

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
T.a.v. mevrouw drs. K.H. Ollongren
Postbus 20011
2500 EA 's-GRAVENHAGE



uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk	datum
		ROWW 10503/2020	15 september 2020

onderwerp
Reactie op de voorgenomen wijziging van het Besluit omgevingsrecht inzake de permanente bewoning van recreatiewoningen

Geachte mevrouw Ollongren,

Met de ondertekening van de Actie-agenda Vitale Vakantieparken 2018-2020 heeft een veelheid aan partijen, waaronder het ministerie van BZK, afspraken gemaakt gericht op vitalisering van de verblijfsrecreatie. Dit 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 aanpak 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. 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 en staat haaks op de uitgangspunten van de Actie-agenda vakantieparken en de uitvoering in de dagelijkse praktijk.

De gezamenlijke provincies in IPO-verband wijzen het voorstel van wijziging van het Besluit Omgevingsrecht af. In onderstaande tekst volgt een uiteenzetting van onze bezwaren en een onderbouwing daarvan. Onze inhoudelijke bezwaren komen in hoofdlijnen overeen en zijn afgestemd met de VNG, HISWA/RECRON, Vitale vakantieparken Veluwe en Vitale vakantieparken Drenthe. In de bijlage worden door de provincies Overijssel, Drenthe, Gelderland, Utrecht, Zuid Holland en Zeeland nog enkele regionale aspecten toegelicht.

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

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. Allereerst worden hiermee recreatieplekken aan het recreatief aanbod onttrokken. Dit is ongewenst omdat het lastig is om nieuwe locaties voor recreatiehuizen te vinden, nog moeilijker dan voor nieuwe woningbouwlocaties. Uitbreiding van bestaande complexen is niet makkelijk vanwege de frequente ligging in of nabij de natuur. Daarnaast 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). Het legaliseren van bewoning op vakantieparken tast de vitaliteit van de toeristisch-recreatieve sector aan, het zet het toeristisch-recreatieve ondernemerschap onder druk en doorkruist provinciaal beleid gericht op het versterken van de verblijfsrecreatie.

2. Het wetsvoorstel schiet zijn doel voorbij.

Permanente bewoning van vakantiehuizen, zowel op parken als solitair gelegen, heeft deels een sociaal-maatschappelijke achtergrond. U hoopt met het legaliseren van permanente bewoning inschrijving in het BRP te bevorderen, zodat deze bewoners aanspraak kunnen maken op (sociale) voorzieningen. Wij zien net als u dat er mensen in vakantiehuizen wonen die zich niet inschrijven en geen aanspraak kunnen maken op voorzieningen, met alle gevolgen van dien. Een sociaal-maatschappelijk vraagstuk wordt echter niet opgelost met een ruimtelijk instrument als een omgevingsvergunning. Uit de praktijk blijkt dat het effectiever is om met mensen in gesprek te gaan en tot een maatwerkoplossing te komen. Dat kan door een combinatie van gesprekken, handhaving, tijdelijk gedogen en gerichte begeleiding voor (soms kwetsbare) mensen bij het zoeken van een geschikt adres en ondersteuning vanuit gemeentelijke voorzieningen.

Met een object-gebonden en overdraagbare vergunning wordt een algemeen 'recht' om in een recreatiehuis 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 in een vakantiehuis, om redenen van betaalbaarheid, woongenot of anderszins. Bestaande bewoners zullen een omgevingsvergunning aanvragen om hun permanente bewoning (en mogelijk die van hun rechtsovervolgers) te legaliseren en te verzilveren. In de slipstream daarvan zijn speculanten te verwachten, met prijsopdrijving en schijnconstructies tot gevolg.

De focus voor de aanpak van de woningnood zou moeten liggen op de woningbouwimpuls en de woondeals. De provincies doen veel aan het verminderen van de woningnood. Het legaliseren van recreatiehuizen binnen parken is in dit kader een druppel op de gloeiende plaat (de mensen wonen er immers al en er worden geen huizen bijgebouwd). Soms kan tijdelijke (flex) bewoning van vakantiehuizen 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. Deze oplossingen hebben echter een beperkte impact op het verminderen van de woningnood, zijn ook binnen het huidige ruimtelijk-juridisch kader mogelijk en moeten op park-niveau worden ontwikkeld.

