

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Hare Excellentie K. H. Ollongren

Veluwe, 3 augustus 2020

Betreft: Reactie Vitale Vakantieparken Veluwe op voorstel van wijziging van het besluit omgevingsrecht (Bro) inzake permanente bewoning van recreatiewoningen

*Informatie: Rob van den Hazel, programmamanager Vitale Vakantieparken
robvandenhazel@vitalevakantieparken.nl*

Hooggeachte mevrouw Ollongren,

Met deze reactie vragen wij u af te zien van het wijzigingsvoorstel van het besluit omgevingsrecht voor het legaliseren van permanente bewoning op vakantieparken en vragen wij u samen met ons te werken aan meer passende wet- en regelgeving. Hieronder en in de twee bijlagen bij deze brief lichten wij dit verzoek verder toe.

In 2013 zijn Veluwse gemeenten samen met de provincie Gelderland, het recreatieve bedrijfsleven en veel andere partners gestart met het programma Vitale Vakantieparken. Gezamenlijk werken wij aan verschillende vraagstukken die spelen op en rond de bijna 500 vakantieparken in ons gebied. Hierbij gaat het om een grote variëteit aan onderwerpen zoals innovatie, veiligheid, ondermijning, transformatie, herstructurering, duurzaamheid, wonen, zorg etc.

Deze integrale benadering is ook in andere regio's in Nederland van de grond gekomen. Hiermee wordt nauw samen gewerkt (bijvoorbeeld Overijssel, Drenthe en Noord Brabant). Ook hebben we vanuit de Veluwe een belangrijke bijdrage mogen leveren aan de totstandkoming van de nationale Actieagenda Vakantieparken. Hierin hebben het Rijk, de provincies en de gemeenten afspraken gemaakt over het gezamenlijk aanpakken van de vraagstukken, ieder vanuit de eigen rol en verantwoordelijkheid.

Dat was immers de belangrijkste aanleiding voor de agenda: de overtuiging dat alleen een goede samenwerking tussen de verschillende overheidslagen kan bijdragen aan het oplossen van de vele en complexe problemen op de vakantieparken. Centraal hierbij staat het credo 'één park, één plan'. Hiermee wordt uitgedrukt dat voor iedere situatie maatwerk nodig is en dat oplossingen integraal, op het schaalniveau van het vakantiepark gezocht moeten worden. Dat geldt ook voor het vraagstuk van permanente bewoning op vakantieparken.

Het voorstel voor de wijziging van het besluit omgevingsrecht dat nu voorligt, leidt tot een gefragmenteerde in plaats van integrale benadering van het vraagstuk van bewoning op vakantieparken. Daarnaast frustrert deze generieke maatregel het noodzakelijke lokale maatwerk. Het staat daarmee niet alleen haaks op de uitgangspunten van de nationale Actie-agenda, maar ook op de uitvoering in de dagelijkse praktijk. De huidige praktijk van één park, één plan met bestemmingsplanwijziging als het gaat om wonen en in de tussentijd wellicht gedogen werkt immers prima.

In de volle overtuiging dat de voorgestelde wijziging uitermate ongewenst is hebben wij in samenspraak en afstemming met onze collega's van Vitale Vakantieparken Drenthe, het IPO, de VNG en Hiswa-Recron de bezwaren hiertegen geformuleerd.

Samengevat gaat het om de volgende bezwaren (Nb in bijlage 1 van deze brief verder toegelicht):

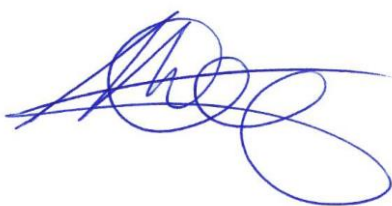
1. Toename van permanente bewoning van vakantiewoningen tast de vitaliteit van de toeristisch-recreatieve sector aan en verzwakt de regionale economie.
2. Het voorstel levert geen bijdrage aan het oplossen van sociaal-maatschappelijke en volkshuisvestingsproblemen maar kan wel bijdragen aan het vergroten van veiligheidsproblemen (ondermijning).
3. Het bestaande (en komende) wettelijk instrumentarium volstaat om permanente bewoning zorgvuldig te reguleren.
4. Het voorstel zorgt voor een toename van de bestuurslast en beleidsdruk en het verstoort de samenwerking.

