2.4.1.4. Ketanargumentatie	18
2.4.1.5. Gecombineerde argumentatiestructuur	18
2.5. Kritische discussie	19
2.5.1. Een ideaal-model	19
2.5.2. Reconstructie	20
2.5.3. Analyse	20
2.5.4. Beoordeling betoog	20
2.6. Drogredenen	21
2.6.1. Persoonlijk worden	21
2.6.2. Vals spelen	22
2.6.3. Feiten en normen	22
2.7. Argumentatie en politiek	23
2.7.1. Gelaagde oordeelsvorming	23
2.7.2. Politieke oriëntaties en ideologieën	24
3. EMPIRISCH ONDERZOEK	25
3.1. Illegale permanente bewoning in de onderzoeksgemeenten	25
3.1.1. De onderzoeksgemeenten	25
3.1.1.1. Reeuwijk	25
3.1.1.2. Warmond	25
3.1.1.3. Zederik	26
3.1.2. Het beleidsprobleem en de omvang daarvan	26
3.1.2.1. Reeuwijk	26
3.1.2.2. Warmond	27
3.1.2.3. Zederik	28
3.1.3. Het beleidsbesluit: inhoud	28
3.1.3.1. Reeuwijk	29
3.1.3.2. Warmond	29
3.1.3.3. Zederik	30
3.1.4. Het beleidsbesluit: actoren en proces	31
3.1.4.1. Reeuwijk	31
3.1.4.2. Warmond	31
3.1.4.3. Zederik	32
3.1.5. (De politieke samenstelling van) het gemeentebestuur	32
3.1.5.1. Reeuwijk	33
3.1.5.2. Warmond	33
3.1.5.3. Zederik	33
3.2. De beleidsargumentatie	34
3.2.1. Argumenten vóór of tégen	34
3.2.2. Beleidsargumentatie: een algemene inventarisatie	34
3.2.2.1. Beleidskaders rijk	35
3.2.2.2. Beleidskaders provincie	35
3.2.2.3. Argumenten gemeenten	35
3.2.2.4. Argumenten permanente bewoners	36
3.2.2.5. Categorisering argumenten	36
3.2.3. Beleidsargumentatie onderzoeksgemeenten	37
3.2.3.1. Reeuwijk	37
3.2.3.2. Warmond	38
3.2.3.3. Zederik	39

4. EEN ARGUMENTATIEVE BELEIDSANALYSE	40
4.1. Overeenkomsten en verschillen	40
4.1.1. Handhaving	40
4.1.1.1. <i>Overeenkomsten beleidsargumentatie</i>	40
4.1.1.2. <i>Verschillen beleidsargumentatie</i>	42
4.1.1.3. <i>Politieke kleur</i>	44
4.1.2. Legalisatie	44
4.1.2.1. <i>Overeenkomsten beleidsargumentatie</i>	44
4.1.2.2. <i>Verschillen beleidsargumentatie</i>	46
4.1.2.3. <i>Politieke kleur</i>	47
4.2. Argumentatievorm en -structuur	47
4.2.1. Twee perspectieven	47
4.2.1.1. <i>Normatief perspectief</i>	48
4.2.1.2. <i>Feitelijk perspectief</i>	48
4.2.2. Toulmin-analyse	49
4.2.3. Argumentatieschema; een voorbeeld	50
4.3. Samenvattende tabel	50
5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	53
5.1. Het beleidsprobleem	53
5.2. Oplossingen beleidsprobleem	53
5.2.1. Inhoud beleidsbesluit	53
5.2.2. Proces beleidsbesluit	54
5.3. Argumentaties gekozen beleidsoplossingen	55
5.3.1. Handhaving: Reeuwijk versus Zederik	55
5.3.2. Legalisatie: Reeuwijk/Zederik <> Warmond	55
5.3.3. Domeinconflicten tussen recht en beleid	56
5.3.4. Argumentatievorm en -structuur	56
5.4. Beleidsinformatie	57
5.5. Beoordeling beleidsargumentatie	57
5.5.1. Logische geldigheid	57
5.5.2. Maatschappelijke aanvaardbaarheid	58
5.5.3. Kritische discussie	59
5.5.3.1. <i>Interne gerichtheid</i>	59
5.5.3.2. <i>Externe gerichtheid</i>	59
5.5.3.3. <i>Vals spel</i>	60
5.5.4. Logica of doelredenering	60
5.6. Betekenis politieke kleur voor beleidsbesluit	61
5.6.1. Handhaving	61
5.6.2. Legalisatie	61
5.6.3. Fischer's gelaagde oordeelsvorming	62
6. GENERAAL PARDON?	63
7. TOT SLOT ...	64
Literatuur	I
Beleidsdocumenten en overige bronnen	III

Voorwoord

Het Avondprogramma Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam/EUR is een verkort programma voor studenten die al een HBO- of academische opleiding hebben voltooid en praktijkervaring in of met het openbaar bestuur hebben. De studie duurt –in beginsel– 2 jaar.

Het programma van het eerste studiejaar omvat acht vaste onderdelen (kernvakken) en een viertal ondersteunende vakken uit de disciplines sociologie, politicologie, recht en economie. Welke disciplinaire vakken gedaan moeten worden, is afhankelijk van de specifieke vooropleiding.

Het programma van het tweede studiejaar omvat een aantal differentiatiemodules, twee integrerende vakken en een scriptie. De scriptie dient als afronding van de doctoraalstudie. Dit document strekt tot mijn afstudeerscriptie.

Binnen het Avondprogramma Bestuurskunde worden twee afstudeerrichtingen onderscheiden; Publiek-Private Bedrijfsvoering [PPB] en Beleid en Politiek [B&P].

Vanwege mijn functie, hoofd VROM bij de gemeente Liemeer¹, en de daarmee samenhangende betrokkenheid bij ruimtelijke projecten, zowel beleidsmatig als organisatorisch en procesmatig, heb ik de specialisatie Publiek-Private Bedrijfsvoering gevolgd.

Desondanks is een argumentatieve beleidsanalyse van de problematiek van onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen, in relatie tot de fundamentele beleidskeuze tussen handhaven of legaliseren, het onderwerp van mijn eindopdracht geworden. Het perspectief van de beleidsargumentatie sluit meer aan bij de specialisatie Beleid en Politiek. Deze omstandigheid heeft mij mijn keuze voor het onderwerp van de scriptie niet verhinderd.

Eén van de centrale beleidsproblemen in de dagelijkse bestuurspraktijk bij de gemeente Liemeer is de permanente bewoning van recreatiewoningen en de handhaving van dat verbod. Onderdeel daarvan is het maken van een fundamentele keuze tussen handhaven enerzijds en legaliseren anderzijds.

Het thema van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen, in samenhang met het dilemma handhaven of legaliseren, is niet een exclusief probleem van en in de gemeente Liemeer. Dit beleidsprobleem speelt in het overgrote deel van alle Nederlandse gemeenten.

Naast verschillen en andere overeenkomsten zijn het controversiële karakter van deze beleidsproblematiek en het fundamentele karakter van de beleidskeuze tussen handhaven enerzijds of legaliseren anderzijds essentiële gemeenschappelijke kenmerken.

Dit bracht mij ertoe als afstudeeropdracht te onderzoeken hoe gemeenten ter zake van een vergelijkbaar beleidsvraagstuk tot verschillende oplossingen komen en welke rol de argumentatie daarbij speelt. Deze studie verkent de gemeentelijke beleidsproblematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen vanuit een argumentatief beleidsanalytisch perspectief.

Twee aspecten aan deze casus maken het onderzoek daarnaar, althans voor mij, des te interessanter. Het beleidsvraagstuk speelt zich op een tamelijk concreet niveau af, waarbij de belangen van individuele burgers zeer sterk in het geding zijn. Bovendien stelt de fundamentele keuze de gemeenten voor een dilemma, in zoverre dat de keuze tussen handhaven of legaliseren in beginsel geen compromis toelaat; het is het een of het ander, een tussenweg is er niet. Kenmerkend voor een dilemma is de dwingende keuze tussen twee even onaantrekkelijke handelingsperspectieven. Keuzen maken, dààr gaat het om, ook en zelfs juist voor beleid. Dat is gemakkelijker gezegd dan verantwoord gedaan.

Dit scriptieonderzoek verkent de richting van het antwoord op de vraag of en in welke mate de onderbouwing van overheidsbeleid, meer specifiek het beleid inzake het (oude) verbod dan wel het (nieuwe) toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen, past binnen de argumentatietheorie en welke rol de politieke kleur van de bestuursorganen daarbij speelt.

¹ Liemeer is een kleine gemeente, van bijna 7.000 inwoners, gelegen ten noordoosten van Alphen aan den Rijn, ontstaan per 1 januari 1991 door samenvoeging van de toenmalige gemeenten Nieuwveen en Zevenhoven. Inmiddels is de gemeente Liemeer, samen met de huidige buurgemeenten Nieuwkoop en Ter Aar, opnieuw betrokken in een proces van gemeentelijke herindeling, dat volgens de jongste planning strekt tot een vrijwillige fusie per 1 januari 2007.

Aan de hand van een Plan van Aanpak zijn onderwerp en opzet van de scriptie besproken met de heer dr. A.R. Edwards, mijn begeleider bij –en als zodanig 1^e beordelaar van– deze afsluitende doctoraalscriptie.

Na goedkeuring daarvan, door of namens de daartoe aangewezen en bevoegde autoriteit, wordt er tijdens het afsluitende inhoudelijke doctoraal examen door de gedelegeerde commissie van de examencommissie met de student nog van gedachten gewisseld over de scriptie.

De gedelegeerde commissie bestaat uit een hoogleraar van de opleiding Bestuurskunde (tevens de voorzitter van de afstudeercommissie), de eerste beordelaar van de scriptie en een docent, die het theorievak van gekozen specialisatie vertegenwoordigt.

1. PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKSVRAGEN

In hoofdstuk 1 wordt de centrale probleemstelling (paragraaf 1.1.) geformuleerd. Dat kan niet voldoende adequaat geschieden zonder ook het beleidsprobleem nader uiteen te zetten. Op basis van de probleemstelling volgen de onderzoeksvragen (paragraaf 1.2.). Na een uiteenzetting van de beoogde doelstellingen daarvan (paragraaf 1.3.) wordt het onderzoek nader afgebakend (paragraaf 1.4.). Een korte introductie van de conceptualisering van het onderzoek (paragraaf 1.5.) gaat vooraf aan de definities van enkele centrale begrippen in deze scriptie (paragraaf 1.6.). De wijze waarop het onderzoek is uitgevoerd, gaat tevens in op enige beperkingen van het onderzoek en ervaren tekortkomingen bij de onderzoeksmethodieken (paragraaf 1.7.). Tot slot wordt de opzet van deze verhandeling vermeld (paragraaf 1.8.).

1.1. Probleemstelling

Veel gemeenten hebben te maken met permanente bewoning van recreatiewoningen. In het algemeen is het verboden recreatiewoningen permanent te bewonen². Dat verbod van permanente bewoning vloeit voort uit het bestemmingsplan. Gronden en opstallen moeten worden gebruikt overeenkomstig de bestemming. Zo laat de bestemming "Recreatie" wonen niet toe. Ondanks dat planologische gebruiksverbod worden, zo blijkt uit de praktijk, recreatiewoningen permanent bewoond.

Verboden permanente bewoning van recreatiewoningen komt landelijk op relatief grote schaal voor³. Er zijn gemeenten, die hier geen probleem van maken. In veel gemeenten is verboden permanente bewoning van recreatiewoningen echter wel een (beleids-)probleem, althans dat wordt – voor zover dat er niet van wordt gemaakt – als een beleidprobleem aangemerkt.

Van handhaving komt in de dagelijkse bestuurspraktijk niet veel terecht. Gemeenten beschouwen handhaving als een knelpunt. Handhaven kost veel ambtelijke capaciteit en is erg kostbaar. Ook stuit het op juridische gecompliceerdheid. Aan de bewijsvoering worden strenge zorgvuldigheidseisen gesteld, vaak is sprake van al langdurig bestaande illegale situaties en het gelijkheidsbeginsel drukt zwaar op de uitvoering van handhavingsbeleid evenals bezwaar- en beroepsprocedures. Ook wordt enig nuttig maatschappelijk effect van handhaving van verboden permanente bewoning in twijfel getrokken. Voor gemeenten al met al redenen niet veel handhavingszaken op te pakken. En in die gevallen dat een handhavingprocedure in rechte met succes wordt doorstaan, dan blijft het vaak bij een papieren overwinning; de gemeente heeft – vaak na een jarenlang slepende zaak – bij de rechter gelijk gekregen en dan houdt het met de rechterlijke uitspraak op, zonder dat de gemeenten de opgelegde sancties ook daadwerkelijk gaan effectueren.

Door deze bestuurspraktijk weten illegale permanente bewoners van recreatiewoningen niet waar zij aan toe zijn. De gemeente handhaaft in principe niet, maar er blijft altijd een kans bestaan dat de gemeente dat alsnog gaat doen. Het is vooral deze onzekerheid bij de illegale permanente bewoners geweest die minister Dekker van VROM aanleiding heeft gegeven om het beleid inzake bewoning van recreatiewoningen te verruimen. Bij haar beleidsbrief van 14 november 2003 biedt de minister gemeenten meer beleidsruimte om permanente bewoning van recreatiewoningen onder nadere voorwaarden toe te staan. In het belang van duidelijkheid voor de illegale permanente bewoners van recreatiewoningen heeft zij gemeenten voor de fundamentele keuze tussen handhaven of legaliseren gesteld. Gemeenten moesten daar uiterlijk vóór 1 januari 2005 een besluit over nemen, onder de dreiging dat de minister daar op kosten van de gemeenten anders zelf toe over zou gaan.

² Synoniemen als onrechtmatig, illegaal, onwettig of dergelijke worden in deze scriptie naast en door elkaar gebruikt, zonder dat daar ook maar enig verschil in betekenis aan toekomt.

³ Ministerie van VROM/Inspectie VROM, Regio Zuid-West, *Eindrapport inzake Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven*, januari 2005, p. 2/10.

Met deze beleidsverruiming zijn gemeenten voor een fundamentele keuze tussen handhaven of legaliseren gesteld. Handhaven strekt tot het zonodig door middel van sancties afdwingen van naleving van de overtreden rechtsregel(s). Legaliseren is erop gericht de norm, in de vorm van rechtsregels, zodanig aan te passen dat permanente bewoning voortaan rechtsgeldig zal zijn toegestaan door het verbod om te zetten in een recht.

Voor zover verboden permanente bewoning van recreatiewoningen –politiek en/of bestuurlijk– als een beleidsprobleem wordt aangemerkt, dan kunnen gemeenten in principe kiezen uit een tweetal hoofdoplossingen daarvan: legaliseren (de regels aanpassen door het verbod om te vormen tot een recht) of handhaven (actief optreden met sancties), waarvan gedogen (niets doen, niet actief optreden met sancties, noch de regels aanpassen) voor dit onderzoek geacht wordt een variant te zijn. De opties van handhaving en legalisatie hebben met elkaar gemeen uiteindelijk tot normconform gedrag te leiden.

Wat er bij legalisatie in feite gebeurt, is dat de norm wordt veranderd. De bestemming “Recreatie” wordt gewijzigd in “Wonen”. Ook al gaat het overigens nog steeds om dezelfde bebouwing, door de gewijzigde bestemmingsnorm is het dan geen permanente bewoning van recreatiewoningen meer, maar ‘gewoon’ bewoning van een ‘normale’⁴ woning.

Sommige gemeenten hebben voor legalisatie gekozen, andere voor handhaving, met inbegrip van gedogen. Hoewel opvallend veel gemeenten voor handhaving –zeggen te– kiezen, komt elk van deze twee hoofdoplossingen in de bestuurspraktijk ook voor⁵. Dit werpt de vragen op hoe te verklaren is dat het –zo niet identieke, dan toch ten minste vergelijkbare– beleidsprobleem van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen in de ene gemeente anders wordt opgelost dan in de andere gemeente, en waarom dezelfde oplossingen verschillend en/of verschillende oplossingen hetzelfde worden beargumenteerd?

Hypothese

De hypothese bij deze probleemstelling is dat de –argumentatie van de– keuze van de oplossingsrichting vooral berust op doelredeneringen; de uitkomst van het beleidsproces staat al van tevoren min of meer vast, er moeten alleen nog argumenten bij worden gezocht, die ten minste valide lijken.

De gedachte is dat de keuze en de argumentatie van de oplossingsrichting niet zozeer heeft te maken met plaatselijk verschillende omstandigheden, maar verschilt al naar gelang de politieke kleur. Op grondslag van het bijbehorende ideologische gedachtegoed wordt daarbij aangenomen dat rechts van het politieke spectrum georiënteerde bestuursorganen permanente bewoning zullen toestaan door middel van legaliseren en meer links georiënteerde bestuursinstellingen opteren voor handhaven van het verbod van permanente bewoning van recreatiewoningen⁶.

Dit scriptieonderzoek verkent de richting van het antwoord op de vraag of en in welke mate de onderbouwing van overheidsbeleid, meer specifiek het beleid inzake het (oude) verbod dan wel het (nieuwe) toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen, voldoet aan de argumentatietheorie, en welke rol de politieke kleur daarbij speelt.

1.2. Onderzoeksvragen

Op basis van de probleemstelling volgen thans de hoofdvraag (paragraaf 1.2.1.) en de uitwerking daarvan in meerdere deelvragen (paragraaf 1.2.2.).

⁴ ... alsof er ook abnormale woningen zouden zijn.

⁵ Ministerie van VROM/Inspectie VROM, Regio Zuid-West, *Eindrapport inzake Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven*, januari 2005, p. 2/10.

⁶ Links wordt geassocieerd met progressief, veranderingsgezind en betekent in economisch opzicht beperking van de individuele vrijheid ten gunste van het collectief. Rechts staat voor conservatief, behoudend, met economische vrijheid voor het individu. Politieke oriëntaties en ideologieën worden nader uitgewerkt in paragraaf 2.7.2.

1.2.1. Hoofdvraag

De hoofdvraag luidt als volgt:

Hoe wordt het beleid van gemeenten (inzake de fundamentele keuze tussen recreëren of wonen) argumentatief onderbouwd en hoe kunnen deze onderbouwingen worden verklaard?

1.2.2. Deelvragen

De deelvragen luiden als volgt:

1. Hoe lossen gemeenten het beleidsprobleem van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen op?
2. Hoe worden de gekozen beleidsoplossingen beargumenteerd?
3. Berusten de argumenten op feiten of op aannames casu quo veronderstellingen, en in welke mate?
4. Hoe komen de beleidsbeslissers aan hun informatie?
5. Volgt de –keuze voor de– oplossing uit de beleidsargumenten of wordt naar een vooropgezet doel toe geredeneerd?
6. Wat geeft nu de doorslag voor welk argument?

De invloed van de politieke samenstelling van het (beslissings-)bevoegde gezag op het beleidsbesluit en de argumentatie daarvan markeert de overgang van het beschrijvende deel van het onderzoek naar de verklaring. Vanuit de hypothese bij de probleemstelling wordt dat verband bij meerdere deelvragen verondersteld.

1.3. Doelstelling: relevantie van het onderzoek

Van elk onderzoek mag verwacht worden dat het enig belang dient. De doelstelling van elk onderzoek, ook dat van bestuurskundige aard, behoeft dus rechtvaardiging. Daarbij gaat het erom de relevantie van het onderzoek duidelijk te maken. De functie van bestuurskundig onderzoek kan worden onderscheiden naar wetenschappelijk opzicht (paragraaf 1.3.1.), maatschappelijk nut (paragraaf 1.3.2.) en de beleids- of bestuurspraktijk (paragraaf 1.3.3.) (Bandell, 1997, p. 6).

1.3.1. Wetenschappelijke relevantie

Beleed en argumentatie vormen samen een twee-eenheid; de een kan niet zonder de ander bestaan. In de wetenschap zijn daar meer in het algemeen inmiddels uiteenlopende theoretische concepten over verschenen. Deze theorievorming is in belangrijke mate tot ontwikkeling gekomen vanuit de taalwetenschap(en). Vanwege het belang van taal voor de beleids- en bestuurspraktijk zijn dergelijke theorieën ook toegepast op, en verder uitgebouwd voor het openbaar bestuur.

Ook zijn vanuit argumentatie-theoretisch perspectief de nodige onderzoeken verricht naar allerlei vormen van beleid in de dagelijkse bestuurspraktijk. Veelal hebben die beschouwingen, voor Nederland, betrekking op rijksbeleid. Argumentatie-theoretisch georiënteerde beleidsanalyses op gemeentelijk niveau is schaarser.

Met dit scriptie-onderzoek wordt beoogd ook de gemeentelijke beleids- en bestuurspraktijk te verkennen vanuit de toepassing van argumentatie en de betekenis daarvan. Argumentatie, zo is de veronderstelling, speelt een essentiële rol in de acceptatie van beleid. De kernvraag daarbij is hoe gemeenten beleid met welke argumenten onderbouwen en waarom. Waar het gaat om de verklaring daarvan zal die vraag onderzocht worden vanuit de relatie met de politieke samenstelling van de tot beslissing bevoegde organen; voor gemeenten meer in het bijzonder de gemeenteraad (als het volksvertegenwoordigende lichaam) en het college van burgemeester en wethouders (als het dagelijkse bestuur). Op deze manier wordt geprobeerd bij te dragen aan kennis over het argumentatief functioneren bij het laagste decentrale overheidsniveau binnen de Nederlandse staats- en bestuursinrichting, de gemeente.

1.3.2. Maatschappelijke relevantie

Aan dé overheid⁷ worden allerhande uiteenlopende eisen gesteld. Voor zover hier van belang gelden voor het openbaar bestuur normen van openheid, transparantie, zorgvuldigheid, eerlijkheid en een deugdelijke motivering van beleid en besluiten, vatbaar voor tegenspraak en kritiek. Het beleidsanalytisch onderzoek strekt er ten aanzien van de illegale bewoning van recreatiewoningen mede toe na te gaan of aan dergelijke eisen van behoorlijk bestuur al dan niet is voldaan. De maatschappij heeft daar als het ware recht op en het moet het openbaar bestuur in dit opzicht ook blindelings kunnen vertrouwen, zo zou zeker in een democratische rechtsstaat verwacht mogen worden.

Bij het vraagstuk van –verboden– permanente bewoning van recreatiewoningen zijn verder onmiskenbaar individuele belangen betrokken. Een ieder, die in strijd met de daarvoor geldende regels een recreatiewoning permanent bewoont, heeft sterke persoonlijke belangen bij het desbetreffende beleidsvraagstuk. Behalve huisvesting, zijn er veelal ook financieel-economische belangen in het geding, uitgedrukt in termen van vermogenswinst (wanneer de recreatiewoning –vaak langer geleden– is aangekocht voor een ‘recreatieprijs’) óf –verlies (wanneer de recreatiewoning –veelal meer recenter– is aangekocht voor een ‘woonprijs’). Bij overheidsbeleid moeten individuele belangen zorgvuldig worden afgewogen tegen het algemeen belang.

1.3.3. Relevantie voor beleids-/bestuurspraktijk

Hiervoor zijn in paragraaf 1.3.2. diverse normen van behoorlijk bestuur gesteld, waaraan openbaar bestuur heeft te voldoen. Dit scriptie-onderzoek beoogt het openbaar bestuur als het ware een spiegel voor te houden, door het eigen functioneren aan de hand van een beleidsanalyse te beoordelen naar de maatstaven vanuit de argumentatieleer.

Afhankelijk van de uitkomsten van het onderzoek kan de waarde voor de dagelijkse beleids- en bestuurspraktijk hetzij een bevestiging zijn van de maatschappelijke aanvaardbaarheid van de bestaande –wijze– van beleidsargumentatie, hetzij aanleiding zijn voor het streven naar –verdere– verbetering daarvan.

1.4. Afbakening

Deze studie richt zich op de vorming en de argumentatie van het beleid inzake de verboden permanente bewoning van recreatiewoningen. Het gaat erom mede aan de hand van het proces vooral na te gaan waarom een –ten minste vergelijkbare– beleidsproblematiek toch op verschillende wijzen wordt opgelost, met verschillende dan wel met dezelfde argumenten. Dit impliceert dat:

- voor waar wordt aangenomen, dat het verbod van permanente bewoning van recreatiewoningen een beleidsprobleem is;
- het onderzoek niet beoogt enig waardeoordeel uit te spreken over de gemeentelijke beleidskeuzen en
- evenmin een juridisch antwoord wordt gezocht op de vraag naar de (on-)rechtmatigheid van de beleidskeuze en/of de motivering daarvan.

Gezien het multidisciplinaire karakter van bestuurskunde en de gebondenheid van de overheid in een rechtsstaat aan het recht zullen en kunnen juridische aspecten in de beschouwingen niet structureel onbesproken blijven.

⁷ Dat dé overheid niet bestaat is niet (meer) omstreden. Dé overheid is niet minder dan een complexe verzameling van allerlei instituties, niet alleen op rijks-, provinciaal- en gemeentelijk niveau (territoriale decentralisatie), maar ook Hoogheemraad-/waterschappen, product- en bedrijfsschappen (functionele decentralisatie) vallen eronder. In de dagelijkse spreektaal wordt de bonte verscheidenheid van dat soort organisaties en instellingen geassocieerd met dé overheid (zie onder meer Bovens, 't Hart, Van Twist, Rosenthal, 2001, p. 19).

1.5. Introductie conceptualisering

In deze afstudeeropdracht wordt onderzocht hoe gemeenten ter zake van een vergelijkbaar beleidsvraagstuk tot verschillende oplossingen komen en welke rol de argumentatie van het beleid daarbij speelt. Deze studie verkent de gemeentelijke beleidsproblematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen vanuit een argumentatief beleidsanalytisch perspectief. Deze argumentatieve beleidsanalyse wordt theoretisch uitgewerkt aan de hand van het leerstuk van de pragma-dialectiek als één van de leerstukken binnen de argumentatietheorie.

Deelgebied van de argumentatietheorie vormt de formeel deductieve logica. Logica is het vak dat zich bezighoudt met de vraag of een redenering al dan niet klopt. De formele logica gaat uit van een waarheidsideaal. De premissen van de desbetreffende redenering moeten waar zijn en de afleidingen die daaruit gemaakt worden behoren geldig te zijn. De geldigheidseis houdt in dat het verband tussen de conclusie en de premissen uitsluitend dan adequaat is wanneer de conclusie noodzakelijkerwijs uit de premissen volgt.

Bij de formele logica gaat het om de geldigheid van redeneringen en zijn alleen ware premissen aanvaardbaar. Een zodanige benadering heeft voor de dagelijkse (bestuurs-)praktijk een te beperkte betekenis. Daarvoor moet ook worden gekeken naar het doel en de functie van de argumentatie. Vanuit dit inzicht heeft de formeel deductieve logica plaats gemaakt voor een dialectische argumentatieleer.

Argumentatie is de voortdurende verklaring en nadere onderbouwing van standpunten, net zolang tot de luisteraar of lezer het verdedigde standpunt accepteert. Argumentatie bestaat uit een bewering met een argument. Dialectische argumentatie is een menselijke activiteit. In de pragmatische dialectiek is het doel om in onderlinge interactie met wederzijdse argumenten verschillen van mening op te lossen door te overreden of tot overeenstemming te komen.

In de pragma-dialectische dogmatiek hoeven premissen van een deugdelijke argumentatie niet noodzakelijk waar te zijn. Anders dan de formele logica volstaat de argumentatietheorie met aanvaardbaarheid van redeneringen. Aanvaardbaarheid geldt dan als juiste norm voor de adequaatheid van premissen van logisch goede argumentatie, en niet –noodzakelijkerwijs– de logische geldigheid of waarheid.

Als exponent van de kritische argumentatietheorie kenmerkt de dialectische argumentatieleer zich door de nadruk op het proces, gericht op de oplossing van verschillen van mening tussen actoren via wederzijdse uitwisseling van argumenten. Bij dat debat vervult de context een prominente rol. Tegen de achtergrond van het onderwerp en de situatie worden argumenten geïnterpreteerd en beoordeeld, een menselijke interactiviteit.

Waar de logica zich naar structuur en inhoud richt op de logische geldigheid van redeneringen, daar strekt de pragma-dialectiek tot aanvaardbare oplossingen van verschillen van mening met behulp van normatieve procesregels. Het dialectische ideaalmodel van een kritische discussie voorziet in een aantal discussiestadia en regels, waaraan actoren zich hebben te houden.

In aanvulling op het leerstuk van de pragma-dialectiek wordt voor dit scriptie-onderzoek vanuit de theorie van doelredeneren bij beleidsargumentatie een verband verondersteld met de politieke kleur van het beslissingsbevoegde bestuursorgaan. Hiermee wordt bedoeld dat de –argumentatie van de– keuze van de oplossingsrichting vooral berust op gewenste uitkomst van het beleidsproces. De inhoud van het beoogde beleidsbesluit staat al van tevoren min of meer vast. Daarbij is het vooral de kunst nog argumenten bij het beoogde beleidsbesluit te zoeken, die ten minste valide lijken dan wel die als geldig te presenteren.

De gedachte is dat de keuze en de argumentatie van de oplossingsrichting niet zozeer heeft te maken met plaatselijk verschillende omstandigheden, maar verschilt al naar gelang de politieke kleur van het bevoegde gezag. Op grondslag van het bijbehorende ideologische gedachtegoed luidt de stelling dat rechts van het politieke spectrum georiënteerde bestuursorganen permanente bewoning zullen toestaan door middel van legaliseren en meer links georiënteerde bestuursinstuties opteren voor handhaven van het verbod van permanente bewoning van recreatiewoningen.

1.6. Begripsdefinities

In deze scriptie komen tal van termen en begrippen voor. Een aantal daarvan komt, naar de aard van het onderwerp, veelvuldig voor. Andere slechts eenmalig of incidenteel. Gelet op het karakter van deze productie wordt de betekenis van de gebruikte termen als regel bekend verondersteld. Zo zullen begrippen als 'overheid', 'openbaar bestuur' en staats- en bestuursinrichting' niet nader worden gedefinieerd, al was het alleen maar dat dààrvoor alleen al een afstudeerscriptie geschreven zou kunnen worden.

Van een aantal centrale, en daarmee meer voorkomende, woorden is het niettemin nuttig de specifieke betekenis in deze scriptie op deze plaats te vermelden. Om de inhoud daarvan taalkundig telkens juist en volledig uit te drukken zou steeds een omslachtige formulering nodig zijn. Dat leest niet prettig, en moet ook niet doelmatig worden geacht.

Daarom worden in deze paragraaf enkele veel voorkomende begrippen nader gedefinieerd. Achtereenvolgens wordt hier van 'verboden permanente bewoning', 'handhaving', 'legalisatie', 'gedogen', 'recreatieverblijven' en 'recreatiewoning' de specifieke betekenis in deze scriptie toegelicht.

1.6.1. Verboden permanente bewoning

Wanneer is nou eigenlijk precies sprake van 'verboden permanente bewoning' van recreatiewoningen? Bij strijd met –de gebruiksbepalingen– van het bestemmingsplan. Maar wanneer is dààr dan sprake van? In de bestuurspraktijk is dat niet altijd even eenvoudig en eenduidig vast te stellen, onder meer door situaties van gedogen en overgangsrecht. In elke gemeente zijn in het verleden bepaalde gevallen van permanente bewoning al eens gedoogd. Ook kan het zijn dat in concrete individuele gevallen onrechtmatige permanente bewoning tussentijds door en sinds een herziening van het bestemmingsplan krachtens planologisch overgangsrecht is toegestaan.

Zonder verder op specifieke details daarvan in te gaan, gaat het erom hier expliciet duidelijk te stellen dat op deze of andere voorkomende uitzonderingen in deze scriptie geen acht wordt geslagen. Anders dan voor de vaststelling dat gemeenten dat zelf ook niet precies weten, niet in kwalitatieve (in welke gevallen is feitelijk sprake van recreatief gebruik, gedoogde permanente bewoning, krachtens overgangsrecht toegestane permanente bewoning dan wel verboden permanente bewoning), noch in kwantitatieve zin (in hoeveel gevallen is van de onderscheiden gebruikssituaties werkelijk sprake), is deze voor de bestuurspraktijk niet onbelangrijke verfijning voor het overige in deze scriptie niet of nauwelijks relevant.