3. Het bestaande (en komende) wettelijk instrumentarium volstaat.

Er is geen uniforme methode voor het vitaliseren van verblijfsrecreatie voor het hele land en alle vakantieparken. Wat het beste ontwikkelingsperspectief voor een park is, hangt af van de specifieke situatie. 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 dat dit in de praktijk niet eenvoudig is, komt niet zozeer door ingewikkelde en langdurige procedures, maar door een veelheid aan inhoudelijke afwegingen, complexe eigendoms- en zeggenschapsstructuren op parken en financiële hobbels. Door de specifieke ligging van veel vakantieparken, buiten de bebouwde kom, in of nabij natuurgebieden zijn locaties vaak minder geschikt voor permanente bewoning of is dit vanuit andere beleidsperspectieven ongewenst of gecompliceerd. Dit vraagt zorgvuldige (gemeentelijke en provinciale) plan- en beleidsvorming. Verder komt er bij het verantwoord, veilig en op duurzame wijze bewonen van een vakantiepark veel 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, bereikbaarheid hulpdiensten). Succesvolle transformaties zijn alleen mogelijk door samenwerking met en tussen de vele eigenaren op een park, die een gedeeld belang hebben bij de transformatie. Het wetsvoorstel voor individuele omgevingsvergunningen doorkruist zo'n aanpak en is daarmee niet behulpzaam.

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 ontstaan onder bewoners van vakantiewoningen. Zij meiden zich bij gemeenten met het 'recht' op permanente bewoning en eigenaren twijfelen aan het nut van transformatietrajecten 'omdat het straks allemaal veel eenvoudiger wordt'. Het signaal dat permanente bewoning van een vakantiewoning op individueel niveau kan worden geregeld met een omgevingsvergunning ondermijnt het draagvlak en de samenwerking in lopende projecten en zet toekomstige ontwikkelingen op de tocht.


Gemeenten moeten in het huidige voorstel de aanvragen voor omgevingsvergunning binnen 8 weken na ontvangst afhandelen, met een zorgvuldige afweging. Wanneer de termijn niet wordt gehaald, moeten de omgevingsvergunningen van rechtswege (en dus zonder afweging) worden verleend. Zoals de VNG ook aangeeft in haar reactie leidt het voorstel tot grote extra uitvoeringslasten bij de gemeenten. Gemeenten die hier niet op voorbereid zijn en veel vakantiewoningen hebben, zullen deze extra werklast niet aankunnen. Verder achten wij het risico reëel dat door deze overbelasting vele omgevingsvergunningen van rechtswege moeten worden verleend. Gemeenten die al meer ervaring hebben opgedaan met de aanpak en samenwerken binnen vitale vakantieparken (bijvoorbeeld in Drenthe en op de Veluwe) kunnen niet anders dan concluderen dat de mogelijkheid voor objectgebonden omgevingsvergunningen hun aanpak doorkruist. Dat zal ertoe leiden dat veel individuele 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 leidt ook tot teleurstelling bij de aanvragers en een negatieve beeldvorming.

De Omgevingswet maakt het vanaf 2022 ook mogelijk om omgevingsvergunningen voor het bewonen van recreatiewoningen met de reguliere procedure te verlenen. De Omgevingswet verschilt echter met het onderhavige voorstel in die zin dat de Omgevingswet meer doet dan alleen het verkorten van de procedure naar 8 weken. De kortere procedure wordt onder de Omgevingswet ingebed in een breder geheel van waarborgen. Enkele daarvan zijn dat de Omgevingswet (1) de nadruk legt op het voortraject met participatie en vooroverleg, (2) de van rechtswege verleende vergunning afschaft bij het overschrijden van termijnen, en (3) de afweging bij

omgevingsvergunningverlening plaatst tegen de bredere beleidsmatige achtergrond van de ter plaatse geldende omgevingsvisie en/of het programma. Het standpunt dat dit voorstel eigenlijk niet meer doet dan het naar voren halen van wat al onder de Omgevingswet komt, onderschrijven we dan ook niet.

We hopen u met onze bezwaren overtuigd te hebben om af te zien van dit voorstel van wijziging van het Besluit Omgevingsrecht.

Hartelijke groet,
INTERPROVINCIAAL OVERLEG



H.M. Meijdam

Inlichtingen bij : Peter Jasperse
Email : pjasperse@ipo.nl
Bijlagen : 1: toelichting regionale aspecten door de provincies Overijssel, Drenthe, Gelderland, Zuid-Holland, Utrecht en Zeeland.