Zoals we ook in eerdere correspondentie hebben aangegeven zijn gemeenten op de Veluwe zich bewust van het feit dat vakantieparken soms een rol kunnen spelen in het woningmarktvraagstuk. Er zijn al vele voorbeelden op de Veluwe waar zorgvuldig onderzocht wordt of transformatie (herbestemming) van een vakantiepark zonder recreatief toekomstperspectief naar bepaalde vormen van wonen mogelijk is. Inmiddels zijn er meerdere voorbeelden waar dit ook al gerealiseerd is (naar woonwijk, als huisvesting voor arbeidsmigranten, als zorgpark). Dit zijn complexe processen die wij graag in het kader van de nationale Actie-agenda gezamenlijk oppakken.

We hopen u met deze bezwaren overtuigd te hebben om af te zien van dit voorstel van wijziging van het Besluit Omgevingsrecht. Mocht u ondanks de zeer brede tegenstand hiertegen toch besluiten hiermee door te gaan, dan vragen wij u nadrukkelijk om gemeenten voldoende tijd te geven en van extra middelen te voorzien om zich op de consequenties van het besluit goed voor te bereiden.

Graag maken wij tot slot van deze brief gebruik van de mogelijkheid om u te verzoeken met ons mee te denken over het aanpassen van (ruimtelijke) regelgeving die ons wel beter in staat stelt de vraagstukken rond vakantieparken effectiever aan te pakken. In bijlage 2 lichten wij dat toe.

In afwachting van uw reactie en met hartelijke groet,



H.A. Lambooy,
Voorzitter van de stuurgroep Vitale Vakantieparken

Bijlage 1

Bezwaren van Vitale Vakantieparken Veluwe tegen het voorstel van wijziging van het besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen

1. Toename van permanente bewoning van vakantiewoningen tast de vitaliteit van de toeristisch-recreatieve sector aan en verzwakt de regionale economie.

De gevolgen van het woningtekort in Nederland zijn ook zichtbaar en voelbaar op vakantieparken. Soms wonen mensen op parken omdat zij in het regulier aanbod niet terecht kunnen, maar er zijn ook mensen die er bewust een relatief goedkope vrijstaande woonplek vinden in een mooie omgeving. Hiermee worden niet alleen recreatieplekken aan het aanbod onttrokken, maar worden de parken ook minder aantrekkelijk voor de recreatieve gasten. Het draagvlak voor recreatieve voorzieningen neemt af en het karakter van een park verandert in dat van een woongebied.

Zeker in toeristisch-recreatieve aantrekkelijke regio's zoals de Veluwe is een belangrijk deel van de regionale economie afhankelijk van de recreatieve gasten (bestedingen die zorgen voor werkgelegenheid en investeringen). Het verlagen van de drempel voor legaal wonen op vakantieparken tast het ondernemerschap en daarmee de vitaliteit van de toeristisch-recreatieve sector aan.

2. Het voorstel levert geen bijdrage aan het oplossen van sociaal-maatschappelijke en volkshuisvestingsproblemen en kan wel bijdragen aan het vergroten van veiligheidsproblemen (ondermijning).

In de toelichting op het voorstel geeft de minister aan dat zij met het legaliseren van bewoning op vakantieparken de drempel voor inschrijving in het BRP wil verlagen. Wij zien met de minister dat er mensen op parken wonen die zich niet inschrijven en daarom geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen, met alle gevolgen van dien. De minister probeert nu dit sociaal-maatschappelijk vraagstuk op te lossen met een ruimtelijk instrument, de omgevingsvergunning.

