



Provinciale Adviescommissie
Leefomgevingskwaliteit

OMGAAN MET PERMANENTE BEWONING OP VAKANTIEPARKEN

Aanleiding

Op een toenemend aantal vakantieparken in Zuid-Holland wordt permanent gewoond. Voor die bedrijven waar de toeristische bezetting niet langer de basis van de bedrijfsexploitatie is, dreigt verpaupering en verloedering en op den duur het verdwijnen van het recreatief gebruik. Omwille van het behoud van de schaarse recreatieve ruimte in Zuid-Holland is het wenselijk dat de provincie een meervoudige aanpak onderkent en hanteert.

De Provinciale Adviescommissie Leefomgevingskwaliteit (PAL) stelt vast dat het in het provinciale beleid voornamelijk ontbreekt aan een sluitende en oplossingsgerichte benadering van de permanente bewoning op vakantieparken. De momenteel in procedure zijnde wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) voorziet in verruimde mogelijkheden voor de (permanente) bewoning van recreatiewoningen. De wetswijziging lijkt de zorgvuldige omgang met de toeristisch-recreatieve ruimte die de provincie voorstaat te gaan doorkruisen. Het huidige provinciale beleid (VRM, 2018) biedt nog geen volwaardig en handelingsgericht beleidskader voor het omgaan met permanente bewoning en daardoor onvoldoende ontwikkelingsruimte voor de transformatie van vakantieparken die een duurzaam toeristisch-recreatief perspectief ontberen.

Ontkennen of gedogen van permanente bewoning is gelet op de aankomende wetswijziging niet langer verantwoord. Voor een effectieve aanpak adviseert de PAL het gebruik van het opgestelde afwegingskader voor het omgaan met permanente bewoning op vakantieparken. Het voorliggende advies sluit aan bij de brieven aan Provinciale Staten betreffende Permanente Bewoning Recreatiewoningen, d.d. 30 juni 2020 en 1 juni 2021.

Advies in het kort

- De PAL adviseert het vigerende beleid ("neen" = permanente bewoning ongewenst) aan te vullen met "neen, tenzij" en "ja, mits", indien aan contextuele (bedrijfsmatige of regionale) voorwaarden wordt voldaan;
- Doel is meer beleidsruimte te creëren voor een sluitende en integrale aanpak om zodoende voortgaande verloedering op vakantieparken tegen te gaan en waar mogelijk gebiedsopgaven mee te koppelen;
- De aanleiding tot herontwikkeling of transformatie van (verouderde) vakantieparken kan ook liggen in omringende integrale ruimtelijke gebiedsplannen zoals voor woningbouw of herinrichting voor waterberging of natuurherstel;
- Startpunt van de aanpak ligt op gemeentelijk niveau: gemeente en ondernemer voeren een bedrijfstoets uit waarbij economische kansen, de geografische ligging en het belang van verandering op vakantieparken worden beoordeeld: is er toeristisch perspectief, spelen er lokale belangen en/of bestaan er integrale gebiedsopgaven?
- In de voorgestelde stappen in het afwegingskader worden de ligging en het toeristisch perspectief van vakantieparken gecombineerd tot een drietal strategieën voor het omgaan met de aanwezige permanente bewoning. Het is aan de provincie om in regionaal verband de benodigde en bijpassende beleidsruimte voor deze strategieën te bieden. Elke strategie biedt vervolgens het vertrekpunt voor het opstellen van een ontwikkelingsplan per locatie/bedrijf, al dan niet gekoppeld aan andere gebiedsontwikkelingen;
- "Neen, tenzij" is aan de orde bij parken in de regio's Stedelijk Zuid-Holland en Den Haag/Rotterdam. Hier komen verloedering en achteruitgang steeds vaker voor. Bij de betreffende vakantieparken is vaak sprake van een kansarme bedrijfsvoering en vormen van collectief beheer (bv VVE) of zijn er lokale belangen aan de orde om permanente bewoning toe te staan;
- De "Ja, mits" benadering kan worden gebruikt voor parken in de regio's "Deltagebied" en "Landelijk Zuid-Holland". Bij de betreffende vakantieparken is veelal sprake van een niet-toeristische bedrijfsvoering en versnipperd eigendom. Toeristisch-recreatief perspectief ontbreekt en verloedering en achteruitgang is regelmatig aan de orde. "Ja, mits" is gericht op transformatie en legalisering van bewoning van recreatiewoningen in samenhang met verbetering van de gebiedskwaliteit en actuele gebiedsopgaven;
- De PAL stelt voor de beleidsoptie "Neen" te blijven gebruiken voor vakantieparken in de regio's "Hollandse Kust" en "Deltakust", alwaar vakantieparken merendeels een gezonde en kansrijke bedrijfsvoering hebben en een goed toeristisch-recreatief perspectief.

