

Aan de minister van Binnenlandse Zaken
en Koninkrijksrelaties
Mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

Uw kenmerk		Uw brief van	
Ons kenmerk	1948338045		
Datum	11 augustus 2020	Behandeld door	Annemieke Vos
Verzenddatum	12 augustus 2020	Bijlage(n)	
Onderwerp	Reactie op het voorstel tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen		

Geachte mevrouw Ollongren,

Onlangs is de internetconsultatie gestart in het kader van de wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor). De wijziging houdt een verruiming in van de mogelijkheden voor het verlenen van omgevingsvergunningen voor permanente bewoning van recreatiewoningen. De wijziging van het Bor komt mede voort uit een motie van de leden Koerhuis en Van Eijs. Onderstaand geven wij onze reactie op uw voorstel.

Inleiding

Met de ondertekening van de Nationale actie-agenda Vitale Vakantieparken hebben een veelheid aan partijen afspraken gemaakt gericht op vitalisering van de sector verblijfsrecreatie, vanuit 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 in de integrale aanpak staat 'één park, één plan'. Hiermee wordt uitgedrukt dat voor iedere situatie maatwerk nodig is en dat oplossingen op een integrale wijze, op het schaalniveau van het vakantiepark gezocht moeten worden. Dat geldt ook voor het vraagstuk van permanente bewoning van vakantieparken. Partijen hebben dan ook teleurgesteld gereageerd op uw brief van 3 april jongstleden, waarin wordt aangegeven dat u uitvoering wil geven aan de motie om permanente bewoning op vakantieparken te legaliseren, met als doel bij te dragen aan het lenigen van de woningnood. Het wetsvoorstel dat een uitwerking van die motie is en dat nu voorligt leidt tot een gefragmenteerde, in plaats van een integrale benadering van het vraagstuk van bewoning van vakantieparken en staat haaks op de uitgangspunten van de Nationale actie-agenda en de uitvoering in de dagelijkse praktijk.

Hieronder een uiteenzetting van onze bezwaren, langs vier lijnen die onderling samenhangen.

1. Het legaliseren van permanente bewoning van vakantiewoningen tast de vitaliteit van de toeristisch-recreatieve sector aan.

De gevolgen van het tekort aan voldoende en betaalbare woningen in Nederland is 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 de meer toeristisch-recreatief aantrekkelijke regio's is een belangrijk deel van de regionale economie afhankelijk van de recreatieve gasten (bestedingen, werkgelegenheid en investeringen). Als die wegvallen ontstaat daar een groot probleem.

2. Het wetsvoorstel schiet zijn doel voorbij.

Het is een feit dat er mensen op parken wonen die zich niet inschrijven in de BRP en daardoor geen aanspraak kunnen maken op sociale voorzieningen. In de toelichting op het wetsvoorstel geeft u aan dat u met het legaliseren van de bewoning de drempel tot inschrijving wilt verlagen. U probeert zo een sociaal-maatschappelijk vraagstuk op te lossen met het verlenen van een omgevingsvergunning. Onze (praktijk-)ervaring is dat het effectiever is om in gesprek te gaan om tot maatwerk-oplossingen. Dat gebeurt in de vorm van handhaving, waarbij daar waar bewoning op een park onwenselijk is een handhavingstraject met de menselijke maat wordt ingezet en de bewoners worden begeleid naar een geschikte woonplaats. Dat gebeurt ook met gerichte begeleiding voor (soms kwetsbare) mensen die een beroep doen op gemeentelijke voorzieningen en die blijken te wonen op een park of zich willen inschrijven op een adres op een park. Voor dat laatste geval heeft uw ministerie juist een werkbaar 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 en is de huisvesting daarvan een onderdeel. Een omgevingsvergunning zoals u die voorstelt past daar niet in, omdat die ingebed moet zijn in een ruimtelijk afwegingskader en het vraagstuk niet primair ruimtelijk is. Met het objectgebonden maken van die vergunning en het mogelijk maken dat deze naar rechtsopvolgers van de huidige bewoners overgaat haalt u uw eigen bedoelingen onderuit. Daarmee is immers van een oplossing voor die specifiek bewoner helemaal geen sprake meer.

Met uw voorstel zet u de deur open voor het bewust gaan wonen op een vakantiepark, om redenen van betaalbaarheid, woongenot of anderszins. Bestaande bewoners zullen een objectgebonden 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 en in de sliptestream daarvan speculanten, met prijsopdrijving en schijnconstructies (de aanvrager moet de bewoner zijn, maar wie controleert dat?) als gevolg. Situaties die handhaving, vitalisering en transformatie nog moeilijker maken.

Een aanvraag van een objectgebonden omgevingsvergunning kan alleen ruimtelijk getoetst worden, al dan niet op basis van gemeentelijk beleid. Dit betekent dat aanvragen van de groep die u met dit voorstel zegt te beogen (de niet-ingeschrevenen) gelijk behandeld moeten worden als die van de 'bewuste bewoners', uitgaande van vergelijkbare ruimtelijke omstandigheden. Dit staat persoonsgericht maatwerk in die situaties die daar om vragen in de weg en hiermee is het een generieke regeling die meer kwaad dan goed doet.