Onze (praktijk-)ervaring is dat is het veel effectiever om met mensen die op een park (willen) wonen in gesprek te gaan en tot maatwerk-oplossingen te komen. Dat gebeurt door handhavingstrajecten met de menselijke maat. In die gevallen waar bewoning niet gewenst of mogelijk is worden bewoners begeleid naar een geschikte woonplaats. Dat gebeurt ook met gerichte begeleiding voor (soms kwetsbare) mensen die een beroep doen op gemeentelijke voorzieningen en wonen op een park of zich daar willen inschrijven. Voor deze laatste gevallen heeft het ministerie van BZK overigens een werkbare aanpak ontwikkeld die erop neer komt dat bij een (wettelijk niet te weigeren) BRP-inschrijving op een vakantiepark er een

maatwerkoplossing wordt uitgewerkt. Dat kan zijn het bieden van begeleiding naar het zoeken van een geschikt adres, maar ook het afgeven van een gedoogbeschikking voor bewoning op een park voor een bepaalde termijn en een aanpak om die termijn te halen. Op deze manier wordt het vraagstuk op een sociaal-maatschappelijke wijze aangepakt, met het aspect huisvesting als onderdeel. De figuur van omgevingsvergunning zoals nu wordt voorgesteld past daar niet in, omdat die ingebed moet zijn in een ruimtelijk afwegingskader en het vraagstuk niet primair ruimtelijk is.

Met het objectgebonden en overdraagbaar maken van die vergunning wordt een soort algemeen 'recht' om in een recreatiewoning te gaan wonen geschapen. Van het bieden van een specifieke oplossing voor de specifieke bewoner is dan geen sprake meer. Dit zet de deur open voor het bewust gaan wonen op een vakantiepark, om redenen van betaalbaarheid, woongenot of anderszins. Bestaande bewoners zullen een omgevingsvergunning aanvragen om hun permanente bewoning en mogelijk die van hun rechtsopvolgers te legaliseren. Zonder twijfel trekt het ook nieuwe geïnteresseerden aan die een recreatiewoning kopen en hun woonrecht proberen te verzilveren. In de slipstream daarvan zijn speculanten te verwachten, met prijsopdrijving en schijnconstructies (de aanvrager moet de bewoner zijn, maar wie controleert dat?) als gevolg.

Omdat een aanvraag van een objectgebonden omgevingsvergunning alleen ruimtelijk getoetst wordt, al dan niet op basis van gemeentelijke beleidsregels, moeten aanvragen van de groep bewoners die willens en wetens op een park gaan wonen gelijk behandeld worden als aanvragen van de groep die de minister met dit voorstel beoogt te ondersteunen. Zij die niet staan ingeschreven en behoren tot kwetsbare groepen. Dit staat persoonsgericht maatwerk in die situaties die daar om vragen in de weg en daarmee doet deze generieke regeling meer kwaad dan goed.

Dan terug naar de bedoeling van de motie die aanleiding was voor dit wetsvoorstel: het bijdragen aan de leniging van het woningtekort. Het legaliseren van bestaande situaties van permanente bewoning op vakantieparken draagt als zodanig niets bij: de mensen wonen er immers al, er worden geen woningen bijgebouwd. De enige woningen die administratief aan de woningvoorraad worden toegevoegd zijn de vakantiewoningen van hen die nu illegaal op een park wonen en daarnaast een reguliere woning aanhouden. Door die 'bewuste bewoners' een mogelijkheid tot legalisatie te bieden wordt verkeerd gedrag beloond. Dit neemt niet weg dat vakantieparken een bijdrage kunnen leveren aan de woningnood. Soms kan tijdelijke (flex-) bewoning van vakantiewoningen de vitaliteit van een park vergroten en tot een win-winsituatie leiden. Ook kunnen niet-vitale vakantieparken een nieuwe functie vinden als aanvulling op of als specifieke niche in de woningmarkt. Zulke voorbeelden van transformaties zijn er inmiddels. Kenmerkend is dat deze oplossingen integraal en op parkniveau worden ontwikkeld, met inachtneming van de lokale en regionale omstandigheden en behoeften. Het wetsvoorstel voor individuele omgevingsvergunningen doorkruist zo'n aanpak en is daarmee niet behulpzaam.