Toelichting

Negatieve spiraal

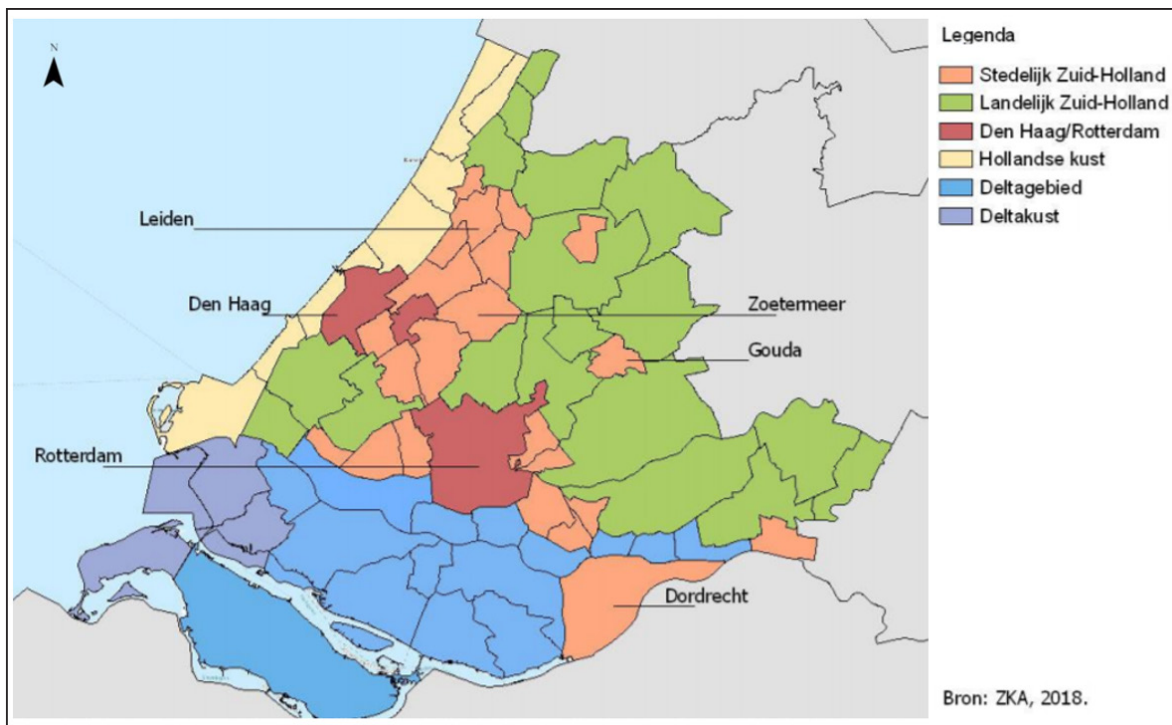
Permanente bewoning van recreatiewoningen is al geruime tijd een controversieel thema binnen het ruimtelijk beleid op alle overheidsniveaus. Geldende verboden worden in de praktijk nauwelijks gehandhaafd, zodat de uitwerking van beleid op papier en in de praktijk sterk uiteenlopen. In de loop der tijd ontstond zodoende een complex vraagstuk. Daarbij vragen de diverse invalshoeken (o.a. verblijfsrecreatie, ruimtelijke ordening, huisvesting, sociaal-maatschappelijk, natuur en landschap) om uiteenlopende vormen van ontwikkelingsruimte en regulering. Elkaar tegenwerkende effecten resulteerden echter in een verlamme, of – nog vaker – negatieve ontwikkelingsspiraal. Verwaarloosde, verpauperde of verloederde vakantieparken zijn hiervan het gevolg.

