

De Kennemer Duincampings B.V.
Zeeweg 31 a
1901 NZ Castricum

INGEKOMEN - 5 NOV. 2018

PWN N.V.
Postbus 2113
1990 AC Velsersbroek

Provinciale Staten Noord Holland
Postbus 3007
2001 DA Haarlem

Geachte bestuurders van camping Bakkum,

Ik vraag uw aandacht voor het volgende.

Camping Bakkum sluit jaarlijks contracten met kampeerders ter zake van het innemen van seizoenplaatsen. Deze contracten hadden tot en met 2018 ieder jaar een vrijwel gelijke inhoud als de contracten van het jaar daarvoor. De contracten voor 2019 kennen echter nieuwe bepalingen, die het gevolg zijn van gewijzigd beleid van Camping Bakkum. In deze brief vind u de argumenten op grond waarvan ik van oordeel ben dat het nieuwe beleid de belangen van de kampeerders zodanig schaadt, dat Camping Bakkum, gelet op de bijzondere rechtsverhouding tussen de Camping en de kampeerders, onrechtmatig handelt jegens de kampeerders. Ik schrijf deze brief namens een groep kampeerders voor wie ik als gemachtigde optreed. Zelf heb ik overigens ook een seizoenplaats op Camping Bakkum. Vooralsnog kunt u deze brief opvatten als een uitnodiging tot overleg. Mocht overleg uitblijven of niet tot een redelijk resultaat leiden, dan zullen verdere juridische stappen, zoals een gang naar de rechter, niet worden geschuwd. Er is haast geboden, omdat in de nieuwe situatie de overdraagbaarheid van de seizoenplek per 31 juli 2019 of 31 juli 2020 vervalt en de kampeerders zich hierop tijdig moeten kunnen instellen. Wij gaan er daarom van uit dat voor 1 december 2018 deze kwestie tussen uw bestuur en ons naar tevredenheid van beide partijen moet zijn opgelost. Na deze datum zullen wij ons vrij voelen u in rechte te betrekken. Deze haast kan overigens uit de weg worden geruimd als u in ieder geval nog in 2019 en 2020 het oude beleid (en de oude contracten) handhaaft. De vorming van nieuw beleid zal vervolgens moeten geschieden met inachtneming van de bijzondere rechtsverhouding tussen partijen en de beginselen van good governance en behoorlijk bestuur in de publiek-private samenwerking.

Ter onderbouwing van mijn standpunt, bespreek ik eerst de relevante feiten. Daarna volgt het juridisch kader en daarna werk ik de argumenten uit.

1. De relevante feiten

- Camping Bakkum is onderdeel van de Kennemer Duincampings B.V., een onderneming met winsttoogmerk. N.V. PWN Waterleidingbedrijf Noord-Holland (hierna PWN) is voor 100% aandeelhouder.
- PWN is een publieke instelling en op basis van een beheerovereenkomst belast met de uitvoering van de taak drinkwatervoorziening, natuurbeheer en recreatievoorziening in het noord hollandsduingebied.
- Alle aandelen van N.V. PWN zijn in bezit van de provincie Noord-Holland en het gebied is eigendom van de provincie.
- In het verleden werd aan iedere seizoenskampeerder een vergunning afgeven door de provincie om te mogen kamperen in gebied van de Camping. Tegenwoordig sluiten kampeerders jaarlijks een overeenkomst met de camping voor de huur van een seizoensplek.
- Het sinds tientallen jaren een vaste praktijk dat de huurder elk jaar op dezelfde plek staat tenzij er sprake is van zeer zwaarwegende overwegingen van algemeen belang die verhuizing noodzakelijk maken. De camping heeft altijd aan de overdracht van een plek van vertrekkende huurder aan een nieuwe huurder meegewerkt door wijziging tenaamstelling.
- In 2016 is een aanvang gemaakt met de beperking van de overdraagbaarheid van het huurrecht van seizoensplekken en de contracten die aan kampeerders worden aangeboden, zijn gewijzigd.
- Er is discussie ontstaan over de reden om de overdraagbaarheid te beperken. De officiële reden is dat op deze wijze de marktwerking en handel in seizoensplekken wordt tegen gegaan. Een vaak genoemde andere reden is dat de camping meer ruimte wil om weekendhuisjes en zogenaamde 'glamping' voorzieningen te exploiteren. Een vrij komen van seizoensplekken maakt ruimte voor deze ontwikkeling. Zo staat in het jaarverslag van PWN 2016 bijvoorbeeld: "Camping Bakkum ontwikkelde een nieuw verhuurproduct: de panoramatent. Een extreem luxe tent, met rondom uitzicht op het landschap en de lucht."
- In de periode 2016 tot 2018 hebben zich een groeiende groep verontruste kampeerders gemeld omdat zij de prijs die ze hebben betaald om een seizoensplek over te kopen altijd hebben beschouwd als statiegeld en dus een veilige investering van spaargeld. Door het verlies van de mogelijkheid tot overdragen dreigt dit spaargeld verloren te gaan en dus zien huurders zich genoodzaakt om voor 31 juli 2019 of 31 juli 2020 hun plek over te dragen aan een huurder die zich dit verlies wel kan permitteren.