1.6.2. Handhaving en legalisatie

Handhaving en legalisatie zijn algemene juridische begrippen. Beide kunnen op meerdere manieren worden gedefinieerd. Onder 'handhaven' wordt hier verstaan het, zonodig door middel van sancties, afdwingen van naleving van de overtreden rechtsregel(s). 'Legaliseren' wordt gebruikt in de betekenis van zodanige aanpassing van de norm, in de vorm van rechtsregels, dat permanente bewoning voortaan rechtsgeldig zal zijn toegestaan door het verbod om te zetten in een recht.

1.6.3. Gedogen

Ook van gedogen bestaan uiteenlopende begripsomschrijvingen. 'Gedogen' komt in juridische zin in wezen neer op het toestaan van een onrechtmatige situatie. De overheid ziet dan willens en wetens af van handhaving, met zoveel woorden dan wel stilzwijgend (Van Buuren, 1988, p. 7). Er zou –door juristen– een principiële discussie gevoerd kunnen worden over de vraag naar de status van gedogen, in relatie tot handhaven dan wel legaliseren. Handhaven en legaliseren zijn de beide opties voor de fundamentele keuze, waarvoor de minister van VROM de gemeenten gesteld heeft. In deze scriptie wordt gedogen geacht een vorm van handhaving te zijn.

1.6.4. Recreatiewoning

De vraag zou kunnen zijn wanneer nou eigenlijk precies sprake is van een 'recreatiewoning'. Voor deze scriptie worden als recreatiewoningen aangemerkt, die woningen, die door hun bestemming krachtens het bestemmingsplan als recreatiewoning hebben te gelden. Vaak gelden voor recreatiewoningen ook beperkende bebouwingsvoorschriften. Noodzakelijk is dat echter niet. Daarom wordt hier voor recreatiewoningen geen rekening gehouden met typerende bouwkenmerken van een recreatiewoning of eventuele andere onderscheidende elementen.

1.6.5. Recreatieverblijven

Een recreatiewoning is een species van het genus 'recreatieverblijven'. Het begrip recreatieverblijven is ruimer dan recreatiewoningen. Een recreatiewoning is één van de vormen van een recreatieverblijf, zoals verder tenten en stacaravans. Behoudens expliciete andere vermelding in de desbetreffende tekstdelen zullen beide begrippen in deze scriptie door en naast elkaar gebruikt worden, zonder daar overigens verschil in betekenis of gevolg aan toe te kennen.

1.7. Methodologie

Deze paragraaf houdt een verantwoording in van de wijze, waarop het onderzoek is uitgevoerd. Eerst komen de toegepaste onderzoeksmethoden aan de orde, voorzien van een korte toelichting (paragraaf 1.7.1.). Bespreking van enkele beperkingen moet bij wijze van methodologische kritiek onvermijdelijk onderdeel van de onderzoeksverantwoording uitmaken (paragraaf 1.7.2.).

1.7.1. Onderzoeksmethoden

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van:

- literatuurstudie,
- interviews,
- kennisneming en analyse van gemeentelijke documenten en
- kennisneming en analyse van overige documentatie- en informatiebronnen.

1.7.1.1. Literatuuronderzoek

Het literatuuronderzoek was nodig om het (argumentatie-)theoretisch kader vorm te geven. De bestudeerde bronnen zijn, zoals dat voor wetenschappelijke publicaties is voorgeschreven, ook in de richtlijnen voor afstudeerscripties, verantwoord in de literatuurlijst zowel als met verwijzing in de tekst.

1.7.1.2. Interviews

Ter uitvoering van het onderzoek naar de bestuurspraktijk zijn bij drie gemeenten gesprekken gevoerd. Aan de hand van vragenlijsten zijn –in chronologische volgorde– interviews afgenomen bij de gemeenten:

1. Zederik, met de heer E. Hartman (senior beleidsmedewerker ruimtelijke ordening), op 28 februari 2005;
2. Warmond, met mevrouw mr.dr.s. D.P. Struijk (beleidsmedewerkster ruimtelijke ordening en volkshuisvesting), op 7 maart 2005 en
3. Reeuwijk, met de heer E.S. ten Cate (juridisch controller), op 17 maart 2005.

Zij hebben mij bereidwillig geïnformeerd over de interne beleidsproblematiek en hebben mijn onderzoeksvragen daarover beantwoord. Voor hun medewerking en openheid ben ik de respondenten uiteraard van harte dankbaar.

1.7.1.3. Gemeentelijke documenten

Via de interviews en de gemeentelijke documenten zijn data uit de bestuurspraktijk verzameld. De gemeentelijke documenten beperkten zich echter tot een enkele beleidsnotitie, al dan niet in de vorm van een zelfstandig rapport dan wel een voorstel voor het college van burgemeester en wethouders. Waren de vragenlijst en de lezing van gemeentelijke documenten vooral bedoeld om de beschikking te krijgen over formele gegevens, de interviews strekten ertoe ook informatie van meer informele aard te achterhalen.

1.7.1.4. Overige documentatie- en informatiebronnen

Van de overige bronnen verdienen –internet(sites) van– het Ministerie van VROM, de VNG, de Vereniging Vrij Wonen en de Landelijke Organisatie voor Permanente Bewoning hier bijzondere vermelding. Uiteraard bevat de lijst van andere bronnen dan de (wetenschappelijke) literatuur een volledige opgave met alle nadere specificaties.

1.7.2. Methodologische kritiek

Niet alleen al bij de opzet van het onderzoek, maar ook bij de uitvoering en uitwerking daarvan, is gebleken dat de instrumenten van vragenlijsten en interviews beperkingen met zich meebrengen om een voldoende adequaat antwoord te vinden op de geformuleerde probleemstelling in het algemeen en de onderzoeksvragen meer in het bijzonder.

Deze tekortkomingen zijn gelegen in vooral de representativiteit van de steekproef, enerzijds door zowel het aantal als de –wijze van– selectie van de onderzoeksgemeenten en anderzijds vanwege de exclusieve gerichtheid op gemeenten. Verder moeten de onderzoeksresultaten ook gerelativeerd worden voor de grootte van de onderzoeksgemeenten (gemeten naar inwonertal), hun beperkte recreatieve functie, de eenzijdige ambtelijke vertegenwoordiging bij de interviews en de beperkte beschikbaarheid en toegankelijkheid van de (beleids-)informatie.

1.7.2.1. Aantal onderzoeksgemeenten

Het onderzoek naar de bestuurspraktijk is verricht in een drietal gemeenten. Het (beleids-)thema van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen doet zich actueel voor in 366 van de 483 Nederlandse gemeenten⁸. Ondanks dit percentage van meer dan 75% zijn uit de totale omvang van de potentiële populatie voor dit onderzoek slechts drie gemeenten geselecteerd.

Daaruit volgt dat het aantal ondervraagde gemeenten in verhouding tot het totale aantal nogal gering is. Deze omvang van de steekproef is daarmee ontoereikend om voor representatief door te kunnen gaan. Een beperkte selectie past evenwel niet alleen bij een verkennend onderzoek, maar ook bij een afstudeerscriptie.

1.7.2.2. Selectie van onderzoeksgemeenten

Op grondslag van de probleemstelling en de onderzoeksvragen zijn de onderzoeksgemeenten eerst en vooral geselecteerd op de inhoud van het beleidsbesluit én de daarvoor gehanteerde argumentatie.

Om een geschikte vergelijking te kunnen maken is geselecteerd naar twee gemeenten, die met verschillende argumenten voor dezelfde oplossing hebben gekozen én één gemeente met een daarvan afwijkende beleidskeuze.

Met de selectie van slechts drie in plaats van vier gemeenten voldoet de onderzoeksopzet aan de vereiste ondergrens. Deze minimale opzet past evenwel bij het verkennende karakter van dit onderzoek.

Voor het overige zijn de onderzoeksgemeenten om pragmatische redenen geselecteerd naar de ligging in de provincie Zuid-Holland.

⁸ Ministerie van VROM/Inspectie VROM, Regio Zuid-West, *Eindrapport inzake Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven*, januari 2005, p. 2/10.

1.7.2.3. *Exclusiviteit gemeenten*

Het onderzoek is uitsluitend bij gemeenten verricht. Andere belangrijke actoren in het (beleidsvormings-)proces zijn niet in het onderzoek betrokken, althans niet direct. Daarvan moeten naast de rijksoverheid en de provincie, die beide een essentiële rol vervullen bij de kaderstelling waarbinnen gemeenten tot een beleidsbeslissing moeten komen, de recreanten en vooral de –al dan niet illegale– permanente bewoners van recreatiewoningen worden genoemd.

Nadeel van de eenzijdige oriëntatie op de gemeente is dat –wellicht– niet alle argumenten vóór en tegen de potentiële beleidsopties even volledig als krachtig voor het voetlicht zijn gebracht. Overigens wordt deze beperking voor de permanente bewoners (goed-)deels gecompenseerd door de –mede via Internet– beschikbare informatie van de Vereniging Vrij Wonen en de Landelijke Organisatie voor Permanent Wonen, organisaties die de belangen van de permanente bewoners van recreatiewoningen representeren.

1.7.2.4. *Grootte onderzoeksgemeenten*

Dé wellicht meest gangbare indicator om de grootte van gemeenten aan te geven is het aantal inwoners. Gemeten naar inwonertal variëren gemeenten van klein tot groot. Op een schaal van 17 categorieën hanteert de Gemeentewet een ondergrens van beneden de 3.001 inwoners en een bovengrens van meer dan 200.000 inwoners.

Hoewel dat niet een selectie criterium was, heeft het onderzoek slechts in kleine gemeenten plaatsgevonden, van respectievelijk 5.000 (Warmond), 13.000 (Reeuwijk) en 14.000 inwoners (Zederik). Of en in hoeverre het inwonertal van een gemeente al dan niet van invloed is op –de verkennende richting van– het antwoord op de probleemstelling en de onderzoeksvragen valt daarom uit het onderzoek niet af te leiden; dat zou misschien een onderwerp voor nadere studie kunnen zijn.

1.7.2.5. *Recreatieve functie onderzoeksgemeenten*

De drie onderzoeksgemeenten hebben –onder meer– de aanwezigheid van recreatiewoningen met elkaar gemeen. Nou kan recreatie, voor zover hier van belang, onderscheiden worden in dag- en verblijfsrecreatie. Bij de eerste vorm komen en gaan recreanten op dezelfde dag. De tweede vorm kenmerkt zich door een langdurig(er) verblijf, met overnachtingen. Voor deze laatste vorm bestaat behoefte aan recreatieverblijven.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de dagrecreatieve functie ook een overeenkomst tussen de onderzoeksgemeenten is. Gemeenten met een functie voor verblijfsrecreatie zijn vooral te vinden in de kustgebieden, waar verblijf de overheersende vorm van de recreatieve functies vormt. Of en in hoeverre dit verschil tussen een dag- respectievelijk verblijfsrecreatieve functie al dan niet van invloed is op –de verkennende richting van– het antwoord op de probleemstelling en de onderzoeksvragen valt daarom uit het onderzoek niet af te leiden; ook dat leent zich mogelijk nog voor nader onderzoek.

1.7.2.6. *Ambtelijke vertegenwoordiging*

Alle gesprekken zijn op ambtelijk niveau gevoerd. Bij de interviews waren geen bestuurders betrokken. Of en in hoeverre dit gegeven mede bepalend is voor de uitkomsten van het onderzoek is onduidelijk. Het is voor de validiteit van het onderzoek wel goed deze omstandigheid hier nog eens te benadrukken.

1.7.2.7. *Beschikbaarheid en toegankelijkheid (beleids-)informatie*

Het beeld van gemeenten als papierfabrieken is tamelijk gangbaar. Of dat klopt of niet, kan hier verder in het midden blijven. Feit is dat –in de onderzoeksgemeenten althans– de gemeentelijke (beleids-)informatie niet of nauwelijks op schrift beschikbaar is.

Dat heeft er mede mee te maken, dat de besluitvorming –in elk geval tot nu toe– hoofdzakelijk via de colleges van burgemeester en wethouders tot stand is gekomen. Voor zover die al aanwezig zijn, zijn de ambtelijke notities, nota's, voorstellen of dergelijke schriftelijke producties summier en fragmentarisch. Van collegevergaderingen worden uitsluitend openbare besluitenlijsten bijgehouden. B&W-notulen, met een weergave van de inhoudelijke discussies, waar de gebezigde argumenten uit afgeleid zouden kunnen worden, zijn niet aanwezig.

Tot slot dient hierbij nog te worden opgemerkt dat de door de onderzoeksgemeenten verstrekte informatie zonder verificatie voor waar is aangenomen, behoudens daar waar dat aan de hand van schriftelijke producties mogelijk was. Meer in het bijzonder zijn gegevens over aantallen en beweerdelijk (niet-)gebruikte argumentatie niet op juistheid getoetst

1.8. Opzet scriptie

Onderwerp van hoofdstuk 2 vormt het (argumentatie-)theoretisch kader. Aan de orde komen taal en betekenisgeving, formele logica, argumentatietheorie, het Toulmin-model, de pragma-dialectiek, de kritische discussie voor het oplossen van verschillen van mening, een selectief aantal drogredenen, (Fischer's) gelaagde oordeelsvorming, politieke oriëntaties en ideologische tradities. Hoofdstuk 3 bevat het empirische onderzoek. Behalve aan een beschrijving van de bestaande situatie in de onderzochte gemeenten, wordt verder ook aandacht besteed aan de aard en de schaal van de beleidsproblematiek, de gekozen oplossing in de vorm van een beleidsbesluit, het proces van beleids-/besluitvorming en de daarbij betrokken actoren, de politieke samenstelling van de twee belangrijkste gemeentelijke bestuursorganen⁹ en de argumentatie die aan de beleidsbesluiten ten grondslag ligt. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen uit het empirisch onderzoek getoetst aan de theoretische inzichten, voornamelijk op basis van waargenomen overeenkomsten en verschillen in de beleidsargumentatie. Conclusies en aanbevelingen staan in hoofdstuk 5. Na een intermezzo in hoofdstuk 6 over een generaal pardon sluit hoofdstuk 7 deze onderzoeksrapportage af met korte slotoverwegingen.

⁹ De raad en het college van burgemeester en wethouders.

2. ARGUMENTATIETHEORIE

In dit hoofdstuk staat de argumentatietheorie centraal. Na een inleiding (paragraaf 2.1.) komt de formele logica aan bod (paragraaf 2.2.). Bij de formele logica gaat het om de geldigheid van redeneringen. Anders dan de formele logica volstaat de argumentatietheorie (paragraaf 2.3.) met aanvaardbaarheid van redeneringen. De aandacht concentreert zich op de elementaire beginselen (paragraaf 2.3.1.), de leer van de pragma-dialectiek (paragraaf 2.3.2.) en vormen van argumentatie (paragraaf 2.3.3.). Met het Toulmin-model (paragraaf 2.4.) kan de structuur van argumentaties en redeneringen worden gereconstrueerd en geanalyseerd. De inzichten van de kritische discussie vormen de leidraad voor –de spelregels voor– het oplossen van verschillen van mening (paragraaf 2.5.), gevolgd door een selectief aantal drogredenen (paragraaf 2.6.), als definitie van problemen bij argumenteren. Dit hoofdstuk eindigt met de samenhang tussen argumentatie en politiek, voorzien van een korte schets van politieke oriëntaties en ideologieën (paragraaf 2.7.).

2.1. Inleiding

Politiek en beleid houden een zingevingsproces aan maatschappelijk gewenste ontwikkelingen in. In dit proces van betekenisgeving staat taal centraal. In woord en gebaar proberen mensen elkaar hun bedoelingen duidelijk te maken. Spreken en schrijven zijn belangrijke vormen van communicatie en informatieoverdracht.

Veel van wat gezegd en geschreven wordt neemt een ontvanger, hij of zij tot wie de boodschap is gericht, klakkeloos aan. Een bewering behoeft dan geen nadere toelichting, om wat voor reden dan ook. Het zou bijvoorbeeld zo kunnen zijn, dat de ontvanger er precies zo over denkt en daarom geen kritische vragen stelt, ook niet als een vorm van zelfreflectie.

Toch wordt niet elke bewering door iedereen voor zoete koek geslikt. In dat geval zal de zender, hij of zij van wie de bewering afkomstig is, zijn uitspraken nader moeten onderbouwen. Hij zal dat net zo lang moeten blijven doen, totdat tussen de zender en de ontvanger overeenstemming bestaat. Dat kan uiteraard instemming met de oorspronkelijke bewering zijn, maar ook verwerping daarvan. Komen partijen niet tot overeenstemming, dan blijft er een verschil van mening bestaan. De voortdurende verklaring en nadere onderbouwing van standpunten net zolang totdat de luisteraar of lezer het standpunt accepteert wordt argumentatie genoemd. Argumentatie bestaat uit een bewering met een argument (Schellens & Verhoeven, 1988, p. 118). De ontvanger beoordeelt de argumentatie, niet alleen op inhoud, maar ook waar het gaat om het proces. Nadere argumentatie is niet meer nodig wanneer partijen het met elkaar eens zijn; op welk niveau en in welk stadium dat het geval is, dat bepalen de betrokken partijen zelf, althans in aanleg.

Voor de acceptatie van beweringen en argumenten is waarheid geen noodzakelijke voorwaarde. Gelijk hebben is niet hetzelfde als gelijk krijgen (Terpstra, 2002, p. 94). Iemand kan wel gelijk hebben door de waarheid te spreken, zonder dat zijn beweringen door anderen worden aanvaard. Anderzijds kan een opponent ondanks onware standpunten toch gelijk krijgen, omdat zijn verhaal wel wordt geaccepteerd. Wie een slecht verhaal goed verkoopt bereikt eerder acceptatie dan ingeval een goed verhaal slecht wordt verkocht.

Voor de analyse en beoordeling van redeneringen bestaan meerdere theorieën. Een aantal daarvan wordt hierna verder uitgewerkt als theoretisch kader¹⁰. In dat verband komen thans achtereenvolgens aan de orde de formele logica (paragraaf 2.2.), de argumentatietheorie (paragraaf 2.3.) en haar elementaire beginselen (paragraaf 2.3.1.), de pragma-dialectiek (paragraaf 2.3.2.), de vormen van argumentatie (paragraaf 2.3.3.), het Toulmin-model (paragraaf 2.4.), de kritische discussie (paragraaf 2.5.) en enkele drogredenen (paragraaf 2.6.). De behandeling van de relatie tussen argumentatie en politiek, met een korte schets van politieke oriëntaties en ideologieën, rondt het theoretisch kader af.

¹⁰ Bandell (1997), Van Eemeren & Grootendorst (1997), Schellens & Verhoeven (1994) en Terpstra (1994) zijn –in alfabetische volgorde– de hoofdwerken, waaraan het theoretisch kader is ontleend.

2.2. Formele logica

Deze paragraaf opent met een summiere beschrijving van de formele logica (paragraaf 2.2.1.), waaronder meer expliciet de verborgen casu quo verzwegen premissen (paragraaf 2.2.2.) en het waarheidsideaal (paragraaf 2.2.3.).

2.2.1. Formeel deductieve logica

Logica is het vak dat zich bezighoudt met de vraag of een redenering al dan niet klopt. Logici noemen een redenering *gezond/adequaat*, wanneer (Schellens & Verhoeven, 1994, p. 15):

1. de conclusie –noodzakelijkerwijs– volgt uit de redenering (het geldigheidsvereiste) én
2. de argumenten waar zijn (het waarheidsvereiste)

Deze redeneervorm berust op rationaliteit.

Een logisch perfecte redenering bestaat uit twee premissen en een conclusie. Een premisse is “elke uitspraak in een redenering waaruit een andere uitspraak als conclusie wordt afgeleid” (Terpstra, 1994, p. 102). Van de twee premissen houdt er één een algemene regel (de maior premisse) in, terwijl de andere het bijzondere geval (de minor premisse) weergeeft. Een redenering waarbij uit een algemene wetmatigheid, regel, criterium of beginsel een conclusie over het bijzondere geval wordt afgeleid wordt deductie genoemd.

De volgorde van de premissen is daarbij van fundamenteel belang. In het schema van een perfect logische redering volgt de conclusie namelijk zonder meer uit de twee voorafgaande uitspraken. Tussen de beide premissen moet een noodzakelijk verband bestaan, zodanig dat daar als het ware automatisch slechts één conclusie uit kan volgen. Een andere conclusie is in dat geval eenvoudigweg onmogelijk, althans niet geldig. Alle andere slotsommen dan de logische gevolgtrekking zijn in de leer van de –formeel deductieve– logica ongeldig. Logica draait daarmee in essentie om de structuur van een redenering.

Hét schoolvoorbeeld naar de beste traditie van de formele logica luidt schematisch als volgt:

Als A dan B A (is het geval)	[major premisse] [minor premisse]	Alle mensen zijn sterfelijk Socrates is een mens
Dus B (is het geval)	[conclusie]	Dus, Socrates is sterfelijk

Schema 1: Structuur van formeel deductieve logische redenering (syllogisme)¹¹

2.2.2. Verzwegen/Verborgene premissen

In de dagelijkse praktijk wordt het algemene argument om pragmatische redenen vaak niet expliciet tot uitdrukking gebracht. Die maior premisse ligt dan verscholen in de combinatie van de gegeven minor premisse, het bijzondere geval, en de conclusie.

Bij onvolledige formeel deductieve logische redeneringen moet de ontvanger de onvolledige redenering volledig maken, en wel zodanig dat er een geldige redenering ontstaat. Dat kan, want om als een logisch geldige redeneervorm te kunnen worden gekwalificeerd is er immers maar één maior premisse denkbaar.

2.2.3. Waarheidsideaal

In de meest zuivere vorm vereist de formeel deductieve logica waarheid van de argumenten. Probleem daarbij is wat de waarheid nu precies is. Daarom wordt in de plaats van het waarheidsideaal wel genoeg genomen met de mate van waarschijnlijkheid. Daarmee maakt het voor de geldigheid van een formeel logische redenering niet meer uit of de beweringen al dan niet waar zijn. Bij ware premissen kan de –logische– redenering formeel toch ongeldig zijn. Ook twee volslagen onware uitspraken kunnen logisch tot een perfecte conclusie leiden. Logisch aan-

¹¹ Een redeneervorm met een aantal specifieke kenmerken, ook wel sluitreden genoemd (Terpstra, 1994, p. 50).

doende gevolgtrekkingen genieten aanzien, zodat standpunten ook door beleidsinstanties graag als logisch worden gepresenteerd. Nadere ontleding toont veelal het tegendeel aan.

2.3. Argumentatietheorie

Hoe logisch perfect een redenering ook in elkaar steekt, wanneer de uitkomst daarvan niet ten minste het gevoel van aanvaarding in zich draagt, dan kan dat de samenleving niet bevredigen. Het normaal maatschappelijke verkeer heeft behoefte aan acceptatie. De conclusie moet door de samenleving gedragen –kunnen– worden. Daarvoor is de waarheid minder van belang dan de aanvaardbaarheid van de conclusie. De aanvaardbaarheid van conclusies vormt het terrein van de argumentatietheorie. Onderwerpen van bespreking zijn haar elementaire beginselen (paragraaf 2.3.1.), de pragma-dialectiek (paragraaf 2.3.2.), de vormen van argumentatie (paragraaf 2.3.3.), het Toulmin-model (paragraaf 2.4.), de kritische discussie (paragraaf 2.5.) en enige potentiële drogredenen (paragraaf 2.6.)

2.3.1. Elementaire beginselen

Argumentatie is een veel voorkomend verschijnsel, zowel in mondeling taalgebruik (gesprekken, vergaderingen) als in schriftelijk taalgebruik (beschouwingen, beleidsnota's). Argumentatie is noodzakelijk als de schrijver of spreker, hierna ook wel de afzender, iets beweert waarvan hij gevoeglijk mag aannemen dat de lezer of luisteraar, hierna ook wel de ontvanger, dat niet zonder meer zal geloven. Argumentatie is er dus op gericht een standpunt bij twijfel of tegenspraak aannemelijker te maken¹². Nadere onderbouwing kan vereist zijn bij een weergave van feiten, bij een presentatie van een oordeel of bij een voorstel tot een maatregel, maar noodzakelijk is dat in geen van die gevallen niet.

Argumentatie moet worden onderscheiden van redengeving. Daar waar argumentatie strekt tot het aannemelijker maken van een bestreden stellingname, daar houdt een redengeving een verklaring voor een uitspraak in (Schellens & Verhoeven, 1994, p. 12).

De logica staat verder af van het alledaagse argumenteren (Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 235). In de logica wordt geen rekening gehouden met de communicatieve situatie, waarin de argumentatie plaatsvindt en de personen die erbij betrokken zijn. Voor de analyse en beoordeling van redeneringen laat de logica cruciale aspecten van argumentatie buiten beschouwing. Aan de pragmatische betekenis van de manier van de argumentatie als interactie tussen personen wordt voorbij gegaan. Logische inzichten kunnen in de argumentatietheorie wel een belangrijke rol vervullen bij het expliciteren van verzwegen argumenten en het identificeren van bepaalde drogredenen.

Waar de formele logica ziet op de geldigheid van redeneringen, daar stelt de argumentatietheorie de aanvaardbaarheid van redeneringen centraal. De argumentatietheorie richt zich op zakelijke discussies (Terpstra, 1994, p. 74). Daarmee worden discussies bedoeld, waar geen persoonlijke belangen, voorkeuren en/of emoties aan te pas komen.

Argumentatie heeft tot doel een publiek, de ontvanger, te overtuigen (Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 236). Herkenning en analyse van argumentatie is voor de ontvanger doorgaans geen einddoel. Het gaat er uiteindelijk om argumentatie te beoordelen op aanvaardbaarheid, in gradaties. De beoordeling van de kwaliteit van het betoog ligt in beginsel exclusief bij het publiek, dat overtuigd moeten worden. Overtuigingsmiddelen, die in een debat gebruikt worden kunnen daarom niet aan een onafhankelijke kritische toets onderworpen worden. Allerlei drogredenen kunnen daardoor onopgemerkt blijven. De argumentatietheorie stelt normen voor een kritische beoordeling van argumentatief taalgebruik. Doelstelling van het formuleren van die normen is om deugdelijke argumenten te kunnen onderscheiden van ondeugdelijke.

¹² Argumentatie moet worden onderscheiden van redengeving. Daar waar argumentatie strekt tot het aannemelijker maken van een bestreden stellingname, daar houdt een redengeving een verklaring voor een uitspraak in. Zie hiervoor Schellens & Verhoeven (1994, 12).

2.3.2. Pragma-dialectiek

Zoals in paragraaf 2.2. aan de orde kwam gaat de formeel deductieve logica uit van een waarheidsideaal. De premissen van de desbetreffende redenering moeten waar zijn en de afleidingen die daaruit gemaakt worden behoren geldig te zijn. De geldigheidseis houdt in dat het verband tussen de conclusie en de premissen uitsluitend dan adequaat is wanneer de conclusie noodzakelijkerwijs uit de premissen volgt.

Dit waarheidsvereiste van de formele logica is niet zonder problemen gebleken. Behalve niet adequaat, is zij ook niet aanvaardbaar. Met deductieve redeneringen kan de waarheid niet zonder meer worden vastgesteld. Veelal ontbreekt de kennis om met zekerheid uitspraken over de waarheid te doen. Dit heeft tot het inzicht geleid dat het waarheidscriterium vervangen dient te worden door waarschijnlijkheidsredeneren. In een waarschijnlijkheidsredenering volgt de conclusie met een grote mate van waarschijnlijkheid uit de premissen, maar niet noodzakelijkerwijs (Johnson & Blair, 1980, in Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 60). Adequate gevolgtrekkingen zijn in dat geval weliswaar niet op voorhand uitgesloten, maar inductieve afleidingen variëren in principe van sterk tot zwak.

Dat de aanvaardbaarheid van de waarheidseis moet worden verworpen heeft te maken met de beperkte bruikbaarheid, zo niet onbruikbaarheid, van de formele logica in het alledaagse maatschappelijke verkeer (Johnson & Blair, 1980, in Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 61). Moeilijkheden en problemen doen zich voor bij het vertalen van dagelijkse schrijf- en spreektaal in –logische– symbolen. Daarbij bestaat de taal op zichzelf ook nog eens voor een belangrijk deel uit informatie die niet relevant is voor een analyse en beoordeling van redeneringen op logica. Veel van die informatie is in de praktijk vaak incompleet of niet, althans onvoldoende uitgewerkt. Voor toepassing van de kritische theorie moeten dergelijke door verborgen, verzwegen premissen incomplete redeneringen eerst worden gereconstrueerd, een activiteit die –het achterhalen van– de waarheid evenmin verzekert.

Verder ziet de logica uitsluitend op de geldigheid van de gevolgtrekking uit premissen. Over de vraag of de gehanteerde premissen al dan niet waar zijn, kan de logica echter geen uitsluitel bieden. Bovendien bestaat de absolute waarheid niet, zelfs –of juist (?)– niet in de wetenschap. Ook bij het nemen van alledaagse beslissingen, of die nu van morele, ethische of politieke aard zijn, biedt de waarheidsdoctrine geen houvast. Niet dat het waarheidscriterium niet toepasbaar zou zijn, maar naar de aard en de functie van de argumentatie op die terreinen hoeven premissen van een deugdelijke argumentatie niet noodzakelijk waar te zijn.

Deze problemen hebben ten grondslag gelegen aan de ontwikkeling en opkomst van een informele logica, die zich richt op het type argumentatie, zoals die in het leven van alle dag wordt toegepast. De formele logica richt zich slechts op de structuur van redeneringen. Een zodanige benadering heeft voor de dagelijkse (bestuurs-)praktijk een te beperkte betekenis. Daarvoor moet ook worden gekeken naar het doel en de functie van de argumentatie (Johnson & Blair, 1980, in Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 63). Daarmee is de (formele) logica in wezen een deelgebied van de meeromvattende argumentatietheorie.

Met dit inzicht heeft de formeel deductieve logica plaats gemaakt voor een dialectische argumentatieleer. De kritische argumentatietheorie wordt gekenmerkt door de nadruk op het proces, waarin actoren in ten minste 2 rollen op basis van wederzijdse vragen en twijfel doelgericht debatteren met gebruikmaking van het product argumentatie. In het proces is een belangrijke functie weggelegd voor de context, waarin wordt gediscussieerd. In dat spel staan een voorvechter, de protagonist, en een tegenstander, de antagonist, van de stellingen en de argumenten daarvan tegenover elkaar. Overigens kunnen beide rollen –met succes– door één en dezelfde persoon worden vervuld. Daarin worden argumenten geïnterpreteerd en beoordeeld, tegen de achtergrond van het

onderwerp en de situatie. Doel van de confrontatie is erop gericht de ander te overtuigen, dan wel zelf gelijk te krijgen.

Samenvattend wordt dialectische argumentatie wel gedefinieerd als een menselijke activiteit, waarbij het product dat van dit proces het resultaat vormt in het interactieproces tussen twee of meer individuen tot stand komt (Johnson & Blair, 1980, in Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 65).

Om bij anderen steun voor zijn ideeën te vinden moet de verdediger van een standpunt uitgaan van premissen, die door derden aanvaard kunnen worden. Volgens de formele logica zijn alleen ware premissen aanvaardbaar. In de pragmatische dialectiek is het doel te overreden of tot overeenstemming te komen en niet tot de waarheid te geraken, althans niet noodzakelijkerwijs. Aanvaardbaarheid geldt dan als juiste norm voor de adequaatheid van premissen van logisch goede argumentatie. Of een argument wel of niet als een logisch goede redenering wordt beschouwd is afhankelijk van de kennis van zaken bij de betrokken partijen. Overigens betekent acceptatie van enige propositie nog niet dat die reeds om die reden als aanvaardbaar zou moeten worden beschouwd. Begrijpelijkheid van argumentatie is een voorwaarde om onafhankelijke normen voor de beoordeling van de deugdelijkheid van argumentatie te kunnen aanleggen (Johnson & Blair, 1980, in Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 70).

2.3.3. Argumentatievormen

Een argumentatie is een reeks uitspraken waarvan sommige (de premissen) een ondersteuning vormen van een andere uitspraak (de conclusie) (Johnson & Blair, 1980, in Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 66). Elke argumentatie bestaat ten minste uit een [1] een standpunt¹³ en [2] een argument daarvoor. Beide elementen vormen samen een redenering. Deze kan op verschillende manieren worden gepresenteerd.