3. Het bestaande (en komende) wettelijk instrumentarium volstaat om permanent bewoning zorgvuldig te realiseren.

Zoals de minister in de nationale Actie-agenda al aangaf: er is geen uniforme methode voor de vitalisering van de sector. Wat het beste ontwikkelingsperspectief voor een park is hangt af van de specifieke situatie en of permanente bewoning daarin past moet op het niveau van het park worden afgewogen. Gemeenten kunnen in samenwerking met eigenaren op een park besluiten het park geheel of gedeeltelijk te transformeren naar een woonfunctie. Dat

gebeurt al en steeds weer blijkt dat het niet eenvoudig is. Dat zit 'm niet zozeer in ingewikkelde en langdurige procedures, maar in een veelheid aan inhoudelijke afwegingen, complexe eigendoms- en zeggenschapsstructuren op parken en financiële hobbels. Door de specifieke ligging van veel parken, buiten de bebouwde kom, in of nabij natuurgebieden zijn locaties vaak minder geschikt voor permanente bewoning of is dit vanuit andere beleidspectieven ongewenst of gecompliceerd. Dat vraagt zorgvuldige beleids- en planvorming door de provincie en de gemeenten. Verder komt er bij het op een verantwoorde, veilige en duurzame wijze bewonen van een vakantiepark nog wel wat kijken voor de eigenaren/bewoners. Vaak zijn maatregelen nodig die individueel (bouwvereisten, energiemaatregelen), maar vooral collectief van aard zijn (infrastructuur en nutsvoorzieningen, voorzieningen voor afvalinzameling en –ophalen, bereikbaarheid hulpdiensten). Als de gemeente en het park die uitdaging willen aangaan stappen ze in een proces waarin ze gezamenlijk keuzes en kosten zullen moeten maken. Vaak is sprake van verkavelde (uitgeponde) parken, met tientallen tot honderden eigenaren en dan is dat geen eenvoudige opgave. Alleen door het gedeelde belang in het vizier te houden kan een transformatie succesvol verlopen.

Dit gedeelde belang wordt onder druk gezet door het voorstel dat nu voorligt. Als iedere eigenaar-bewoner zelf een vergunning kan aanvragen voor het mogen bewonen van een vakantiewoning moet de afweging op het niveau van die woning worden gemaakt, in plaats van op het niveau van het park. Transformatie is per definitie geen individueel proces en de noodzakelijke collectieve maatregelen, aanpassingen en kosten kunnen niet individueel uitgevoerd en omgeslagen worden. Er is een gezamenlijke aanpak nodig en juist het instrument van het bestemmingsplan, en het omgevingsplan, is uitstekend op deze situaties toegesneden.

4. Het voorstel zorgt voor een toename van de bestuurslast en beleidsdruk en verstoort de samenwerking.

Vanaf het moment dat de Tweede Kamer de motie heeft aangenomen is er onrust ontstaan. Bewoners van vakantiewoningen melden zich bij gemeenten met het 'recht' op permanente bewoning, eigenaren twijfelen aan het nut van transformatietrajecten 'omdat het straks allemaal veel eenvoudiger wordt'. Het signaal dat bewoning van een vakantiewoning op individueel niveau kan worden geregeld met een omgevingsvergunning ondermijnt niet alleen het draagvlak en de samenwerking in lopende projecten, maar ook de verdere ontwikkeling en verbreiding van alles wat er op het gebied van vitale vakantieparken in het land in ontwikkeling is.