2. Het juridisch kader

De betreffende bepalingen uit de huurovereenkomst 2018

(Er blijken meerdere versies van het contract te bestaan. In sommigen wordt gesproken van 31 juli 2020 en in andere van 31 juli 2019. Dit is deel is gekopieerd mijn eigen contract)

7. Beëindiging overeenkomst (tijdens seizoen)

- a. De seizoenplaats blijft te allen tijde eigendom van Camping Bakkum. Het verkopen van een seizoenplaats is dan ook niet mogelijk.
- c. Bij beëindiging van de overeenkomst door de recreant gedurende het kampeerseizoen, is het aan de ondernemer om over de invulling en het gebruik van de seizoenplaats te beslissen gedurende de rest van het kampeerseizoen.
- d. Indien gewenst, mag de recreant t/m 31 juli 2019 een nieuwe kandidaat recreant voordragen bij de ondernemer. Deze voordracht dient doormiddel van een aanvraagformulier ingediend te worden, met inachtneming van minimaal veertien dagen voorafgaand aan het tijdstip dat de kandidaat-seizoenrecreant gebruik wil maken van het kampeermiddel van de recreant. Dit kan uiterlijk tot 1 augustus 2019. Op deze voordracht wordt door de ondernemer positief beslist, indien en voor zover géén bedrijfsmatige of andere zwaarwegende belangen zijn, die zich verzetten tegen toewijzing van de seizoenplaats aan de nieuwe kandidaat recreant, met dien verstande dat het de ondernemer vrijstaat een andere seizoenplaats aan te wijzen in verband met de doelmatige invulling van het terrein. De nieuwe recreant kan de seizoenplaats niet meer overschrijven.
- e. Behoudens bedrijfsmatige en/of andere zwaarwegende belangen aan de zijde van de ondernemer, als bedoeld onder lid d., gaat de ondernemer een recreant overeenkomst aan met de voorgedragen kandidaat recreant, zij het dat de nieuwe de ondernemer voor het lopende seizoen niet de volledige kampeersom is verschuldigd, maar een vergoeding van € 100,00 overschrijvingskosten, welke vooraf dient te worden voldaan.
- f. Recreanten die vanaf 6 juni 2017 een seizoenplaats bij Camping Bakkum huren, kunnen de seizoenplaats niet overschrijven.
- g. Bij vertrek van de recreant kan één van de kinderen in aanmerking komen voor het overnemen van de overeenkomst (met alle rechten en plichten). De overschrijvingskosten bedragen €100