Het beeld dat uit de Marktverkenning Verblijfstoerisme Zuid-Holland (ZKA, 2018) naar voren komt, is dat de verblijfsrecreatie in Zuid-Holland een sector is met meerwaarde.¹ Maar de sector functioneert echter niet optimaal, zeker waar het vakantieparken betreft. Hier sluiten vraag en aanbod vaak niet meer goed op elkaar aan, is de innovatiekracht laag en is er sprake van een sterk versnipperd eigendom. Ook bestaat een verband tussen de schaal van permanente bewoning op vakantieparken en het verlies van het toeristisch profiel en de bijbehorende exploitatiebasis. Het toeristisch-recreatieve verblijf in de vakantiewoningen wordt dan vaak vervangen door allerlei vormen van zelf georganiseerd VVE-beheer, dan wel door bewoning van arbeidsmigranten of door het uitpanden van de vastgoedwaarde. Een op basis van het huidige provinciale beleid, nauwelijks te stuiten negatieve spiraal.

Het provinciale beleid is er momenteel primair op gericht om het toeristisch aanbod ook echt toeristisch te houden. Het beleid gaat er echter aan voorbij dat de (vaak al jaren gedoogde) bestaande permanente bewoning op vakantieparken maar al te vaak een belemmering vormt voor het behoud, herstel of de herontwikkeling van een toeristisch-recreatieve bedrijfsvoering. Ook blokkeert de patstelling die het huidige beleid tot gevolg heeft een transformatie naar andere functies.

Zes te onderscheiden regio's

De geografische spreiding van vitale en niet-vitale bedrijven is relevant. In de Marktverkenning Verblijfstoerisme Zuid-Holland (ZKA, 2018) worden zes toeristische deelregio's onderscheiden die een koppeling mogelijk maken tussen de vitaliteit (toekomstperspectief) van bedrijven en de effecten van permanente bewoning (figuur 1).



Figuur 1: Mogelijk onderscheid marktclusters in Zuid-Holland (identiek aan verdeling uit Marktverkenning Verblijfstoerisme Zuid-Holland 2018).

1 ZKA. (2018). Marktverkenning Verblijfstoerisme Provincie Zuid-Holland.

De regio's verschillen in de mate waarin de toeristisch-recreatieve bedrijvigheid kansen heeft. Vooral de regio's "Deltagebied" en "Landelijk Zuid-Holland" hebben een gering toeristisch-recreatief potentieel. Juist deze regio's kennen veel verouderde bedrijven met versnipperd eigendom en permanente bewoning. Veelal met (individueel) gedoogde woonvormen zonder formele rechten en met oogluikende toestemming van gemeenten of exploitanten. In deze gebieden is de aanpak van de negatieve spiraal van veroudering en verloedering urgent en kan permanente bewoning niet langer meer als (corrigeerbaar) incident worden afgedaan.

Box 1: Gebrekkige statistieken over permanente bewoning op vakantieparken

- Exacte cijfers over de schaal van permanente bewoning op recreatieparken in Zuid-Holland ontbreken.
- Uit landelijke cijfers is af te leiden dat zo'n 20 á 25% van de vakantiewoningen permanent bewoond worden.
- Ook voor Zuid-Holland is het reëel uit te gaan van een dergelijk percentage.
- Op een bestand van zo'n 10.000 recreatiewoningen worden er naar verwachting zo'n 2500 permanent bewoond.

Gebrekkige inschrijving van permanente bewoners in de gemeentelijke BRP (Basis Registratie Personen) bemoeilijkt echter het vergaren van concrete cijfers. Permanente bewoning van recreatiewoningen is immers in veel gemeenten illegaal.