Bijlage 1 Toelichting regionale aspecten

Overijssel

In Overijssel hebben Provinciale Staten zeer recent (3 juni 2020) een aanpassing gedaan van het provinciale omgevingsbeleid voor verblijfsrecreatie. Met dit nieuwe beleid wordt ingespeeld op de uitkomsten van het leer- en ontwikkeltraject Vitale Vakantieparken Vechtdal en de recent uitgevoerde evaluatie van het beleid voor verblijfsrecreatie. De beleidswijziging biedt minder vitale vakantieparken perspectief. Vakantieparken zonder toekomstperspectief zijn vatbaar voor maatschappelijke problemen. Vanuit dit gegeven stelt het nieuwe beleid het toekomstperspectief van vakantieparken centraal. Uitgangspunt blijft revitalisering en het terugbrengen van het park naar een duurzaam recreatieve bedrijfsvoering. Nieuw is dat als voldoende gemotiveerd kan worden dat een recreatief toekomstperspectief ontbreekt, transformatie of sanering van een park mogelijk wordt gemaakt. Om dit toekomstperspectief financieel haalbaar(der) te maken, biedt het nieuwe beleid mogelijkheden om tijdelijk andere functies toe te staan. Daarmee kan een bijdrage geleverd worden aan het verminderen van de huidige krapte op de woningmarkt. Gezien de beperkte bijdrage van solitaire recreatiewoningen aan het recreatief product van Overijssel, biedt het nieuwe beleid ruimte om hieraan, onder voorwaarden, andere bestemmingen toe te kennen. Met het nieuwe beleid krijgen gemeenten een extra instrument in handen om de kwaliteit aan de onderkant van de recreatiesector te verbeteren. In dit kader zullen Gedeputeerde Staten na het zomerreces 2020 een investeringsvoorstel voorleggen voor een provincie-dekkende aanpak van minder vitale vakantieparken.

Drenthe

De provincie Drenthe heeft in 2018 de actie-agenda vakantieparken ondertekend. We onderschrijven de doelen van de actie-agenda van harte en deze sluiten bovendien naadloos aan bij het programma Vitale vakantieparken Drenthe (VVP Drenthe) waar we als provincie substantieel in investeren en intensief samenwerken met de twaalf Drentse gemeenten en HISWA/RECRON. We werken in Drenthe volgens het principe 'één park, één plan'. Het wetsvoorstel voor individuele omgevingsvergunningen ondermijnt onze aanpak. Met VVP Drenthe zetten we volop in op het versterken van de kwaliteit van de verblijfsrecreatie (excelleren en vitaliseren) en daarnaast biedt het provinciaal beleid ruimte voor transformatie van vakantieparken zonder recreatieve toekomst naar een andere bestemming. Dit gebeurt via een gezamenlijk gedefinieerde gestructureerde aanpak en een plan voor het gehele vakantiepark in relatie tot de omgeving. Ook tijdelijke (flex) bewoning op een vakantiepark behoort tot de mogelijkheden. Beide ontwikkelingen kunnen binnen het huidige juridisch kader worden gerealiseerd.

We onderkennen dat het bestrijden van de woningnood op nationale schaal een grote opgave is. Tegelijkertijd zien we hierin regionale verschillen. We zetten in Drenthe in op de bouw van circa 10.000 extra woningen om bij te dragen aan de versnellingsopgave in Nederland. De daarvoor benodigde plancapaciteit is beschikbaar. In Drenthe hebben we daarnaast een forse herstructureringsopgave. Vervanging en aanpassing van de bestaande voorraad verouderde woningen in steden en dorpen is noodzakelijk. Met de objectgebonden vergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen bestaat het risico dat de herstructureringsopgave wordt vergroot.

Gelderland

Gelderland werkt samen met 11 Veluwe gemeenten aan het programmaplan Vitale Vakantieparken gericht op versterking en ontwikkeling van de verblijfsrecreatie op de Veluwe. We zetten daarbij de opgave centraal en hanteren het principe 'één park, één plan'. De ambitie van de twaalf partners is dat er de komende vier jaar voor alle circa 500 vakantieparken op de Veluwe een toekomstperspectief ligt. Een van de thema's daarbij is wonen en zorg. We streven naar een integrale aanpak en maatwerk middels een strategie per doelgroep. Per plek moet gekeken worden of wonen een haalbare en wenselijke mogelijkheid is. Transformatie of tijdelijke functieverandering van parken zijn mogelijke instrumenten.

