Berenschot

RAPPORT

Effecten wijziging Bor permanente bewoning recreatie-woningen

22 maart 2022

RAPPORT

Effecten wijziging Bor permanente bewoning recreatiewoningen

André Oostdijk
Anton Poelarends
Josse van Sleeuwen
Annemijn te Velde

22 maart 2022

Inhoudsopgave

1. Inleiding 4
1.1 Aanleiding 4
1.2 Methodiek 4

2. Bewoning van recreatiewoningen in Nederland 6

3. Verdieping op de wijziging van het Bor 11
3.1 Huidige situatie 12
3.2 Situatie bij wijziging Bor 12
3.3 Toekomstige situatie: Omgevingswet 14
3.4 Conclusie juridisch kader 14

4. Effecten van wijziging Bor 16
4.1 Directe effecten wijziging Bor 17
4.2 Effecten door beeldvorming rondom de motie (aanleiding voor wijziging Bor) 18
4.3 Effecten van wel of geen vergunningverlening voor permanente bewoning 19
4.4 Vermindering van de druk op de woningmarkt? 21

5. Conclusie en aanbevelingen 22
5.1 Overzicht effecten van wijziging van het Bor 23
5.2 Oplossingsrichtingen en aanbevelingen 25
5.3 Slotconclusie 26

6. Bijlagen 27
6.1 Definities 27
6.2 Analysekader interviews 29

HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding

Op 19 februari 2020 hebben de Kamerleden Koerhuis en Van Eijs een motie ingediend om het proces van toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen te versoepelen, mede om de druk op de woningmarkt te verlichten.[1] Naar aanleiding van deze motie is een wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) voorbereid, die in maart 2021 is overgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer (de zogeheten voorhangprocedure). Gemeenten, provincies en brancheorganisaties staan kritisch ten opzichte van deze wijziging. Ook in de Tweede en Eerste Kamer leidt de voorgenomen wijziging van het Bor tot discussie. Door het Kamerlid Bisschop (SGP) is op 7 juli 2021 een motie ingediend[2] om "in gesprek te gaan met gemeenten, provincies en brancheorganisaties om te bezien hoe tegemoetgekomen kan worden aan hun bezwaren". Dit gesprek heeft nog niet geleid tot oplossingen waarin zowel aan de bezwaren van genoemde partijen, als aan de eerdere wens van de Tweede Kamer, zoals geformuleerd in de motie van de Leden Koerhuis en Van Eijs, tegemoet kan worden gekomen. Daarom heeft de Minister van BZK op 15 december 2021 kenbaar gemaakt[3] om nader onderzoek te doen naar de effecten van de wijziging van het Bor en mogelijke oplossingsrichtingen, om op deze wijze uitvoering te geven aan de motie van het Lid Bisschop. Dit is het onderzoek dat voor u ligt.

1.2 Methodiek

Dit onderzoek is opgebouwd aan de hand van de volgende hoofdvraag:

'Wat zijn de effecten van de voorgenomen wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor eventuele negatieve gevolgen?'

Het is belangrijk om te vermelden dat in het onderzoek diverse partijen zijn geconsulteerd maar het uiteindelijk een onafhankelijk Berenschot rapport betreft.

In dit onderzoek komen de volgende onderdelen aan de orde:

- Situatieschets over de rol van recreatiewoningen op de woningmarkt, met daarin de beleidsgeschiedenis en de huidige samenwerkingsverbanden rondom vakantieparken meegenomen (hoofdstuk 2).
- Juridische analyse van de voorgestelde wijziging Bor (hoofdstuk 3).
- Beschrijving van de (mogelijke) effecten van de voorgestelde wijziging Bor (hoofdstuk 4).
- Conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 5).

1 Kamerstukken 2019-2020 32 847 nr. 622
2 Kamerstukken 2020-2021 32 847 nr. 783
3 Kamerstukken 2020-2021 32 847 nr. 853

Deze onderdelen zijn op de volgende wijze onderzocht.