Tussen beide elementen van een argumentatie bestaat in elk geval een verband. De relatie kan expliciet blijken, uit woorden als dus en immers, maar blijft veelal impliciet. In het eerste geval kan de argumentatie eenvoudiger worden vastgesteld dan in het tweede geval. Impliciete argumentatie vereist een nadere analyse om het standpunt en het argument te reconstrueren. In de meeste gevallen zal vooral op basis van inhoudelijke gronden bepaald moeten worden of er sprake is van argumentatie.

Er zijn verschillende vormen van argumentatie. Voor zover hier van belang wordt onderscheiden naar enkelvoudige (paragraaf 2.3.3.1.), meervoudige (paragraaf 2.3.3.2.) en samengestelde argumentatie, met een nevenschikkende en een onderschikkende variant (paragraaf 2.3.3.3.).

2.3.3.1. Enkelvoudige argumentatie

Van een enkelvoudige argumentatie is sprake wanneer één standpunt of mening gerechtvaardigd wordt door één enkelvoudig argument. De structuur van een betoog met een enkelvoudige argumentatie kan als volgt schematisch worden weergegeven:

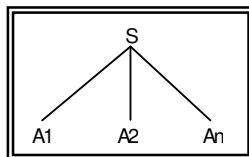


Schema 2: Structuur van enkelvoudige argumentatie

2.3.3.2. Meervoudige argumentatie

Bij meervoudige argumentatie wordt een standpunt ondersteund door twee of meer verschillende enkelvoudige argumentaties, die op zich los van elkaar staan. Elke enkelvoudige argumentatie kan afzonderlijk als voldoende rechtvaardiging en verdediging van het standpunt dienen. Schematisch ziet de structuur van een meervoudige redenering er als volgt uit:

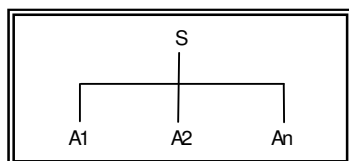
¹³ Stelling, claim, bewering en conclusie zijn synoniemen voor deze term. In deze scriptie worden deze termen door en naast elkaar gebruikt. Overigens duidt het begrip standpunt op een vooringenomen positie. 'Conclusie' heeft de betekenis van "volgen uit" (de argumentatie) (Schellens & Verhoeven, 1994, p. 13).



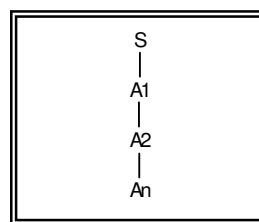
Schema 3: Structuur van meervoudige argumentatie

2.3.3.3. Samengestelde argumentatie

Een combinatie van enkelvoudige argumentaties, die alleen in samenhang met elkaar als afdoende verdediging van een standpunt kunnen worden gepresenteerd, wordt aangeduid als een samengestelde argumentatie. De enkelvoudige argumentaties kunnen alleen gezamenlijk als voldoende rechtvaardiging en verdediging van het standpunt dienst doen. In dat geval is sprake van meervoudige, nevenschikkende argumentatie. Vormt het ene argument een ondersteuning van het andere dan is de argumentatie onderschikkend. Schematisch ziet de structuur van een samengestelde redenering er als volgt uit:



Schema 4: Structuur van samengestelde, nevenschikkende argumentatie



Schema 5: Structuur van samengestelde, onderschikkende argumentatie

2.4. Het Toulmin-model

Logici hebben zich beziggehouden met de basale (zins-)structuur van redeneringen. Op dat microniveau moet de geldigheid van redeneringen uiteindelijk worden vastgesteld, of worden weerlegd.

Ter onderscheiding van het meer wiskundige model van –de vorm van– een logisch geldige redenering heeft Toulmin een –procedureel– rechtskundig model ontwikkeld, waarmee nagegaan kan worden hoe de (on-)geldigheid van redeneringen samenhangt met de wijze, waarop die zijn gestructureerd en welke relevantie die samenhang heeft voor het traditionele begrip ‘logische vorm’. Basisidee vormt de vraag welke kenmerken een logisch heldere argumentatiestructuur moet hebben.

De microstructuur van logische redeneringen wordt als regel heel eenvoudig voorgesteld: minor premisse, maior premisse, *dus* conclusie (Toulmin, 1979, in Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 41). Vanuit de juridische procesvoering heeft Toulmin vastgesteld dat de structuur van redeneringen door de talloze onderscheidingen en nuanceringen van de werkelijkheid meer in het algemeen, en daarmee meer in het bijzonder dus ook in de beleids- en bestuurspraktijk, aanzienlijk complexer in elkaar steekt.

De kern van een volledige redenering in het Toulmin-model bevat 5 onderdelen. Deze vijf onderdelen zijn: standpunt/conclusie (*claim*), argument (*ground*), rechtvaardiging (*warrant*), ondersteuning (*backing*) en amendering (*modalities, rebuttals*) (Terpstra, 1994, p. 23).

Een conclusie is een bewering, die logisch uit één of meer uitspraken volgt. De conclusie houdt veelal de formulering van een standpunt in. Dat standpunt is een uitspraak die ondersteund wordt door een andere uitspraak. Soms is het standpunt expliciet en duidelijk kenbaar, maar de impliciete variant is veruit overheersend.

Een argument is een uitspraak, waarmee geprobeerd kan worden de juistheid¹⁴ of waarheid¹⁵ van een ander standpunt aan te tonen. Er moet een verband bestaan tussen argument en conclusie; het argument moet relevant zijn voor de conclusie. Die relatie komt tot uitdrukking in woorden als dus, omdat, aangezien, want. Wanneer zodanige expliciete aanwijzingen ontbreken, zal de redenering moeten worden geanalyseerd en gereconstrueerd.

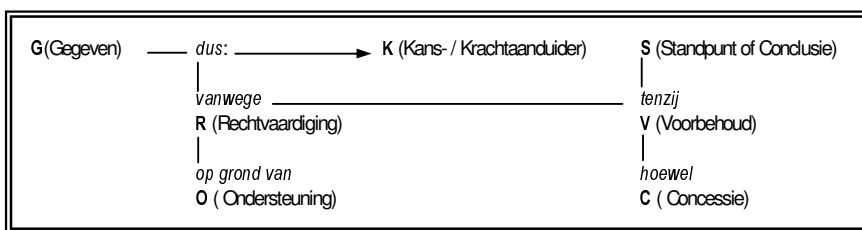
Een rechtvaardiging is een premisse, die aannemelijk maakt dat een conclusie uit een argument volgt. Er is dan reden een logisch verband tussen argument en conclusie aan te nemen. Een rechtvaardiging waarborgt als het ware de relevantie van het argument voor de conclusie en de logische consistentie (Terpstra, 1994, p. 24). Toevoeging van een rechtvaardiging maakt van een eenvoudige, maar onvolledige redenering een eenvoudige, volledige redenering. Het beslissende kenmerk van een rechtvaardiging is dat het algemene regels, principes of wetmatigheden bevat. De rechtvaardiging kan ook de vorm van een *als-dan*-zin hebben. Het argument geeft een bepaald geval aan, waaruit een conclusie volgt, indien er een premisse is die zegt dat in alle soortgelijke gevallen hetzelfde gevolg optreedt of moet optreden.

Zodra de rechtvaardiging van een eenvoudige redenering, argument én conclusie, niet onmiddellijk aanvaard wordt, is een nieuwe component nodig, de ondersteuning van een rechtvaardiging. Bestaat er over de waarheid of juistheid van een rechtvaardiging minder zekerheid, dan is sprake van amenderingen op redeneringen. Nadere argumentatie of nadere gegevens, die een premisse aannemelijker maken worden geduid als ondersteuner. Ingeval van anticipatie op vooraf verwachte tegenargumenten of afwijkende gegevens is sprake van amendering(en).

Er worden twee soorten van tegenargumenten onderscheiden, concessies en voorbehouden (Schellens & Verhoeven, 1994, p. 25). De eerste soort tast de conclusie niet volledig aan, maar brengt hooguit een nuancering in de argumentatie. Het voorbehoud als een reden op grond waarvan de conclusie zou moeten worden verworpen, gesteld dat de reden gegrond is, leidt wel tot afwijzing van de conclusie.

Amenderingen zijn nodig, omdat de werkelijkheid waarover beweringen worden gedaan uitermate ingewikkeld is. Door deze complexiteit bestaat er welhaast nooit ergens volstrekte zekerheid over. Er bestaat geen volstrekte duidelijkheid over generaliserende uitspraken, niet over regels, wetten, procedures, relaties tussen oorzaak en gevolg, doeleinden enzovoorts. Deze beperkingen gelden uiteraard ook voor de beleids- en bestuurspraktijk.

Het model van Toulmin kan met het volgende schema worden verbeeld:



Schema 6: Structuur Toulmin-model

2.4.1. Schema's Toulmin-analyses

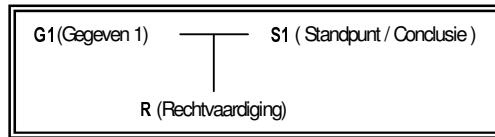
Toulmin-analyses zijn er in meerdere varianten. De volgende paragrafen bevatten schema's van een Toulmin-analyse voor achtereenvolgens een enkelvoudige argumentatie (paragraaf 2.4.1.1.), samengestelde argumentaties met afhankelijke gegevens (paragraaf 2.4.1.2.) respectievelijk onafhankelijke gegevens (paragraaf 2.4.1.3.), ketenargumentatie (paragraaf 2.4.1.4.) en enige combinatie van de onderscheiden opties (paragraaf 2.4.1.5.) (Schellens & Verhoeven, 1994, p. 35).

¹⁴ Verwijst naar normen.

¹⁵ Refereert aan feiten.

2.4.1.1. Enkelvoudige argumentatie

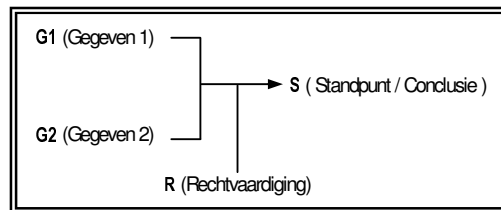
Argumentaties met één gegeven worden enkelvoudig genoemd.



Schema 7: Structuur Toulmin-analyse – enkelvoudige argumentatie

2.4.1.2. Samengestelde argumentatie - afhankelijk

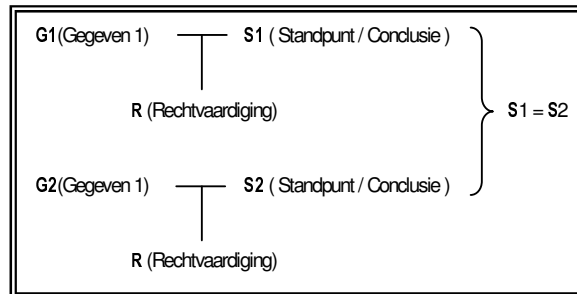
Argumentaties met meer dan één gegeven worden samengesteld genoemd. Leiden twee of meer gegevens alleen samen tot een conclusie dan worden die gegevens afhankelijk genoemd.



Schema 8: Structuur Toulmin-analyse – samengestelde argumentatie, afhankelijk

2.4.1.3. Samengestelde argumentatie - onafhankelijk

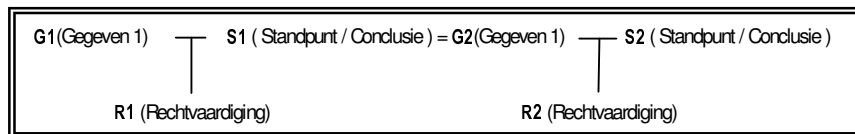
Gegevens zijn onafhankelijk wanneer twee afzonderlijke redeneringen tot dezelfde conclusie leiden.



Schema 9: Structuur Toulmin-analyse – samengestelde argumentatie, onafhankelijk

2.4.1.4. Ketenargumentatie

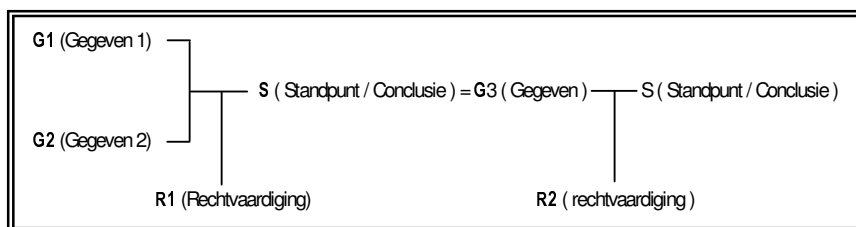
Van een ketenargumentatie is sprake wanneer de conclusie uit een redenering op zichzelf weer als gegeven dient voor de volgende conclusie, enzovoorts.



Schema 10: Structuur Toulmin-analyse - ketenargumentatie

2.4.1.5. Gecombineerde argumentatiestructuur

Samengestelde argumentaties, zowel afhankelijk als onafhankelijk, en ketenargumentaties kunnen onderling ook in de verschillende combinaties voorkomen (Schellens & Verhoeven, 1994, pp. 36-39).



Schema 11: Structuur Toulmin-analyse – combinatie van afhankelijke argumentatie met ketenargumentatie

Samenvattend is het Toulmin-model een methode om de structuur van redeneringen te analyseren en te reconstrueren ten behoeve van een beoordeling daarvan, in elk geval op juistheid. Beoordeling van de aanvaardbaarheid daarvan is een voorrecht voor het publiek.

2.5. Kritische discussie

De dialectische benadering van argumentatie concentreert zich niet op het overtuigen van het publiek, maar richt zich op de oplossing van verschillen van mening door middel van argumentatie. Een verschil van mening is pas opgelost als de bij het geschil betrokken partijen het volgens de regels van een kritische discussie eens worden over aanvaardbaarheid van het omstreden standpunt. Het dialectisch ideaalmodel van een kritische discussie voorziet in een aantal discussiestadia en regels, waaraan de gesprekspartners zich hebben te houden (Van Eemeren & Grootendorst, 1982). De kritische discussie bevat normen, aan de hand waarvan kan worden vastgesteld in welke opzichten de argumentatieve gedachtenwisseling afwijkt van de gang van zaken die het meest bevorderlijk is voor het oplossen van een verschil van mening.

2.5.1. Een ideaal-model

Binnen het ideaal-model van de kritische discussie worden in het oplossingsproces vier stadia onderscheiden, ook wel aangeduid als discussiefasen: de confrontatiefase, de openingsfase, de argumentatiefase en de afsluitingsfase (Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 239).

De confrontatiefase maakt het bestaan van een verschil van mening duidelijk. In de openingsfase wordt een gemeenschappelijke basis nagegaan om het verschil van mening op te –willen– lossen. In de argumentatiefase worden allerlei argumenten uitgewisseld om het eigen gelijk te rechtvaardigen dan wel de opvatting van de opponent te bestrijden. In de afsluitfase wordt nagegaan op welke wijze het verschil van mening is opgelost.

Het verschil van mening kan alleen dan als opgelost worden beschouwd als partijen het eens zijn over hetzij de aanvaardbaarheid van het standpunt, hetzij de twijfel daaraan. Er wordt vaak over het hoofd gezien dat een voor de oplossing van een probleem onmisbaar stadium van de kritische discussie is overgeslagen.

Het basisidee van de kritische discussie is erop gericht een verschil van mening tot een oplossing te brengen door iemand anders ergens van te overtuigen. Argumentatie van beleid dient veelal niet zozeer ter overtuiging, maar strekt doorgaans meer ter informatie. Argumentatie wordt vervat in een betoog. Een betoog is een constellatie van rechtvaardigende uitspraken en een mening (Bandell, 1997, p. 11). Inherent aan een betooglijn die past in de filosofie van de kritische discussie is de oplossingsgerichtheid.

In sommige geïnstitutionaliseerde contexten wordt de inrichting van een betoog in meerdere of mindere mate bepaald door bepaalde formele of informele procedures (Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 246). Dit kan specifieke verwachtingen wettigen betreffende de inrichting van de tekst. Eén daarvan is het openbaar bestuur. Kennis van de conventies die onder meer voor politieke debatten en beleidsdocumenten gelden, kan een nuttige aanvulling zijn op de leidraad van het ideaal-model (voor een kritische discussie).

2.5.2. Reconstructie

Systematische analyse en beoordeling van beleid vereist reconstructie als een kritische discussie (Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 247). Daarvoor moeten alle niet-relevante elementen voor het oplossingsproces worden verwijderd. Om de verborgen en verzwegen argumenten zichtbaar te maken moet de argumentatie verder worden aangevuld met relevante elementen, die impliciet zijn gebleven. Alle voor het oplossen van de verschillen van mening relevante elementen dienen eenduidig te worden gemaakt. Vage en multi-interpretabele formuleringen moeten worden vervangen door een duidelijke formulering. De geïnterpreteerde elementen moeten vervolgens zodanig worden herordend dat de relevantie voor het oplossingsproces duidelijk blijkt, overeenkomstig de verschillende stadia, die in een kritische discussie onderscheiden worden

2.5.3. Analyse

Na de reconstructie moeten de punten van verschil van mening geïnterpreteerd en geanalyseerd worden. Na moet worden gegaan ten opzichte van welke proposities er standpunten ingenomen en in twijfel getrokken worden.

Partijen kunnen daarbij verschillende posities innemen. In een kritische discussie zijn er twee rollen, één als protagonist en één als antagonist. De voorstander verdedigt het standpunt. De tegenstander trekt de aanvaardbaarheid van het verdedigde standpunt in twijfel. Beide posities en rollen van partijen kunnen met elkaar samengaan, maar dat hoeft niet noodzakelijkerwijs het geval te zijn.

Aan de hand van een zodanige systematische analyse kunnen argumentatieschema's worden geïdentificeerd. Het argumentatieschema brengt het argument dat ter rechtvaardiging van een standpunt wordt aangevoerd op een specifieke manier in verband met het verdedigde standpunt en het verzwegen argument geeft aan van welke aard dat verband is (Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 255)¹⁶.

2.5.4. Beoordeling betoog

De beoordeling van een betoog strekt ertoe vast te stellen of en in hoeverre voor een standpunt aangereikte argumentatie toereikend is. Daarbij moet een aantal stappen worden doorlopen (Van Eemeren & Grootendorst, 1997, p. 257).

Primair dient vastgesteld te worden of de discussie wel in alle opzichten is verlopen op een wijze die bevorderlijk is voor het oplossen van het verschil van mening. Daarbij gaat het meer in het bijzonder om de vraag in hoeverre de discussieregels voor de stadia van het oplossingsproces in acht zijn genomen. Voorbeeld van dergelijke discussieregels zijn het verbod op intimidatie en dreigement van de wederpartij, die evenmin de mond mag worden gesnoerd. Elke partij moet vrijuit kunnen spreken. Bij overtreding van een discussieregel maakt de desbetreffende partij zich schuldig aan een drogreden. Een drogreden bemoeilijkt het bereiken van een oplossing. Alleen wanneer de mogelijkheid om het verschil op te lossen blijft bestaan, heeft het zin over te gaan naar de 2^e beoordelingsstap.

Secundair moet worden nagegaan of de argumentatie geen tegenstrijdigheden bevat die het betoog inconsistent maken. Hierbij moet worden gedacht aan logische tegenspraken en aan pragmatische inconsequenties.

Tertiair moet tot slot worden nagaan of de redeneringen, die aan de verschillende argumentaties ten grondslag liggen logisch geldig zijn, of de uitspraken die –impliciet of expliciet– in de argumentaties gedaan worden aanvaardbaar zijn en/of de argumentatieschema's waarvan gebruik wordt gemaakt goed zijn gekozen en correct worden toegepast. Beoordeling van de aanvaardbaarheid van uitspraken kan in de praktijk problemen opleveren, wegens het ontbreken van geschikte toetsingsmethoden en de mogelijk vereiste specialistische vakkennis. Zelfs in de kring

¹⁶ In paragraaf 4.2.3. wordt bij wijze van voorbeeld één denkbaar argumentatieschema voor de onderzochte beleidsproblematiek uitgewerkt.

van deskundigen bestaat over de aanvaardbaarheid van bepaalde uitspraken immers geen eensgezindheid.

De analyse en de beoordeling van een betoog blijven tot op zekere hoogte steeds een 'open' karakter hebben. Er moet altijd rekening mee worden gehouden dat er nog andere verdedigbare mogelijkheden zijn. Het is bijna een principiële feit dat de zekerheid die de logica te bieden lijkt te hebben door de argumentatietheorie niet geboden kan worden.

Samenvattend zijn de inzichten die de logica verschaft op zichzelf niet voldoende voor een adequate analyse en beoordeling van een betoog. Wanneer die gecombineerd kunnen worden met pragmatische inzichten, waardoor recht kan worden gedaan aan de functionaliteit van argumentatief taalgebruik, blijken er analyse- en beoordelingsinstrumenten te kunnen worden ontwikkeld die de analyse en beoordeling aanzienlijk kunnen verbeteren. Een voorwaarde daarbij is wel dat de pragmatische benadering verbonden wordt met een dialectische opvatting van de logica (Van Eemeren & Grootendorst, 1997, pp. 260-261).

2.6. Drogredenen

De theorie van de pragma-dialectiek definieert drogredenen als elke overtreding van de discussieregels van een kritische discussie, die gericht is op het oplossen van een verschil van mening. In deze benadering ziet een drogreden niet alleen op logische fouten, ook worden drogredenen functioneel verbonden aan het oplossen van een verschil van mening. Drogredenen kunnen zich in allerlei gedaanten voordoen. Het woord drogredenen refereert aan een 'bedrieglijke redenering'; redeneringen, die logisch lijken, maar dat niet zijn (Terpstra, 1994, p. 74).

De deelnemers aan een zakelijke discussie moeten zich aan een aantal spelregels houden. Wie een argument gebruikt dat één van deze regels overtreedt gebruikt een ongeoorloofd argument. Argumenten die geen betrekking hebben op het onderwerp of het standpunt dat ter discussie staat worden irrelevante argumenten genoemd (Terpstra, 1994, p. 74). Ongeoorloofde of irrelevante argumenten zijn overtredingen van de spelregels.

Er zijn uiteenlopende spelregels voor een zakelijke discussie. De belangrijkste spelregel is dat het argument betrekking moet hebben op het onderwerp of standpunt dat ter discussie staat. In het kader van deze studie zal de aandacht zich beperken tot de volgende overtredingen: persoonlijk worden (paragraaf 2.6.1.), vals spelen (paragraaf 2.6.2.) en gezaghebbende bronnen (paragraaf 2.6.3.).

2.6.1. Persoonlijk worden

De belangrijkste spelregel voor een zakelijke discussie is dat het argument betrekking moet hebben op het onderwerp of standpunt dat ter discussie staat. Uit dit uitgangspunt van zakelijkheid volgt dat het niet toegestaan is om op de persoon te spelen. Persoonlijk worden kan op verschillende manieren.

In een discussie dient men uitsluitend argumenten in te brengen voor of tegen het standpunt, zoals dat door iemand zelf is geformuleerd, of zoals dat door een vergadering is vastgesteld. Het kan verleidelijk zijn de ander een standpunt toe te dichten dat gemakkelijker te weerleggen is dan het standpunt dat deze in werkelijkheid inneemt. Het zelf verzinnen van een standpunt of het uit de context halen, simplificeren of overdrijven van een standpunt is echter ongeoorloofd. Al deze vormen worden ook wel als drogredenen van de stroman geduid.

Tot persoonlijk worden wordt ook gerekend de persoonlijke of sentimentele aanval, waarbij de ander in een kwaad daglicht wordt gesteld door zijn persoon of zijn geloofwaardigheid in het geding te brengen. In dat geval gaat het er niet om *wat* iemand beweert, maar *wie* iets beweert. Evenmin acceptabel is het de gevoelens van het publiek te bespelen, als een poging om discussie met gesprekspartner –over standpunten en argumenten– uit de weg te gaan en in plaats daarvan te trachten –op enigszins goedkope wijze– publiek op eigen hand te krijgen.

In een discussie dient men uitsluitend argumenten in te brengen voor of tegen het standpunt, zoals dat door iemand zelf is geformuleerd, of zoals dat door een vergadering is vastgesteld. Het aanvallen van de persoon die het standpunt verdedigt, of het bespelen van het publiek om zijn gunst te vinden, is niet geoorloofd.

2.6.2. Vals spelen

Argumentatieleer richt zich op discussies, waarin het bereiken van overeenstemming als doel geldt. Deze doelstelling impliceert dat deelnemers aan een discussie zich aan bijzondere regels hebben te houden, die erop gericht zijn overeenstemming te bereiken. Elke uitspraak of elk argument dat het bereiken van overeenstemming in de weg staat of bemoeilijkt, is een overtreding van de grondregel. Wanneer mensen door middel van argumenten tot overeenstemming willen komen, dan moet aan een aantal voorwaarden voldaan zijn.

Gesprekspartners moeten het eens zijn en blijven over een aantal uitgangspunten en over gemeenschappelijke standpunten, waarover in de loop van de discussie overeenstemming is bereikt. Verder moet iedereen vrijuit kunnen spreken en relevante argumenten ongehinderd naar voren kunnen brengen. Allen moeten bereid zijn aanvaardde regels van deugdelijke en zakelijke argumentatie toe te passen. Tot slot moet er overeenstemming zijn over de regels van argumenteren die worden gehanteerd. Bij onenigheid over de toepassing van regels moet eerst hierover consensus worden verkregen. Een argument dat minstens één van deze voorwaarden tenietdoet, is een ongeoorloofd argument. Een ieder die zondigt tegen deze regels speelt vals.

In een discussie die erop gericht is op een eerlijke manier en op grond van argumenten overeenstemming te bereiken over een zakelijk onderwerp, mogen geen argumenten gebruikt worden die het bereiken van een dergelijke overeenstemming op een oneigenlijke manier verhinderen.

2.6.3. Feiten en normen

Het komt voor dat feiten worden geloochend, omdat deze in strijd zijn met wenselijkheden (Terpstra, 1994, p. 89). Men wijst een beschrijving van een bepaalde toestand of een bepaald probleem af op grond van de ongewenste gevolgen. Het *kan* niet waar zijn, want het *mag* niet waar zijn. Dit is een vorm van *wishful thinking*, waardoor onaangename feiten onder tafel gewerkt zouden kunnen worden. Deze drogreden heet verwarring van feit en norm, een tegenargument dat een beroep doet op ongewenste gevolgen van het aangevallen standpunt. Men loochent feiten of een causaal verband of een oorzaak omdat er een ongewenst gevolg mee verbonden is.

Discussies op het gebied van beleid worden niet alleen beslist door argumenten, maar bijvoorbeeld ook door het aantal betrokkenen dat achter een bepaald voorstel gaat staan. De kunst is niet alleen gelijk te hebben, maar ook –zelfs afgezien van de vraag of men gelijk heeft of niet– anderen te overtuigen van het eigen gelijk. Kunstgrepen die worden gebruikt om anderen te overtuigen hoeven evenwel geen goede argumenten te zijn.

Resumerend zijn taal en argumenten voor de argumentatieve beleidsanalyse de belangrijkste ingrediënten van –debatten over– beleid(svormingsprocessen) (Brandenburg, 1998, p. 79). Beleid heeft hierbij de betekenis van een zingevingsproces waarin beleidsactoren via communicatieve en strategische argumentaties tot een intersubjectief gedeelde betekenis komen (Brandenburg, 1998, p. 79). Deze collectieve betekenis slaat neer in politieke idealen, normen en middelen en in de plannen van beleidsmakers voor de samenleving. Drogredenen zijn kunstgrepen om bij het ontbreken van deugdelijke argumenten of het onvermogen om de ander te overtuigen in een discussie toch als overwinnaar uit de strijd te komen.

2.7. Argumentatie en politiek

Argumentatie en politiek zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Deze nauwe samenhang tussen argumentatie en politiek vormt het onderwerp van deze paragraaf. Daarvoor wordt gebruik gemaakt van Fischer's theorie van gelaagde oordeelsvorming (paragraaf 2.7.1.). In de hypothese is invloed verondersteld van de politieke samenstelling van het bevoegde gezag op de beleidsbeslissing en de argumentatie daarvan. In verband daarmee wordt ook nog een beknopte schets gegeven van politieke oriëntaties en ideologieën (paragraaf 2.7.2.).

2.7.1. Gelaagde oordeelsvorming

Bij het voeren van discussies over beleid kunnen standpunten leiden tot verschillen van mening. Voor het leveren van kritiek op beleid heeft Fischer (1980, aangehaald door Edwards, 1994, p. D4120-5) voor de evaluatie van beleid het schema van "gelaagde oordeelsvorming" ontwikkeld. In Fischer's theorie kan een debat zich afspelen in twee orden van politiek vertoog, een eerste en een tweede, elk weer onderverdeeld in twee niveaus van argumentatie. Binnen de eerste-orde beoordelingen worden de niveaus van technische verificatie respectievelijk situationele rechtvaardiging onderscheiden. Systeemondersteuning en rationele keuze zijn de twee niveaus binnen de tweede orde-beoordelingen. Op deze manier kan een beleidsdebat zich afspelen op vier lagen. Deze lagen van oordeelsvorming worden thans kort nader beschreven.

In de eerste-orde beoordelingen worden argumenten gehanteerd die zich richten op het door de beleidsmakers gehanteerde normen- en waardensysteem.

Op het niveau van de technische verificatie wordt bij geschillen met betrekking tot beleidsinstrumenten vastgesteld of een bepaald geval voldoet aan een gegeven criterium. Kernvraag daarbij is of een beleidsinstrument optimaal bijdraagt aan de doelstellingen van het beleid, in het kader waarvan het wordt toegepast. Over de doelstellingen van het programma zijn partijen het eens, maar hebben kanttekeningen bij de uitvoering daarvan. Effectiviteit, efficiency, uitvoerbaarheid, neveneffecten, alternatieve instrumenten, (juridische) toelaatbaarheid en (morele) aanvaardbaarheid zijn daarbij essentiële criteria.

Op het niveau van de situationele rechtvaardiging is bij geschillen met betrekking tot de probleemdefinitie en de beleidsdoeleinden de vraag aan de orde of het toegepaste criterium terecht is toegepast. Centraal staat de vraag of de probleemdefinitie en de doeleinden van het beleid juist zijn, in het licht van de kenmerken van de situatie, waarin het beleid wordt toegepast. Actoren zijn het oneens met of twijfelen aan de probleemformulering en dus de doelstellingen van het beleid, maar erkennen wel het bestaan van een probleem. Empirische en normatieve juistheid van de probleemdefinitie, het probleemoplossend vermogen van de beleidsdoelstellingen, aanwijsbare twijfel over relevantie van –andere– probleemdefinities en beleidsdoelstellingen zijn belangrijke strijdfragen.

In het tweede-orde vertoog raken de argumenten het volledige beleidsveld, waarvan de handlingscontext van een beleidsactor uit de eerste-orde beoordeling slechts deel is. Hier kan voor oordeelsvorming daarover ook het normatieve kader zelf ter discussie worden gesteld.

In het kader van systeemondersteuning wordt nagegaan of een waardensysteem bijdraagt aan de cultuur of sociale orde van een gemeenschap. Rationele keuze raakt de keuze van de sociale orde zelf. Behalve de vraag of het waardenstelsel, waarbinnen de beleidsdoeleinden geplaatst kunnen worden, past binnen de sociale en politieke orde van de samenleving, kunnen de sociale en politieke orde ook zelf ter discussie worden gesteld.

Op beide niveaus hebben de geschillen betrekking op de waarden die aan het beleid ten grondslag liggen. Centraal staat dan de mening dat het beleid in kwestie niet bijdraagt tot het politiek dominante beeld van de gewenste maatschappelijke orde. Vanuit die visie is daarom dan een geheel ander ideologisch uitgangspunt noodzakelijk. Mate van realisering van de als ideaal aanvaarde maatschappelijke orde, billijkheid en redelijkheid van verdeling gevolgen, billijkheid en redelijkheid verdeling binnen een alternatieve sociale orde vormen onderdeel van de kernvragen.

Standpunten over middelen, doelen of waarden kunnen op verschillende wijzen argumentatief worden ondersteund. Hiervoor wordt wel onderscheiden naar argumentatie op basis van een kentekenrelatie, een causale relatie en een vergelijkingsrelatie.