De beheerovereenkomst tussen Provincie Noord Holland en PWN 1990

7. De N.V. PWN is met betrekking tot het door haar gevoerde beheer verantwoording schuldig aan Gedeputeerde Staten van Noord—Holland. Gedeputeerde Staten zullen desgewenst de directeur van de N.V. PWN verzoeken om aanwezig te zijn in vergaderingen van de Commissie voor Natuur—en Landschapsbescherming en Openluchtrecreatie, teneinde aldaar toelichting te geven op het gevoerde beheer.
8. Jaarlijks doet de N.V. PWN schriftelijk verslag aan Gedeputeerde Staten van Noord—Holland met betrekking tot het beheer van de gebieden in relatie tot de vastgestelde beheersnota. Dit verslag geeft in ieder geval inzicht in:
- 1. het intern beheer, gericht op de functie natuurbewoud en de functies dag— en verblijfsrecreatie;
 - 2. het extern beheer, inhoudende de planologische veiligstelling, alsmede de aspecten van het algemeen milieubeheer;
 - 3. het financieel beheer.

Burgerlijk wetboek

Artikel 3:83

1. Eigendom, beperkte rechten en vorderingsrechten zijn overdraagbaar, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet.
3. Alle andere rechten zijn slechts overdraagbaar, wanneer de wet dit bepaalt.

Artikel 6:248

- 1 Een overeenkomst heeft niet alleen de door partijen overeengekomen rechtsgevolgen, maar ook die welke, naar de aard van de overeenkomst, uit de wet, de gewoonte of de eisen van redelijkheid en billijkheid voortvloeien.
- 2 Een tussen partijen als gevolg van de overeenkomst geldende regel is niet van toepassing, voor zover dit in de gegeven omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zou zijn.

Artikel 6:236

Bij een overeenkomst tussen een gebruiker en een wederpartij, natuurlijk persoon, die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, wordt als onredelijk bezwarend aangemerkt een in de algemene voorwaarden voorkomend beding

a. dat de wederpartij geheel en onvoorwaardelijk het recht ontnemt de door de gebruiker toegezegde prestatie op te eisen;

Artikel 6: 237

Bij een overeenkomst tussen een gebruiker en een wederpartij, natuurlijk persoon, die niet handelt in de uitoefening van een beroep of bedrijf, wordt vermoed onredelijk bezwarend te zijn een in de algemene voorwaarden voorkomend beding

b. dat de inhoud van de verplichtingen van de gebruiker wezenlijk beperkt ten opzichte van hetgeen de wederpartij, mede gelet op de wettelijke regels die op de overeenkomst betrekking hebben, zonder dat beding redelijkerwijs mocht verwachten;

d. dat de gebruiker van zijn gebondenheid aan de overeenkomst bevrijdt of hem de bevoegdheid daartoe geeft anders dan op in de overeenkomst vermelde gronden welke van dien aard zijn dat deze gebondenheid niet meer van hem kan worden gevergd;

Aanbestedingsrichtlijn 2014/24

Artikel 2 lid 1

Een publiekrechtelijke instelling is iedere instelling:

1. die is opgericht voor het specifieke doel te voorzien in andere behoeften van algemeen belang dan die van commerciële of industriële aard;
2. die rechtspersoonlijkheid bezit;
3. en die:

- merendeels door de staat, regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke lichamen instellingen worden gefinancierd;
- of hun beheer onder toezicht van deze instanties of lichamen staat;
- of zij een bestuurs- leidinggevend of toezichthoudend orgaan hebben waarvan de leden voor meer dan de helft door de staat, de regionale of lokale overheidsinstanties of andere publiekrechtelijke instellingen zijn aangewezen.

In Bijlage I van richtlijn 2014/24 wordt per lidstaat aangegeven welke aanbestedende diensten (plus instanties die hen zijn opgevolgd), kunnen worden aangemerkt als 'centrale overheidsinstanties' in de zin van art. 2 lid 1 sub b. Onder de voormalige aanbestedingsrichtlijn 2004/18 was een dergelijke lijst van publiekrechtelijke instellingen in bijlage III opgenomen. Op deze Nederlandse lijst (annex B) stonden met name instellingen die centraal georganiseerd waren. Bijvoorbeeld diensten en stichtingen die onder ministeries vallen, zoals het CBS, het Kadaster, het SNN, de regionale ontwikkelingsmaatschappijen, etc.

Annex B: Nederland

Entiteiten die water produceren of distribueren overeenkomstig de Waterleidingwet.