In Gelderland is ook het Actieplan Wonen vastgesteld. Dit plan heeft als doel om de komende 5 jaar 45.000 woningen te bouwen. We willen de bouw versnellen en daarbij richten we ons op betaalbare woningen en op flexibele, tijdelijke huisvesting. Ook vanuit het Rijk is er aandacht voor tijdelijke woonruimte (de Stimuleringsaanpak flexwonen, naar aanleiding van de Motie Ronnes). De woonvraag wordt de komende jaren in Gelderland gefaciliteerd, wat moet leiden tot een afname van de druk op de woningmarkt. Door tegelijkertijd in te zetten op flexibele oplossing voor spoedzoekers en arbeidsmigranten (in lijn met de Stimuleringsaanpak) wordt voorkomen dat zij die woonruimte het hardst nodig hebben, hun heil zoeken in illegale oplossingen. Een deel van de tijdelijke, flexibele oplossingen zal gezocht worden op verouderde recreatieparken. Wij werken daarin samen met gemeenten om de juiste oplossingen te vinden voor de verschillende recreatieparken. Niet elk park is immers geschikt voor tijdelijke of permanente bewoning. Dat vraagt maatwerk per park. Daarmee is een generieke maatregel zoals de beoogde wijziging van het Bor niet de goede oplossing. En gezien de Gelderse inspanningen de komende jaren niet nodig.

Utrecht

Binnen de provincie Utrecht maken veel van de recreatieparken onderdeel uit van het Natuur Netwerk Nederland. De parken bestaan uit een combinatie van natuur en recreatie waarbij de natuur middels de provinciale beleidskaders is beschermd. Het is ook vanuit dit oogpunt ongewenst om permanente bewoning toe te staan op de parken. Het is ongewenst dat er stedelijke enclaves in het NNN ontstaan.

De aanpak van de woningnood en illegale permanente bewoning op vakantieparken vragen een integrale aanpak waarbij ook de belangen van natuur, landschap, erfgoed en niet in de laatste plaats de verblijfsrecreatiesector zelf in samenhang en met maatwerk benaderd moet worden.

In de praktijk zien we dat bij het vakantiepark 'in de natuur' door opdelen van eigendom en permanente bewoning de natuurkwaliteit steeds meer achteruitgaat. Op langere termijn leidt het omvormen van recreatieterreinen naar wonen tot een sterke versnippering van natuur waarbij zowel de natuurwaarden als ook de beleefbaarheid en ruimte door recreanten blijvend wordt aangetast.

Zuid Holland

De provincie Zuid-Holland wil geen woonclusters in het buitengebied creëren, maar de verstedelijking juist bundelen en het buitengebied zoveel mogelijk openhouden en beschermen tegen stedelijke ontwikkelingen. Ook roepen nieuwe woonclusters in het buitengebied extra mobiliteit op omdat die woonclusters ver van stedelijke voorzieningen zijn gelegen. Tenslotte gaat permanente bewoning ten koste van de capaciteit van recreatiewoningen. Als er recreatieparken worden omgezet naar permanente bewoning, moeten er dan weer elders nieuwe recreatieparken

worden opgericht om in de recreatiebehoefte te voorzien. Dat gaat ten koste van de open ruimte in het buitengebied.

Naast binnen de bestaande steden en dorpen en werken we aan versnelling en meer plekken voor diverse vormen van flexwonen, zoals huisvesting voor arbeidsmigranten of spoedzoekers.

Zeeland

Het beleid van de provincie Zeeland is gericht op het voorkomen van permanente bewoning van verblijfsrecreatief aanbod, zoals vakantieparken, hotels, recreatieve appartementencomplexen en kampeerterreinen. Doel is vakantieverblijven te behouden voor de recreatieve markt. In de provinciale verordening is vastgelegd dat vakantieverblijven voor de recreatieve verhuur worden aangeboden in de vorm van een centraal bedrijfsmatige exploitatie. Ook wordt voorkomen dat er langs oneigenlijke weg extra reguliere woningen aan het woningaanbod worden toegevoegd.

Het wetsvoorstel ondermijnt beide doelen. Het is in strijd met het langjarige Zeeuwse beleid gericht op behoud van het verblijfsrecreatief aanbod in deze voor Zeeland zo belangrijke sector. Verder gaat het wetsvoorstel lijnrecht in tegen het doel om extra reguliere woningen te voorkomen. Het wetsvoorstel zorgt door legalisering door objectgebonden vergunningen juist voor extra woningen. Deze (voormalige) recreatiewoningen zijn vaak van onvoldoende kwaliteit en voldoen niet aan eisen op het gebied van duurzaamheid en levensloopbestendigheid. Dit probleem doet zich al voor in de bestaande woningvoorraad in Zeeland. Het wetsvoorstel leidt ertoe dat hiermee de aanzienlijke herstructureringsopgave van de bestaande woningvoorraad verder wordt vergroot.