Situatieschets (H2)

De situatieschets gaat over het permanent bewonen van recreatiewoningen in Nederland. De situatieschets baseren we op bestaande documentatie over dit onderwerp. Het gaat hierbij om bestaande onderzoeken naar de rol van vakantieparken op de woningmarkt, aangevuld met beschikbare data van onder andere het CBS. Het doel van dit hoofdstuk is om de bredere context te schetsen waarop de wijziging van het Bor van toepassing is, het permanent bewonen van recreatiewoningen (op vakantieparken), zodat we in hoofdstuk 4 (analyse) en hoofdstuk 5 (conclusies) daarop terug kunnen grijpen. Ook beschrijven we in dit hoofdstuk de beleidsgeschiedenis en de huidige aanpak om vakantieparken in Nederland te verbeteren.

Juridische analyse (H3)

In hoofdstuk 3 geven we een verdieping op de juridische specificaties van de wijziging van het Bor. We gaan dieper in op de wijziging en we maken een vergelijking tussen de huidige situatie, de situatie onder het gewijzigde Bor en de situatie onder de toekomstige Omgevingswet.

Beschrijving verwachte effecten (H4)

In hoofdstuk 4 worden de verwachte[4] effecten van de wijziging van het Bor aan de hand van een analysekader geanalyseerd (***zie bijlage 6.2***). Dit analysekader is gebaseerd op vraag zeven van het Integraal Afwegingskader (IAK)[5], die luidt als volgt: 'Wat zijn de gevolgen (van de voorgestelde wetgeving)?' Voor de analyse gebruiken we de verschillende invalshoeken die het IAK hanteert voor het beantwoorden van deze vraag. Deze invalshoeken zijn verdeeld over drie categorieën: effecten op burgers, effecten op bedrijven en effecten op de overheid. Op deze manier hebben we geprobeerd een zo uitputtend mogelijke lijst van effecten te beschouwen. Niet alle effecten uit het kader komen later terug; de effecten die rood gemarkeerd zijn in bijlage 6.2, zijn niet als zodanig naar voren gekomen in het onderzoek en worden daarom niet nader genoemd.

De onderwerpen uit het analysekader onderzoeken we aan de hand van brieven die zijn gestuurd vanuit provincies, gemeenten, (branche)verenigingen en regionale samenwerkingsverbanden met betrekking tot de wijziging van het Bor. Het gaat hierbij om de inbreng van deze organisaties in de consultatie/voorhangprocedure en de brieven die ze naar de Tweede en Eerste kamer hebben verstuurd. Door middel van vier interviews met het IPO, VNG, VVP en HISWA-RECRON verdiepen we op hun reacties en zienswijzen. Tot slot gebruiken we ook reeds bestaande onderzoeken over permanente bewoning van recreatiewoningen en vakantieparken.

Beschrijving verwachte effecten (H5)

In hoofdstuk 5 geven we antwoord op de hoofdvraag en gaan we in op mogelijke oplossingsrichtingen voor negatieve gevolgen die we hebben gevonden. Om dit te kunnen doen verbinden we de uitkomsten uit hoofdstuk 2 t/m 4.

4 Hierbij maakt Berenschot een inschatting op basis van eerdere onderzoeken en de gehouden interviews. Het zijn verwachte effecten, omdat we nog geen harde uitspraken kunnen doen over de daadwerkelijke effecten.
5 Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2022): Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. Het IAK biedt beleidsmedewerkers en wetgevingsjuristen, aan de hand van zeven centrale vragen, structuur bij het maken van goed beleid en goede regelgeving.

HOOFDSTUK 2

Bewoning van recreatiewoningen in Nederland

In dit hoofdstuk beschrijven we het (permanent) wonen in recreatiewoningen in Nederland.