RICHTLIJN 2014/25/EU VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 26 februari 2014 betreffende het plaatsen van opdrachten in de sectoren water- en energievoorziening, vervoer en postdiensten en houdende intrekking van Richtlijn 2004/17/EG

(12) De begrippen „aangebestede diensten” en met name „publiekrechtelijke instellingen” zijn regelmatig aan de orde geweest in de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie. Om te preciseren dat het toepassingsgebied van deze richtlijn *ratione personae* ongewijzigd moet blijven, dient de definitie waarop het Hof zich gebaseerd heeft te worden behouden, met een aantal verduidelijkingen uit die rechtspraak, voor een goed begrip van de definities zelf; daarbij is het niet de bedoeling de interpretatie van het in de rechtspraak uitgewerkte concept te veranderen.

Daartoe moet worden bepaald dat een instelling die onder normale marktvoorwaarden opereert, winst nastreeft, en de verliezen draagt die voortvloeien uit haar activiteiten, niet als een „publiekrechtelijke instelling” mag worden beschouwd, aangezien de behoeften van algemeen belang — en zij is nu juist opgericht of heeft tot taak gekregen in die behoeften te voorzien — kunnen worden geacht een industrieel of commercieel karakter te hebben. Ook de voorwaarde met betrekking tot de oorsprong van de financiering van de bedoelde instelling is in rechtspraak aan de orde gekomen, onder meer in die zin dat onder „grotendeels” financiering van meer dan de helft wordt verstaan, die ook betalingen van gebruikers kan omvatten welke volgens publiekrechtelijke regels worden opgelegd, berekend en geïnd.

3. Toelichting

In de volgende toelichting wordt het verband tussen de feiten en juridisch kader uitgewerkt. Het startpunt is de tekst van de overeenkomst. De camping stelt (onder 7) eigenaar te zijn van de

seizoensplek. Dit is vreemd. De eigenaar van de seizoensplek is immers niet camping, maar de Provincie Noord-Holland. De claim van eigenaarschap in de overeenkomst is kennelijk onjuist. Ik bespreek de gevolgen van deze onjuistheid in vier onderdelen. In het eerste onderdeel kijk ik naar de relatie tussen de camping, PWN en de provincie. In het tweede onderdeel bespreek ik het karakter van het kampeerrecht. In het derde onderdeel betrek ik deze conclusies op de overeenkomst tussen de camping en de kampeerders. Tot slot kijk ik naar oplossingen.

1: De verhouding publiek/privaat

In de analyse van de relatie tussen de camping, PWN en de provincie blijkt dat PWN een publieke instelling is met de Provincie als enig aandeelhouder. PWN heeft de opdracht een publieke taak uit te voeren. Deze publieke taak kan worden samengevat als het faciliteren van duurzame recreatie en dus het vinden van de balans tussen verworven rechten om te kamperen en de belangen van het natuurgebied. PWN is op haar beurt 100% aandeelhouder van de camping. Om te bepalen of de camping kan stellen eigenaar van de grond te zijn, rijst dan de vraag of in het verlengde van PWN ook de camping kan worden aangemerkt als uitvoerder van de publieke taak van de provincie, en dus als semioverheid moet worden beschouwd?

Om het antwoord op deze vraag te geven moet eerst worden bepaald in welke mate het exploiteren van campings gezien kan worden als een publieke taak. Het antwoord op deze vraag is tweedelig. Indien we ervan uitgaan de provincie de taak heeft om de historisch verworven rechten om te kamperen te faciliteren in balans met de natuur is wellicht inderdaad sprake van een publieke taak die wordt uitgevoerd. Echter, de overheid dient natuurlijk geen winstoogmerk te hebben. Het exploiteren van luxe panoramatenten is bijvoorbeeld geen onderdeel van de publieke taak. De overheid runt, althans in Nederland, immers ook geen hotels.

Om dit beter te begrijpen kunnen we kijken naar de begrenzing van de publieke en private sfeer in het aanbestedingsrecht. Met de provincie als 100% aandeelhouder en watervoorziening en natuurbeheer als kerntaken is PWN kennelijk een publieke instelling. Indien een instelling meer wil doen dan haar eigen kerntaak en een commerciële taak wil laten uitvoeren, is het vaste praktijk dat ze deze opdracht dient aan te besteden.