Bij argumentatie op basis van een kentekenrelatie wordt een standpunt verdedigd door erop te wijzen, dat hetgeen in het standpunt wordt beweerd een eigenschap of een verschijningsvorm is van wat in de argumentatie naar voren is gebracht. Het omgekeerde kan ook het geval zijn. De kentekenrelatie kan betrekking hebben op feitelijke of op normatieve oordelen.

Bij argumentatie op basis van een causale relatie wordt het standpunt verdedigd door erop te wijzen dat hetgeen in het standpunt wordt beweerd, het gevolg dan wel de oorzaak is van wat in de argumentatie naar voren wordt gebracht. Het causale verband kan ook finaal, in termen van een doel-middelrelatie, zijn gesteld.

Bij argumentatie op basis van een vergelijkingsrelatie wordt een standpunt verdedigd door naar voren te brengen dat hetgeen waarop in het standpunt wordt gedoeld, overeenkomt met iets wat in de argumentatie als vaststaand wordt gepresenteerd.

2.7.2. Politieke oriëntaties en ideologieën

In de hypothese is invloed verondersteld van de politieke samenstelling van het bevoegde gezag op de beleidsbeslissing en de argumentatie daarvan. In verband daarmee wordt hier nog een beknopte schets gegeven van politieke oriëntaties en ideologieën.

Mensen hebben politieke opvattingen. Politieke opvattingen zijn opvattingen over situaties waarbij de overheid betrokken is of zou moeten zijn. Sommige opvattingen behoren tot een ideologie. Een ideologie bestaat uit samenhangende opvattingen waarmee beleid bepaald en gerechtvaardigd wordt. Op grond van een ideologie behoren mensen tot bepaalde politieke stromingen. Binnen deze stromingen organiseren zij zich onder meer in partijen.

Aan politieke opvattingen gaan politieke oriëntaties vooraf. Politieke oriëntaties zijn diep in de menselijke geest gewortelde overtuigingen. Er zijn drie dimensies van politieke oriëntaties. Naast materialisme versus postmaterialisme respectievelijk confessioneel en niet-confessioneel, is de verdeling in links en rechts er daar één van (Woerdman, 1999, p. 151).

Linkse politiek wordt geassocieerd met progressief, veranderingsgezind en niet-confessioneel. In economisch opzicht betekent links beperking van de individuele vrijheid (ten gunste van het collectief). Daartegenover staat in niet-economisch, sociaal-cultureel opzicht de betekenis van individuele vrijheid. Daarbij moet vooral gedacht worden aan normen, tradities en moraal.

Rechtse politiek wordt in verband gebracht met conservatief, behoudend en confessioneel. Omgekeerd aan de linkse tegenhanger staat de politiek rechtse dimensie voor economische vrijheid van het individu, met in niet-economisch, moreel perspectief beperking van de individuele vrijheid.

Ideologie wordt wel omschreven als ideeënleer. "Een samenhangend geheel van voorstellingen en beginselen, waarmee een persoon of groepering zijn positie en beleid bepaalt en rechtvaardigt" is één van de gangbare definities (Woerdman, 1999, p. 160). Een ideologie kenmerkt zich door samenhang, een ideaal, een visie op de loop van de geschiedenis en de positie van de mens daarin, een interpretatie van de huidige situatie en een actieprogramma, met aanbevelingen voor de korte termijn.

Van de vele onderscheiden ideologische tradities met gemeenschappelijke uitgangspunten zijn confessionalisme (christelijke waarden, harmonie en samenwerking), liberalisme (individuele rechten en individuele vrijheden), socialisme (economische vrijheid en kritiek op de vrije markteconomie) en fascisme (totalitaire staat, verwerping van de democratie en verheerlijking van geweld) er enkele.

3. EMPIRISCH ONDERZOEK

Het onderzoek is uitgevoerd bij 3 gemeenten, te weten –in alfabetische volgorde– Reeuwijk, Warmond en Zederik, alle gelegen in de provincie Zuid-Holland. Dit hoofdstuk geeft de resultaten van het onderzoek weer. Eerst worden de onderzoeksgemeenten kort geïntroduceerd (paragraaf 3.1.), opgebouwd uit een algemeen deel met enkele kerngegevens, een beschrijving van de lokale problematiek en de omvang daarvan, een schets van zowel inhoud van het beleidsbesluit als van het proces en de betrokken actoren alsmede de politieke samenstelling van het gemeentebestuur. Daarna komt de beleidsargumentatie aan bod (paragraaf 3.2.), eerst meer in het algemeen (paragraaf 3.2.2.) en vervolgens specifiek in de onderzoeksgemeenten (paragraaf 3.2.3.).

3.1. Illegale permanente bewoning in de onderzoeksgemeenten

Deze paragraaf beschrijft in het kort het beleidsprobleem van onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen in de onderzoeksgemeenten. Dat gebeurt aan de hand van vijf deelonderwerpen. Aan de orde komen achtereenvolgens een algemene karakteristiek (paragraaf 3.1.1.), het beleidsprobleem en de omvang daarvan (paragraaf 3.1.2.), de inhoud (paragraaf 3.1.3.) respectievelijk het proces van het beleidsbesluit en de daarbij betrokken actoren (paragraaf 3.1.4.) en tot slot –de politieke samenstelling van– het gemeentebestuur (paragraaf 3.1.5.). Per item passeren de gemeenten de revue steeds in alfabetische volgorde, met aan het slot een samenvattende tabel.

3.1.1. De onderzoeksgemeenten

In deze paragraaf worden de onderzoeksgemeenten kort geïntroduceerd. Bij wijze van nadere achtergrondinformatie wordt elke gemeente beknopt gekarakteriseerd aan de hand van een aantal kerngegevens, onder meer inzake de geografische ligging, grootte (naar zowel inwonertal als oppervlakte van het grondgebied) en de woningvoorraad¹⁷.

3.1.1.1. Reeuwijk

Reeuwijk ligt in het Groene Hart van Nederland, nabij Gouda. De gemeente ligt als het ware gedrapeerd rond de Reeuwijkse plassen, dertien in totaal. Twaalf daarvan zijn veenplassen, ontstaan door turfwinning. De dertiende plas is ontstaan door zandwinning voor de uitbreiding van rijksweg A12 en de aanleg van de wijk Bloemendaal, in de gemeente Gouda, in het begin van de jaren zeventig van de vorige eeuw.

Het inwonertal van de gemeente ligt tegen de 13.000 aan. De Reeuwijkers bewonen met elkaar circa 5.500 woningen. Van de totale oppervlakte van 5.011 ha is bijna een kwart water, 1.221 ha. Haar rijkdom aan plassen maakt Reeuwijk tot een aantrekkelijke recreatiegemeente. Meer dan om verblijfsrecreatie gaat het daarbij vooral om dagrecreatie. Het verblijf is veelal niet van lange duur, maar doorgaans beperkt tot een dag.

3.1.1.2. Warmond

Warmond presenteert zich als een recreatiegemeente. Het historische dorp ligt direct aan de Kagerplassen, een uitzonderlijk watersportgebied. Aan de Leede liggen diverse jachthavens en op geringe afstand zijn kampeerterreinen gesitueerd. Het recreatie-eiland Koudenhoorn is een uniek natuur- en stiltegebied.

Nog geen 5.000 inwoners vormen de bevolking van de gemeente. Er staan 1.678 woningen. Van de totale grondoppervlakte van 1.443 ha bestaat 432 ha uit water. Waar voorheen de bloembollenteelt een belangrijke economische peiler was, daar draagt sinds de 20e eeuw vooral de recreatie bij aan de huidige werkgelegenheid.

¹⁷ De informatie is hoofdzakelijk ontleend aan de gemeentelijke Internetpagina's.

3.1.1.3. Zederik

De gemeente Zederik ligt in het Groene Hart van Nederland, tussen de steden Vianen en Gorinchem. De gemeente is ontstaan op 1 januari 1986, uit het samenvoegen van zeven oorspronkelijke gemeenten in de Alblasserwaard en de Vijfherenlanden, te weten Ameide, Hei- en Boeicop, Leerbroek, Lexmond, Meerkerk, Nieuwland en Tienhoven.

De gemeente telt bijna 14.000 inwoners, met een voorraad van 4.815 woningen en meet naar grondgebied een grootte van 7.847 ha. De lokale beroepsbevolking werkt vooral in de landbouw (melkveehouderij en fruitteelt), de bouwnijverheid, de transportsector en de dienstverlening. Het toerisme neemt als bron van inkomsten in belang toe.

TABEL

Gemeente	Inwonertal	Woningvoorraad	Grondgebied/ha
Reeuwijk	13.000	5.000	5.011
Warmond	5.000	1.678	1.443
Zederik	14.000	4.815	7.847

Tabel 1: Kerngegevens onderzoeksgemeenten

3.1.2. Het beleidsprobleem en de omvang daarvan

In deze paragraaf worden het beleidsprobleem en de kwantitatieve omvang daarvan beschreven. De beschrijving berust op door de gemeenten verstrekte gegevens, zonder dat de juistheid daarvan op basis van documenten kon worden geverifieerd, eenvoudig omdat de gemeenten daar gewoon niet over beschikken.

3.1.2.1. Reeuwijk

Het aantal recreatiewoningen in de gemeente Reeuwijk is niet exact bekend. De schatting is dat er circa 300 staan. In tegenstelling tot de situatie bij veel andere gemeenten is geen sprake van één of meer parken. Het totale bestand aan recreatiewoningen is verspreid rond het Plassengebied.

Een deel van het plassengebied valt binnen de Vogel- en Habitat-richtlijngebieden. Voor het overige is het gehele plassengebied door de provincie aangewezen als natuurgebied. Gezien deze beperkingen zal maar een deel van de zomerwoningen permanent bewoond mogen worden als de gemeente permanente bewoning wil toestaan. Behoudens voor het natuurkerngebied ziet de gemeente in de natuur- en landschapswaarden van de plassen echter geen beperkingen voor permanente bewoning van de huidige woningen met de bestemming recreatie.

Evenmin als het aantal recreatiewoningen is precies bekend hoeveel daarvan in strijd met het bestemmingsplan permanent worden bewoond. Volgens de gemeente is dat minder dan de helft, als beste indicatie daarvan. De inschrijvingen in de Gemeentelijke BasisAdministratie, hierna ook GBA(-inschrijvingen), worden zonder meer als bekende gevallen van illegale permanente bewoning beschouwd. Verder draagt de gemeente 'kennis' van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen op basis van andere bronnen, veelal van horen zeggen. Van het werkelijke aantal permanente bewoners kan de gemeente slechts een –zeer grove– inschatting maken. Een percentage van onrechtmatig bewoonde recreatiewoningen in verhouding tot de totale voorraad recreatieverblijven is daarom moeilijk geven. De indicatie "minder dan de helft" wordt hier daarom, voor het overige volstrekt willekeurig en arbitrair, gesteld op eenderde (33%).

De woningen, alle vrijstaand, variëren van oud tot nieuw en ook de grootte van zowel de percelen als de woninginhoud is gemengd van klein tot groot. Sommige panden zijn daarmee minder geschikt voor permanente bewoning en vele andere des te beter.

Alle panden zijn particulier bezit. Door de verspreide ligging rond het Plassengebied is de bestaande infrastructuur openbaar. Behalve de weg(en) worden ook zaken als de afvalinzameling al vanwege de gemeente geregeld en bekostigd.

Vormen van toegestane permanente bewoning, krachtens de geldende bestemming, op grond van het –planologische– overgangsrecht of uit hoofde van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen komen op beide complexen niet voor. Overgangsrechtelijke situaties van permanente bewoning van recreatieverblijven doen zich niet voor, omdat het bestemmingsplan Landelijk gebied ‘pas’ sinds 2001 is herzien; voor een bestemmingsplan is dat betrekkelijk nieuw. Opmerkelijk is het in dat verband vast te stellen, dat het probleem van permanente bewoning van recreatiewoningen bij de jongste actualisatie van het ruimtelijke beleid in het geheel geen item is geweest, niet voor de gemeente, noch voor de permanente bewoners, maar deze constatering hier ter zijde.

3.1.2.2. Warmond

Als recreatiegemeente is de gemeente Warmond een groot aantal campings rijk, gelegen in de directe nabijheid van de Kagerplassen. Afgezien van dienstwoningen zijn de recreatieverblijven vooral stacaravans. Naast de vele campings bevindt zich op het grondgebied van Warmond één recreatiecomplex, Watertuin genaamd. Anders dan bij de campings gaat het op dat park om steppenrecreatiebebouwing, in de vorm van blokken van meerdere recreatiewoningen.

Het totale bestand bestaat uit circa 1.000 recreatieverblijven. Daarvan staan er 70 op het recreatiecomplex Watertuin. De stacaravans zijn verdeeld over de overige parken. Het percentage verboden permanente bewoning, zowel voor recreatiecomplex Watertuin als de overige campings, benadert de 100%. Bijna alle recreatieverblijven worden permanent bewoond, hetzij in strijd met het bestemmingsplan, hetzij in strijd met de Kampeerregelgeving. De gemeente ontleent deze informatie aan de inschrijvingen in het GBA en de nachtregisters van de kampeerterreinen. Op grond van de status daarvan worden de daarin geregistreerde gegevens door de gemeente als betrouwbaar aangemerkt.

De door minister Dekker voorgeschreven fundamentele beleidskeuze tussen handhaving en wonen beperkt zich in Warmond vooralsnog uitsluitend tot het complex Watertuin. Vanwege de daarmee samenhangende problemen, van zowel beleidsmatige als van financiële aard, wordt deze beleidsvraag voor de campings doorgeschoven naar de toekomstige nieuwe fusiegemeente, zoals die per 1 januari 2006 in het kader van de gemeentelijke herindeling gestalte moet krijgen. In deze scriptie blijven de campings daarom verder buiten beschouwing.

Het complex Watertuin is gelegen in het buitengebied, op enige afstand van de bebouwde kom van de dorpskern, midden in het Groene Hart. Voor het Groene Hart voeren de hogere, rijks- en provinciale, overheid een restrictief beleid, zowel voor bebouwing als gebruiksmogelijkheden. De woningen dateren van begin jaren '70 van de vorige eeuw en zijn met 45 m² (en met vrijstelling van het bestemmingsplan tot 55 m²) aan toegestane bebouwingsoppervlakte niet groot te noemen. Desondanks zijn de panden geschikt voor permanente bewoning, zeker voor tweepersoonshuishoudens. Niettemin worden er ook panden bewoond door gezinnen van vijf personen. In tegenstelling tot het beeld op vele andere parken, gaat het op Watertuin om geschakelde woningen. Ook hier zijn echter alle gronden en opstallen particulier bezit. Voor de gemeenschappelijke voorzieningen, waaronder de infrastructuur en de afvalinzameling, hebben de individuele eigenaren zich verenigd in een coöperatie. Door deze rechtsverhouding is sprake van niet-commercieel eigen gebruik van de recreatiewoningen.

Vormen van toegestane permanente bewoning, krachtens de geldende bestemming, op grond van het –planologische– overgangsrecht of uit hoofde van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen komen op het desbetreffende complex niet voor. Overgangsrechtelijke situaties van permanente bewoning van recreatieverblijven doet zich niet voor, omdat het bestemmingsplan Landelijk gebied ‘pas’ sinds 2000 is herzien; voor een bestemmingsplan is dat betrekkelijk nieuw. Evenals in Reeuwijk vormde de permanente bewoning daarbij voor geen enkele belanghebbende actor een probleem.

3.1.2.3. Zederik

In de gemeente Zederik zijn meerdere recreatieterreinen aanwezig. Op een tweetal daarvan speelt het probleem van de permanente bewoning van recreatiewoningen, het Park Merwede en de Camping Bij nader inzien. Beide terreinen zijn gelegen in het buitengebied, en komen vanuit die status niet in aanmerking voor –nieuwe– woonfuncties. Park Merwede valt bovendien in de Ecologische verbindingzone. Deze gevoeligheid voor natuur- en landschapswaarden staat op papier in de weg aan het toestaan van woonfuncties in kwetsbare gebieden.

Op het Park Merwede staan 190 recreatieverblijven, zowel (zomer-)woningen als stacaravans. Zoals blijkt uit inschrijvingen in de Gemeentelijke BasisAdministratie worden 98 van die objecten permanent bewoond. Naar schatting worden nog eens circa 40 verblijven permanent bewoond door bewoners die zich bedienen van een –al dan niet fictief– postadres. Na de peildatum uit de “Dekker-brief” hebben zich nog eens 28 personen in het GBA laten inschrijven. Daarmee wordt bijna 90% van de recreatieverblijven in strijd met het bestemmingsplan permanent bewoond.

De woningen variëren van oud tot nieuw en ook de grootte van zowel de percelen als de woninginhoud is gemengd van klein tot groot. Sommige panden zijn daarmee minder geschikt voor permanente bewoning en vele andere des te beter. De ‘kleinere’ woningen voldoen overigens niet aan de eisen van het Bouwbesluit en de ‘grotere’ wel. Het betreft allemaal vrijstaande woningen. Alle panden zijn particulier bezit. De gemeenschappelijke voorzieningen zijn eigendom van een soort van beleggingsmaatschappij, die de bouwpercelen dan wel zomerwoningen verkoopt aan de eindafnemer. Bij de verkoop wordt overigens contractueel bedongen dat permanente bewoning niet is toegestaan. De gemeente merkt deze constructie aan als commercieel van aard.

Van de 110 standplaatsen op Camping Bij nader inzien zijn er 80 vast en 30 recreatief, voor passanten. Van de vaste standplaatsen worden er 18 permanent bewoond. Op het totaal betekent dat een percentage van 16%, gemeten naar uitsluitend de vaste standplaatsen gaat om bijna een kwart. Daarmee ligt de omvang van het probleem van permanente bewoning van recreatiewoningen beduidend lager dan op het Park Merwede. Ook hier varieert de leeftijd van de wagens van oud tot nieuw, en de inhoud van klein tot groot, en is de ene wagen beter voor permanente bewoning geschikt dan de andere. De verhuur van standplaatsen op de camping aan vaste huurders ziet de gemeente als van niet-commerciële aard.

Vormen van toegestane permanente bewoning, krachtens de geldende bestemming, op grond van het –planologische– overgangsrecht of uit hoofde van persoonsgebonden gedoogbeschikkingen komen op beide complexen niet voor. Overgangsrechtelijke situaties van permanente bewoning van recreatieverblijven doet zich niet voor, omdat het bestemmingsplan Landelijk gebied ‘pas’ sinds 2000 is herzien; voor een bestemmingsplan is dat betrekkelijk nieuw. Evenmin als in Reeuwijk en Warmond vormde de permanente bewoning daarbij voor geen enkele belanghebbende actor een probleem.

TABEL

Gemeente	Inwonertal	Woningvoorraad ¹	Recreatiewoningen		
			Totaal ²	Perm. Bewoning ³	Recr. gebruik
Reeuwijk	13.000	5.000	300 / 6%	100 / 33% ⁵	200 / 66%
Warmond	5.000	1.678	70 / 4% ⁴	70 / 100%	0 / 0%
Zederik	14.000	4.815	270 / 6%	190 / 70%	80 / 30%

Tabel 2: Omvang beleidsproblematiek verboden permanente bewoning van recreatiewoningen.

¹ Exclusief recreatiewoningen

² Absoluut aantal / Percentage van de woningvoorraad

³ Absoluut aantal / percentage van recreatiewoningen

⁴ Exclusief 930 (sta-)caravans, zo goed als volledig permanent bewoond.

⁵ Procentuele vertaling van “Minder dan de helft”.

3.1.3. Het beleidsbesluit: inhoud

Zoals bij de probleemstelling in paragraaf 1.1. reeds uiteen is gezet, heeft minister Dekker bij de gemeenten aandrongen op het maken van een fundamentele beleidskeuze met betrekking tot het gebruik van recreatiewoningen: óf handhaven, óf legaliseren. Volgens haar beleidsbrief moesten

de gemeenten daar vóór 1 januari 2005 een beslissing over nemen¹⁸. Deze paragraaf laat zien tot welke oplossing door welk bestuursorgaan in de onderzoeksgemeenten is besloten.

3.1.3.1. *Reeuwijk*

Reeuwijk heeft besloten te gaan handhaven. Dit besluit is genomen door het college van burgemeester en wethouders, met instemming door de gemeenteraad. Het besluit is unaniem tot stand gekomen.

Overigens draagt het besluit slechts een voorlopig karakter. De peildatum voor een duidelijke beleidskeuze tussen handhaving enerzijds en legalisatie anderzijds was door minister Dekker op 1 januari 2005 gesteld. Bij het niet –tijdig– maken van een fundamentele beleidskeuze dreigde de minister dat op kosten van de gemeenten zelf te doen.

De voorkeur van de gemeente Reeuwijk gaat uit naar een tussenoplossing. De gedachten gaan uit naar –behoud van– een recreatieve bestemming, waarbij zowel recreatief gebruik als permanente bewoning is toegestaan, al naar gelang de keuze van de (privaatrechtelijk) rechthebbende, veelal de eigenaar.

Vanuit haar beleidsmatige belang van beperken en terugdringen van bebouwing in met name het natuurkerngebied wenst de gemeente een woonbestemming absoluut niet. Bestemmen van de bestaande recreatiewoningen tot woondoeleinden zou ertoe leiden, dat wettelijk zonder (bouw-) vergunning tot 50 m² aan erfbebouwing zou mogen worden gerealiseerd. Toename van verdere bebouwing is nu juist een gevolg dat de gemeente zeer beslist wil voorkomen.

De gemeente heeft haar dilemma en overwegingen voor een reactie aan de minister voorgelegd. Tot nu toe heeft de gemeente voor deze optie nog geen gehoor gevonden bij de rijksoverheid, en naar verwachting zal dat ook niet worden geaccepteerd. Nog onafhankelijk van het ministeriële criterium van de natuur- en landschappelijke waarde, zoals dat rond het Reeuwijkse Plassengebied aan de orde is, ziet de minister essentiële verschillen tussen woningen voor permanente bewoning enerzijds en recreatief gebruik anderzijds, zowel bouwkundig als voor wat betreft de ruimtelijke effecten.

Onder druk van de dreiging door de minister met sancties heeft Reeuwijk daarom –voorlopig– besloten te zullen gaan handhaven. Formeel, voor de vorm. Feitelijk is de gemeente echter in het geheel niet van plan tot structurele handhaving over te gaan. Iedereen is het er namelijk ook over eens dat handhaven niet aan de orde kan zijn, uit overwegingen van kosten, capaciteit, prioriteit, juridische complexiteit en (gebrek aan) maatschappelijk nut; nu niet en straks ook niet. Wanneer er definitief geen medewerking komt aan enige variant voor de door Reeuwijk beoogde tussenoplossing, dan zullen opnieuw voor de vorm hooguit slechts persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden afgegeven, zonder ook maar enige intentie tot het op kortere of langere termijn beëindigen van bestaande gevallen van permanente bewoning, noch tot het tegengaan van nieuwe gevallen.

3.1.3.2. *Warmond*

Het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Warmond heeft in principe besloten de permanente bewoning op Watertuin te legaliseren, dat wil zeggen permanente bewoning toe te staan. De plaatselijke politiek is eensgezind over deze beleidskeuze.

Voor de uitvoering van dat (principe-)besluit is de gemeente –onder meer– nog afhankelijk van de medewerking door de provincie. Daarbij zijn twee problemen aan de orde, waarover de gemeente en de provincie met elkaar van mening verschillen.

Het complex ligt in het buitengebied. Op grond van het ruimtelijke (rijks- en provinciale) beleid voor het Groene Hart mag daar niet worden gebouwd. De provincie ziet toekenning van een woonbestemming als bouwen in het buitengebied door een toename van de woningvoorraad. De gemeente erkent deze ‘papierconsequentie’. Voor het overige benadrukt zij dat het echter om

¹⁸ Dat de minister de gemeenten daarbij heeft ‘gedreigd’ met sancties, wanneer niet –tijdig– tot een fundamentele beleidskeuze zou worden besloten, kan op deze plaats voorlopig buiten beschouwing blijven. Omdat deze omstandigheid daarvoor niet zonder betekenis is, komt dit verderop in dit scriptieonderzoek nog aan de orde.

al bestaande bebouwing gaat. Daarmee leidt toekenning van een woonbestemming in de optiek van de gemeente feitelijk niet tot bouwen.

Voorts acht de provincie behoud van de huidige recreatieve functie van het complex in Warmond noodzakelijk om te kunnen –blijven– voorzien in de regionale behoefte aan recreatiewoningen. De gemeente bestrijdt deze stelling van de provincie in twee opzichten. Waar de provincie doelt op behoefte aan verblijfsrecreatie ziet de gemeente uitsluitend behoefte aan dagrecreatie; anders dan verblijfsrecreanten hebben dagrecreanten geen behoefte aan een recreatiewoning voor een langdurig(er) verblijf. Bovendien meent de gemeente in tegenstelling tot de provincie dat elders in de regio ruimschoots voldoende capaciteit aan recreatieve verblijfsvoorzieningen aanwezig is.

Om vermelde redenen heeft de provincie Zuid-Holland in elk geval vooralsnog te kennen gegeven niet bereid te zijn een toekomstige woonbestemming voor het park Watertuin mogelijk te maken. Wanneer medewerking door de provincie –en het rijk– aan de legalisatieplannen van Warmond definitief uitblijft, dan is Warmond voornemens de huidige beleids- en bestuurspraktijk onverminderd voort te zetten. Voor de vorm zullen dan hoogstwaarschijnlijk nog wel persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden afgegeven, maar voor het overige zal er tegen verboden permanente bewoning niet metterdaad handhavend worden opgetreden.

3.1.3.3. Zederik

Er is nog geen definitief bestuursbesluit genomen. Een beleidsbesluit staat in Zederik thans op de planning voor het 2e kwartaal van 2005¹⁹. De verwachting is dat het uiteindelijke besluit genomen zal worden door het college van burgemeester en wethouders, gehoord de raadscommissie, zeker in het geval wordt besloten tot handhaving van het verbod van permanente bewoning van recreatiewoningen, zoals op dit moment de ambtelijke verwachting is.

De gemeente Zederik worstelt nog met het probleem van de permanente bewoning van recreatiewoningen. Ambtelijk wordt druk gewerkt aan de voorbereiding van nadere beleidsvoorstellen, maar tot bestuurlijke besluitvorming heeft het –tot op heden– nog niet kunnen komen, in weerwil van de aansporing door de minister van VROM om daar vóór 1 januari 2005 een besluit over te nemen en dat binnen 1 jaar daarna uit te werken en vast te leggen in een bestemmingsplan.

De voorkeur van Zederik gaat uit naar een constructie, waarbij binnen de bestemming Recreatie ook permanente bewoning ‘gewoon’ is toegestaan. Het huidige stelsel biedt –vooralsnog?– geen ruime voor realisatie van deze wens. Bijkomend probleem bij de gewenste legalisatie is de ministeriële randvoorwaarde inzake kwetsbaar/waardevol gebied. Het Park Merwede is gelegen binnen de zogenaamde Ecologische Hoofdstructuur en ook deze status staat legalisatie in de weg. Bovendien is de lokale politiek verdeeld. De meerderheid opteert zonder dat hardop te zeggen voor legalisatie. Uitzondering daarop vormt de coalitiepartij SGP, dat legalisatie als beloning van illegaal gedrag principieel afwijst. Nu de kaarten voor legalisatie bestuurlijk niet gunstig liggen zal er voor Zederik voorlopig niets anders op zitten dan tot handhaving te besluiten, formeel dan wel te verstaan.

In afwachting van definitieve besluitvorming wordt de tot nu toe bestendige beleids- en bestuurspraktijk van ‘niets doen’ onverkort gecontinueerd. De verwachting is dat, behoudens medewerking door provincie en rijk aan legalisatie (wat op dit moment onwaarschijnlijk lijkt), een toekomstig besluit tot handhaven ook uitsluitend voor de vorm zal worden genomen. Afgezien van eventuele persoonsgebonden gedoogbesluiten zal onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen in Zederik ook in de toekomst niet actief worden gehandhaafd.

TABEL

Beleidsbesluit	Gemeente		
	Reeuwijk	Warmond	Zederik
Handhaven	✓		✓
Legaliseren		✓	

Tabel 3: Beleidsbesluit (inhoud)

¹⁹ Op het moment van afsluiting van deze scriptie was er nog steeds geen bestuurlijk besluit gevallen. In verband hiermee gaat deze scriptie ervan uit als ware het voorgenomen besluit de uiteindelijke beleidsbeslissing.

3.1.4. Het beleidsbesluit: actoren en proces

Eén van de kenmerken van het openbaar bestuur is de betrokkenheid van meerdere, uiteenlopende en niet zelden ook onderling tegenstrijdige belangen. In de omgevingscontext kunnen tal van actoren opereren. Dat is ook bij –de handhaving van– ruimtelijk beleid in het algemeen het geval, waaronder –verboden– permanente bewoning van recreatiewoningen als een meer specifiek onderdeel daarvan.

Behalve de gemeente, nader te specificeren naar het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en raadscommissies, het rijk en de provincie als overheidslichamen zouden verder recreanten, permanente bewoners (beide individueel dan wel in georganiseerd verband)²⁰, allerlei deelsectoren als de land- en tuinbouw, natuur en milieu, de media/pers en publieke opinie als actoren op dat specifieke beleidsveld van onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen actief kunnen zijn.

Deze constellatie kan potentieel tot conflicten leiden. Traditioneel werd beleid in belangrijke mate eenzijdig van bovenaf opgelegd aan de maatschappij. Tegenwoordig is de gedachte gemeengoed dat de beleidsvorming interactief tot stand komt, in een openbaar proces, met reële mogelijkheden tot beleidsbeïnvloeding (Derksen, 2001, p. 88 en Bovens, 't Hart, Van Twist, Rosenthal, 2001, p. 279). Idealiter zou het beleid dan het resultante moeten zijn van overleg met en overeenstemming tussen alle betrokken partijen, formeel vastgesteld door de daartoe rechtsbevoegde bestuursorganen. Het Nederlandse Poldermodel (Van Deth en Vis, 2000, p. 206) van consensus in het belang van een breed maatschappelijk draagvlak heeft ruim ingang gevonden en is zelfs internationaal befaamd.

In deze paragraaf wordt voor de onderzoeksgemeenten nagegaan welke actoren bij het beleidsproces betrokken zijn (geweest), met inbegrip van de mate van openbaarheid en interactieve beleidsvorming.

3.1.4.1. *Reeuwijk*

Buiten de gemeente zijn bij de voorbereiding van het beleidsbesluit geen andere partijen geraadpleegd of betrokken, dan het rijk. Het rijk is verzocht om bij wijze van tussenoplossing een maatbestemming mogelijk te maken, waarbij bestaande recreatiewoningen de recreatiebestemming houden, met dien verstande dat én permanente bewoning én recreatief gebruik toegestaan is.

Recreanten, noch permanente bewoners zijn door de gemeente actief betrokken bij het beleidsproces, niet individueel en ook niet via enige belangenorganisatie. Overigens heeft zich ook geen van beide doelgroepen uit eigen beweging als belanghebbende bij het onderhavige beleidsvraagstuk bij de gemeente gemeld.

Van participatie door deelsectoren is niet gebleken. Evenmin hebben de pers en de publieke opinie, althans tot dusver, in de bestuurspraktijk een rol van betekenis gespeeld in de discussie rond de beleidsproblematiek van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen.

De voorbereiding, noch de vaststelling van het besluit is gepubliceerd.

3.1.4.2. *Warmond*

Buiten de provincie heeft de gemeente bij de voorbereiding van haar beleidsbesluit vrijwel geen enkele andere externe partij betrokken, recreanten, noch permanente bewoners van recreatiewoningen, met één uitzondering daarop. Die uitzondering betreft de coöperatieve vereniging als eigenaar van de openbare infrastructuur op het park Watertuin. Met die organisatie van permanente bewoners heeft de gemeente een enkel gesprek gehad. Voor het overige heeft de gemeente geen doelgroepen uitgenodigd en hebben ook die doelgroepen zichzelf niet uitgenodigd om mee te praten.

²⁰ Voor de recreanten kan worden gedacht aan de ANWB, de Recron en dat soort organisaties. Voor de permanente bewoners zijn twee landelijk werkende belangenorganisaties werkzaam, de Vereniging Vrij Wonen en de Landelijke Organisatie voor Permanent Wonen.