In de bronnen die we hebben gebruikt voor dit onderzoek worden veel verschillende definities voor relevante begrippen gehanteerd. Voor een duidelijke interpretatie van deze begrippen hanteren wij de definities zoals beschreven in *bijlage 6.1*; definities. Deze zijn gebaseerd op bronnen van het CBS, het Kadaster, de Basisregistratie Topografie (BRT)[6] en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) [7]. Indien van deze definitie wordt afgeweken omdat een bron een andere definitie hanteert, zullen we dat er expliciet bij vermelden.

We gaan in dit hoofdstuk achtereenvolgens in op:

- wat ´permanente bewoning´ is
- het aantal recreatiewoningen dat permanent bewoond wordt
- de verhouding recreatiewoningen ten opzichte van de totale woningvoorraad
- de geografische spreiding van (bewoonde) recreatiewoningen
- de redenen voor (permanente) bewoning van recreatiewoningen
- het type vakantieparken
- de ontwikkelingen rondom permanente bewoning
- samenwerkingsverbanden rondom vakantieparken.

Beperkte informatiepositie

We hebben voor dit hoofdstuk moeten werken met een zeer beperkte informatiepositie, met slechts een aantal bronnen (onder andere onderzoeken van ABF[8] en Platform318). Deze bronnen geven de beste analyse die er op dit moment voorhanden is, maar vormen naar verwachting een onderschatting van het daadwerkelijke aantal personen dat permanent in recreatiewoningen woont. De data zijn namelijk niet volledig: zo vormen inschrijvingen in de Basisregistratie Personen (BRP) en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) een belangrijke indicator. Echter, het is bekend dat niet iedereen die permanent in een recreatiewoning woont, zich ook inschrijft in de BRP[9], onder andere omdat permanente bewoning niet is toegestaan. Daarom is het niet mogelijk om op basis van deze gegevens vast te stellen hoeveel mensen in totaal permanent in recreatiewoningen wonen. Voor de input van de BAG zijn gemeenten verantwoordelijk[10]. Onbekend is in hoeverre alle gemeenten de gegevens voor de BAG met betrekking tot recreatiewoningen goed hebben aangeleverd. Ook CBS-data worden veel gebruikt als bron. Het CBS geeft bij vakantieparken de kanttekening dat zij afhankelijk zijn van hun dataleveranciers. Hierbij geven ze aan: "De afbakening van vakantieparken is door de gegevensleveranciers bepaald. De gehanteerde definitie is daardoor niet uniform. Sommige leveranciers tellen ook appartementen, bed & breakfasts en hotels mee."[11]. Daarnaast zien de CBS-data slechts op ingeschreven bewoners, zie de hiervoor gemaakte opmerking over de BRP. Omdat er geen betere bronnen voor kwantitatieve data voorhanden zijn, gebruiken we de genoemde bronnen in dit onderzoek.

Wat is permanente bewoning?

Permanente bewoning is een lastig te hanteren begrip, omdat er geen eenduidige definitie bestaat van wat permanente bewoning is. Woont iemand ergens permanent als hij of zij één maand ergens woont, of pas bij een jaar? De duur van de bewoning zegt bovendien niet per definitie iets over of het 'wel of niet' permanente karakter van de bewoning. Een simpele insteek is dat sprake is van permanente bewoning als de recreatiewoning het hoofdverblijf van de bewoner is. Of dat zo is, zou kunnen blijken uit de inschrijvingen in de Basisregistratie Personen (BRP). Echter, zoals aangegeven in het kader 'beperkte

6 www.kadaster.nl/zakelijk/registraties/basisregistraties/brt
7 www.kadaster.nl/zakelijk/registraties/basisregistraties/bag

8 ABF Research (2021): Recreatiewoningen in Nederland 2021. Samenstelling van woningen, huishoudens en bewoners op basis van microdata.
9 Platform 31 (2018): Wonen in de Luwte. Een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe.
10 www.kadaster.nl/zakelijk/registraties/basisregistraties/bag/over-bag#:~:text=De%20BAG%20(Basisregistratie%20Adressen%20en,van%20het%20overheidsstelsel%20van%20basisregistraties.
11 www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2021/38/inschrijvingen-vakantieparken-per-gemeente-2017-2021

informatiepositie' schrijft niet iedereen zich bij de BRP in. Wij hanteren in dit rapport de definities zoals weergegeven in tabel 3 'definities' (zie bijlage 6.1).