Voor de exploitatie van de camping is de opdracht gegund aan de eigen dochteronderneming, waarvan PWN 100% aandeelhouder is. Deze dochter is echter een b.v. (met winstoogmerk) en valt volgens de bestaande definitie niet onder de reikwijdte van publieke instelling.

Nu mag een publieke stelling als concern wellicht de publieke taak in eigen beheer uitvoeren mits dat valt onder reikwijdte van de beheerovereenkomst. De dochter mag echter niet de publieke middelen op andere wijze en tot het verkrijgen van winst aanwenden. Het is een genuanceerd maar belangrijk verschil, want als een publieke instelling een eigen dochter B.V. voorziet van de middelen om winst te maken buiten de publieke kaders wordt de verwevenheid tussen markt en overheid ondoorzichtig en onrechtmatig. Een voorbeeld zou bijvoorbeeld zijn dat een school ook zelf ijsjes gaat verkopen. Er is ongetwijfeld een markt, maar het is duidelijk dat scholen geen winst dienen te maken door de verkoop van ijs aan de markt scholieren waartoe zij toegang hebben in het kader van de uitvoering van een publieke taak. Wil de camping zich dus terecht aanmerken als meer dan dienstverlener en zelfs als rechthebbende over de grond is dit recht in ieder geval begrensd door de

grenzen van de publieke taak. Bovendien dient de camping zich dan ook te conformeren aan de normen op het gebied van good governance die voor semioverheid en publieke instellingen gelden (zie bijvoorbeeld het CPB-rapport De governance van semipublieke instellingen)

Het op afstand zetten van semipublieke organisaties, zoals de provincie in deze constructie met PWN en de camping heeft gedaan creëert immers de noodzaak tot governance en het houden van toezicht dat bestuurders aanzet of dwingt om de belangen van belanghebbenden ('stakeholders') mee te wegen in beslissingen die zij nemen. Ik citeer het rapport van het CPB over deze kwestie: "Zwakke governance kan immers leiden tot rent seeking door bestuurders" (...) "De inspanning van bestuurders is dan meer gericht op het vergroten van het eigen aandeel in de totale welvaart in plaats van het vergroten van de totale welvaart zelf. Een voorbeeld bestaat uit empire building – het aanwenden van middelen om activiteiten te ontplooiën die niet tot de kerntaak behoren, maar aanzien of andere private benefits opleveren. Expansie vergroot de organisatie, levert meer prestige op, en in het kielzog mogelijk meer salaris. Dergelijke activiteiten beïnvloeden ook het risicoprofiel, en daarmee de borging van het publieke belang, dan wel de kosten die daarmee gepaard gaan."

In casu, is zijn de principes van good governance niet geborgd. Bovendien lijkt het reguliere toezicht door de Provincie ondermaats. Zoals blijkt uit de beheerovereenkomst dient PWN te rapporteren welke beleidswijzigingen er zijn in de uitvoering van de publieke taak. De documenten horende bij deze verantwoording zijn opgevraagd door middel van een WOB-verzoek en niet ontvangen. In het jaarverslag van PWN had men dan allicht iets willen lezen over de onderhavige of enig andere lopende discussie. De paragraaf betreffende de dochteronderneming Kennemer duincampings B.V. leest echter als een reclamefolder voor panoramatenten en schiet op het gebied van verantwoording aan stakeholders ernstig te kort.

Eerste conclusie

Het feit dat de camping zich in de overeenkomst als eigenaar aanmerkt is problematisch. Het is een onjuiste simplificatie en verhult dat de rechten van de camping in hoge mate beperkt zijn door de publieke opdracht waar de kampeerders in het bijzonder stakeholders bij zijn. De klacht in dit eerste onderdeel is daarom dat in de context van camping Bakkum de verhouding publiek/privaat niet goed wordt begrepen. Er kan zelfs worden gesteld dat de grens van wat rechtmatig is in de huidige constructie wordt overschreden. Het commerciële oogmerk van de camping kan niet zomaar vallen onder het mandaat van PWN. Het faciliteren van kamperen in balans met natuurbelang vraagt niet om eigen winstgevende activiteiten. Zoals in het voorbeeld: ijsjesverkoop valt niet onder de taak van het geven van onderwijs. Er ontbreekt helder zicht op de publieke taak, voldoende toezicht dat de belangen van stakeholders worden meegewogen en voldoende implementatie van normen van good governance.