De provincie is bij wijze van informeel vooroverleg verzocht de legalisatie mede mogelijk te maken. Deze medewerking bestaat in het goedkeuren van het nieuw vast te stellen bestemmingsplan; om de voorgenomen legalisatie te realiseren moet de gemeente het bestemmingsplan wijzigen, dat wettelijk de goedkeuring van het college van gedeputeerde staten behoeft.

Van participatie door deelsectoren is niet gebleken. De pers en de publieke opinie hebben zich in het geheel niet in de beleidsvorming gemengd.

Anders dan de voorbereiding is de vaststelling van het besluit wel door publicatie bekend gemaakt.

3.1.4.3. Zederik

Behalve de provincie en de exploitanten van het Park Merwede en Camping Bij nader inzien zijn bij de voorbereiding van het beleidsbesluit –nog– geen andere partijen geraadpleegd of betrokken, meer in het bijzonder recreanten, noch permanente bewoners, niet individueel en ook niet via enige belangenorganisatie. De provincie is benaderd om het Ressort-idee, een recreatieve bestemming waarbij ook permanente bewoning is toegestaan, evenals de bereidheid tot medewerking ondanks de ligging in de Ecologische Hoofdstructuur af te tasten.

Van participatie door deelsectoren is niet gebleken. De pers en de publieke opinie hebben, althans tot dusver, in de bestuurspraktijk nog geen rol van betekenis gespeeld in de discussie rond de beleidsproblematiek van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen.

De voorbereiding van het besluit is niet gepubliceerd. Een besluit is echter nog niet genomen. Van bekendmaking daarvan kan derhalve nog geen sprake zijn.

TABEL

Beleidsbesluit Actoren en Proces	Gemeente		
	Reeuwijk	Warmond	Zederik
<i>Actoren</i>			
Rijk	✓		
Provincie		✓	✓
Gemeente			
• B&W	✓	✓	✓
• Commissie		✓	☒
• Raad	✓		
Recreanten			
Permanente bewoners		✓	✓
Deelsectoren			
• Agrarische sector			
• Natuur en Milieu			
Media/Pers			
Publieke opinie			
<i>Proces</i>			
Openbaarheid			
Interactieve beleidsvorming			

Tabel 4: Actoren en Proces

✓ Van toepassing

☒ Onder voorbehoud van toepassing

3.1.5. (De politieke samenstelling van) het gemeentebestuur

De inrichting en samenstelling van gemeenten is primair geregeld in de Gemeentewet, als nadere uitwerking van de Grondwet. Tot de gemeentelijke bestuursorganen behoren de gemeenteraad, het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. De raad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de gemeente. Het college van burgemeester en wethouders vormt het dagelijks bestuur. De burgemeester is in elk geval de voorzitter van beide bestuurslichamen. Deze paragraaf geeft van de onderzoeksgemeenten de –politieke– samenstelling van het gemeentebestuur weer.

3.1.5.1. Reeuwijk

In de gemeenteraad van Reeuwijk hebben 13 leden zitting. Sinds de verkiezing van 2 maart 2002, de datum van invoering van het dualisme ook lokaal bestuursniveau (Derksen, 2001, p. 86)²¹ bestaat het volksvertegenwoordigende orgaan uit de fracties van de VVD (3 zetels), het CDA (ook 3 zetels), Reeuwijks Belang (2 zetels), een combinatie van SGP en de Christen Unie (ook 2 zetels), de PvdA, D66 en een Onafhankelijk raadslid (de laatste 3 fracties elk met 1 zetel). Het college van burgemeester en wethouders van Reeuwijk telt 4 leden. Naast de burgemeester (PvdA) zijn er 3 wethouders, waarvan 1 voor het CDA, 1 voor de VVD en 1 voor de SGP. Deze coalitie kan worden getypeerd als rechts van het politieke centrum²².

3.1.5.2. Warmond

De gemeenteraad van Warmond telt 11 leden. Sedert de laatste verkiezingen, op 2 maart 2002, bestaat het volksvertegenwoordigende lichaam uit 4 fracties. Twee daarvan zijn afdelingen van landelijk actieve politieke partijen, het CDA (met 3 zetels) en de VVD (met 2 zetels). W@/Warmond @nders en PW/Progressief Warmond (beide met 3 zetels) zijn lokale politieke partijen. Het college van burgemeester en wethouders in Warmond bestaat, naast de burgemeester (PvdA), uit 2 wethouders, waarvan 1 namens het CDA en 1 voor W@ . De plaatselijke lijst W@ neemt in het politieke spectrum een links georiënteerde positie in²³. Hiermee kan de gemengde politieke samenstelling van het college kan worden geduid als links (van het midden).

3.1.5.3. Zederik

De gemeenteraad van Zederik bestaat uit 15 leden. Sinds de verkiezing van 2 maart 2002 is het hoogste lokale bestuursorgaan samengesteld uit het CDA (met 5 zetels), de VKG/Vrije Kiesvereniging Gemeentebelangen, PvdA, SGP, VVD en ChristenUnie (alle fracties met 2 zetels). Het Zederikse college van burgemeester en wethouders bestaat, naast de burgemeester (CDA), uit 3 wethouders. Met 1 wethouder namens de raadsfracties van het CDA, de SGP en de VVD kan de coalitie in het college worden getypeerd als rechts van het politieke centrum.

TABEL

Politieke partijen ¹	Gemeente					
	Reeuwijk		Warmond		Zederik	
	Raad	B&W ²	Raad	B&W	Raad	B&W
CDA	3	1	3	1	5	2
D'66	1					
<i>Plaatselijke lijst(en)</i>						
* Reeuwijks Belang	1					
* Onafhankelijk raadslid	1					
* Warmond@nders			3	1		
* Progressief Warmond			3			
* Gemeentebelangen					2	
PvdA	1 ³	1		1	2	
SGP	3 ⁴	1			2	1
Christen Unie					2	
VVD	3	1	2		2	1
TOTAAL	13	4	11	3	15	4

Tabel 5: Politieke samenstelling gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders

¹ In alfabetische volgorde

² Cursief = inclusief burgemeester

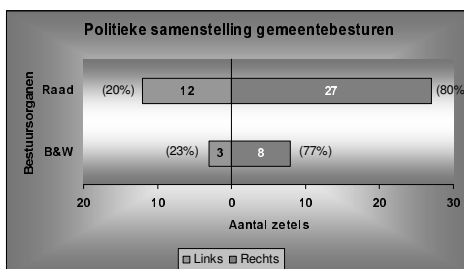
³ Gezamenlijk met Groen Links

⁴ Gezamenlijk met Christen Unie

²¹ Voor dualisme.

²² Dit onderscheid is gebaseerd op de dimensies van politieke oriëntaties en de ideologische verschillen tussen politieke stromingen (Woerdman, 1999, p. 51).

²³ Volgens opgave en inschatting van de Warmondse respondenten.



Grafiek 1: Politieke kleur gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders

3.2. De beleidsargumentatie

In deze paragraaf wordt de beleidsargumentatie beschreven. Van beleidsargumentatie zou kunnen worden gesteld dat deze in beginsel vrij is, ook voor gemeenten. Toch is dat lang niet altijd het geval. De Nederlandse staats- en bestuursinrichting brengen met zich mee dat gemeenten als lagere overheid bij de beleidsvorming zijn gehouden aan eventuele door hogere overheden, het rijk en de provincie, gestelde beleidskaders.

Waar het gaat om de fundamentele beleidskeuze tussen handhaving óf legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen zijn ‘hogere’ beleidskaders aan de orde. Alvorens daarom toe te komen aan de beleidsargumentatie in de onderzoeksgemeenten (paragraaf 3.2.3.) is het voor een meer adequaat perspectief daarop van belang met een inventarisatie van potentiële argumenten eerst stil te staan bij de beleidsargumentatie meer in het algemeen (paragraaf 3.2.2.). Voorafgaand daaraan eerst nog een algemene opmerking over de strekking van argumenten vóór of tégen (paragraaf 3.2.1.).

3.2.1. Argumenten vóór of tégen

Ongeacht het onderwerp zijn er steeds argumenten vóór en argumenten tégen. Het is niet eenvoudig, zo niet ondoenlijk, om argumenten op die manier categorisch te onderscheiden. Het komt voor dat eenzelfde argument door de ene partij wordt gebruikt om een bepaalde zaak te bepleiten en door een andere partij juist ter bestrijding daarvan.

Deze vermenging kan te maken hebben met de wijze, waarop het argument door elke partij wordt geïnterpreteerd; dat kan omdat er geen universele betekenis van bestaat. De verschillende benadering valt vaak weer terug te voeren op onbekendheid met feiten of met onwetendheid over de exacte werking van oorzaken en gevolgen. Bij gebrek aan feitelijke kennis wordt bij wijze van speculatie vaak uitgegaan van –impliciete– aannamen daarover, die overigens niet zelden als waarheid worden gepresenteerd.

Deze vermenging maakt het vrijwel onmogelijk de beleidsargumenten te labelen naar vóórs en tégens. Dat is een kwestie van perceptie en interpretatie, zonder dat daarover absolute uitspraken gedaan kunnen worden over goed of slecht en waar of onwaar. Omdat de strekking vóór of tégen per actor kan verschillen wordt deze indeling in deze scriptie niet gehanteerd.

3.2.2. Beleidsargumentatie: een algemene inventarisatie

De algemene introductie van de potentiële beleidsargumentatie begint bij de beleidskaders van met name het rijk (paragraaf 3.2.2.1.) en in mindere mate de provincie (paragraaf 3.2.2.2), omdat die van invloed –behoren te– zijn op de beleidsargumentatie in de bestuurspraktijk. Na de gemeentelijke beleidsargumentatie (paragraaf 3.2.2.3.) wordt ook nog afzonderlijk aandacht besteed aan de argumentatie door de permanente bewoners (paragraaf 3.2.2.4.). Als spil in het netwerk ten aanzien van de beleidsvorming rond de problematiek van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen hebben gemeenten, zo luidt althans het conceptuele idee, immers ook rekening te houden met argumenten van alle overige in het beleidsproces betrokken actoren, waaronder uiteraard ook de permanente bewoners (Derksen, 2001, p. 80)²⁴. Een korte opmer-

²⁴ Voor het thema van interactief bestuur.

king inzake de categorisering van de beleidsargumentatie (paragraaf 3.2.2.5.) sluit deze paragraaf af.

3.2.2.1. *Beleidskaders rijk*

In haar beleidsbrief van 14 november 2003 somt minister Dekker een aantal criteria op, waaraan moet worden voldaan willen gemeenten gebruik kunnen maken van haar aanbod tot verruiming van het beleid door het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. Het gaat om de volgende randvoorwaarden, met de kanttekening dat de opsomming geen rangorde inhoudt:

- 01 Er moet sprake zijn van complexen van recreatiewoningen.
- 02 De complexen moeten op 31 oktober 2003 in grote mate onrechtmatig worden bewoond.
- 03 De complexen mogen niet zijn gelegen in kwetsbare of waardevolle gebieden.
- 04 De complexen mogen niet bedrijfsmatig worden geëxploiteerd.
- 05 De permanent bewoonde recreatiewoningen op de complexen moeten voldoen aan het Bouwbesluit.
- 06 Een bestemmingswijziging mag niet in strijd zijn met toepasselijke milieuwetgeving.

3.2.2.2. *Beleidskaders provincie*

Als toezichthouder en goedkeuringsinstantie voor ruimtelijke beleidsplannen van gemeenten, stelt de provincie ter uitvoering van het nationale ruimtelijke beleid nadere regels op, waaraan gemeenten zich hebben te houden op straffe van niet-medewerking casu quo onthouding van goedkeuring aan besluiten inzake gemeentelijk ruimtelijk beleid.

In de provincie Zuid-Holland, waar dit onderzoek zich toe beperkt, zijn voor acceptatie van een gemeentelijk voornemen permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan een tweetal aanvullende randvoorwaarden meer in het bijzonder van belang²⁵:

- 07 Alleen recreatiewoningen gelegen binnen de zogenaamde bebouwingscontour komen in aanmerking voor eventuele wijziging van de bestemming van "Recreatie" in "Wonen".
- 08 Recreatiewoningen waarvan de bestemming wordt gewijzigd in "Wonen" worden meegeteld voor de woningvoorraad.

3.2.2.3. *Argumenten gemeenten*

De variatie aan potentiële argumenten is bijna eindeloos. Per gemeente lopen de argumenten sterk uiteen, zowel naar inhoud als in aantal. Deze zijn op de eerste plaats uiteraard en vooral afhankelijk van de feitelijke, concrete plaatselijke omstandigheden. Een uitputtende inventarisatie is onbegonnen werk. Op deze plaats wordt alleen een selectie uit meer in het algemeen voorkomende argumenten vermeld, die voor alle gemeenten van belang –behoren te– zijn:

- 09 Permanente bewoning is in strijd met het bestemmingsplan.
- 10 Permanente bewoning leidt tot een verstening respectievelijk verstedelijking van het landelijke gebied.
- 11 Permanente bewoning leidt tot wettelijk geoorloofd vergunning vrij bouwen.
- 12 Permanente bewoning beschadigt het toeristisch product; als permanente bewoning wordt toegestaan, dan blijven er onvoldoende recreatiewoningen over voor recreatie en toerisme.
- 13 Permanente bewoning is ongewenst omdat het buitengebied voor iedereen toegankelijk moet zijn om te recreëren.
- 14 Permanente bewoning is oneerlijk want dan wordt illegaal gedrag beloond.
- 15 Gebieden waar permanente bewoning wordt toegestaan zijn niet geschikt om een woonwijk te worden.
- 16 Toestaan van permanente bewoning leidt tot ongewenst beroep op sociale voorzieningen.
- 17 Toestaan van permanente bewoning leidt tot ongewenste vraag naar maatschappelijke voorzieningen, zoals scholen en winkels.

²⁵ Provincie Zuid-Holland (2005), *Regels voor Ruimte*, p. 28.

- 18 Toestaan van permanente bewoning leidt tot hogere lasten voor onderhoud van openbare infrastructuur (wegen en riolering), zonder dat daar extra inkomsten tegenover staan.
- 19 Toestaan van permanente bewoning leidt tot inkomstenderving, door verminderde opbrengsten uit de forensenbelasting.
- 20 Toestaan van permanente bewoning leidt tot ongerechtvaardigde verrijking, door stijging van de (vrije verkoop-)waarde van de panden.
- 21 Toestaan van permanente bewoning leidt tot ongelijkheid ten opzichte van recreanten, die regels wel zouden hebben willen overtreden, maar dat vanwege de potentiële gevolgen daarvan niet gedaan hebben.
- 22 Toestaan van permanente bewoning leidt tot hogere lasten voor afvalinzameling.
- 23 Handhaving van permanente bewoning is niet gewenst uit overwegingen van kosten, capaciteit, prioriteit, juridische complicaties en (gebrek aan) maatschappelijk nut.
- 24 Permanente bewoning kan alleen worden toegestaan, indien alle kosten daarvan volledig voor rekening van de betrokken permanente bewoners komen en niet van de gemeenschap.

3.2.2.4. Argumenten permanente bewoners

Evenmin als de overheid bestaan de permanente bewoners. Wel zijn er landelijk organisaties actief die de belangenbehartiging van de permanente bewoners van recreatiewoningen tot doel hebben. De Vereniging Vrij Wonen en de Landelijke Organisatie voor Permanent Wonen zijn er daarvan twee. Ongetwijfeld zullen niet alle permanente bewoners lid van één of beide belangenorganisaties zijn. Dat staat er niet aan in de weg vooral de door de Vereniging Vrij Wonen aangevoerde argumenten in deze scriptie aan te houden als de argumenten van de permanente bewoners van recreatiewoningen.

Inhoudelijk bevatten de meeste argumenten van de permanente bewoners vooral een verweer tegen de overheidsargumenten. Dat is het geval voor de argumenten 09 [strijd met bestemmingsplan], 10 [verstening/verstedelijking landelijk gebied], 12 [verdringing toeristische functie], 13 [recreatieve functie buitengebied], 14 [beloning illegaal gedrag] en 15 [ongeschiktheid buitengebied voor woonwijk]²⁶. Deze door de permanente bewoners aangevoerde argumenten²⁷ –tégen handhaving, vóór legalisatie– kunnen nog worden aangevuld met:

- 25 Het bewoningsverbod is in strijd met het Europese recht.
- 26 Handhaving leidt tot –verdere toename van– woonnood, doordat er te weinig vervangende huur-/koopwoningen voor huisvesting van illegale permanente bewoners beschikbaar zijn.
- 27 Handhaving leidt door leegstand van recreatiewoningen tot verpaupering en gettovorming op recreatieparken.
- 28 Bij handhaving worden gemeenten massaal geconfronteerd met schadeclaims als gevolg van langdurig gedogen van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen.
- 29 Handhaving is discriminatoir, omdat permanente bewoning al op grote schaal wordt gedoogd en in bepaalde situaties krachtens planologisch overgangsrecht zelfs is toegestaan.
- 30 Door handhaving ontstaat sociale en financiële ellende voor eigenaren, die hun recreatiewoning thans illegaal bewonen.

3.2.2.5. Categoriëring argumenten

Uit de opsomming in deze paragraaf valt op dat de argumenten een verschillend karakter hebben. Sommige argumenten zijn normatief van aard [recreatieve functie buitengebied – 13; beloning van illegaal gedrag – 14], diverse kenmerken zich meer door een juridische casu quo wettelijke signatuur [strijd met milieuwetgeving – 06; strijd met bestemmingsplan – 10] en weer andere drukken –gestelde– maatschappelijke effecten van beleid uit [beroep op sociale voorzieningen – 16; ongerechtvaardigde verrijking – 20]. Voor de onderzoeksvragen is het echter niet van belang

²⁶ Voogd, H., *Herziening nodig van beleid recreatiewoningen*, in Priemus, H., H. Voogd en M. Kuiper (2004), *Woonnood, Hoe tienduizenden woningen onbewoonbaar worden verklaard*, Vereniging Vrij Wonen, Bergentheim, pp. 14-23.

²⁷ Gelet op de –expliciete titulatuur en het beroep van de– auteurs van *Woonnood* (van de Vereniging Vrij Wonen), Prof.dr.ir. H. Priemus, Prof.dr. H. Voogd en mr. M. Kuiper, advocaat, zouden deze als autoriteitsargument kunnen worden getypeerd (Terpstra, 1994, p. 83 en Woods en Walton, in Van Eemeren & Grootendorst, 1994, p. 191).

in deze scriptie thans nader op een categorisering naar het verschillende karakter van de (potentiële) beleidsargumenten in te gaan.

3.2.3. Beleidsargumentatie onderzoeksgemeenten

Na een korte beschouwing ter zake van de argumenten van vooral het rijk en de permanente bewoners volgt thans een beschrijving van de beleidsargumentatie door de onderzoeksgemeenten. De structuur van deze paragraaf is voor het overige identiek aan die van paragraaf 3.1.

3.2.3.1. Reeuwijk

Reeuwijk heeft besloten te gaan handhaven, voorlopig althans. Als definitieve oplossing van het huidige beleidsprobleem wil de gemeente het liefst een recreatieve bestemming, waarbij naar keuze van de rechthebbende recreatief gebruik dan wel permanente bewoning beide zijn toegestaan. Onder druk van de dreiging door de minister bij niet(-tijdige) beslissing vóór 1 januari 2005 heeft de gemeente in afwachting van toestemming voor de uiteindelijk gewenste gebruiksvrijheid noodgedwongen besloten tot handhaving.

Deze huidige stelselmatige onmogelijkheid van een recreatieve bestemming, waarbij in elk geval ook permanente bewoning is toegestaan én het voorkomen van toename van verdere bebouwing vormen de twee meest cruciale overwegingen bij het desbetreffende beleidsbesluit. Vanuit haar beleidsmatige belang van beperking en terugdringing van bebouwing in met name het natuurkerngebied wenst de gemeente een woonbestemming absoluut niet.

Bestemmen van de bestaande recreatiewoningen tot woondoeleinden zou ertoe leiden, dat wet- telijk zonder (bouw-)vergunning tot 50 m² aan erfbebouwing zou mogen worden gerealiseerd. Toename van verdere bebouwing is een gevolg dat de gemeente zeer beslist wil voorkomen.

Andere argumenten, ook de toepassing van de criteria van minister Dekker, hebben daarbij hoe- genaamd geen enkele rol gespeeld, zeker niet expliciet. Het gegeven dat de woningen zijn verspreid rond het Plassengebied, zonder dat sprake is van een complex van recreatiewoningen, was voor de gemeente geen reden om niet al daarom te besluiten tot handhaving. De gemeentelijke rechtvaardiging daarvan is tweërlei. Ten eerste hebben de bestaande (recreatie-) woningen geen recreatieve functie, omdat alle thans permanent bewoonde recreatiewoningen uitsluitend dienen voor eigen gebruik en –dus– niet beschikbaar zijn voor verhuur aan (verblijfs-) recreanten. Ten tweede is de recreatieve functie van de gemeente niet verblijfsrecreatief van aard, maar dag- recreatief. Dat het Plassengebied door de provincie als natuurgebied is aangewezen, verhindert het gemeentebestuur niet om in de natuur- en landschapswaarden van de plassen geen beperkingen te zien voor de permanente bewoning van de huidige woningen met de bestemming re- creatie, met uitzondering van het natuurkerngebied. De ministeriële peildatum is voor de gemeen- te niet relevant. Dat er geen sprake is van strijd met het Bouwbesluit en ook niet met milieuwetge- ving wordt ook zonder meer voor waar aangenomen, zonder dat dat precies bekend is of dat daar uit kostenoverwegingen nader onderzoek naar wordt gedaan. Door de verspreide ligging rond het Plassengebied is de bestaande infrastructuur openbaar, en behalve de weg(en) en riolering wor- den ook zaken als de afvalinzameling reeds vanwege de gemeente geregeld en bekostigd, dat wil zeggen betaald uit de algemene middelen.

Tegenargumenten, voor zover die er vanwege de niet- of zeer beperkte betrokkenheid van over- ige actoren al waren, zijn zo goed als volledig genegeerd. Dat geldt meer in het bijzonder voor de inbreng door de –georganiseerde– permanente bewoners. Voor zover bepaalde overwegingen al zijn terug te voeren op de tegenargumenten van de permanente bewoners, is dat meer een auto- nome discussie binnen de gemeente, dan het initiatief van de permanente bewoners. Er is bij de gemeente niet over nagedacht, omdat het argumenten van de permanente bewoners zijn, maar omdat de gemeente dat zelfstandig al heeft gedaan. Achterliggende gedachte daarbij is vooral dat permanente bewoners preken voor eigen parochie en daarom uitsluitend naar het doel toe re- deneren, terwijl de gemeente onafhankelijk en objectief alle belangen integraal verantwoord te- gen elkaar afweegt in het algemeen belang.

Overigens gaat het bij vorenvermelde overwegingen in hoofdzaak om aannamen en/of niet-onderbouwde stellingen, en niet om kennis, uit bestanden, uit onderzoek of welke bron dan ook. Van de overige potentiële argumenten zijn de handhavingslasten materieel nog het meest van beslissende betekenis. Het formele handhavingsbesluit is voor de vorm genomen. Feitelijk is de gemeente echter in het geheel niet van plan tot structurele handhaving over te gaan. Iedereen is het er namelijk over eens dat handhaven niet aan de orde kan zijn, uit overwegingen van kosten, capaciteit, prioriteit, juridische gecompliceerdheid en (gebrek aan) maatschappelijk nut²⁸; nu niet en straks ook niet. Wanneer er definitief geen medewerking komt aan enige variant voor de door Reeuwijk beoogde tussenoplossing, dan zullen opnieuw voor de vorm hooguit slechts persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden afgegeven, zonder ook maar enige intentie tot het op kortere of langere termijn beëindigen van bestaande gevallen van permanente bewoning, noch tot het tegengaan van nieuwe gevallen.

3.2.3.2. Warmond

Het (principe-)beleidsbesluit in Warmond strekt unaniem tot legalisatie van de permanente bewoning op het complex Watertuin. Belangrijkste argumenten hiervoor zijn de omvang en de duur van de permanente bewoning; 100% en dat al gedurende vele jaren. Dat Watertuin een niet-bedrijfsmatig geëxploiteerd complex is, is een prettige bijkomstigheid, maar doet voor de gemeente minder ter zake.

Ten aanzien van het Bouwbesluit en de milieuwetgeving wordt zonder meer aangenomen, dat er van strijd met de regels geen sprake is, zonder dat precies te weten of dat nader te onderzoeken. Voor zover de andere –algemene– argumenten in Warmond al een rol spelen is dat hooguit een impliciete. Meer in het bijzonder zou in dat verband in elk geval gezegd kunnen worden dat het toestaan van permanente bewoning niet als een beloning van illegaal gedrag wordt gezien, en dat op grond van de dagrecreatieve functie van de gemeente verdringing van de markt voor verblijfsrecreatie wordt uitgesloten.

Voor de uitvoering van haar (principe-)besluit is de gemeente –onder meer– nog afhankelijk van de medewerking van de provincie. Daarbij zijn twee problemen aan de orde, waarover de gemeente en de provincie met elkaar van mening verschillen.

Het complex ligt in het buitengebied. Op grond van het ruimtelijke (rijks- en provinciale) beleid voor het Groene Hart mag daar niet worden gebouwd. De provincie ziet toekenning van een woonbestemming als bouwen in het buitengebied door een toename van de woningvoorraad. De gemeente erkent deze ‘papieren’ consequentie. Voor het overige benadrukt zij dat het echter om reeds bestaande bebouwing gaat. Daarmee leidt toekenning van een woonbestemming in de optiek van de gemeente feitelijk niet tot bouwen.

Voorts acht de provincie behoud van de huidige recreatieve functie van het complex in Warmond noodzakelijk om te kunnen –blijven– voorzien in de regionale behoefte aan recreatiewoningen. De gemeente bestrijdt deze stelling van de provincie in twee opzichten. Waar de provincie doelt op behoefte aan verblijfsrecreatie, daar ziet de gemeente uitsluitend behoefte aan dagrecreatie; anders dan verblijfsrecreanten hebben dagrecreanten geen behoefte aan een recreatiewoning voor een langdurig(er) verblijf. Bovendien meent de gemeente in tegenstelling tot de provincie dat elders in de regio ruimschoots voldoende capaciteit aan recreatieve verblijfsvoorzieningen aanwezig is.

Wanneer medewerking door de provincie –en het rijk– aan de legalisatieplannen van Warmond definitief uitblijft, dan is Warmond voornemens de huidige beleids- en bestuurspraktijk onverminderd voort te zetten. Voor de vorm zullen dan waarschijnlijk nog wel persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden afgegeven, maar voor het overige zal er tegen verboden permanente bewoning niet metterdaad handhavend worden opgetreden. Redenen daarvoor zijn, evenals in

²⁸ De afgelopen 2 jaren zijn er 3 handhavingszaken ‘aangepakt’. In al deze gevallen is bezwaar en beroep ingesteld. De bestuursrechter heeft de besluiten rechtmatig geoordeeld en in stand gelaten. Desondanks zijn de desbetreffende handhavingsbesluiten feitelijk niet uitgevoerd.

Reeuwijk ook hier, kosten, capaciteit, prioriteit, juridische complicaties en (gebrek aan) maatschappelijk nut van handhaving van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen²⁹.

3.2.3.3. Zederik

Hoewel in Zederik nog geen definitief bestuursbesluit is gevallen, is de verwachting dat formeel uiteindelijk zal worden besloten het verbod van permanente bewoning van recreatiewoningen te – blijven casu quo gaan– handhaven.

Belangrijkste redenen voor het meest waarschijnlijke beleidsbesluit zijn de huidige onmogelijkheid om binnen het huidige –juridische en beleidsmatige– stelsel van ruimtelijke ordening bij een recreatieve bestemming ook wonen toe te staan aan de ene kant en het beletsel van de Ecologische Hoofdstructuur daarvoor aan de andere kant. Andere argumenten zijn niet overwogen, in elk geval niet expliciet. Beloning van illegaal gedrag is slechts een minderheidsargument door de SGP, waaraan in elk geval geen doorslaggevende betekenis toekomt. Zonder dat precies te weten of te onderzoeken wordt met betrekking tot het Bouwbesluit en de milieuwetgeving zonder meer overeenstemming met de wettelijke voorschriften aangenomen, behoudens voor de stacaravans. Deze uitzondering impliceert voor de gemeente echter nog geenszins uitsluiting van legalisatie van permanente bewoning van stacaravans, integendeel zelfs. Het lijkt erop dat daaruit een verwerping van alle andere argumenten volgt dan wel mag worden aangenomen dat de desbetreffende argumenten niet relevant zijn, althans dat niet worden geacht.

Probleem is nog wel dat de bestuurlijke visies uiteen lopen van toestaan van permanente bewoning wegens de handhavingslasten³⁰ tot principiële handhaving vanuit de overtuiging, dat toestaan van permanente bewoning strekt tot beloning van illegaal gedrag. Ondanks het minderheidsstandpunt tegen legalisatie lijkt de uitkomst van een meerderheidsbesluit toch tot handhaving te moeten strekken. De politieke meerderheid wil wel graag tot legalisatie besluiten, maar door de beschreven beperkingen kan dat eenvoudigweg niet; een gemeentelijk besluit tot legalisatie is zeker niet op voorhand uit te sluiten, maar de provincie en het rijk zullen uitvoering van een dergelijk besluit beslist beletten.

In het volgende hoofdstuk wordt de beleidsargumentatie nader geanalyseerd.

²⁹ In de begroting is voor handhaving een bedrag van € 70.000 opgenomen, ongeveer gelijk aan de kosten van 1 fulltime formatieplaats. Feitelijk wordt daarvan slechts een klein deel aan de problematiek van permanente bewoning van recreatiewoningen besteed. De afgelopen 2 jaren zijn er 2 handhavingzaken opgepakt. In beide gevallen is bezwaar en beroep ingesteld. Het ziet er naar uit dat de bestuursrechter de sanctiebesluiten vernietigt. De permanente bewoning heeft dermate lang geduurd vóórdat de gemeente tot handhaving is overgegaan, dat op grond van het rechtszekerheidsbeginsel een gedoogbeschikking afgegeven had moeten worden.

³⁰ De voorbije 2 jaren is er geen enkele handhavingzaak aangepakt. In geld uitgedrukt worden de jaarlijkse lasten voor handhaving geraamd op € 70.000, gelijk aan 1 fulltime formatieplaats. In werkelijkheid zijn de handhavingslasten derhalve nihil.

4. EEN ARGUMENTATIEVE BELEIDSANALYSE

In dit hoofdstuk worden de bevindingen uit het empirische onderzoek (hoofdstuk 3) geanalyseerd op basis van en getoetst aan het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Eerst worden overeenkomsten en verschillen in de argumentatie tussen onderzoeksgemeenten geïnventariseerd (paragraaf 4.1.). Vervolgens worden vorm en structuur van de beleidsargumentatie bepaald (paragraaf 4.2.), waarbij een Toulmin-analyse kort aan de orde komt. Tot slot worden de onderzoeksresultaten samengevat in een tabel (paragraaf 4.3.).

4.1. Overeenkomsten en verschillen

Onderwerp van deze paragraaf vormt de inventarisatie van overeenkomsten in en verschillen tussen de beleidsbesluiten in de onderzoeksgemeenten. Deze inventarisatie beperkt zich tot de beleidsargumentatie en de politieke kleur van het gemeentebestuur, vanwege de veronderstelde relatie tussen beide; –de omvang van– het beleidsprobleem, de inhoud van het beleidsbesluit, de (niet-)betrokken actoren en het proces blijven hier derhalve buiten beschouwing.

Voor de verschilleninventarisatie wordt overigens wel onderscheid gemaakt naar de inhoud van het beleidsbesluit. Ten aanzien van handhaving (paragraaf 4.1.1.) houdt dat een vergelijking in tussen Reeuwijk en Zederik. Met betrekking tot legalisatie (paragraaf 4.1.2.) worden Reeuwijk en Zederik aan de ene kant vergeleken met Warmond aan de andere kant.

4.1.1. Handhaving

Van de onderzoeksgemeenten hebben Reeuwijk en Zederik formeel tot handhaving besloten. In beide gemeenten betreft het desbetreffende beleidsbesluit naar de inhoud een voorlopige keuze, totdat het –juridisch en beleidsmatig– eens toegestaan zal zijn binnen een recreatieve bestemming permanente bewoning toe te laten.