In planregels wordt permanente bewoning vaak aangeduid als 'bewoning door een persoon of door groepen van personen van een voor recreatieve bewoning bedoelde ruimte als hoofdverblijf of vaste woon- en verblijfplaats'. Planregels spreken dan bijvoorbeeld van permanente bewoning, als het adres van de recreatiewoning gedurende een aaneengesloten periode van 180 dagen per jaar, ten minste tweederde van die tijd, als hoofdverblijf wordt gebruikt. Als de planregels geen dagenlimiet bevatten, dient er naar andere aanknopingspunten te worden gezocht. Inschrijving in de BRP is zo'n ander aanknopingspunt voor de vraag of sprake is van permanente bewoning. Het ontbreken van een BRP-inschrijving op het adres van de recreatiewoning leidt echter niet automatisch tot de conclusie dat de recreatiewoning geen hoofdverblijf is. Het is bekend dat er groepen mensen zijn die zich niet inschrijven, om juist 'ongezien' te blijven.

Hoewel het ingewikkeld is om een inschatting te maken op basis van het beperkte aantal bronnen, verwacht Platform31 dat er op de Veluwe zeker een paar duizend mensen 'illegaal' wonen in een recreatiewoning. Deze mensen staan bij familie, vrienden of soms een eigen reguliere woning elders ingeschreven. Dat doen ze om uit beeld te blijven bij instanties, zoals de handhaving vanuit gemeenten, maar ook om geen aanspraak op voorzieningen te verliezen.

Een deel van de mensen die in een recreatiewoning woont, heeft een persoons- of tijdsgebonden toestemming van de gemeente, ondanks dat het bestemmingsplan het eigenlijk niet toestaat. Volgens Platform31 gaat dit om een paar duizend mensen. Dit zijn bijvoorbeeld senioren die al lang op het park wonen, spoedzoekers met hoge urgentie, kwetsbaren in schrijnende omstandigheden en door uitzendbureaus gehuisveste arbeidsmigranten.

Aantal recreatiewoningen dat wordt bewoond

Naar aanleiding van onderzoek door ZKA Leisure Consultants heeft het ministerie van BZK een schatting gemaakt dat er in 2016 grofweg 55.000 mensen op vakantieparken wonen.[12] Hierbij is de volgende redenering gehanteerd: "Hoewel het lastig is de precieze omvang van dit vraagstuk te bepalen, zijn er enkele databronnen waar we uit kunnen putten. In 2018 registreerde het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) 1536 huisjesterreinen en 2801 kampeerterreinen. Op 1 januari 2016 stonden daar volgens de Basisadministratie Adressen en Gebouwen (BAG) 130.000 verblijfsobjecten op. Op iets minder dan 10% van deze verblijfsobjecten (12.870) stonden ongeveer 22.000 mensen ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). We weten dat er een behoorlijke groep mensen is die zich niet inschrijft in de BRP, vanwege angst voor handhaving op permanente bewoning door de gemeente. Het onderzoek "Wonen in de luwte" van Platform31 naar permanente bewoning op de Veluwe toonde aan dat er twee tot drie keer zoveel mensen permanent op een vakantiepark wonen dan op basis van de BRP werd verwacht. Hoewel het lastig is om dit voor Nederland in zijn totaliteit te extrapoleren, zou men met deze factor uitkomen op een totaal van grofweg 55.000 mensen die op vakantieparken wonen."

Uit onderzoek van ABF Research[13] (2021) blijkt dat er in 2021 in totaal 124.000 recreatiewoningen[14] in Nederland zijn. Op 13.800 van deze recreatiewoningen stonden op 1 januari 2021 één of meer personen in de BRP ingeschreven, ofwel 11% van het totaal. Dit is daarmee een stijging ten opzichte van 2016, toen stonden er op 12.870 verblijfsobjecten, mensen ingeschreven.