2: de aard van het kampeerrecht

Het problematisch karakter van de rechtspositie van de camping is nauw verbonden met de aard van het kampeerrecht. Het huurrecht is van oudsher een vergunning en gedurende meer dan tien jaar is het huurrecht als een overdraagbaar recht van een de facto 'vaste' plek, gezien en behandeld. Feit is dat sinds jaar en dag elk seizoen dezelfde plek door kampeerders wordt betrokken totdat dezen dit recht overdragen of prijsgeven. Deze vaste praktijk heeft ertoe geleid dat het huurrecht, analoog aan

bijvoorbeeld een ligplaatsvergunning van een vaartuig, een overdraagbaar recht is geworden als bedoeld in artikel 3:83 BW. (Voor een uitleg van artikel 3: 83 bw in vergelijkbare gevallen zie b.v. Frank van Ommeren (2005) "De overdracht van vergunningen".)

Deze overdraagbaarheid is gedurende lange tijd door zowel de camping als de huurders benut om zorg te dragen dat de kampeerplekken op basis van marktwerking worden toebedeeld aan diegene die er het meeste voor over hebben.

In de afgelopen tijd is er, en wellicht niet zonder reden, kritiek ontstaan op de gevolgen van deze marktwerking omdat de prijzen bleven stijgen en het zo steeds duurder werd om een plek over te nemen. Echter, ook al is dit misschien inderdaad een probleem, de camping kan niet eenzijdig de aard van de rechten wijzigen en zeker niet een einde aan deze vaste praktijk maken door in de overeenkomst onjuist te stellen dat de camping ten alle tijden eigenaar van de grond zal blijven. De vraag die voorligt is dus of het huurrecht van een plek op Bakkum niet moet worden begrepen als een overdraagbaar recht in de zin van artikel 3:83 BW. Het systeem van het recht verzet zich daar niet tegen verzet en het recht heeft ook geen sterk persoonsgebonden karakter.

In de jurisprudentie is in de zaak met kenmerk ECLI:NL:RBHAA:2006:AZ502 door de rechtbank Haarlem korte metten gemaakt met de stelling dat er sprake zou zijn van een doorlopend huurrecht bij seizoensverhuur van strandhuisjes en heeft de huurders alle rechten ontzegd die het gevolg zouden van een doorlopende verbintenis. In dit geval is de situatie echter anders dan de Haarlemse situatie. In de eerste plaats omdat op het strand nu eenmaal geen rechten gevestigd kunnen worden, maar op de grond van Bakkum in principe wel. In de tweede plaats was die zaak de gemeente zelf verhuurder en kan dus worden verondersteld dat er niet werd gehandeld vanuit winst oogmerk en er voldoende publiek toezicht was op het beleid. In het geval van de camping hebben we te maken met een privaatrechtelijke exploitant en is rechtsbescherming urgenter. In de derde plaats is er op camping Bakkum sprake van een bijzondere historisch gegroeide situatie. Uit deze vaste praktijk van medewerking aan de wijziging tenaamstelling zijn verwachtingen gegroeid die ertoe hebben geleid dat men spaargeld heeft geïnvesteerd. De redenen waaronder de camping de kampeerder kan manen naar een andere plek te gaan zijn immers uiterst limitatief en in de praktijk bovendien zeer zelden of zelfs nooit benut. In de vierde plaats kan de camping niet zomaar weigeren een kampeerder ieder jaar opnieuw de overeenkomst aan te bieden. Er dus materieel wel sprake van een doorlopende verbintenis.