Dit sluit aan bij de benadering van beleid als ‘arena’, een voortdurende politieke strijd tussen alle betrokken actoren. Op het moment dat de problemen, het beleid en de politiek elkaar op één punt treffen doet zich de kans voor om het gewenste beleidsresultaat –uiteindelijk– tot stand te brengen (Birkland, 2001, p. 225)³¹.

In afwachting daarvan strekt de beslissing materieel bovendien tot legalisatie door het vaste voorstellen aan het handhavingsbesluit in de werkelijke bestuurspraktijk geen uitvoering te geven³².

4.1.1.1. Overeenkomsten beleidsargumentatie

De analyse van de beleidsargumentatie wijst op een zestal onderdelen overeenkomsten uit:

- A. Rekening gehouden met dezelfde argumenten.
- B. Rekening gehouden met dezelfde argumenten, expliciet.
- C. Rekening gehouden met dezelfde argumenten, impliciet.
- D. Vergelijkbare feitelijke situatie, interpretatie en/of afweging.
- E. Afwijking van feitelijke situatie / Strijd met normatief criterium.
- F. Geen rekening gehouden met dezelfde argumenten.

Hieronder worden de desbetreffende overeenkomsten nader gespecificeerd.

- A. In beide gemeenten is bij de beleidsbeslissing van de 30 vermelde potentiële argumenten rekening gehouden met 10 dezelfde argumenten (33%):
 1. Complex van recreatiewoningen [01];
 2. Omvang illegale bewoning [02];
 3. Kwetsbaar/waardevol gebied [03];
 4. Geen bedrijfsmatige exploitatie [04];

³¹ Voor het leerstuk ‘windows of opportunity’.

³² Op deze omstandigheid zal later in dit onderzoek nog terug worden gekomen. Hier zal de inventarisatie van de overeenkomsten en verschillen worden verricht op grondslag van het formele beleidsbesluit tot handhaving.

5. Bebouwingscontour [08];
6. Strijd met bestemmingsplan [09];
7. Verstening/verstedelijking landelijk gebied [10];
8. Verdringing toeristische functie [12];
9. Hogere lasten infrastructuur [18] en
10. Handhavingslasten [23].

Van de 10 identieke argumenten zijn er 3 expliciet (10%) overwogen en 5 impliciet (17%):

B. Expliciet, de argumenten:

1. Omvang illegale bewoning [02];
2. Kwetsbaar/waardevol gebied [03] en
3. Handhavingslasten [23].

C. Impliciet, de argumenten:

1. Geen bedrijfsmatige exploitatie [04];
2. Bebouwingscontour [08];
3. Strijd met bestemmingsplan [09];
4. Verdringing toeristische functie [12] en
5. Hogere lasten infrastructuur [18].

D. 6 Argumenten (20%) hebben betrekking op een vergelijkbare feitelijke situatie, interpretatie en/of afweging:

1. Bebouwingscontour [08];
2. Strijd met bestemmingsplan [09];
3. Verstening/verstedelijking landelijk gebied [10];
4. Verdringing toeristische functie [12];
5. Hogere lasten infrastructuur [18] en
6. Handhavingslasten [23].

E. Een aantal van de onder D vermelde argumenten heeft gemeenschappelijk dat de toepassing afwijkt van de feitelijke situatie dan wel strijdt met het normatieve criterium:

1. Geen bedrijfsmatige exploitatie [04];
2. Bebouwingscontour [08] en
3. Handhavingslasten [23].

F. Met 18 dezelfde argumenten (60%) werd in het geheel geen rekening gehouden:

1. Bouwbesluit [05];
2. Milieuwetgeving [06];
3. Woningvoorraad [07];
4. Recreatieve functie buitengebied [13];
5. Ongeschiktheid buitengebied woonwijk [15];
6. Beroep op sociale voorzieningen [16];
7. Voorzieningenniveau – scholen, winkels [17];
8. Inkomstenderving/verval forensenbelasting [19];
9. Ongerechtvaardigde verrijking [20];
10. Gelijkheidsbeginsel [21];
11. Hogere lasten afvalinzameling [22];
12. Volledig kostenverhaal [24];
13. Strijd met Europees recht [25];
14. Woonnood [26];
15. Verpaupering/gettovorming door leegstand [27];
16. Schadeclaims [28];
17. Discriminatie [29] en
18. Sociale/financiële ellende eigenaar [30].

TABEL

Argumenten	A	B	C	D	E	F
01 Complex van recreatiewoningen	✓					
02 Omvang illegale bewoning (per peildatum)	✓	✓				
03 Kwetsbaar/Waardevol gebied	✓	✓				
04 Geen bedrijfsmatige exploitatie	✓				✓	
05 Bouwbesluit						✓
06 Geen strijd wonen met milieuwetgeving						✓
07 Woningvoorraad						✓
08 Bebouwingscontour	✓		✓	✓		
09 Strijd met bestemmingsplan	✓		✓	✓	✓	
10 Verstening/Verstedelijking landelijk gebied	✓			✓		
11 Vergunningvrij bouwen						
12 Toeristische functie – verdringing van	✓		✓	✓		
13 Recreatieve functie buitengebied						✓
14 Beloning illegaal gedrag						✓
15 Ongeschiktheid buitengebied voor woonwijk						✓
16 Beroep op sociale voorzieningen						✓
17 Voorzieningsniveau – scholen, winkels						✓
18 Hogere lasten infrastructuur (wegen, riool)	✓		✓	✓		
19 Inkomstenderving (verval forenzenbelasting)						✓
20 Ongerechtvaardigde verrijking						✓
21 Gelijkeheidsbeginsel						✓
22 Hogere lasten afvalinzameling						✓
23 Handavingslasten	✓	✓		✓	✓	
24 Volledig kostenverhaal						✓
25 Strijd met Europees Recht						✓
26 Woonnood						✓
27 Verpaupering/gettovorming door leegstand						✓
28 Schadeclaims						✓
29 Discriminatie (ten opzichte van gedoogden)						✓
30 Sociale en financiële ellende eigenaren						✓
%	33%	10%	17%	20%	10%	60%

Tabel 6: Overeenkomsten beleidsargumentatie - handhaving

- A Rekening gehouden met dezelfde argumenten
 B A – Expliciet
 C A – Impliciet
 D Vergelijkbare feitelijke situatie, interpretatie en/of afweging
 E Afwijking van feitelijke situatie / Strijd met normatief criterium
 F Geen rekening gehouden met dezelfde argumenten
 ✓ Van toepassing

4.1.1.2. Verschillen beleidsargumentatie

De analyse van de beleidsargumentatie wijst op een drietal onderdelen verschillen uit, en wel de volgende:

A. Kenbaarheid van argumenten: expliciet tegenover impliciet.

B. Inhoudelijke verschillen.

C. Afwijking van feitelijke situatie / Strijd met normatief criterium.

Hieronder worden de desbetreffende verschillen nader gespecificeerd. Voor de duidelijkheid en de overzichtelijkheid wordt daarbij dezelfde nummering gehanteerd.

Een eerste verschil, dat ook kan worden afgeleid uit de overeenkomsten, betreft de:

A. Kenbaarheid van argumenten al naar gelang die expliciet dan wel impliciet overwogen zijn.

Dat verschil is bij 3 argumenten (10%) aan de orde, de argumenten:

1. Complex van recreatiewoningen [01]: expliciet door Zederik en impliciet door Reeuwijk.
2. Geen bedrijfsmatige exploitatie [04]: expliciet door Zederik en impliciet door Reeuwijk.
3. Verstening/verstedelijking landelijk gebied [10]: expliciet door Reeuwijk en impliciet door Zederik.

- B. Meer inhoudelijk van karakter zijn de verschillen inzake:
1. Vergunningvrij bouwen [11]: in Reeuwijk wel en in Zederik niet van belang.
 2. Beloning van illegaal gedrag [14]: in Zederik wel een argument en in Reeuwijk in het geheel niet, overigens zonder dat het in Zederik van doorslaggevende betekenis is voor het beleidsbesluit.

De inhoudelijke verschillen beperken zich tot deze twee argumenten (7%).

- C. Verder betreffen de verschillen de feitelijke situatie, interpretatie en/of afweging (13%):
1. Complex van recreatiewoningen [01]: toepassing in Reeuwijk in strijd met het normatieve criterium en in Zederik niet.
 2. Omvang illegale bewoning [02]: toepassing in Reeuwijk in strijd met het normatieve criterium en in Zederik niet.
 3. Kwetsbaar/waardevol gebied [03]: toepassing in Reeuwijk wijkt af van feitelijke situatie en in Zederik in strijd met het normatieve criterium en
 4. Geen bedrijfsmatige exploitatie [04]: toepassing in Zederik in strijd met het normatieve criterium en in Reeuwijk niet.

TABEL

Argumenten	A		B		C	
	R	Z	R	Z	R	Z
01 Complex van recreatiewoningen	i	e			Snc	
02 Omvang illegale bewoning (per peildatum)					Snc	
03 Kwetsbaar/Waardevol gebied					Afs	Snc
04 Geen bedrijfsmatige exploitatie	i	e				Snc
05 Bouwbesluit						
06 Geen strijd wonen met milieuwetgeving						
07 Woningvoorraad						
08 Bebouwingscontour						
09 Strijd met bestemmingsplan						
10 Verstening/Verstedelijking landelijk gebied	e	i				
11 Vergunningvrij bouwen			✓	*		
12 Toeristische functie – verdringing van						
13 Recreatieve functie buitengebied						
14 Beloning illegaal gedrag			*	✓		
15 Ongeschiktheid buitengebied voor woonwijk						
16 Beroep op sociale voorzieningen						
17 Voorzieningsniveau – scholen, winkels						
18 Hogere lasten infrastructuur (wegen, riool)						
19 Inkomstenderving (verval forenzenbelasting)						
20 Ongerechtvaardigde verrijking						
21 Gelijkheidsbeginsel						
22 Hogere lasten afvalinzameling						
23 Handhavinglasten						
24 Volledig kostenverhaal						
25 Strijd met Europees Recht						
26 Woonnood						
27 Verpaupering/gettovorming door leegstand						
28 Schadeclaims						
29 Discriminatie (ten opzichte van gedoogden)						
30 Sociale en financiële ellende eigenaren						
%	10%		7%		13%	

Tabel 7: Verschillen beleidsargumentatie - handhaving

A	Kenbaarheid argumenten					
B	Inhoud					
C	Afwijking van feitelijke situatie (Afs) / Strijd met normatief criterium (Snc)					
R	Reeuwijk	e	expliciet	✓	Van toepassing / belang	
Z	Zederik	i	impliciet	*	Niet van toepassing / belang	

4.1.1.3. Politieke kleur

De politieke signatuur van het gemeentebestuur is in beide gemeenten –overwegend– rechts. De samenstelling van de raad vertoont op hoofdlijnen overeenkomsten. De fracties van het CDA (Reeuwijk 3; Zederik 5), SGP (Reeuwijk 3; Zederik 4³³) en de VVD (Reeuwijk 3; Zederik 2) vormen gezamenlijk de rechtse meerderheid. Met de fracties van de PvdA (Reeuwijk 1; Zederik 2) en D66 (Reeuwijk 1; Zederik 0) is de links georiënteerde politiek in de minderheid. De plaatselijke lijsten (Reeuwijk 2; Zederik 2) laten zich niet eenduidig positioneren op de schaal van de politieke kleur en zijn hier voor de bepaling van de kleur van het politieke palet gelijkmatig over de het rechtse en linkse speelveld verdeeld. Met een verhouding van 10 (77%) rechts en 3 (23%) links in Reeuwijk respectievelijk 12 (80%) rechts en 3 (20%) links in Zederik kleurt de gemeenteraad politiek rechts.

Binnen het Nederlandse politieke stelsel, van evenredige vertegenwoordiging en vrije verkiezingen (onder meer Van Deth en Vis, 2000, p. 121), geldt voor de beide coalitiecolleges onvermijdelijk een vergelijkbare structuur, met dien verstande dat de linkse politiek in de colleges amper is vertegenwoordigd; CDA (Reeuwijk 1; Zederik 2), SGP (elk 1) en VVD (elk 1) zijn de overheersende coalitiepartijen. Anders dan in Zederik is alleen in Reeuwijk ook de –links van het politieke spectrum te plaatsen– PvdA in B&W vertegenwoordigd, en wel in het ambt van burgemeester, een niet gekozen, maar door de Kroon benoemde bestuurder³⁴. Daarmee is de politieke kleur van de colleges nog ‘meer rechts’ dan in de raad; in Reeuwijk 3 (75%) rechts en 1 (25%) links onderscheidenlijk 4 rechts (100%) in Zederik³⁵.

4.1.2. Legalisatie

Van de drie onderzoeksgemeenten heeft alleen Warmond het principebesluit genomen om permanente bewoning te legaliseren. Dat de gemeente daarbij nog onder meer afhankelijk is van medewerking van provincie en rijk, kan voor de vergelijking van de beleidsargumentatie hier verder in het midden blijven.

Werd onder ‘handhaving’ de argumentatie van de beleidsbesluiten van Reeuwijk en Zederik met elkaar vergeleken, in deze paragraaf over legalisatie worden die beide gemeenten gezamenlijk tegenover Warmond gezet.

4.1.2.1. Overeenkomsten beleidsargumentatie

De analyse van de beleidsargumentatie wijst op een vijftal onderdelen overeenkomsten uit, en wel de volgende:

- A. Rekening gehouden met dezelfde argumenten.
- B. Rekening gehouden met dezelfde argumenten, expliciet.
- C. Rekening gehouden met dezelfde argumenten, impliciet.
- D. Afweging met gelijkkluidende standpunten.
- E. Geen rekening gehouden met dezelfde argumenten.

Hieronder worden de desbetreffende overeenkomsten nader gespecificeerd. Voor de duidelijkheid en de overzichtelijkheid wordt daarbij dezelfde nummering gehanteerd.

- A. Zowel in Reeuwijk/Zederik als in Warmond is bij de beleidsbeslissing van de 30 vermelde potentiële argumenten rekening gehouden met 10 dezelfde argumenten (33%):
 1. Complex van recreatiewoningen [01];
 2. Omvang illegale bewoning [02];
 3. Kwetsbaar/waardevol gebied [03];
 4. Geen bedrijfsmatige exploitatie [04];

³³ Beide gezamenlijk met de Christen Unie.

³⁴ Een voorstel tot wijziging van de Grondwet voor een gekozen burgemeester is zeer recent verworpen door de Eerste Kamer der Staten-Generaal. Minister De Graaf (D66), onder meer van Bestuurlijke Vernieuwing, heeft daar zijn politieke lot aan verbonden door af te treden, met een kabinetscrisis tot gevolg. Een dreigende val van het Kabinet Balkenende II is intussen bezworen met de benoeming van Pechtold, tot dan burgemeester van Wageningen, tot opvolger van De Graaf en de instemming door het D66-congres met het zogenaamde Paas-akkoord.

³⁵ Verwezen wordt naar Tabel 5: Politieke samenstelling gemeenteraden en colleges van burgemeester en wethouders op pagina 1.

5. Bebouwingscontour [08];
6. Strijd met bestemmingsplan [09];
7. Verstening/verstedelijking landelijk gebied [10];
8. Verdringing toeristische functie [12];
9. Hogere lasten infrastructuur [18] en
10. Handhavingslasten [23].

Van de 10 identieke argumenten zijn er 3 expliciet (10%) overwogen en 3 impliciet (10%).

B. Expliciet, de argumenten:

1. Omvang illegale bewoning [02];
2. Kwetsbaar/waardevol gebied [03] en
3. Handhavingslasten [23].

C. Impliciet, de argumenten:

1. Bebouwingscontour [08];
2. Strijd met bestemmingsplan [09] en
3. Verdringing toeristische functie [12].

D. De afweging van de gemeenschappelijk toegepaste argumenten leidt bij 6 argumenten (20%) tot gelijklopende standpunten:

1. Bebouwingscontour [08];
2. Strijd met bestemmingsplan [09];
3. Verstening/verstedelijking landelijk gebied [10];
4. Verdringing toeristische functie [12];
5. Hogere lasten infrastructuur [18] en
6. Handhavingslasten [23].

E. Met 18 dezelfde argumenten (60%) werd in het geheel geen rekening gehouden:

1. Bouwbesluit [05];
2. Milieuwetgeving [06];
3. Woningvoorraad [07];
4. Recreatieve functie buitengebied [13];
5. Ongeschiktheid buitengebied woonwijk [15];
6. Beroep op sociale voorzieningen [16];
7. Voorzieningenniveau – scholen, winkels [17];
8. Inkomstenderving/verval forensenbelasting [19];
9. Ongerechtvaardigde verrijking [20];
10. Gelijkheidsbeginsel [21];
11. Hogere lasten afvalinzameling [22];
12. Volledig kostenverhaal [24];
13. Strijd met Europees recht [25];
14. Woonnood [26];
15. Verpaupering/gettovorming door leegstand [27];
16. Schadeclaims [28];
17. Discriminatie [29] en
18. Sociale/financiële ellende eigenaar [30].

TABEL

Argumenten	A	B	C	D	E
01 Complex van recreatiewoningen	✓				
02 Omvang illegale bewoning (per peildatum)	✓	✓			
03 Kwetsbaar/Waardevol gebied	✓	✓			
04 Geen bedrijfsmatige exploitatie	✓				
05 Bouwbesluit					✓
06 Geen strijd wonen met milieuwetgeving					✓
07 Woningvoorraad					✓
08 Bebouwingscontour	✓		✓	✓	
09 Strijd met bestemmingsplan	✓		✓	✓	
10 Verstening/Verstedelijking landelijk gebied	✓			✓	
11 Vergunningvrij bouwen					
12 Toeristische functie – verdringing van	✓		✓	✓	
13 Recreatieve functie buitengebied					✓
14 Beloning illegaal gedrag					✓
15 Ongeschiktheid buitengebied voor woonwijk					✓
16 Beroep op sociale voorzieningen					✓
17 Voorzieningsniveau – scholen, winkels					✓
18 Hogere lasten infrastructuur (wegen, riool)	✓			✓	
19 Inkomstenderving (verval forenzenbelasting)					✓
20 Ongerechtvaardigde verrijking					✓
21 Gelijkheidsbeginsel					✓
22 Hogere lasten afvalinzameling					✓
23 Handhavinglasten	✓	✓		✓	
24 Volledig kostenverhaal					✓
25 Strijd met Europees Recht					✓
26 Woonnood					✓
27 Verpaupering/gettovorming door leegstand					✓
28 Schadeclaims					✓
29 Discriminatie (ten opzichte van gedoogden)					✓
30 Sociale en financiële ellende eigenaren					✓
%	33%	10%	10%	20%	60%

Tabel 8: Overeenkomsten beleidsargumentatie - legalisatie

- A Rekening gehouden met dezelfde argumenten
 B A – Expliciet
 C A – Impliciet
 D Afweging met gelijklopende standpunten
 E Geen rekening gehouden met dezelfde argumenten
 ✓ Van toepassing

4.1.2.2. Verschillen beleidsargumentatie

De analyse van de beleidsargumentatie wijst op een drietal onderdelen verschillen uit:

- A. Kenbaarheid van argumenten: expliciet tegenover impliciet.
 B. Inhoudelijke verschillen.
 C. Afwijking van feitelijke situatie / Strijd met normatief criterium.

Hieronder worden de desbetreffende verschillen nader gespecificeerd.

- A. Ten aanzien van de kenbaarheid van de argumentatie moet bij 4 argumenten (13%) een verschil worden geconstateerd in de expliciet en impliciet:
1. Complex van recreatiewoningen [01]: expliciet door Zederik en Warmond, impliciet door Reeuwijk.
 2. Geen bedrijfsmatige exploitatie [04]: impliciet door Reeuwijk en Warmond, expliciet door Zederik.
 3. Verstening/verstedelijking landelijk gebied [10]: expliciet door Reeuwijk, impliciet door Warmond en Zederik.
 4. Hogere lasten infrastructuur [18]: impliciet door Reeuwijk en Warmond, expliciet door Zederik.

- B. Inhoudelijk zijn er zelfs helemaal geen andere verschillen met Warmond dan tussen Reeuwijk enerzijds en Zederik anderzijds al het geval was:
1. Vergunningvrij bouwen [11]: dit voor Reeuwijk relevante argument is behalve voor Zederik ook in Warmond niet van belang.
 2. Beloning van illegaal gedrag [14]: dit argument is, omgekeerd aan volgnummer 1, in Zederik wel overwogen en in zowel Reeuwijk als Warmond in het geheel niet.
- C. Voor het overige hebben de verschillen betrekking op de feitelijke situatie, interpretatie en/of afweging (20%):
1. Complex van recreatiewoningen [01].
 2. Omvang illegale bewoning [02]: alleen in Reeuwijk positief.
 3. Kwetsbaar/waardevol gebied [03]: ook alleen in Reeuwijk positief.
 4. Geen bedrijfsmatige exploitatie [04]: alleen in Zederik positief.
 5. Vergunningvrij bouwen [11]: alleen positief in Reeuwijk en in Warmond/Zederik niet van toepassing.
 6. Beloning illegaal gedrag [14]: alleen in Zederik positief en in Reeuwijk/Warmond niet van toepassing.

De vergelijking tussen Reeuwijk/Zederik (als handhavingsgemeenten) enerzijds en Warmond (als legalisatiegemeente) anderzijds naar verschillen laat zich lastig in een tabel weergeven. Mede omdat die door de tekst en de structuur daarvan al voldoende tot uitdrukking komen wordt er vanwege de praktische bezwaren van afgezien de verschillen hier in een tabel te presenteren.

4.1.2.3. Politieke kleur

Is de politieke kleur van de gemeentebesturen in Reeuwijk en Zederik vergelijkbaar rechts; gezamenlijk voor de raad 23 zetels (82,1%) rechts tegenover 5 zetels (17,9%) links respectievelijk voor B&W 7 (87,5%) en 1 (12,5%), in Warmond kleurt het gemeentebestuur politiek links; in de raad 6 zetels (55%) voor links om 5 (45%) voor rechts onderscheidenlijk 2 (67%) links op 1 (33%) rechts in B&W. Beide plaatselijke lijsten in Warmond zijn progressief links gericht.

4.2. Argumentatievorm en -structuur

Hiervoor zijn de overeenkomsten en verschillen in de beleidsargumentatie in de onderzoeksgemeenten systematisch geïnventariseerd. Onderwerp van deze paragraaf zijn vorm en structuur van de beleidsargumentatie, waarbij 2 perspectieven worden onderscheiden (paragraaf 4.2.1.), gevisualiseerd met behulp van argumentatieschema's. Na een korte beschouwing inzake een Toulmin-analyse (paragraaf 4.2.2.) wordt ter zake van de onderzochte beleidsproblematiek bij wijze van voorbeeld afgesloten met de uitwerking van één fictief argumentatieschema (paragraaf 4.2.3.).

4.2.1. Twee perspectieven

Vastgesteld is dat, ondanks de inhoudelijk verschillende beleidsbesluiten (handhaving in Reeuwijk en Zederik versus legalisatie in Warmond), de beleidsargumentatie vrijwel identiek is. Van de 30 potentiële argumenten is in de onderzoeksgemeenten bij het beleidsbesluit rekening gehouden met 10 –dezelfde– argumenten. Alleen ten aanzien van vergunningvrij bouwen [11 – in Reeuwijk] en beloning van illegaal gedrag [14 – in Zederik] is een verschil geconstateerd. Zowel de handavingsbesluiten als het legalisatiebesluit worden dus ondersteund door meerdere argumenten. Om de argumentatievorm en –structuur te bepalen is het de vraag of elk enkelvoudig argument afzonderlijk of dat alleen enige combinatie van twee of meer argumenten als voldoende rechtvaardiging en verdediging van het standpunt kan dienen? Hiervoor worden een normatief (paragraaf 4.2.1.1.) en een feitelijk perspectief (paragraaf 4.2.1.2.) onderscheiden.

4.2.1.1. Normatief perspectief

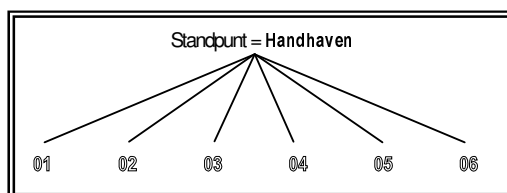
De argumenten complex van woningen [01], omvang illegale bewoning [02], kwetsbaar/waardevol gebied [03], geen bedrijfsmatige exploitatie [04], Bouwbesluit [05] en geen strijd wonen met milieuwetgeving [06] moeten als (beleids-)norm worden aangemerkt. Hierop kan de logische alsdan-structuur worden toegepast.

Als, bij wijze van concreet voorbeeld, sprake is van een kwetsbaar/gevoelig gebied [03] dan mag permanente bewoning van recreatiewoningen niet worden gelegaliseerd. Wanneer nu vast komt te staan, dat sprake is van een kwetsbaar/gevoelig gebied dan volgt het standpunt handhaving daar –naar structuur logisch– uit.

Handhaving

Waar het gaat om handhaving moeten de normatieve criteria bij strikte toepassing als meervoudige argumentatie beschouwd worden. Het standpunt handhaving wordt ondersteund door ten minste 2 verschillende enkelvoudige argumentaties, die op zich los van elkaar staan. Als aan één van de 6 criteria niet is voldaan dan mag formeel genomen niet tot legalisatie worden besloten. Elk argument op zich kan daarmee, los van elkaar, voldoende –en hier tevens noodzakelijk– zijn om tot handhaven te moeten besluiten.

Gevisualiseerd met een argumentatieschema levert dat het volgende beeld op:



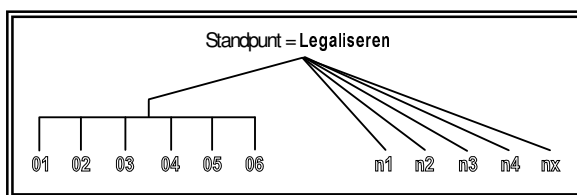
Schema 12: Vorm/Structuur argumentatie handhavingbesluit – normatief (meervoudig)

Legalisatie

Tot legalisatie mag uitsluitend worden besloten, indien en voor zover aan de 6 criteria is voldaan. Dat mag, het hoeft niet. Elk gemeentebestuur voor zich heeft de beleidsvrijheid om in aanvulling op de rijkscriteria op grond van zelfstandige argumenten beslissen toch niet te legaliseren, maar te handhaven.

Dit laat onverlet dat het standpunt legalisatie vanuit het rijksbeleid alleen wordt gerechtvaardigd door een combinatie van de 6 criteria. Daarmee is de vorm en structuur van een legalisatiebesluit samengesteld van aard. Deze samenstelling is nevenschikkend, omdat de enkelvoudige argumentaties alleen in combinatie met elkaar als afdoende verdediging van het standpunt handhaving kunnen gelden, zonder dat het ene argument een ondersteuning vormt voor de andere.

Gevisualiseerd met een argumentatieschema geeft dat het volgende resultaat:



Schema 13: Vorm/Structuur argumentatie legalisatiebesluit – normatief (samengesteld, nevenschikkend)

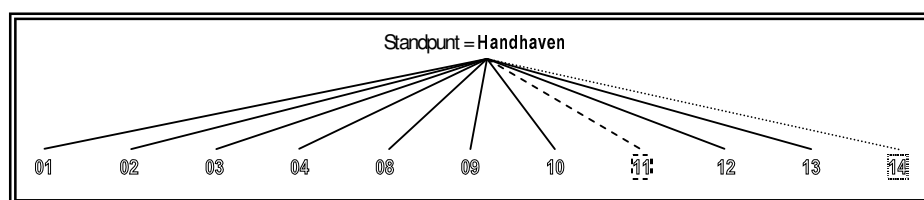
4.2.1.2. Feitelijk perspectief

Strikte toepassing van de normatieve criteria, met behulp van de logische redeneervorm, leidt tot bestuurlijk ongewenste gevolgen, zo is hiervoor vastgesteld. De gemeentebesturen willen permanente bewoning bij voorkeur toestaan in plaats van handhaven. De voorkeur gaat uit naar een recreatiebestemming, waarbij ook wonen gewoon is toegestaan. Het stelsel van de ruimtelijke orde-

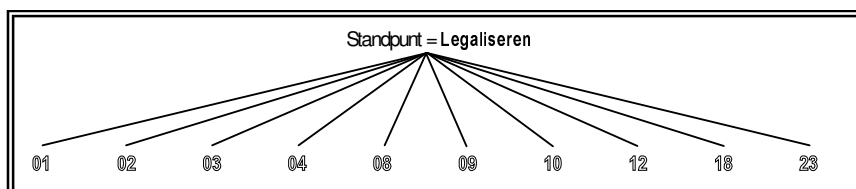
ning, met inbegrip van de beleidsmatige kaders, staat dat doel op dit moment echter nog in de weg. Daarom zien de gemeenten op dit moment –formeel– geen andere keuze dan handhaven.

In de bestuurspraktijk volgt het handhavingsbesluit dus niet uit de strikte toepassing van de normatieve criteria. Om tot het gewenste doel te komen worden de normatieve criteria in afwijking van de feitelijke situatie geïnterpreteerd of gewoon genegeerd. Op grond van overwegend gelijke criteria zou immers ook tot legalisatie besloten kunnen worden, zoals in Warmond is gebeurd. In tegenstelling tot Reeuwijk en Zederik zijn dààr de handhavingslasten van doorslaggevende betekenis geweest voor het beleidsbesluit.

Dat de normatieve criteria in de bestuurspraktijk niet strikt worden toegepast maakt voor de vorm en structuur van de argumentatie van de handhavingsbesluiten geen verschil. Omdat zowel het standpunt handhaving als het standpunt legalisatie formeel ondersteund wordt door ten minste 2 verschillende onafhankelijke enkelvoudige argumentaties, die zelfstandig voldoende zijn om het beleidsbesluit te rechtvaardigen, is in beide gevallen sprake van meervoudige argumentatie³⁶. Gevisualiseerd in argumentatieschema's leidt dat tot de volgende illustraties:



Schema 14: Vorm en structuur argumentatie handhavingsbesluit – feitelijk perspectief



Schema 15: Vorm en structuur argumentatie legalisatiebesluit – feitelijk perspectief

4.2.2. Toulmin-analyse

Hiervoor is vastgesteld dat de beleidsargumentatie in de onderzoeksgemeenten in aanzienlijke mate vergelijkbaar is, behoudens slechts 2 verschillen tussen Reeuwijk (vergunningvrij bouwen – 11) en Zederik (beloning illegaal gedrag – 14). Ondanks dit verschil is zowel in Reeuwijk als in Zederik een handhavingsbesluit genomen. En ondanks de overige overeenkomsten is in Warmond besloten te legaliseren. In dat verband is van de beleidsargumentatie voor de beleidsbesluiten de meervoudige vorm vastgesteld, met uitzondering van de samengestelde nevenschikking voor een normatief legalisatiebesluit.

Schematische uitwerking van de beleidsargumentatie in de onderzoeksgemeenten in de vorm van een Toulmin-analyse zal per afzonderlijk argument uiteraard detailverschillen laten zien. Die verschillen hebben zeker te maken met de status van het gegeven, soms een norm (zoals dat bij de rijks- [01 tot en met 06] en provinciale criteria [07 en 08] het geval is), vaak een mening (zoals dat eigenlijk voor alle andere argumenten dan de rijks- en provinciale criteria [09 tot en met 30] het geval is) en zelden een feit. Het verband tussen de gegevens en de conclusie wordt haast stelselmatig gerechtvaardigd met –verwijzing naar– wettelijke normen en/of hoger overheidsbeleid. Aan de ene kant dient de staatsinrichting daarbij zonodig ter nadere ondersteuning, terwijl

³⁶ Of en in hoeverre de toegepaste beleidsargumenten op zichzelf dan wel in onderlinge combinatie een handhavingsbesluit maatschappelijk rechtvaardigen komt in paragraaf 5.5.2. aan de orde.

aan de andere kant de relativiteit van de norm casu quo het beleid als voorbehoud worden aangevoerd. Regels en beleid kunnen worden veranderd.

In Toulmin-termen is sprake van een samengestelde, onafhankelijke argumentatie. Redeneringen met twee of meer gegevens leiden zelfstandig tot dezelfde conclusie (Schellens & Verhoeven, 1997, pp. 37-38).