De totale woningvoorraad in Nederland bestaat in 2021 uit ruim 8 miljoen woningen. Ten opzichte van de totale woningvoorraad is het aandeel recreatiewoningen dat (permanent) wordt bewoond (13.800) relatief klein (0,17%).

12 Zie *www.eerstekamer.nl/behandeling/20181129/* brief_regering_actie_agenda
13 ABF Research (2021): Recreatiewoningen in Nederland 2021. Samenstelling van woningen, huishoudens en bewoners op basis van microdata.
14 ABF Research hanteert als definitie van 'recreatiewoning': BAG-verblijfsobjecten met enkel een logiesfunctie en geen andere (woon)functie, die kleiner zijn dan 250 m² en niet worden bewoond door meerdere studentenhuishoudens.

Geografische spreiding bewoonde recreatiewoningen

Recreatiewoningen kunnen geclusterd voorkomen, zoals vaak op vakantieparken, of solitair. Veruit de meeste recreatiewoningen in Nederland staan op vakantieparken.

Het aantal recreatiewoningen wisselt sterk per provincie volgens ABF.[15] Gelderland telt met ruim 22.400 het grootste aantal recreatiewoningen. Daarna volgen Noord-Brabant en Zeeland. In Groningen staan 'slechts' 1.400 recreatiewoningen. Op de Veluwe zijn in totaal zo'n 500 vakantieparken met 29.000 verblijfsobjecten – in de berekening van Platform31 wordt echter geen onderscheid gemaakt tussen type accommodatie (bijvoorbeeld ook chalets en caravans).

Redenen voor bewoning recreatiewoning

Mensen hebben verschillende redenen om (permanent) in een recreatiewoning te wonen. De beschikbare data geven een overzicht van verschillende redenen, maar weinig beeld van de precieze verdeling in aantallen. In tabel 2 wordt een overzicht gegeven van de verschillende redenen om te gaan wonen in een recreatiewoning. Deze opsomming is niet limitatief.

Redenen voor bewoning recreatiewoning	Toelichting
Financieel aantrekkelijk	Een recreatiewoning kan vele malen goedkoper zijn dan een normale woning, zeker in de huidige woningmarkt.
Geen woning kunnen vinden elders	Urgente zoekers, zoals mensen die op een lange wachtlijst staan voor sociale huur (bijvoorbeeld migranten). Soms heeft dit ook met betaalbaarheid van reguliere woningen te maken.
Spoedzoekers	Mensen die met spoed een woning zoeken wegens een acute reden (scheiding, ontslag, overbrugging tussen woningen).
Onder de radar willen blijven	Mensen die bewust niet ingeschreven willen staan in een normale woning.
Mooie plek in de natuur; passend bij levensstijl	Mensen die de natuur opzoeken en graag buiten willen leven.

Tabel 1 **redenen voor permanente bewoning recreatiewoning[16], [17]**

Type vakantieparken

Vakantieparken behoren tot de zogenaamde verblijfsrecreatie. Verblijfsrecreatie betreft gasten die in een hotel, huisjesterrein, kampeerterrein of groepsaccommodatie verblijven voor recreatieve óf zakelijke doeleinden[18].