Het legaliseren van bestaande situaties van permanente bewoning draagt als zodanig niets bij aan de oplossing van het woningtekort: de mensen wonen er immers al, er worden geen woningen toegevoegd. De woningen die administratief worden toegevoegd zijn de woningen 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 belooft u verkeerd gedrag. Wat wel bijdraagt aan het woningtekort is het inzetten op meer flex-woonconcepten, waaraan ook vakantieparken een steentje bijdragen. Soms kan tijdelijke (flex-) bewoning van vakantiewoningen de vitaliteit van een park vergroten en tot een win-win-situatie leiden. Ook kunnen niet-vitale vakantieparken een nieuwe functie vinden als aanvulling op of als specifieke niche in de woningmarkt. Kenmerkend is dat deze oplossingen integraal, specifiek en op park-niveau worden ontwikkeld. Uw voorstel voor individuele omgevingsvergunningen doorkruist deze aanpak en is daarmee niet behulpzaam.

3. Het bestaande wettelijk instrumentarium volstaat.

U geeft in de toelichting bij het voorstel aan dat u een snel en flexibel instrument wenst, maar de complexiteit en integraliteit van het vraagstuk staan dat niet toe. Uw voorstellen ondersteunen niet het noodzakelijke lokale maatwerk waar de gemeenten voor staan, sterker nog: zij frustreren de één park - één plan benadering en leiden tot fragmentatie.

Zoals u in de Actie-agenda vakantieparken al aangaf: er is geen methode voor het hele land en alle parken. 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. Die afweging moet integraal zijn en dat moet niet te licht worden opgevat. Gemeenten kunnen in samenwerking met de 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 dan niet 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 kommen, in of nabij (kwetsbare) natuurgebieden zijn locaties vaak minder geschikt voor permanente bewoning of is dit vanuit andere beleidsperspectieven ongewenst of gecompliceerd. Dat vraagt zorgvuldige planvorming en gemeenten gaan hier weloverwogen mee om. 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 komen ze in een proces terecht waarin partijen gezamenlijk keuzes en kosten zullen moeten maken. In veel situaties is sprake van verkavelde (uitgeponde) parken, met tientallen tot honderden eigenaren en dan is dat geen eenvoudige opgave. Door het gedeelde belang en 'hogere doel' in het vizier te houden lukt het uiteindelijk wèl en worden de inspanningen bekroond door een bestemmingsplanwijziging die het permanent wonen mogelijk maakt.

Het centrale begrip hierin is het gedeelde belang en juist dat wordt onder druk gezet door het wetsvoorstel dat nu voorligt. Als iedere eigenaar-bewoner zelf een vergunning kan aanvragen voor het mogen bewonen van een vakantiewoning is er geen gedeeld belang en moet de afweging op het niveau van die woning worden gemaakt, in plaats van op het niveau van het park. In veel gevallen is dat onmogelijk, omdat transformatie per definitie geen individueel proces is en de noodzakelijke collectieve maatregelen, aanpassingen en kosten niet individueel uitgevoerd en omgeslagen kunnen worden. Juist de figuur van het bestemmingsplan en later het omgevingsplan, is op deze situaties toegesneden.

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

Vanaf het moment dat de Tweede Kamer de motie heeft aangenomen is er onrust in gemeenten. Bewoners van vakantiewoningen melden zich 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.

Met name de gemeenten krijgen daar last van. Zij zullen specifiek beleid moeten ontwikkelen en beleidsregels moeten vaststellen om tot de juiste afwegingen te komen. 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 buurgemeenten, de provincie en de parken in hun gemeente moeten komen. Een opgave waarop gemeenten in deze financieel krappe tijden bepaald niet op zitten te wachten.

Met of zonder vastgesteld beleid, er zullen aanvragen om omgevingsvergunning binnen komen, die binnen 8 weken na ontvangst afgehandeld moeten worden. Steeds zal een zorgvuldige afweging, met een extra motiveringsplicht omdat sprake is van een discretionaire bevoegdheid, nodig zijn. De gemeenten die vertrouwd zijn met de aanpak en de samenwerking binnen vitale vakantieparken en inmiddels hun eigen beleid hebben vastgesteld, kunnen niet anders dan concluderen dat de mogelijkheid voor objectgebonden omgevingsvergunningen dit beleid doorkruist. Dat zal ertoe leiden dat individuele aanvragen gemotiveerd afgewezen worden, waarmee het wetsvoorstel 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 een negatieve beeldvorming. Er worden verwachtingen gewekt die niet waargemaakt zullen worden.

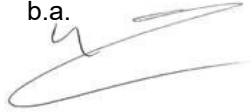
Afsluiting

Het wetsvoorstel bemoeilijkt een effectieve handhaving op permanente bewoning in situaties waar die ongewenst is, bijvoorbeeld op toeristisch-recreatief vitale parken. Als objectgebonden omgevingsvergunningen mogelijk zijn wordt legalisatie eenvoudiger en komt de bewijslast waarom een gemeente geen gebruik van deze mogelijkheid wil maken in een voorkomend geval bij de gemeente te liggen. Dat maakt de toch al arbeidsintensieve handhaving onnodig moeilijk.

Tot slot

Heeft u vragen over deze brief? Stel ze gerust aan Annemieke Vos op telefoonnummer +31 (413) 381 116.

Met vriendelijke groet,
Burgemeester en wethouders van de gemeente Meierijstad,
De secretaris,
b.a.



Drs. M.G.C. Wilms-Wils RA

De burgemeester,



ir. C.H.C. van Rooij