4.2.3. Argumentatieschema; een voorbeeld

In paragraaf 2.5.3. kwam aan de orde dat aan de hand van een systematische analyse in het kader van de kritische discussie argumentatieschema's kunnen worden geïdentificeerd. Een argumentatieschema legt op een specifieke manier een verband tussen het argument dat ter rechtvaardiging van een standpunt wordt aangevoerd en het verdedigde standpunt, waarbij het verzwegen argument de aard van dat verband aangeeft.

Argumentatie van beleid dient, zoals hiervoor in paragraaf 2.5.1. reeds werd vastgesteld, veelal niet zozeer ter overtuiging, maar strekt doorgaans meer ter informatie. Nadere onderbouwingen om standpunten bij tegenspraak aannemelijker te maken ontbreken als regel, laat staan dat premissen kenbaar zijn. Evenmin is sprake van zuiver formeel logische redeneringen. Deze omstandigheden maken het onmogelijk de beleidsargumentatie ten behoeve van een analyse eenduidig te reconstrueren. In plaats daarvan is het gissen naar de werkelijke verborgen premissen achter de beleidsmotiveringen.

Het gaat het bestek van deze scriptie te buiten nog allerlei verschillende argumentatieschema's uit te werken. Daarom volgt hier bij wijze van voorbeeld ter zake van het onderzochte beleidsprobleem slechts één potentieel argumentatieschema. Potentieel, omdat de werkelijke premissen niet met zekerheid zijn vast te stellen, althans niet op basis van de resultaten van het onderzoek, waarbij vanuit het idee van doelredeneren het accent is gelegd op de veronderstelde relatie met de politieke kleur van het beslissingsbevoegde gezag.

Uitwerking van het handhavingsbesluit in een argumentatieschema is voor het overige een volstrekt willekeurige keuze.

Verboden permanente bewoning van recreatiewoningen moet worden gehandhaafd [A].

Zodanig gebruik is immers in strijd met het bestemmingsplan [B]. Het bestemmingsplan houdt rechtsregels in [B-1]. Het bestemmingsplan is op democratische wijze vastgesteld [B-2]. Iedereen heeft zich aan democratische gelegitimeerde rechtsregels te houden [B-3]. Tegen overtreding van rechtsregels moet –handhavend– worden opgetreden [B-4].

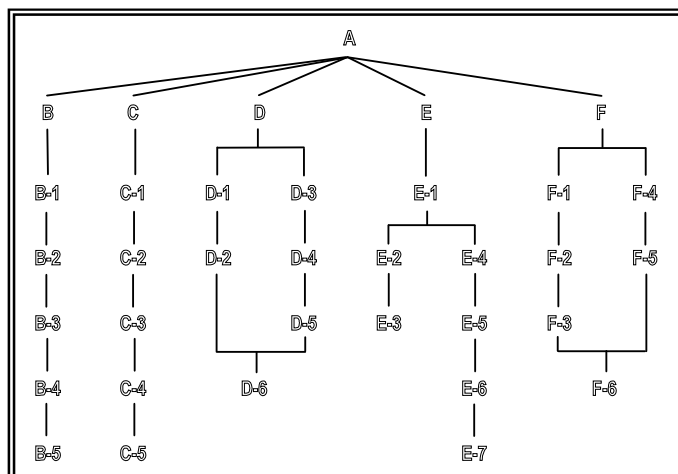
Niet handhaven van normovertredingen leidt tot normvervaging [C]. Normvervaging leidt tot verstoring van de maatschappij, en dat is ongewenst [C-1]. Er moet maatschappelijke orde zijn om samen te kunnen leven [C-2]. Maatschappelijke orde wordt mede bevorderd door een goede ruimtelijke ordening [C-3]. Een goede ruimtelijke ordening is zeker in een dicht bevolkt land des te meer van belang [C-4]. Planologisch beleid dient daarom strikt te worden gehandhaafd [C-5].

Het buitengebied is niet geschikt als woonwijk [D]. Het landelijke gebied is primair bestemd voor agrarische functies [D-1]. Vanwege hinderaspecten moeten agrarische functies en woonfuncties ruimtelijk van elkaar gescheiden worden [D-2]. Agrarische functies kunnen in het buitengebied wel prima gecombineerd worden met recreatieve doeleinden, voor ruimte, rust en ontspanning in het 'groen' [D-3]. Ten behoeve van recreatieve doeleinden moet het buitengebied voor iedereen toegankelijk zijn [D-4]. Permanente bewoning van recreatiewoningen –gebruik door steeds dezelfde (beperkte groep van) personen– verhindert een zodanige algemene toegankelijkheid [D-5]. Permanente bewoning van recreatiewoningen is daarom ongewenst [D-6].

Niet optreden tegen permanente bewoning van recreatiewoningen doet afbreuk aan de ruimtelijke kwaliteiten van een gebied (zoals die niet voor niets in het bestemmingsplan zijn vastgelegd) [E]. Permanente bewoning van recreatiewoningen leidt tot verdringing van de recreatieve functie [E-1]. Verdringing van de recreatieve functie in het buitengebied schept nieuwe vraag naar de bouw van nieuwe recreatiewoningen [E-2]. Verdringing van de recreatieve functie in het buitengebied is ongewenst [E-3]. Wanneer permanente bewoning van recreatiewoningen met een

woonbestemming wordt toegestaan mogen vergunningvrije bouwwerken zonder meer worden opgericht [E-4]. Toename van (woon-)bebouwingen in het buitengebied is ongewenst [E-5]. Permanente bewoning leidt daarmee tot –verdere– verstedelijking van het landelijke gebied [E-6]. Verdere verstedelijking van het landelijke gebied is ongewenst [E-7].

Legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen belooft illegaal gedrag [F]. Belonen van illegaal gedrag stimuleert illegaal gedrag [F-1]. Toename van illegaal gedrag tast de maatschappelijke orde aan [F-2]. Aantasting van de maatschappelijke orde is niet in het belang van de continuïteit en stabiliteit van de samenleving [F-3]. Toestaan van permanente bewoning leidt tevens tot ongerechtvaardigde verrijking [F-4]. Ongerechtvaardigde verrijking zet aan tot verder illegaal gedrag [F-5]. Belonen en bevorderen van illegaal gedrag is daarom maatschappelijk ongewenst [F-6].



Schema 16: Argumentatieschema; een voorbeeld³⁷

4.3. Samenvattende tabel

Deze paragraaf combineert de onderzoeksresultaten uit hoofdstuk 3 en de bevindingen volgens de argumentatieve beleidsanalyse in dit hoofdstuk in een samenvattende tabel. Per gemeente worden 2 kolommen onderscheiden. De 1^e kolom geeft aan welke argumenten al dan niet zijn overwogen, en op welke wijze; expliciet of impliciet. De 2e kolom geeft het gemeentelijke standpunt weer.

Een gemeentelijk standpunt wordt niet altijd gedragen door casu quo stemt niet per definitie overeen met de feitelijke situatie. Een afwijking tussen een gemeentelijk standpunt en de feitelijke situatie wordt in de tabel aangegeven door middel van lichtgrijze arcering.

Ook kan er discrepantie bestaan tussen het gemeentelijke standpunt en een normatief criterium. Is de feitelijke constatering van bijvoorbeeld kwetsbaar/waardevol gebied correct dan zou de gemeente volgens de beleidsregels van de minister niet tot legalisatie mogen besluiten. Deze vaststelling verhindert gemeenten, zoals hiervoor is gebleken, echter niet om zich daar om al dan niet moverende redenen niet aan te houden. Een zodanig verschil met een normatief criterium wordt aangegeven door middel van donkergrijze arcering.

³⁷ De letter A geeft het standpunt weer, terwijl alle overige letters dienen om het standpunt 'handhaving' te rechtvaardigen.

TABEL

Argumenten	Gemeenten					
	Reeuwijk		Warmond		Zederik	
01 Complex van recreatiewoningen ①	☑	-	✓	+	✓	+
02 Omvang illegale bewoning (per peildatum) ①	✓	-	✓	+	✓	+
03 Kwetsbaar/Waardevol gebied ①	✓	-	✓	-	✓	+
04 Geen bedrijfsmatige exploitatie ①	☑	+	☑	+	✓	-
05 Bouwbesluit ①		•		•		•
06 Geen strijd wonen met milieuwetgeving ①		•		•		•
07 Woningvoorraad ②		•		•		•
08 Bebouwingscontour ②	☑	-	☑	-	☑	-
09 Strijd met bestemmingsplan ③ ④	☑	+	☑	+	☑	+
10 Verstening/Verstedelijking landelijk gebied ③ ④	✓	-/+	☑	-	☑	-
11 Vergunningvrij bouwen ③	✓	+				
12 Toeristische functie – verdringing van ③ ④	☑	-	☑	-	☑	-
13 Recreative functie buitengebied ③ ④					✓	-/+
14 Beloning illegaal gedrag ③ ④						
15 Ongeschiktheid buitengebied voor woonwijk ③ ④						
16 Beroep op sociale voorzieningen ③						
17 Voorzieningsniveau – scholen, winkels ③						
18 Hogere lasten infrastructuur (wegen, riool) ③	☑	-	☑	-	✓	-
19 Inkomstenderving (verval forenzenbelasting) ③						
20 Ongerechtvaardigde verrijking ③						
21 Gelijkheidsbeginsel ③						
22 Hogere lasten afvalinzameling ③						
23 Handhavingslasten ③	✓	+	✓	+	✓	+
24 Volledig kostenverhaal ③						
25 Strijd met Europees Recht ④						
26 Woonnood ④						
27 Verpaupering/gettovorming door leegstand ④						
28 Schadeclaims ④						
29 Discriminatie (ten opzichte van gedoogden) ④						
30 Sociale en financiële ellende eigenaren ④						

Tabel 9: Argumenten

- ① Ministerie van VROM
 ② Provincie (Zuid-Holland)
 ③ Gemeenten
 ④ Permanente bewoners (Vereniging Vrij Wonen)

- ✓ Wel – Expliciet / + Positief
 ☑ Wel – Impliciet / - Negatief
 (leeg) Niet van toepassing
 • Zonder meer voor waar aangenomen
 Afwijking van feitelijke situatie
 Strijd met normatief criterium

De conclusies uit dit scriptie-onderzoek komen aan bod in het volgende hoofdstuk, met daarin ook enkele aanbevelingen.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

In dit hoofdstuk worden de onderzoeksvragen beantwoord met samenvattende conclusies uit de voorgaande hoofdstukken. Eerst wordt het beleidsprobleem behandeld (paragraaf 5.1.). Vervolgens passeren de oplossingen (paragraaf 5.2.), de argumentatie (paragraaf 5.3.) en de informatie (paragraaf 5.4.) ter zake van de beleidsproblematiek de revue. Conclusies over de deugdelijkheid van de beleidsargumentatie in termen van logische geldigheid, maatschappelijke aanvaardbaarheid, drogredenen en de aard van de beleidsredenering (paragraaf 5.5.) gaan vooraf aan de betekenis van de politieke kleur van bestuursorganen bij de beleidsbesluiten (paragraaf 5.6.).

5.1. Het beleidsprobleem

Gemeenten merken permanente bewoning van recreatiewoningen in strijd met geldende regels aan als een beleidsprobleem. Het is in het belang van een goede ruimtelijke ordening³⁸ verboden. Handhaving is een (kern-) taak van het openbaar bestuur. Tegen overtreding van rechtsregels moet nou eenmaal worden opgetreden. Het openbaar bestuur heeft een beginselplicht tot handhaving.

Voor zover de gemeente het bewoningsverbod in de praktijk probeert te handhaven, gaat het veelal om incidentele zaken, waarvan de actieve handhaving met name wordt gebaseerd op de juridische beginselplicht. De verbodsratio doet daarbij niet –meer– ter zake. Van harte gaan dergelijke handhavingsacties niet.

Voor zover er al gehandhaafd wordt³⁹, lijken gemeenten dat in het geval van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen, meer voor de vorm te doen dan dat er daadwerkelijk opgetreden wordt. Ook halen niet alle handhavingsprocedures de –juridische– eindstreep⁴⁰. En in die gevallen waarin dat wel gebeurt, krijgt een zodanige actie geen feitelijk vervolg, en blijft de verboden bewoning de facto gewoon in stand⁴¹.

Gemeenten merken verboden permanente bewoning van recreatiewoningen aan als een probleem, in termen van een moeizaam, tijd- en kostenrovend handhavingsbeleid, dat nauwelijks in enig ander maatschappelijk nuttig rendement resulteert anders dan handhaving van rechtsregels als een doel op zich. Deze probleemdefinitie is niet ruimtelijk, maar financieel van aard. Ruimtelijke overwegingen in het algemeen en de ratio van het verbod meer in het bijzonder maken geen daar deel van uit, terwijl dat toch juist de grondslag van het verbod vormt.

5.2. Oplossingen beleidsprobleem

De conclusies inzake de oplossing(en) van het beleidsprobleem worden opgesplitst naar de inhoud van de beleidsbesluiten (paragraaf 5.2.1.) en het proces daarvan (paragraaf 5.2.2.).

5.2.1. Inhoud beleidsbesluit

Uit het onderzoek komt naar voren dat twee van de drie onderzoeksgemeenten het beleidsprobleem formeel oplossen door te –blijven dan wel gaan– handhaven. Eén gemeente heeft besloten tot legalisatie, ook al wordt dat besluit niet gerechtvaardigd door de beleidskaders, zoals die door het rijk en de provincie gesteld zijn, met name inzake kwetsbare/waardevolle gebieden.

Het gaat in belangrijke mate slechts om uiterlijke schijn. Beide ‘handhavingsgemeenten’ hebben feitelijk heel andere intenties. Legalisatie heeft de reële voorkeur. Vanwege de beleidskaders van rijk en provincie wordt dat nu onhaalbaar geacht. Ondanks strijdigheid met rijks- en provinciaal

³⁸ Wat dat precies is kan hier in het midden blijven.

³⁹ In Zederik zijn de afgelopen 2 jaar geen handhavingszaken opgepakt.

⁴⁰ De 2 handhavingszaken, die de laatste 2 jaar in Warmond zijn opgepakt, dreigen door de bestuursrechter te worden vernietigd.

⁴¹ Dat is het lot geworden voor de 3 handhavingszaken in Reeuwijk gedurende de voorbije 2 jaren.

beleid doet Warmond vanwege de handhavingslasten een poging tot legalisatie. Ook al lijkt die beslissing weinig kans van slagen te maken, daarmee is in elk geval een signaal afgegeven. Wanneer legalisatie niet kan, blijft er bij een keuze uit legalisatie of handhaven strikt genomen slechts één optie over, handhaven. De consequenties daarvan worden door de daaraan verbonden lasten niet slechts onhaalbaar geacht, maar worden bovendien in het geheel niet wenselijk gevonden. Dat hebben de verschillende besluiten in elk geval met elkaar gemeen. Om deze ongewenste gevolgen te voorkomen zal naar een alternatieve constructie moeten worden gezocht.

Gemeenten willen de verboden permanente bewoning van recreatiewoningen graag toestaan, op welke wijze dan ook. Bij dat streven vinden zij de provincie en de rijksoverheid op hun pad. De provincie –in dit onderzoek meer concreet Zuid-Holland– overwegend in verband met gevoelige gebieden, bebouwingscontouren en woningaantallen. De rijksoverheid ook vanwege natuurbeleid en recreatiedruk.

Door deze barrières van hogere overheden voelen gemeenten zich verplicht te gaan handhaven. Naar aanleiding van de fundamentele keuze, waartoe gemeenten door minister Dekker zijn uitgenodigd, is handhaving –in elk geval in Zuid-Holland– ook het meest voorkomende beleidsbesluit⁴², al dan niet voorlopig.

Van plan ook echt te gaan handhaven zijn gemeenten echter niet. Dat kost immers nog steeds veel capaciteit en geld, en door juridische beperkingen kunnen niet alle gevallen van verboden permanente bewoning ook zonder meer worden aangepakt en de bewijslast is moeilijk. Onder deze omstandigheden levert handhaving naar het oordeel van gemeenten naar verhouding tot de inspanningen geen maatschappelijk nuttig effect op. Daarmee is de kring weer rond.

In zoverre kan worden gesteld dat gemeenten het probleem van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen oplossen door het te laten voortbestaan. Dat probleem *is* eigenlijk geen probleem. Het probleem wordt anders gedefinieerd en er is geen probleem meer. Deze vaststelling sluit aan bij de notie van problemen als constructies van de sociale werkelijkheid (Schneider & Ingram, 1997, p. 102). Een probleem is pas een probleem als er een probleem van wordt gemaakt. Waar een wil is, is een probleem, Waar een wil is, is een weg. Waar een wil is, is een probleem weg.

Door het in essentie ruimtelijke probleem in termen van handhavingslasten te definiëren is het ruimtelijke probleem opgelost. De verboden permanente bewoning is er nog wel, maar er wordt geen probleem –meer– van gemaakt. Het beleidsprobleem is aan de binnenkant om die reden minder controversieel dan het aan de buitenkant lijkt. Daarmee draagt het beleid een hoog symbolisch gehalte (Majone, 1989, p. 24).

Het nieuwe probleem is dat de norm niet mag worden aangepast, door in plaats van het verbod in het vervolg permanente bewoning toe te staan, zolang de stelsel- en beleidsmatige beperkingen niet zijn geslecht. In afwachting daarvan vinden meerdere partijen het wel best zo, de gemeente, de permanente bewoners en de recreanten. Handhaven van het verbod van permanente bewoning kost teveel tijd, moeite en geld –mede vanwege de bewijsvoering– en dat offer staat in geen verhouding tot de effectiviteit en het maatschappelijk nut van alle inspanningen tot handhaving.

5.2.2. Proces beleidsbesluit

Openbaarheid, openheid, transparantie, zorgvuldigheid, eerlijkheid en een deugdelijke motivering van beleid en besluiten, vatbaar voor tegenspraak en kritiek, zijn slechts enkele van de vele eisen, die aan het openbaar bestuur worden gesteld.

De openbaarheid van het proces kon niet geconstateerd worden. Uit het onderzoek is niets gebleken van zelfs maar vage aanwijzingen daarvoor. Met uitzondering van één enkele publicatie van het genomen besluit is voor het overige geen enkele poging gedaan of moeite genomen om te komen tot een openbare voorbereidingsprocedure. Daaruit volgt automatisch dat ook van interactieve beleidsvorming geen sprake is (geweest).

⁴² Bijlage 1, bij VROM/Eindrapport inzake onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, januari 2005, pp. 27-30.

Uit deze bescheiden betrokkenheid vanuit de totale beleidsomgeving blijkt niets van integraal beleid of van interactief openbaar bestuur. In plaats van het concept van de netwerksturing (Kickert, Klijn en Koppenjan, 1999, p. 14) heerst er nog steeds een sterke traditionele visie op overheidssturing; de overheid als de behartiger van het algemeen belang, verheven boven alle andere partijen.

Een vermoedelijke verklaring luidt dat permanente bewoning door alle overige betrokken actoren klaarblijkelijk niet als een beleidsprobleem wordt ervaren, zo zou uit hun passiviteit afgeleid kunnen worden. Vaststelling van de (on-)juistheid van deze aanname vergt aanvullend onderzoek.

Het openbaar bestuur zou er goed aan doen de beleidsomgeving actiever bij de beleidsvorming te betrekken. In plaats van mijden moet zij de discussie met het beleidsveld vooral aangaan. Dat komt de kwaliteit van het beleid ten goede, ook voor wat betreft de argumentatie.

5.3. Argumentaties gekozen beleidsoplossingen

De conclusies inzake de beleidsargumentatie voor de oplossing(en) van het beleidsprobleem worden opgesplitst naar de inhoud van de beleidsbesluiten, handhaving (paragraaf 5.2.1.) en legalisatie (paragraaf 5.2.2). Afzonderlijke aandacht gaat uit naar domeinconflicten (paragraaf 5.3.3.) en de vorm en structuur van de beleidsargumentatie (paragraaf 5.3.4.).

5.3.1. Handhaving: Reeuwijk versus Zederik

Ten aanzien van de argumentatie van de handhavingsbesluiten zijn er meer overeenkomsten dan verschillen. De identieke inhoud van het beleidsbesluit is daarmee nog niet verklaard. Het is minstgenomen opmerkelijk dat ondanks 2 van de 3 expliciete gemeenschappelijke argumenten toch tot handhaving is besloten. Beide gemeenten hebben immers aangegeven dat de ligging van de parken in kwetsbaar/waardevol gebied [03] voor hen nog geen reden is om op voorhand van handhaving af te zien, daar waar de minister in dat geval geen ruimte voor legalisatie laat. Met de handhavingslasten [23] pleiten de gemeenten juist tégen handhaving. Toch is besloten te handhaven.

Zoals hiervoor al aan de orde kwam is handhaving echter geen keuze uit vrije wil. De actuele onmogelijkheid van een recreatieve bestemming met de functie woondoeleinden heeft de gemeenten vooralsnog genoopt tot handhaving te besluiten. Vanwege de ongewenste gevolgen daarvan hebben de gemeenten het vaste voornemen het handhavingsbesluit echter niet uit te voeren. En daarmee is de cirkel rond. Onderwijl blijven gemeenten heimelijk de ultieme wens koesteren dat permanente bewoning op de parken eens zal mogen, bij voorkeur met een recreatieve bestemming, om verdere toename van de bebouwing in elk geval te voorkomen⁴³.

5.3.2. Legalisatie: Reeuwijk/Zederik <> Warmond

Zowel de overeenkomsten als verschillen in de beleidsargumentatie tussen Reeuwijk/Zederik enerzijds en Warmond anderzijds zijn vrijwel identiek. In beide gevallen is met dezelfde –10– argumenten wel rekening gehouden en met dezelfde –18– argumenten niet. Vergunningvrij bouwen [11] blijft alleen voor Reeuwijk van belang, terwijl beloning van illegaal gedrag [14] nog steeds uitsluitend in Zederik punt van overweging is geweest bij de beleidsbeslissing. Bij de feitelijke situatie, interpretatie en/of afweging zijn het ook uitsluitend de beide inhoudelijke punten tussen Reeuwijk en Zederik die thans ook het verschil met Warmond bepalen. Anders dan in Reeuwijk en Zederik waren de handhavingslasten voor Warmond beslissend om tot legalisatie te besluiten.

⁴³ De wettelijke regeling van vergunningvrij bouwen (artikel 43 van de Woningwet) sluit nieuwe bebouwing in gebieden met een recreatieve bestemming uit.

5.3.3. Domeinconflicten tussen recht en beleid

Van de meest voorkomende argumenten houden er weinig verband met de belangen van een goede ruimtelijke ordening. Ruimtelijke ordening is een breed begrip. Er vallen veel belangen in onder te brengen. Wat er ook precies wel en niet onder ruimtelijke ordening valt te redeneren, dat gaat zeker niet voor alle van de meest voorkomende argumenten op. Voor een substantieel deel daarvan trouwens niet. Andere voor de ruimtelijke ordening meer relevante afwegingen leiden desondanks niet tot een keuze voor handhaving. Er wordt niet principieel voor handhaving gekozen. Gemeenten voelen zich tot die keuze gedwongen, omdat legalisatie niet binnen het huidige stelsel van het ruimtelijke ordeningsrecht en het rijks- en provinciaal beleid past.

Deze controversie in de juridische belangenafweging is opmerkelijk, omdat het verbod van permanente bewoning via het juridische instrumentarium van ruimtelijk beleid wordt geregeld. Hier bestaat een spanning tussen het (in dit geval ruimtelijke ordenings-)recht en beleid, ook wel domeinconflicten genoemd (Snellen, 1989).

Formeel vallen de beleidskeuzen vooralsnog uit in het voordeel van het ruimtelijke ordeningsrecht en het beleid, maar intrinsiek en materieel overheerst bij gemeenten de wens tot legalisatie. Nu dat formeel er nog niet in zit, kan hetzelfde resultaat worden bereikt door wel tot handhaving te besluiten, zonder echter ook metterdaad te gaan handhaven.

Daar zijn risico's aan verbonden. Handhaving kan zonodig immers in rechte worden afgedwongen. Gemeenten zijn daar niet ernstig voor beducht. De kans op een handhavingsverzoek wordt niet hoog ingeschat. Bij de beleidsomgeving is er nauwelijks aandacht voor het beleidsprobleem. Ook het toezicht door provincie en rijk genieten geen afschrikwekkende reputatie. Er wordt wel eens bedreigd, maar daar blijft het dan ook vaak wel bij. En in die sporadische gevallen dat er een juridische procedure van komt, dan heeft de gemeente steun van het handhavingsrecht.

Evenals in die gevallen waarin de gemeente wel actief probeert te handhaven lopen relatief veel van de weinige zaken, die worden aangepakt, bij de rechter stuk op juridische grenzen. Vooral de lange termijn, dat de verboden permanente bewoning vaak al bestaat, verhindert de gemeente succes bij juridische handhavingsprocedures. Onder deze omstandigheden benadert het beleids-effect feitelijk datgene, wat door de meest direct betrokken en belanghebbende partijen, de gemeente en de permanente bewoners, gewenst wordt geacht; formeel wel een verbod, feitelijk geen handhaving evenals feitelijk permanente bewoning. De permanente bewoners betalen daar wel kosten voor, in de vorm van forensenbelasting. Ondanks een bepaalde mate van onzekerheid dat de gemeente op enig moment alsnog tot handhaving besluit, nemen de bewoners die financiële lasten in ruil voor ongestoorde voortzetting van het woongenot vooralsnog voor lief.

5.3.4. Argumentatievorm en -structuur

Voor het bepalen van de argumentatievorm en -structuur moet onderscheid worden gemaakt naar een normatief en een feitelijk perspectief. Vanuit normatief perspectief moeten de argumentatievorm en structuur van het handhavingsbesluit als meervoudig worden geduid en dat van het legalisatiebesluit samengesteld, nevenschikkend.

Daar waar de argumentatievorm en -structuur voor het handhavingsbesluit normatief verschilt van het legalisatiebesluit, daar is de vorm en de structuur van de beleidsargumentatie onder het feitelijke perspectief voor beide beleidsbesluiten identiek. Dat is uiteraard niet verwonderlijk, omdat beide besluiten behoudens 2 verschillen –vergunningvrij bouwen [11 – in Reeuwijk] en beloning van illegaal gedrag [14 – in Zederik]– voor het overige op grondslag van dezelfde argumenten zijn genomen.

In beide gevallen wordt het standpunt ondersteund door een reeks van enkelvoudige argumenten, die op zich genomen los van elkaar staan. In absolute zin kan geen van de afzonderlijke argumenten een voldoende rechtvaardiging voor het beleidsbesluit vormen. Er bestaat immers niet zoiets als de waarheid. In relatieve zin hangt de rechtvaardigingsvraag van de afzonderlijke dan wel gecombineerde argumenten af van de maatschappelijke aanvaardbaarheid daarvan. Verdere conclusies inzake maatschappelijke aanvaardbaarheid komen aan bod in paragraaf 5.5.2.

5.4. Beleidsinformatie

Zonder uitzondering is bij alle onderzoeksgemeenten op verschillende punten naar voren gekomen dat de gemeentelijke beleidsinformatie niet zozeer op –kennis over– feiten berust, maar veelal op aannamen. Dat is niet alleen het geval bij de definitie en de omvang van het probleem, maar ook bij de argumentatie van het beleid.

In aanleg is het beleidsprobleem ruimtelijk van aard, zonder dat nader te –kunnen– specificeren, anders dan het aanhalen van meer algemene termen. Het in wezen ruimtelijke probleem wordt reeds geruime tijd financieel gedefinieerd, zonder de handhavingslasten concreet te kunnen duiden. Het is niet precies bekend hoeveel geld ermee is gemoeid. Alleen aan de hand van de begroting kan een bedrag worden genoemd, zonder te weten wat de werkelijke kosten zijn.

Over de omvang van het probleem bestaat slechts een geschat beeld. Exacte cijfers zijn niet bekend, niet over het aantal recreatiewoningen en ook niet over het aantal gevallen van verboden permanente bewoning, eerdere gedoogbesluiten en situaties van planologisch overgangsrecht inbegrepen. Van de Gemeentelijke BasisAdministratie wordt onvoorwaardelijk betrouwbaarheid aangenomen. Voor het overige wordt mede afgegaan op informatie van horen zeggen.

Ook de argumentatie bevat sterke aanwijzingen dat de beleidsinformatie niet zelden wordt gegrond op veronderstellingen. Dat geldt voor een substantieel deel van de potentiële argumenten, maar wel zeer duidelijk voor het Bouwbesluit [5] en de milieuwetgeving [6]. Zonder wetenschap of nader onderzoek wordt zonder meer aangenomen dat aan die criteria wordt voldaan wordt. Daaruit volgt de ten minste indruk van doelredeneren.

De gemeentelijke informatie kon veelal niet op basis van documenten worden geverifieerd, eenvoudig omdat de gemeenten daar gewoon niet over beschikken. Een combinatie van de bevindingen schept daarom twijfels aan de juistheid en volledigheid van de beleidsinformatie.

Gemeenten blijken weinig precies te weten (Van Gunsteren, 1994, pp. 127-142)⁴⁴ en des te meer aan te nemen. Onderwijl wordt wel de schijn van rationaliteit opgehouden. Absolute kennis is weliswaar een illusie. Ook aan rationaliteit zitten grenzen (March & Simon, 1958, aangehaald in Birkland, 2001, p. 211)⁴⁵. Perfect sluitende registraties en voortdurend onderzoek zijn dan ook zeker niet de oplossing. Het lijkt erop dat zonder heel veel extra inspanningen de kwaliteit van het beleid –en daarmee ook de argumentatie daarvan– sterk verbeterd kunnen worden door de grondslag van de beleidsinformatie in elk geval meer inzichtelijk te maken.

5.5. Beoordeling beleidsargumentatie

Op deze plaats wordt de kwaliteit van de beleidsargumentatie in de onderzoeksgemeenten beoordeeld. Deze kan zowel materieel als procedureel worden gemeten. Bij materiële rationaliteit gaat het om de aanvaardbaarheid van de argumentatie. Bij procedurele rationaliteit gaat het om de aanvaardbaarheid van de wijze van argumentatie⁴⁶. Hier wordt de beleidsargumentatie getoetst op logische geldigheid (paragraaf 5.5.1.), maatschappelijke aanvaardbaarheid (paragraaf 5.5.2.) en de spelregels voor een kritische discussie (paragraaf 5.5.3.), met inbegrip van drogredenen. De aard van de redeneringen krijgt afzonderlijke aandacht (paragraaf 5.5.4.).

5.5.1. Logische geldigheid

Van de concrete beleidsargumentatie veel kan worden gezegd, maar niet dat de conclusie handhaving dan wel legalisatie er logisch uit volgt. Naar structuur zijn de redeneringen bij alle argumenten geldig te maken. Het schort echter aan het waarheidsvereiste. Miskend wordt dat aannamen voor waar worden gehouden, dat feiten in wezen veelal meningen zijn, dat onfeilbare ken-

⁴⁴ Voor de notie van 'De Ongekende Samenleving'.

⁴⁵ Voor het leerstuk inzake 'bounded rationality'.

⁴⁶ Een toepassing hiervan is te vinden bij Bandell (1997; Scriptie EUR). Aan de hand van de operationele modelprocedure van Pröpper, met normen voor (on-)deugdelijkheid van beleidsargumentatie, wordt het beleidsdebat rond de komst van de stadsprovincie Rotterdam argumentatietheoretisch geanalyseerd. Geen vrijblijvendheid, motivering van standpunten, consistentie, relevantie, zakelijkheid en openheid is een selectie uit Pröpper's normen waaraan argumentatie dient te voldoen; Pröpper, I.M.A.M. (1989), *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid*, pp. 173-210.

nis⁴⁷ niet bestaat en dat anderen er een andere opvatting op na kunnen houden. Ook aan het waarschijnlijkheidscriterium wordt niet –zonder meer– voldaan.

Van logische redeneringen is dan ook als regel geen sprake. In plaats van getrokken wordt de conclusie met behulp van de redenering naar structuur als logisch gepresenteerd, met het beoogde doel als maatstaf. Logisch aandoende gevolgtrekkingen genieten namelijk aanzien.