Gezien deze omstandigheden lijkt het erop dat het kampeerrecht op een vaste plek, net als een ligplaatsvergunning, aan te merken als een recht de zin van artikel 83 boek 3 BW. De rol van de camping is om dit proces en het gebruik van het recht in balans met het natuurbelang, zo goed mogelijk te faciliteren. Regels stellen om speculatie en woekerprijzen te voorkomen kan hierbij nuttig zijn, maar het claimen van de rol van eigenaar en het eenzijdig trachten te veranderen van rechtsposities slaat de plank mis. De camping is niet bij machte eenzijdig de aard van de rechtsverhouding te wijzigen.

Conclusie: Het kampeerrecht is een overdraagbaar recht als bedoeld in artikel 3.83 BW en best begrepen in analogie aan ligplaatsvergunningen. De camping mist de macht om deze rechtsposities te wijzigen.

3: De overeenkomst tussen de camping en kampeerders

Dit derde onderdeel legt het verband tussen het reeds gestelde en de overeenkomst tussen de camping en de kampeers. De wetenschap dat de camping geen eigenaar verandert de uitgangspunt van de contractanten. De seizoenkampeers zijn geen klanten van een onderneming maar belanghebbenden bij de uitvoering van een publieke dienst. De camping verhuurt geen starecht, maar heeft de taak het kampeerrecht goed te faciliteren. Deze verschillen hebben een aantal gevolgen voor de huidige overeenkomst. In de eerste plaats is de overeenkomst kennelijk in strijd met de redelijkheid en billijkheid want het gaat uit van onjuiste rechtsposities en machtsverhouding tussen camping en kampeers. De tekst van de overeenkomst staat er bovendien aan in de weg dat de huurders, datgene wat hun in rechte toekomt, een zo goed mogelijk gefaciliteerde camping voor een redelijke prijs, kunnen afdwingen. Door een recht te claimen want de camping niet heeft, en enkel verantwoording af te leggen aan PWN en niet aan de kampeers, dwingt de overeenkomst de kampeers in de rol van consumenten in plaats van stakeholders en doet geen recht aan hun positie. Er is immers de facto wel sprake van een doorlopende verbintenis. De wijzigingen in het contract zijn bovendien niet alleen eenzijdig maar ook onbillijk, nu er sterke twijfel is of deze wijzigingen gericht zijn op het dienen van het publiek of een privaat belang. Hierbij is van belang dat indien de camping haar positie zou definiëren als uitvoerder van een publieke taak zaken als medezeggenschap en verantwoording onderdeel uit dienen te maken van de overeenkomst. Het feit dat in de overeenkomst door de camping een positie van eigenaar wordt geclaimd die het niet heeft, er geen enkele verwijzing is naar de beginselen van good governance, maakt de overeenkomst in strijd met datgene wat partijen redelijkerwijs van elkaar mogen verwachten.

Het ontbreken van enige vorm van medezeggenschap en in samenspel met het feit dat de camping informeel communiceert de vrijgekomen ruimte zal aan benutten voor andere eigen exploitatievormen met hoger winstoogmerk, maakt de gang van zaken voorts ook onrechtmatig als we het benaderen van bestuursrechtelijk perspectief. De onrechtmatigheid volgt uit de doorwerking van de beginselen van behoorlijk bestuur in het contractenrecht in publiek private samenwerkingen. (zie: Dr. mr. M.W. Scheltema, 'Doorwerking van het publiekrecht in het privaatrecht in drievoud', VA 2009-2)

In dit kader moet worden bepaald of de beleidswijziging noodzakelijk en proportioneel is aan het daarmee te dienen doel en mensen niet onevenredig in hun belang schaadt. Als we ervan uitgaan dat de beperking van de overdraagbaarheid inderdaad is bedoeld om de prijsstijging te temperen, en dus niet om exploitatieruimte voor de camping vrij te maken, kan worden gesteld dat dit doel wellicht ook op andere wijze nagestreefd kan worden met minder impact voor de positie van kampeers. Deze vraag is echter typisch een vraag die door middel van zorgvuldige en participatieve besluitvorming beantwoord moet worden. Nu er geen uitvoering wordt gegeven aan de normen van good governance in het bestuur van de camping, kan niet worden aangenomen dat de beleidswijziging noodzakelijk en proportioneel is. De besluitvorming is kennelijk onzorgvuldig. De schade is bovendien groot. Als huurders die sinds 2010 een plek op Bakkum hebben gekocht, gemiddeld 6000 euro hebben betaald voor de overdracht van de plek, dan is het duidelijk hoeveel spaargeld de beleidswijziging doet verdampen. Er is dus ook geen sprake van een redelijke belangenafweging.