Het kan enerzijds gaan om bedrijfsmatig geëxploiteerde locaties, oftewel parken waar hoofdzakelijk wisselend verhuurd wordt aan toeristen, of anderzijds terreinen met recreatiewoningen of stacaravans in privébezit, ook wel 'tweede-huisjes-parken' genoemd. De afgelopen jaren zijn veel oudere vakantieparken uitgepond, waardoor zij niet altijd meer toeristisch worden geëxploiteerd en richt een deel van de nieuwbouw zich op particuliere eigenaren.[19]

Er bestaat een grote diversiteit aan eigendomsconstructies, zowel grond als verblijfseenheden kunnen wisselend in handen zijn van grote ketens, kleine ondernemers, privépersonen of Verenigingen van Eigenaren. Een deel van de parken heeft enkel een toeristische, seizoensgebonden functie met al dan niet de bijbehorende voorzieningen. Andere zijn (vrijwel) het hele jaar open en bieden vooral een tweede woning aan een vaste groep mensen. Wat alle vakantieparken echter gemeen hebben, is een bestemming die enkel recreatief gebruik toestaat. Niettemin blijkt uit onderzoek van VNG uit 2019 dat bewoning, in de zin van het hebben van een hoofdverblijf op het park, al lange tijd gebeurt, in het bijzonder op de terreinen waar de verblijfsobjecten in privé-eigendom zijn. Ook NVM erkent dat de markt voor recreatiewoningen en de reguliere woningmarkt steeds meer met elkaar verbonden raken. Zowel aan de onderkant als aan de bovenkant van de sector is de scheidslijn tussen vakantiepark en woonwijk soms diffuus.[20]

Beleidsgeschiedenis permanente bewoning

Permanente bewoning van recreatiewoningen is een onderwerp waar al lange tijd over wordt gesproken. Al vóór 2003 liep er een discussie over het omgaan met permanente bewoning van recreatiewoningen. Kern van het vraagstuk was dat het permanent bewonen van recreatieverblijven in bestemmingsplannen niet was toegestaan, maar dat het desondanks in de praktijk voorkwam.[21] Ondanks de inspanningen van gemeenten op het gebied van handhaving was ten aanzien van onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven sprake van een scheefgegroeide situatie, met een zware handhavingslast tot gevolg. In de motie Van

15 ABF Research (2021): Recreatiewoningen in Nederland 2021. Samenstelling van woningen, huishoudens en bewoners op basis van microdata.
16 ABF Research (2021): Recreatiewoningen in Nederland 2021. Samenstelling van woningen, huishoudens en bewoners op basis van microdata.
17 Platform 31 (2018): Wonen in de Luwte. Een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe.
18 www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/35/bijna-drie-kwart-minder-gasten-in-toeristische-accommodaties/verblijfsrecreatie
19 VNG (2019), Meer grip op vakantieparken. Handreiking voor gemeenten.
20 VNG (2019), Meer grip op vakantieparken. Handreiking voor gemeenten.
21 Kamerstukken 2003 – 2004, 29 200 XI, nr. 22

Gent/Van der Hamis werd de regering verzocht om een regeling te ontwikkelen waarmee de schrijnende gevallen gelegaliseerd kunnen worden.[22] In een brief van november 2003 van de Minister van VROM aan de Tweede Kamer heeft de Minister invulling aan deze motie gegeven.[23] De in die brief verwoorde kabinetsvisie hield in dat gemeenten duidelijkheid moesten bieden in de bestaande situaties. Als een gemeente de beleidskeuze maakte niet handhavend op te treden tegen de permanente bewoning, kon, aldus de brief, naast een bestemmingswijziging ook ervoor gekozen worden om een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen, die ertoe strekte dat uitsluitend de betreffende bewoner(s) in de betreffende recreatiewoning mochten blijven wonen. Na expiratie van deze persoonsgebonden beschikking diende de gemeente de recreatiebestemming actief te handhaven.

Om een grens te stellen aan deze situaties is in deze context ook de peildatum van 31 oktober 2003 ontstaan. Gemeenten die de beleidskeuze maakten te willen handhaven, dienden dat ook daadwerkelijk te doen, en een peildatum voor handhaving vast te stellen (met 31 oktober 2003 als uiterst mogelijke peildatum). Situaties van onrechtmatige bewoning die ná 31 oktober 2003 ontstonden, kwamen niet in aanmerking voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Zo is enerzijds gepoogd een oplossing te vinden voor schrijnende situaties die voor 31 oktober 2003 waren ontstaan en anderzijds het ontstaan van nieuwe vergelijkbare situaties te voorkomen. IPO geeft echter aan dat handhaving lastig was voor gemeenten en dat nog steeds is: het is ingewikkeld om de benodigde bewijslast dat iemand een recreatiewoning permanent bewoont te vinden en dat maakt handhaven moeilijk. Dit kan ertoe leiden dat illegale bewoning alsnog plaatsvindt.