De regio's "Hollandse Kust" en "Deltakust" daarentegen hebben een veel groter toeristisch potentieel. Hier is handhaving van de toeristisch-recreatieve bestemming een logisch gevolg.

Voor de regio's "Stedelijk Zuid-Holland" en "Den Haag/Rotterdam" is bedrijfsgericht maatwerk van belang. Er is daar een grote mate van diversiteit in de oorsprong van permanente bewoning op vakantieparken. Soms gaat het om historische woonvormen die nooit een toeristische exploitatie hebben gekend (bv. de zgn. zomerparken in Nieuwkoop e.o.) of is de bewoning op een locatie het gevolg van bestemmingswijziging bij eerdere ruimtelijke ingrepen.

Creëer beleidsruimte voor een integrale en gebiedsgerichte aanpak

Voor een toenemend aantal verouderde toeristische bedrijven wordt herontwikkeling of transformatie urgent. "Neen, tenzij" gaat voorbij aan de urgentie, schaal, complexiteit en dynamiek op deze vakantieparken en de gelijktijdig spelende omgevings- en gebiedsvraagstukken. Alternatieven zijn nodig. Provinciaal beleid en vigerende regelgeving hebben momenteel nauwelijks sturende invloed op het tegengaan van deze elkaar versterkende negatieve effecten. Hierbij moet aangetekend worden dat de PAL géén voorstander is van het ongeclausuleerd legaliseren van permanente bewoning, met als argument het verhelpen van de huidige schaarste op de woningmarkt. Door wonen op vakantieparken te legaliseren wordt het toeristisch potentieel verlaagd: het eigendom raakt meer versnipperd, waardoor vernieuwing en innovatie worden bemoeilijkt. De locaties/recreatiebedrijven als zodanig en hun inrichting en structuur, evenals de bouwkwaliteit van recreatiewoningen zorgen ervoor dat in z'n algemeenheid geen sprake kan zijn van een enkelvoudige omzetting/herontwikkeling tot een reguliere woonwijk.

Box 2: Wetswijziging van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) en de legalisering van permanente bewoning van recreatiewoningen

Het recente wetsvoorstel tot de verruiming van de mogelijkheden voor de bewoning van recreatiewoningen (TK 33118-184, 18 maart 2021) beoogt de ontstane patstelling te doorbreken. Het Rijk is voornemens het Besluit omgevingsrecht (Bor) te wijzigen, zodat er meer ruimte komt om permanente bewoning van recreatiewoningen te legaliseren. Het gaat hierbij om aanpassing van de 'kruielregeling', die afwijking van het bestemmingplan mogelijk maakt (op grond van artikel 4 lid 10 Bijlage II van het Bor). Deze verruiming roept uiteenlopende reacties op.

VNG en IPO hebben – in samenspraak met de recreatiebranche – ernstige bezwaren geuit en de Tweede Kamer afgeraden het wetsvoorstel te aanvaarden. Naast het in hun ogen ongewenst vooruitlopen op de inwerking-treding van de Omgevingswet, komt hun inhoudelijke bezwaar tegen de nu – per afzonderlijke wet – voorziene verruiming neer op het ontstaan van het "recht" op permanente bewoning. Deze verruiming kan lopende en noodzakelijke transformatie- en herontwikkelingsprojecten blokkeren.

Ook de provincie Zuid-Holland is van mening dat het nieuwe wettelijke instrument het vigerende provinciale beleid doorkruist (GS-brief 30 juni 2020). Het provinciale omgevingsbeleid beschrijft permanente bewoning van recreatiewoningen als een onwenselijke ontwikkeling (beleid: "neen"). Om te voorkomen dat de mogelijkheid om per park maatwerk te verrichten wordt doorkruist door het verlenen van object gebonden vergunningen van de voorgestelde kruielregeling, stelt GS voor hierover regels op te nemen in de Omgevingsverordening. In de brief aan Provinciale Staten over de planning van de Herziening 2021 is aangekondigd dat hierover een aanvulling opgesteld wordt op de Ontwerp Herziening 2021 van het Omgevingsbeleid.