Conclusie: De huidige overeenkomst is strijd met de eisen van redelijkheid en billijkheid omdat het contract geen juiste weergave geeft van de rechtsposities van partijen en de aard van de verbintenissen en geen uitvoering geeft aan eisen van good governance met betrekking tot medezeggenschap en verantwoording. Er is sprake van strijd met artikel 6:248 jo 6:236 jo 6:237 BW.

4: Oplossingen

Camping Bakkum is een instituut. Het is daarnaast ook een heel bijzonder voorbeeld van het toestaan van privaat gebruik en de vestiging van rechten op publiek land. Als we gaan nadenken over oplossingen is het zinvol om eerst stil te staan bij het feit hoe bijzonder het publiek-private karakter van de camping is en hoeveel we met elkaar te verliezen hebben als we er niet zorgvuldig mee omgaan. Als het ons lukt bovendien om een passende governance structuur te ontwikkelen maken we bovendien iets dat waarvan veel anderen iets kunnen leren.

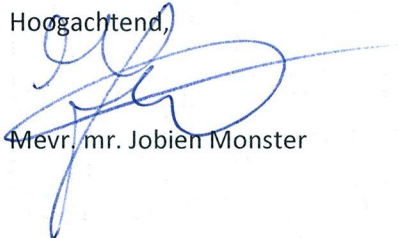
Het eerste voorstel is daarom om de discussie zorgvuldig aan te gaan. Het tweede voorstel is wel om alle bedoelde contractswijzigingen te annuleren en pas nieuw beleid vast te stellen nadat verhoudingen helder zijn gesteld en normen van good governance in het bestuur van de camping zijn geïmplementeerd. In dit kader kunt u ons voorstel begrijpen. We willen toe naar een structureel meer transparante en zorgvuldige vorm van besluitvorming en als stakeholders medezeggenschap. Pas als dat is geregeld kan een aanvang worden gemaakt om inhoudelijke vraagstukken zoals woekerprijzen en andere zaken die spelen op een goede wijze op te lossen.

Om een conflict te voorkomen is het voorstel om een advies in te winnen op basis van de volgende aanpak. De camping en kampeerders dragen ieder een jurist voor en deze twee juristen kiezen een derde jurist. Dit expert-comité maakt een advies om de governance structuur duurzaam te verbeteren en adviseert op de voorliggende punten van geschil. Deze werkwijze organiseert het vermogen dat nodig is om polarisatie en een gang naar de rechter te voorkomen.

Contactgegevens

Ik ben bereikbaar per email: jobien@adviesburomonster.nl en per telefoon: 0681231059.

Hoogachtend,



Mevr. mr. Jobien Monster

R

AANGETEKENDE BRIEF

NL frankering betaald 8,40

71gr

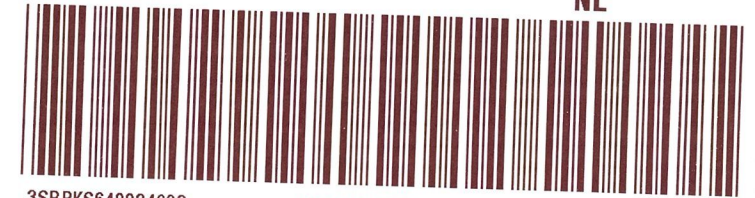
D

PostNL

157478 02-11-2018 13:55

RECOMMANDÉ

NL



3SRPKS649934622

2001DA 3007

Provinciale Staten Noord Holland

Postbus 3007

2001 DA Haarlem

1013 NM 187