In het voorstel wordt verwezen naar de regeling in de Omgevingswet die het vanaf 2022 mogelijk maakt dat snel en flexibel afgeweken kan worden van het geldende omgevingsplan door, onder meer, omgevingsvergunningen voor het bewonen van recreatiewoningen te verlenen. Het voorstel dat er nu ligt zou daar als het ware op voorsorteren, door die mogelijkheid nu alvast te bieden. Het cruciale verschil is echter dat de Omgevingswet meer doet dan alleen het verkorten van de procedure. De procedure wordt onder de Omgevingswet ingebed in een breder geheel van waarborgen: de nadruk legt op het voortraject met participatie en vooroverleg, het afschaffen van de van rechtswege verleende vergunning en het plaatsen van de afweging bij omgevingsvergunningverlening tegen de bredere beleidsmatige achtergrond van de ter plaatse geldende omgevingsvisie en/of het programma. Deze waarborgen zitten niet in het nu voorliggende voorstel en daarom onderschrijven wij niet het standpunt dat dit voorstel eigenlijk niet meer doet dan het naar voren halen van wat al onder de Omgevingswet komt.

In het voorstel krijgen burgemeester en wethouders weliswaar een discretionaire bevoegdheid, maar deze is expliciet in het Bor opgenomen en daarmee van rijkswege gefaciliteerd. Gemeenten krijgen daar last van. Zij zullen hals over kop beleid moeten ontwikkelen en beleidsregels moeten vaststellen. Vooral voor gemeenten die (nog) geen deel uitmaken van regionale of provinciale samenwerkingsverbanden op het gebied van vitale vakantieparken betekent dit een flinke opgave. Zij moeten zich in de materie verdiepen, keuzes maken en tot afstemming met de parken in hun gemeente, buurgemeenten en de provincie komen. Een opgave waarop gemeenten in deze financieel krappe tijden bepaald niet op zitten te wachten.

Zodra bekend wordt dat 'de wet' de mogelijkheid biedt om permanente bewoning van vakantie woningen op een laagdrempelige manier te faciliteren zullen er aanvragen om omgevingsvergunning binnenkomen. Die moeten binnen 8 weken na ontvangst afgehandeld worden, op straffe van van rechtswege verleende vergunningen. De gemeenten die daar niet op voorbereid zijn zullen hun handen er vol aan krijgen, gemeenten die vertrouwd zijn met de aanpak en de samenwerking binnen vitale vakantieparken, zoals hier op de Veluwe, kunnen niet anders dan concluderen dat de mogelijkheid voor objectgebonden omgevingsvergunningen hun aanpak doorkruist. Dat zal ertoe leiden dat veel aanvragen afgewezen gaan worden, waarmee het wetsvoorstel grotendeels een dode letter wordt. Dit zorgt niet alleen voor extra werk en kosten (bezwaar- en beroepsprocedures) voor de gemeenten en de aanvragers, maar ook tot teleurstelling bij de aanvragers en een negatieve beeldvorming. Er worden verwachtingen gewekt die niet waargemaakt zullen worden.

Tot slot bemoeilijkt het wetsvoorstel een effectieve handhaving op permanente bewoning in situaties waar die ongewenst is, bijvoorbeeld op toeristisch-recreatief vitale parken. Als objectgebonden omgevingsvergunningen mogelijk zijn wordt de drempel naar legalisatie van illegale bewoning lager en komt de bewijslast waarom geen gebruik gemaakt wordt van deze mogelijkheid in een voorkomend geval bij de gemeente te liggen. Dat maakt de toch al arbeidsintensieve handhaving onnodig ingewikkeld.

Bijlage 2

Verzoek van Vitale Vakantieparken Veluwe om passende aanpassing van wet- en regelgeving

De omvang en complexiteit van de vraagstukken waar wij op de Veluwe voor staan vragen om een veelheid van sociale, economische en fysieke interventies die in onderlinge samenhang worden ingezet. Een passend (bestuurlijk) juridisch instrumentarium is essentieel om dit proces te ondersteunen en duurzame resultaten te bereiken en te behouden.