De PAL is van mening dat het provinciaal bestuur er goed aan zouden doen om meer beleidsruimte te scheppen, om zodoende open te kunnen staan voor urgente bedrijfsgebonden dan wel gebiedsgerichte vragen. Er is behoefte aan activerende en gecoördineerde strategieën die bijdragen aan oplossingsgericht maatwerk. Zo kan ook beter recht worden gedaan aan de gevoelde urgentie van bewoners en exploitanten.

Afwegingskader permanente bewoning recreatiewoningen

De PAL poogt met de toevoeging van twee aanvullende strategieën te komen tot een sluitende aanpak en tot een meer ontvankelijke provinciale houding. Het succesvol aanpakken en voorkomen van permanente bewoning op vakantieparken vraagt om toekomstbestendige recreatiebedrijven en een sector met innovatief vermogen en ondernemerschap. Door de overheid gestuurde herontwikkeling en gerichte transformatie dragen daaraan bij en bieden aan bedrijven en bewoners passende ontwikkelingsruimte. Deze ontwikkelruimte kan alleen in samenspraak tussen ondernemers met de gemeente en de provincie gevonden worden.

In aanvulling op het bestaande “neen”-beleid wordt het volgende integraal toepasbare afwegingskader voorgesteld:

Tabel 1: Afwegingskader beleidsstrategie t.a.v. permanente bewoning recreatiewoningen.

Beleids optie 1	Beleids optie 2	Beleids optie 3
1.1 Bedrijfsvoering	2.1 Bedrijfsvoering	3.1 Bedrijfsvoering
Vitaal en gezond	Kansarm	Niet-toeristisch
Kansrijk	Collectief beheer	Versnipperd eigendom
1.2 Regio	2.2 Regio	3.2 Regio
Hollandse Kust	Stedelijk Zuid-Holland	Deltagebied
Delta Kust	Den Haag/Rotterdam	Landelijk Zuid-Holland
1.3 Opgave	2.3 Opgave	3.3 Opgave
Behouden toeristisch-recreatief perspectief	Afstemming met lokale belangen	Meekoppelen van gebiedsopgaven
Beleidsstrategie	Beleidsstrategie	Beleidsstrategie
Stappen 1.1 + 1.2 + 1.3 =	Stappen 2.1 + 2.2 + 2.3 =	Stappen 3.1 + 3.2 + 3.3 =
NEEN	NEEN, TENZIJ ...	JA, MITS ...
+ restrictief beleid gericht op herstel van recreatieve functie + intergemeentelijke afstemming beleid en handhaving	+ ruimtelijk inpasbaar + toevoeging lokale woningvoorraad + aansluiting lokale voorzieningen	+ regio versterkend + meerwaarde in omgeving genereren + experimenteerruimte Omgevingswet mogelijk

Vervolg

Met het hanteren van het afwegingskader creëert het provinciebestuur meer uitnodigende en transparante beleidsruimte voor gemeenten en vakantieparken. Het is nadrukkelijk geen vrijbrief voor “het recht op” permanente bewoning van vakantiewoningen. Er moet immers voor toepassing van verruimde bewoning een aantoonbaar maatschappelijk belang gediend worden. Bovendien is er kwaliteitswinst te behalen voor de omgeving.

Tot slot wil de PAL benadrukken dat het ultieme doel van gebruikmaking van het afwegingskader is, te voorkomen dat de negatieve spiraal die zich in enkele regio's voordoet, doorzet. Hiervoor moeten toeristisch kansrijke bedrijven en regio's voor afglijden worden behoed. Dit vereist in een aantal gebieden een versterkte inzet van gemeenten op het voorkomen en aanpakken van permanente bewoning. Aangezien gemeenten op basis van de in voorbereiding zijnde aanvulling van de Omgevingswet verdergaande bevoegdheden verkrijgen (dan wel daarvan afzien) tot verruiming van de mogelijkheden voor de bewoning van recreatiewoningen, is het zaak dat het Provinciaal Bestuur in de toeristisch kansrijke regio's samen met de betreffende gemeenten een eenduidig restrictief- en handhavingsbeleid uitwerkt.