Sindsdien, zo stelt IPO, tracht al het huidige provinciaal en gemeentelijk beleid, duidelijkheid te bieden over waar de functies ‘wonen’ en ‘recreatie’ zijn toegestaan. In gevallen waarin het wenselijk is de functie ‘recreatie’ te veranderen in de functie ‘wonen’ zijn daarvoor (juridische) instrumenten beschikbaar (zie H3).

Tot slot is er in 2007 nog een ‘tussenstap’ gezet, met de wijziging van het toen geldende Besluit ruimtelijke ordening[24]. Deze wijziging, waarin nog steeds werd uitgegaan van de oude peildatum, introduceerde een procedureel eenvoudig te verlenen vergunning. De wijziging strekte er uitsluitend toe een rechtsbeschermingsmoment te creëren als een persoonsgebonden gedoogbeschikking werd geweigerd. Daartegen stonden namelijk geen rechtsmiddelen open.

Samenwerkingsverbanden rondom vakantieparken

Naast wetgeving is er ook een aantal gezamenlijke aanpak-strategieën, op verschillende plekken in Nederland. Één van de meest uitgewerkte strategieën is het programma ‘Vitale Vakantieparken’, waarin al een aantal jaar wordt gewerkt aan de vitalisering van verblijfsrecreatie op de Veluwe en in Drenthe. Het programma ‘Vitale Vakantieparken Veluwe’ is ontstaan in 2013 en gericht op versterking en ontwikkeling van de verblijfsrecreatie op de Veluwe. Elf Veluwse gemeenten (Apeldoorn, Barneveld, Ede, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Heerde, Nunspeet, Oldebroek, Putten) en de provincie Gelderland werken in dit programma als partners samen met het recreatief bedrijfsleven, veiligheidspartners en andere stakeholders, met als doel het realiseren van een kwalitatief goed aanbod van vakantieparken dat een sterke schakel vormt in het hele toeristisch-recreatieve aanbod van de Veluwe. Sinds 2018 is er tevens een ‘Vitale Vakantieparken Drenthe’. In de programma’s Vitale Vakantieparken wordt benadrukt dat alle vakantieparken verschillend zijn en dat ontwikkeling van deze vakantieparken maatwerk vraagt. Daarom hanteren de partners het principe ‘één park, één plan’.

De programma’s bepalen de vitaliteit van een park en kunnen zowel gezonde parken helpen toekomstbestendiger te worden en vitaal te blijven, als ook minder vitale parken helpen een andere toekomst te realiseren.

Daarnaast is er sinds 2019 een nationale Actie-agenda vakantieparken,[25] waarin het programma Vitale Vakantieparken samen met andere lokale samenwerkingsorganisaties als partij deelneemt. In de Actie-agenda Vakantieparken wordt integraal gekeken naar de kansen die vakantieparken bieden voor bijvoorbeeld de regionale economie en het functioneren van de woningmarkt, maar ook naar de problematiek waar vakantieparken soms mee te maken hebben. De Actie-agenda is tot stand gekomen in samenwerking tussen verschillende overheden (Rijk, provincies, gemeenten), de Vitale Vakantieparksamenwerkingen en hun partners in het veld, zoals HISWA-RECRON. Na de eerste Actie-agenda 2018-2020 is er inmiddels een vervolg in de Actie-agenda 2021-2022.