De concrete uitvoering in het kader van *Vitale Vakantieparken* leert dat de bestaande wet- en regelgeving niet altijd goed past bij wat op het laagste uitvoeringsniveau nodig is. Wet- en regelgeving schiet soms tekort om bepaalde (ongewenste) ontwikkelingen effectief tegen te houden of is zelfs een onbedoelde belemmering voor de nieuwe oplossingen die we moeten bedenken voor maatschappelijke vraagstukken.

Wij vragen de minister om samen ons (gemeenten, provincie en andere betrokkenen) te werken aan het verbeteren van het instrumentarium (Nb dit is ook ingebracht als onderdeel van recent ondertekende Regiodeal Veluwe).

Op basis van de concrete ervaringen in de uitvoering staan hieronder een viertal voorbeelden uit het 'ruimtelijk' domein waarover we graag in gesprek willen gaan.

1. *Maatschappelijk Voorkeursrecht voor gemeenten.*

Het verruimen van de mogelijkheden om het bestaande instrument voorkeursrecht in te zetten. De essentie hiervan is dat op basis van sociaal-maatschappelijke argumenten dit instrument toegepast kan worden, zoals bijvoorbeeld ondermijning, sociale problematiek, bedreiging natuurwaarden, stikstof. Te verkopen gronden moeten dan eerst aangeboden worden aan gemeenten zodat zij een sterkere positie krijgen bij het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen.

2. *Controle op en regulering van uitponding.*

Het verkopen/opknippen van kavels in kleinere eenheden zonder dat daar garanties zijn voor goed beheer is een fenomeen dat ten grondslag ligt aan veel van de problemen waar we op de vakantieparken tegen aan lopen. Gemeenten hebben in het publiekrecht weinig middelen om dit te reguleren. Onderzocht zou moeten worden of het mogelijk is te komen tot een stelsel (wellicht te vergelijken met de splitsingsvergunningen in stedelijk gebied) waarmee een mogelijkheid ontstaat dit proces te reguleren. Soms toestaan, soms verbieden en soms aanvullende voorwaarden stellen (zie ook 3).

3. *Sterkere status Verenigingen van Eigenaren.*

VvE's op vakantieparken zijn 'gewone' verenigingen en hebben niet dezelfde status als VvE's van het appartementsrecht (verplicht lidmaatschap en verplichting tot collectief onderhoud

en reserveringen daarvoor). Er zijn veel uitgeponde parken waar het ontbreken van goed functionerende VvE een van de oorzaken is dat de kwaliteit sterk achteruit is (ontbreken collectief beheer, onderhoud en investeringen).

4. *Afromen bestemmingswinst (ten behoeve van fondsvorming)*

De bestemmingswijziging van recreatie naar wonen heeft in bijna alle gevallen een aanzienlijke waardeverhoging tot gevolg. Een deel daarvan kan gebruikt worden om de noodzakelijke investeringen mee te bekostigen. Vaak is de waardeverhoging (veel) hoger dan de benodigde investeringen.

Er is wat voor te zeggen dat de toename van de waarde niet alleen ten gunste komt van de particuliere eigenaar, maar dat dit gebruikt wordt voor maatschappelijke (collectieve) doelen (ook om 'slecht' gedrag niet te belonen). Het idee is (een deel van) de overwaarde te laten storten in een gemeentelijk fonds. Hieruit kunnen dan meer algemene maatregelen bekostigd worden die de recreatieve en ruimtelijke kwaliteit in de omgeving vergroten.

Het is op dit moment erg lastig om dit binnen de bestaande juridische kaders te regelen. Er zijn veel restricties aan het afromen/verevening/kostenverhaal waardoor de praktische effectiviteit beperkt wordt.