Niet dat in gemeenten –naar structuur– niet logisch wordt geredeneerd. Wanneer de uitkomst van de redenering gewenst is, komt dat goed uit. Dan wordt de rationele logica graag benadrukt. Of de premissen al dan niet waar zijn, is daarbij niet van belang, zolang het logische verband maar kan worden benadrukt.

5.5.2. Maatschappelijke aanvaardbaarheid

Het besluitvormingsproces draait om meer dan logica alleen (Terpstra, 2002, p. 73). Ook al voldoet een redenering perfect aan de logische eisen van waarheid en geldigheid, wanneer de conclusie niet welgevallig is dan prevaleert toch de maatschappelijke aanvaardbaarheid van argumenten en redeneringen. Meer dan om logische geldigheid gaat het bij overheidsbeleid om maatschappelijke aanvaardbaarheid van argumenten. Gelijk hebben is niet hetzelfde als gelijk krijgen (Terpstra, 2002, p. 94).

In absolute zin kan geen van de afzonderlijke argumenten een voldoende rechtvaardiging voor het beleidsbesluit in de onderzoeksgemeenten vormen, ongeacht de inhoud daarvan. Er bestaat immers niet zoiets als de absolute waarheid.

In relatieve zin hangt de rechtvaardigingsvraag van de afzonderlijke dan wel gecombineerde argumenten af van de maatschappelijke aanvaardbaarheid daarvan. Draagvlak, daar het gaat om. En dan nog meer in bestuurlijke zin dan in maatschappelijke zin. Als het erop aankomt dan worden beleidsproblemen formeel beslecht door het daartoe bevoegde gezag. Politiek is immers de gezaghebbende toedeling van waarden in en ten behoeve van de samenleving (Easton, 1965, aangehaald door Ringeling, 1993, p. 107 en Birkland, 2001, pp. 194-195). Wat de politiek beslist is in elk geval bindend.

Gemeten naar de unanimiteit bij de besluitvorming in de onderzoeksgemeenten zou in zoverre gesteld kunnen worden dat er bij alle gemeenten draagvlak is voor de gemeentelijke beleidsbesluiten. Voor zodanige bindende beslissingen bestaat dan ten minste formeel draagvlak. Of dat materieel ook zo is, is daarmee nog niet gezegd.

Met de stelling van formeel maatschappelijk draagvlak vanwege de besluitvorming door het daartoe bevoegde gezag is nog niet gezegd of uitgesloten dat een tegenovergestelde beslissing in de desbetreffende gemeenten niet maatschappelijk acceptabel zou zijn. Behalve de expliciete beslissing in Warmond tot legalisatie is het overal gelijklopende besluit om handhaving in werkelijkheid niet uit te voeren een aanwijzing voor dat tegendeel.

Bezien vanuit de positie van de bewoners valt draagvlak voor het bestuursbesluit ernstig te betwijfelen, zo mag in redelijkheid ten minste wel worden aangenomen bij volstrekte negatie door de gemeentebesturen van hun tegenargumenten. De effecten van de (in-)formele beleidsbesluiten zijn voor de permanente bewoners daarentegen wel acceptabel. Het uiteindelijke resultaat staat immers gelijk aan legalisatie. Zolang dat beleidsmatig, stelselmatig, juridisch of anderszins nog niet kan, nemen de bewoners genoegen met –voortzetting van– de reeds jarenlange bestaande gemeentelijke beleids- en bestuurspraktijk om niet echt handhavend op te treden.

Nog afgezien van de jaarlijkse betaling van woonforensenbelasting bestaat de enige zorg van de permanente bewoners daarbij uit de onzekerheid dat de gemeente niet ooit alsnog tot handhaving besluit, bijvoorbeeld wanneer bij de periodieke verkiezingen de politieke verhoudingen misschien ingrijpend wijzigen. Dat risico lijkt overigens niet heel groot. Ten eerste zijn coalitie- en oppositiepartijen het ter zake van de onderwerprijke beleidsproblematiek opvallend met elkaar eens. Ten tweede vinden permanente bewoners door juridische moeilijkheden en beperkingen desnoods bij de rechter bescherming tegen willekeurig bestuurlijk beleid en handelen. Ten derde

⁴⁷ Hierbij wordt vooral gedoeld op causale (oorzaak en gevolg), finale (doel – middel) en normatieve relaties (waardenafweging).

blijkt deze onzekerheid geen financiële gevolgen te hebben ingeval van verkoop van de woning en betalen potentiële kopers marktprijzen alsof permanente bewoning gewoon is toegestaan. Binnen dit klimaat zijn illegale permanente bewoners kennelijk bereid de gemeentelijke beleidsvorming en (niet-)uitvoering te accepteren.

Een maatschappelijk draagvlak voor handhaving van verboden permanente bewoning van recreatiewoningen ontbreekt, ongeacht de motivering daarvan. Bij de betrokken permanente bewoners van recreatiewoningen niet, omdat het belang van die doelgroep het toestaan van permanente bewoning is. Buiten de doelgroep van permanente bewoners van recreatiewoningen 'leeft' de beleidsproblematiek al helemaal niet, niet waar het gaat om ruimtelijk beleid, noch waar het het handhavingbeleid betreft.

Materieel bezien bestaan er echter geen wezenlijke verschillen van mening tussen gemeenten en permanente bewoners. Omdat gemeenten wel zeggen te –willen– handhaven, maar dat in de praktijk uit kosten-, capaciteits-, prioriteitsoverwegingen, juridische ingewikkeldheid en ontbreken van maatschappelijk nut niet doen, komt dat feitelijk neer op het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. Op papier mag het niet, maar in het echt gebeurt dat wel, op grote schaal zelfs, groter dan bekend is. En daarmee krijgen de permanente bewoners indirect toch wat zij willen, een recht op permanente bewoning.

Dat brengt voor de bewoners wel extra financiële lasten met zich mee, en voor de gemeenten betekent dat extra inkomsten uit forensenbelasting, want er staan nauwelijks of geen reële uitgaven voor handhaving tegenover. De meesten accepteren dat in het belang van het eindresultaat, permanente bewoning. Het eindresultaat kan daarmee op maatschappelijk draagvlak rekenen. Buiten de gemeenten en de bewoners bekommert verder niemand zich over de kwestie. Ook de provinciale en rijksoverheid dringen bij gemeenten niet aan op adequate handhaving. Verboden permanente bewoning van recreatiewoningen en de handhaving daarvan worden formeel als een beleidsprobleem aangemerkt, zonder dat in werkelijkheid te zijn, als gevolg van het uiteindelijke resultaat van niet-handhaving. Eigenlijk vindt iedereen het wel goed, zoals het is.

5.5.3. Kritische discussie

Doel van de kritische discussie is verschillen van mening tot oplossing te brengen. Voor de toetsing of en in hoeverre de beleidsargumentatie in de onderzoeksgemeenten daaraan voldoet dienen interne (paragraaf 5.5.3.1.) en externe gerichtheid (paragraaf 5.5.3.2.) te worden onderscheiden. In beide gevallen nemen drogredenen een belangrijke plaats in (paragraaf 5.5.3.3.).

5.5.3.1. Interne gerichtheid

Interne gerichtheid ziet op de –wijze van– oplossing van verschillen van mening op gemeentelijk niveau, binnen de raad en het college en tussen beide bestuursorganen onderling.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen, dat de beleidsbesluiten unaniem zijn genomen. Alle partijen, van links tot rechts, waren in essentie eensgezind, ook ten aanzien van de beleidsargumentatie. Het minderheidsstandpunt van de SGP in Zederik (legalisatie is beloning illegaal gedrag – 14) zou als enige uitzondering daarop kunnen worden aangemerkt. Een fundamentele interne discussie daarover werd daarom niet noodzakelijk geacht.

Voor de meerderheid is de huidige stelstelmatige en beleidsmatige onmogelijkheid van legalisatie redenen om tot handhaving te besluiten, en vanwege de daaraan verbonden lasten komt uitvoering van handhaving er ook niet van. Nu beide overwegingen tot dezelfde uitkomst leidden was intern een kritische discussie niet noodzakelijk. Door het ontbreken van verschillen van mening, althans in essentie; hoefde er intern ook geen kritische discussie te worden gevoerd.

5.5.3.2. Externe gerichtheid

Bij externe gerichtheid wordt de kritische discussie beoordeeld naar de betrokkenheid van en de discussie met de actoren in de beleidsomgeving. Gebleken is dat bij de beleidsdiscussies in de

onderzoeksgemeenten, afgezien van de gemeentelijke organen, voor het overige eigenlijk geen andere actoren zijn betrokken dan overheidspartijen, provincie en/of rijk.

Het proces heeft niet in de openbaarheid plaatsgevonden, laat staan dat sprake is geweest van interactieve beleidsvorming. Tegenargumenten van met name permanente bewoners, via de Vereniging Vrij Wonen, zijn systematisch genegeerd. In zoverre kan het bestaan van verschillen van mening zeker worden gesteld. Niettemin is geen van de gemeenten de discussie zelfs maar aangegaan. Alleen daarom al kan er naar de maatstaven van de kritische discussie niet gezegd worden dat er sprake is van maatschappelijk draagvlak.

Dat geldt zeker in procesmatige zin. Inhoudelijk lijken –de reële effecten van– de beleidsbesluiten niettemin wel maatschappelijk aanvaard te worden, zoals hiervoor eerder al is geconstateerd. In de argumentatietheorie gaat het echter om de argumenten, en daarvan kan niet bepaald gezegd worden dat de verschillen van mening daarover in een open, vrije discussie zijn opgelost. En dan moet de vaststelling zijn dat het bestuur de regels van de kritische discussie heeft geschonden, door die niet eens te volgen. In zoverre kan gesteld worden dat de overheid bij beleidsvorming en –uitvoering vals speelt.

5.5.3.3. Vals spel

Waar het om argumentatie gaat kenmerkt de bestuurspraktijk zich vooral door pragma-dialectiek. In het Nederlandse Poldermodel wordt er weliswaar naar gestreefd conflicten door aanhoudend overleg op te lossen. Als een kritische discussie, in de zin van de argumentatieleer, kan deze werkwijze toch niet worden geduid. Wanneer compromissen niet haalbaar zijn, dan vindt besluitvorming plaats volgens het democratische principe van het meerderheidsbesluit. Alle betrokkenen kunnen correct argumenteren, maar toch van mening blijven verschillen, omdat ze redeneren vanuit verschillende uitgangspunten. In de arena van de maatschappelijke en politieke tegenstellingen kunnen de regels van goed argumenteren geen definitieve oplossing brengen, maar wel bijdragen aan het vormen van een helder beeld van de meningsverschillen (Terpstra, 1994, p. 72).

Het verschil van mening met de –al dan niet gekwalificeerde– minderheid blijft in dat geval immers bestaan. In een democratische rechtsstaat, zoals Nederland te boek staat, mag ten minste verwacht worden dat het spel volgens de rechtsregels wordt gespeeld. Of en in hoeverre dat ook metterdaad het geval is, dat vergt een andere studie.

Duidelijk is dat bij politiek-bestuurlijke beleids- en besluitvorming verschillen van mening niet worden opgelost door overleg, maar door –politieke– machtsverhoudingen (Jurgens, 1995, p. 101). Dat is dan niet volgens de regels van de argumentatieleer, maar wel volgens de regels van het democratisch (staats-)bestel. In de raad, de gekozen volksvertegenwoordiging, wordt met uitwisseling van argumenten gediscussieerd over draagvlak en consensus. Wanneer er geen consensus komt dan vindt besluitvorming uiteindelijk plaats op grondslag van de politieke gezags- en machtsverhoudingen. Deze constatering slaat terug op de titel van deze scriptie, die nog in de vragende vorm is gesteld: “Vals spelen?” (Terpstra, 1994, p. 78)⁴⁸. Vanuit de argumentatieleer moet deze vraag bevestigend worden beantwoord. Bezien naar het perspectief van de staatsinrichting kan het antwoord wel positief zijn. Invalshoek in deze scriptie is echter de argumentatietheorie en dan moet van de zijde van de overheid vals spel worden geconstateerd.

5.5.4. Logica of doelredenering

Hiervoor is reeds geconstateerd dat van logisch redeneren als regel geen sprake is. In plaats van getrokken wordt de conclusie met behulp van de redenering naar structuur als logisch gepresenteerd, met het beoogde doel als maatstaf.

In de onderzoeksgemeenten bestaat zonder uitzondering voorkeur voor legalisatie, hoewel dat niet hardop gezegd wordt. Sterker nog, omgekeerd aan Reeuwijk en Zederik zegt Warmond ei-

⁴⁸ Deze terminologie is ontleend Terpstra (1994, p. 78), die vals spelen als één van de drogredenen classificeert.

genlijk het liefst te willen handhaven. Dat feiten deze bewering niet staven duidt op een sterk symbolisch karakter (Ringeling, 1993, p. 225). Voor Reeuwijk en Zederik is de huidige stelselmattige en beleidsmatige onmogelijkheid om permanente bewoning toe te staan, in welke vorm dan ook, reden formeel tot handhaving te besluiten. Alleen Warmond heeft er, uit overwegingen van kosten, capaciteit en juridische gecompliceerdheid van handhaving, voor gekozen de beleidsmatige strijd met de hogere overheden aan te gaan met legalisatie als inzet.

Respondenten bevestigen dat de beleidskeuze vooraf wordt gemaakt, op basis van politieke voorkeuren, waarna er argumenten bij worden gezocht, die het standpunt ondersteunen. Sluitend bewijs voor een beleids- en bestuurspraktijk van doelredeneren biedt het onderzoek niet. Wel is zeker gebleken van meerdere aanwijzingen in die richting. Om tot het gewenste doel te komen worden de normatieve criteria in afwijking van de feitelijke situatie geïnterpreteerd of gewoon genegeerd. De indicaties zijn voldoende sterk om voorsnog vast te houden aan het idee van doelredeneren, meer dan een afweging van belangen, waaruit een beleidsbesluit logisch volgt, nog afgezien van de maatschappelijke aanvaardbaarheid daarvan.

5.6. Betekenis politieke kleur voor beleidsbesluit

In deze paragraaf staan de conclusies inzake de betekenis van de politieke kleur voor de inhoud van het beleidsbesluit centraal, achtereenvolgens voor handhaving (paragraaf 5.6.1.), legalisatie (paragraaf 5.6.2.) en Fischer's gelaagde oordeelsvorming (paragraaf 5.6.3.).

5.6.1. Handhaving

Gebleken is dat behalve de beleidsargumentatie ook de politieke kleur van de gemeentebesturen in sterke mate overeenkomt. Ook in zoverre hoeft een gelijkkluidend besluit niet te verbazen. Voor het overige kan echter niet worden gesteld, dat deze onderzoeksresultaten de hypothese –van een doelredenering, waarbij de politieke kleur van het bestuur de inhoud van het beleidsbesluit bepaalt– bevestigen. Toch kan daar evenmin met 'logische' zekerheid verwerping van de stelling uit worden geconcludeerd.

Het onderzoek heeft uitgewezen dat er in feite twee beleidsbesluiten zijn. Naast het formele, naar buiten toe kenbare, besluit –tot handhaving– is er ook nog een informeel, intern gericht, besluit om het formele handhavingsbesluit niet uit te voeren. Hiervoor is beredeneerd hoe en waarom dit informele besluit materieel gelijk staat aan ten minste het effect van legalisatie van permanente bewoning. Dit perspectief sluit falsificatie van de veronderstelling weliswaar nog altijd niet uit, maar ook bevestiging is nog onverminderd een reële mogelijkheid.

De vertegenwoordiging van de SGP in de raden en de colleges van Reeuwijk en Zederik is overigens niet representatief voor Nederland. Het vermoeden dat de beleidsbesluiten tot handhaving (in Reeuwijk en Zederik) en legalisatie (Warmond) op grond van de politieke samenstelling wellicht te verklaren zijn uit het idee dat de SGP meer dan linkse partijen normvast en gezagsgetrouw is, is zuiver speculatief en zou zonodig onderwerp van separaat onderzoek kunnen zijn.

5.6.2. Legalisatie

Bij de vaststelling dat zowel de overeenkomsten als verschillen in de beleidsargumentatie tussen Reeuwijk/Zederik enerzijds en Warmond anderzijds vrijwel identiek zijn, blijft het te meer de vraag wat nu precies verklaart waarom in Warmond een legalisatiebesluit is genomen en in Reeuwijk en Zederik een handhavingsbesluit. Zou het dan toch de politieke kleur zijn, maar dan tegengesteld aan de hypothese; handhaving in rechtse gemeenten en legalisatie in linkse?

Waar het gaat om de vergelijking naar de politieke samenstelling tussen Reeuwijk en Zederik enerzijds en Warmond anderzijds lijken de onderzoeksresultaten de hypothese te ondersteunen. In tegenstelling tot de beleidsargumentatie zijn de politieke verhoudingen binnen de raad, gemeenten in links en rechts, in Warmond enerzijds meer dan in Reeuwijk en Zederik anderzijds kwantitatief evenwichtiger, terwijl de collegecoalitie anders dan in Reeuwijk/Zederik in Warmond een

links stempel draagt. Deze vaststelling duidt op een potentiële bevestiging van de hypothese. Ook hier is het bewijsmateriaal echter nog niet voldoende draagkrachtig.

Op de eerste plaats is de bestuurlijke besluitvorming in Warmond, zowel in het college als in de raad, unaniem; alle partijen zijn het met elkaar eens over legalisatie. Voor dit beleidsbesluit is dus ook rechtse steun. Op de tweede plaats draagt het bestuur uit de verboden permanente bewoning het liefst te willen handhaven, maar dat het zich vanwege de daaraan verbonden lasten –uitgedrukt in geld, personele capaciteit en juridische beperkingen– genoodzaakt ziet te legaliseren. Tot slot zijn er op de derde plaats net als in Reeuwijk/Zederik ook in Warmond twee besluiten. Wanneer legalisatie, het formeel primaire besluit, niet mogelijk is dan wel wordt gemaakt, dan is Warmond bestuurlijk in elk geval niet van plan tot daadwerkelijke uitvoering van handhaving over te gaan.

Onder deze omstandigheden kan derhalve nog niet –zonder meer– tot bevestiging van de hypothese worden geconcludeerd, evenmin als tot verwerping daarvan trouwens. Hetzelfde geldt voor de ‘omgekeerde’ hypothese. Om hier beter gefundeerde uitspraken over te kunnen doen is aanvullend onderzoek nodig.

5.6.3. Fischer’s gelaagde oordeelsvorming

De beleidsdiscussies inzake de fundamentele keuze tussen handhaven dan wel legaliseren van het verbod van permanente bewoning van recreatiewoningen en de daarbij gebruikte argumentatie laten een mix zien van de vier lagen van oordeelsvorming volgens Fischer.

Formeel laten de beleidsbesluiten en de argumentatie daarvan verschillen zien. Daarbij lijkt het accent vooral op de juistheid van de probleemdefinitie en het probleemoplossend vermogen van de beleidsdoelstellingen te liggen, dus op het niveau van de situationele rechtvaardiging. Materieel beschouwd bestaat er binnen en tussen de onderzoeksgemeenten echter een opvallende mate van eensgezindheid. Aan de ene kant over de voorkeur om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan, en aan de andere kant over het vaste voornemen om uit overwegingen van kosten, capaciteit, prioriteit, juridische complexiteit en (gebrek aan) maatschappelijk nut het verbod hoe dan ook niet te gaan handhaven.

Binnen de gegeven context vertegenwoordigt geld kennelijk een overheersende waarde, in elk geval ten opzichte van ruimtelijke belangen. De politieke kleur is daar voor de onderzochte beleidsproblematiek nauwelijks of niet op van invloed.

Voor de argumentatieve ondersteuning van standpunten over middelen, doelen en waarden geldt eveneens een combinatie van de verschillende wijzen; kenteken-, causale en vergelijkingsrelaties komen naast elkaar voor. Daarbij zijn wel verschillen tussen de politiek linkse en rechtse oriëntaties aan te wijzen, zij het meer genuanceerd dan fundamenteel van aard.

6. GENERAAL PARDON?

Intussen lijkt het erop, dat de landelijke politiek de lokale bestuurslaag mogelijk nog wel te hulp zal gaan schieten. Een aantal fracties in de Tweede Kamer heeft zich uitgesproken voor een generaal pardon voor permanente bewoners. Aan dat standpunt ligt het argument ten grondslag, dat handhaving vele permanente bewoners onevenredig zwaar treft, kennelijk in financiële zin door vermindering van de waarde van de recreatiewoning? Die onderbouwing is vooralsnog impliciet gebleven.

Het is overigens de vraag of een generaal pardon het probleem ook voor de toekomst oplost. Gelet op de gemeentelijke beleidsaanpak tot nu toe is het onwaarschijnlijk dat gemeenten nieuwe gevallen van permanente bewoning in de toekomst wel structureel en adequaat zullen handhaven. De verwachting lijkt gerechtvaardigd dat ook bij een generaal pardon nu het probleem in de toekomst weer soortgelijke vormen zal aannemen.

Of dat er uiteindelijk toe zal leiden dat niet voor verblijfsrecreatie bestemde recreatiewoningen ondanks alle bezwaren van nu vroeg of laat allemaal de facto een woonfunctie zullen hebben, dat zal de toekomst moeten uitwijzen. Dan zal duidelijk worden of en in hoeverre het publieke bestuur de samenleving ook op dit punt eigenlijk wel kan sturen. Het lijkt erop dat de overheid eerder de maatschappelijke ontwikkelingen volgt dan dat de maatschappij zich door de overheid laat dwingen. Wie weet wordt het huidige verbod ooit nog de toekomstige verplichting?

7. TOT SLOT ...

In deze afstudeerscriptie is een argumentatieve analyse uitgevoerd van het beleid inzake de fundamentele keuze door gemeenten tussen handhaven of legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen. Het onderzoek richtte zich op verkenning van de (veronder-)stelling dat sprake is van doelredeneringen, waarbij de politieke samenstelling van het gemeentebestuur de inhoud van het beleidsbesluit bepaalt.

Dit onderzoek heeft de juistheid van de hypothese niet onweerlegbaar aangetoond. Het staat, in elk geval op grond van dit onderzoek, echter ook niet met zekerheid vast dat de hypothese moet worden verworpen. Voor uitsluitel daarover is nader onderzoek nodig. Wel moest worden geconcludeerd dat de beleidsargumentatie niet voldoet aan de maatstaven van de argumentatietheorie, waarvan de pragma-dialectiek en de kritische discussie meer in het bijzonder. Ook de openbaarheid en de interactieve beleidsvorming zijn in de huidige beleids- en bestuurspraktijk nog geen gemeengoed gebleken, evenmin als het concept van de netwerksturing.

Doelstelling van dit scriptie-onderzoek was in elk geval niet een waardeoordeel over de beleidskeuze(n) uit te spreken, noch om daarover een beleidsadvies te formuleren. Materiële aanvaardbaarheid van beleidsargumentatie is moeilijk te meten. Het betreft immers een kwalitatief oordeel. Daar zijn geen objectieve maatstaven voor. Elk gemeentebestuur zal voor zichzelf een beleidskeuze moeten bepalen tussen handhaven of legaliseren, in welke vorm dan ook. Hoewel vanuit argumentatietheoretisch perspectief wel vaststaat dat de beleidskeuze bepaald beter kan worden onderbouwd, bepalen de democratische spelregels het oplossingsmechanisme voor verschillen van mening bij overheidsbeleid.

Uiteindelijk is het laatste woord aan het –kiesgerechtigde– publiek. Door middel van verkiezingen kan de samenleving als regel eens per vier jaar haar oordeel vellen over de kwaliteit –van het functioneren– van het openbaar bestuur. Het ligt niet voor de hand te verwachten dat bij de periodieke gemeenteraadsverkiezingen het beleid inzake de permanente bewoning van recreatieparken daar een zware wissel op trekt.

Er zijn twee factoren, die deze veronderstelling rechtvaardigen. Ten eerste houdt permanente bewoning van recreatiewoningen de beleidsomgeving niet bezig. Ten tweede wordt het reële effect van zowel het formele als het materiële beleidsbesluit maatschappelijk geaccepteerd. Om deze redenen is het niet te verwachten dat de verkiezingen beheerst zullen worden door dit specifieke beleidsprobleem, waarop het bestuur door de kiesgerechtigden zo nodig wordt afgerekend. Tot nu toe is dat in de onderzoeksgemeenten nog niet het geval geweest, terwijl het probleem zich overal toch al gedurende vele –tientallen– jaren voordoet.

De ongetwijfeld goede bedoelingen van de minister ten spijt, is er nog steeds geen duidelijkheid gekomen. Of die er ooit komt is zeer twijfelachtig. Zolang gemeenten vanwege stelselmatige en beleidsmatige beperkingen permanente bewoning niet mogen, en dus niet kunnen, legaliseren, komt die duidelijkheid er waarschijnlijk ook niet snel. Fundamentele keuzen maken is ook voor het openbaar bestuur een taak bij uitstek, maar klaarblijkelijk niet de gemakkelijkste.

Literatuur

- Bandell, L.M. (1997), *Wachten op het verlossende woord... De komst van de stadsprovincie Rotterdam argumentatie-theoretisch beschouwd*, Afstudeerscriptie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Birkland, Th.A. (2001), *An introduction to the policy process: theories, concepts, and models of public policy making*, M.E. Sharpe, Armonk–New York/London, England.
- Bovens, M.A.P., P. 't Hart, M.J.W. van Twist, U. Rosenthal (2001), *Openbaar bestuur, Beleid, organisatie en politiek*, Kluwer, Alphen aan den Rijn.
- Brandenburg, M. (1998), *Argumenteren over werkgelegenheid en werkloosheid in de drie kabinetten-Lubbers en het eerste kabinet-Kok*, in R. Hoppe & A. Peterse (red.), *Bouwstenen voor argumentatieve beleidsanalyse*, Elsevier, Den Haag, pp. 79-97.
- Buuren, P.J.J. van (1988), *Gedogend besturen* (oratie), Kluwer, Deventer.
- Derksen, W. (2001), *Lokaal bestuur*, Elsevier Bedrijfsinformatie, 's-Gravenhage.
- Deth, Jan W. van en Jan C.P.M. Vis (2000), *Regeren in Nederland*, Van Gorcum, Assen.
- Easton, D. (1965), *A System Analysis of Political Life*, John Wiley, New York.
- Edwards, A.R. (1994), *Argumentatie en beleid*, in *Handboek Strategie en beleid in de publieke sector*, Samsom/H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn
- Edwards, A.R. (2003), *Beleidsargumentatie* (Literatuurreader), EUR, Rotterdam.
- Eemeren, F.H. van & R. Grootendorst (1982), *Regels voor redelijke discussies*, Foris, Dordrecht.
- Eemeren, F.H. van & R. Grootendorst (1997), *Studies over argumentatie*, Boom, Amsterdam-Meppel.
- Fischer, F. (2003), *Reframing Public Policy. Discursive Politics and Deliberative Practices*, Oxford: Oxford University Press. Ch. 9 'Policy Analysis as Discursive Practice: The Argumentative Turn', pp. 181-202.
- Gunsteren, H. van (1994), *Culturen van besturen / Hoofdstuk 11: DOS, Een verkenning van reacties*, Boom, Amsterdam–Meppel.
- Hemerijck, A. (2003), *Vier beleidsvragen*, in V. Bekkers & A. Ringeling (2003), *Vragen over beleid, Perspectieven op waardering*, Lemma, Utrecht, pp. 33-48.
- Johnson, R.H. en J.A. Blair (1980), *The recent development of informal logic*, in A. Blair en R.H. Johnson (red.), *Informal logic. The proceedings of the first international symposium on informal logic.*, Edgepress, Inverness, CA.
- Jurgens, E.C.M. (1995), *Het publieke debat in het parlement: een fictie*, in: K. van Kersbergen & I.M.A.M. Pröpper, *Publiek Debat en Democratie*, Sdu Uitgeverij Koninginnegracht, Den Haag.
- Kickert, W.J.M., E.H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (1999), *Managing complex networks, Strategies for the public sector*, SAGE, London.
- March, J.G. en H. Simon (1958), *Organizations*, John Wiley, New York.
- Majone, G. (1989), *Evidence, argument and persuasion in the policy process*, Yale University.
- Pröpper, I.M.A.M. (1989), *Argumentatie en machtsuitoefening in onderzoek en beleid* (Proefschrift), Universiteit Twente, Faculteit der Bestuurskunde, Enschede.
- Pröpper, I.M.A.M. & I.L. Bleyenbergh (1995), *Argumenteren in politiek en bestuur; Een leidraad voor doeltreffend discussiëren / Hoofdstuk 5 'Argumentatie als product: inhoud en overtuigingskracht'*, Samsom/H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.

- Ringeling, A. (1993), *Het imago van de overheid, de beoordeling van prestaties van de publieke sector*, VUGA, Den Haag.
- Schellens, P.J. & G. Verhoeven (1988), *Argument en tegenargument*, Martinus Nijhoff, Leiden, pp. 1-25.
- Schellens, P.J. & G. Verhoeven (1994), *Argument en tegenargument. Analyse en beoordeling van betogende teksten*, Martinus Nijhoff, Groningen.
- Schneider, A.L. & H. Ingram (1997), *Policy design for democracy*, University of Kansas.
- Snellen, I.Th.M. (1989), *Domeinconflicten tussen recht en beleid* (oratie), Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- Terpstra, M. (1994), *Redeneren en redetwisten met beleid, Eerste beginselen van de beleidsargumentatie*, Damon/Van Melsen Instituut, Best.
- Terpstra, M. (2002), *Omstreden besluiten*. Hoofdstuk 3 'De keerzijde van zakelijk redeneren', Sun, Nijmegen.
- Toulmin, S.E., R. Rieke en A. Janik (1979), *An introduction to reasoning*, New York/London.
- Woerdman, E. (1999), *Politiek en Politicologie*, Wolters-Noordhoff, Groningen.
- Woods, J. en D.N. Walton (1974), *Argumentum ad verecundiam*, in *Philosophy and Rhetoric* 7, pp. 135-153.

Beleidsdocumenten en overige bronnen

Gemeente Warmond (2004), *Quick scan legalisering recreatiecomplex Watertuin te Warmond* (Beleidsnotitie), Warmond.

Ministerie van VROM (2000), *Nota Mensen, Wensen en Wonen*, Den Haag.

Ministerie van VROM, Brief (aan Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal) van 10 oktober 2003, kenmerk M 207, inzake *Permanente bewoning van recreatiewoningen*.

Ministerie van VROM, Brief (aan Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal) van 14 november 2003, kenmerk M 207, inzake *Permanente bewoning van recreatiewoningen*.

Ministerie van VROM/Inspectie VROM, Regio Oost, *Tussenrapportage inzake Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven, Stand van zaken op 24 september 2004*.

Ministerie van VROM/Inspectie VROM, Regio Oost (2004), *Bestrijding van onrechtmatige bewoning (waarom en hoe) 5057, Achtergronden, instrumenten, best practices*.

Ministerie van VROM/Inspectie VROM, Regio Zuid-West, *Eindrapport inzake Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven*, januari 2005.

Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting/SEV (2005), *Aanpak onrechtmatige bewoning, Handreiking voor gemeenten, corporaties en particuliere verhuurders* (brochure), Rotterdam.

Internet(sites):

* <http://www.handhavingsbeleid.nl> (Samenwerkingsverband VNG en Rijk)

* <http://www.lopw.nl> (Landelijke Organisatie voor Permanent Wonen)

* <http://www.reeuwijk.nl> (Gemeente Reeuwijk)

* <http://www.verenigingvrijwonen.nl>

* <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=7186> (Ministerie van VROM, Dossier Recreatiewoningen)

* <http://www.warmond.nl/show> (Gemeente Warmond)

* <http://www.zederik.nl/asp/algemeen/Algemeen.asp?nPageID=943> (Gemeente Zederik)

Priemus, H., H. Voogd en M. Kuiper (2004), *Woonnood, Hoe tienduizenden woningen onbewoonbaar worden verklaard*, Vereniging Vrij Wonen, Bergentheim.

Provincie Zuid-Holland (2005), *Regels voor Ruimte*, Den Haag.

VNG (1997), *Wonen of recreëren*, Den Haag.

VNG, Ledenbrief van 3 februari 2005, kenmerk FEI/2005000184 – Lbr. 05/08, inzake *Onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven*, Den Haag

Voogd, H. (2005), *De toeristisch economische impact van niet-commerciële recreatiewoningen*, Rijksuniversiteit Groningen, Groningen.