22 Kamerstukken 2002-2003, 28 600 XI, nr. 50
23 Kamerstukken 2003 – 2004, 29 200 XI, nr. 22
24 Staatsbesluiten 2007, blad 107

25 https://www.actieagendavakantieparken.nl/

HOOFDSTUK 3

Verdieping op de wijziging van het Bor

In de volgende drie paragrafen volgt een nadere toelichting op de huidige situatie (3.1), de wijziging van het Bor (3.2) en de Omgevingswet (3.3). Dat laatste is relevant omdat de Omgevingswet naar verwachting in werking zal treden op 1 januari 2023, en bij inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om snel en flexibel af te wijken van het geldende omgevingsplan. Dit heeft ook invloed op het mogelijk toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. In paragraaf 3.4 geven we de belangrijkste conclusies weer uit dit juridisch kader, die relevant zijn voor de rest van dit onderzoek. Het is tot slot belangrijk om bij dit hoofdstuk te vermelden dat we dit juridisch kader hebben gebaseerd op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) zoals voorgelegd aan de Tweede en Eerste Kamer in maart 2021.[26]

26 www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/03/17/ontwerpbesluit-tot-wijziging-van-het-besluit-omgevingsrecht

3.1 Huidige situatie

Het toestaan van permanent bewonen van recreatiewoningen heeft te maken met het bestemmingsplan. Een bestemmingsplan is een plan dat geldt voor een verzameling van percelen. Per perceel zijn één of meer bestemmingen toegekend met bijbehorende regels. Deze regels zijn de concrete vertaalslag van de bouw- en gebruiksmogelijkheden van wat men wel en niet mag doen op het perceel. Naast deze regels is er vaak een paragraaf opgenomen in welke gevallen men mag afwijken van de geldende bestemming. Bij een ***binnenplanse*** afwijking gaat het om een afwijking die valt onder de genoemde afwijkingen opgenomen in het bestemmingsplan. Een ***buitenplanse*** afwijking betreft een initiatief dat niet past binnen de kaders van het bestemmingsplan.

Onder de huidige wet- en regelgeving kunnen gemeenten het in strijd met het bestemmingsplan permanent bewonen van recreatiewoningen al toestaan – mits in overeenstemming met de provinciale verordening of wanneer ontheffing van de verordening wordt verleend[27]. Een provinciale verordening wordt opgesteld door de provinciale staten en bevat regels die binnen een bepaalde provincie geldig zijn. Van belang hierbij is dat provincies in algemene zin terughoudend zijn in het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen.

In lijn met beleid van provincie en Rijk (eventueel na het verlenen van een ontheffing)heeft de gemeente de volgende instrumenten beschikbaar:

- Het bestemmingsplan (bijvoorbeeld door bestemmingswijziging of toevoegen dubbele bestemming): het wijzigen van de vigerende bestemming ‘recreatie’ naar een woonbestemming of het wijzigen naar een ‘dubbelbestemming’ (recreatie én wonen). Deze procedure duurt ten opzichte van vergunningverlening relatief lang en kent diverse stappen die doorlopen moeten worden (onder meer het ter inzage leggen van een ontwerp en mogelijkheid van zienswijzen indienen door eenieder).
- Binnenplanse omgevingsvergunning: een omgevingsvergunning voor binnenplans afwijken van het bestemmingsplan. Deze mogelijkheid en de voorwaarden daartoe moeten zijn opgenomen in het bestemmingsplan zelf.
- Buitenplanse omgevingsvergunning:
  - Een omgevingsvergunning voor buitenplans afwijken met de reguliere procedure op grond van het Bor[28]: er kan (alleen) een persoonsgebonden omgevingsvergunning verleend worden, waarbij een aantal voorwaarden geldt. Naast eisen gesteld aan de bewoner (de eis dat er vanaf de peildatum van 31 oktober 2003 sprake moet zijn geweest van onafgebroken bewonen van de recreatiewoning door een meerderjarige), gaat het om eisen gesteld aan de recreatiewoning c.q. de bewoning , zoals (het voldoen aan de eisen in het Bouwbesluit 2012 voor een (reguliere) woning en aan een aantal nader genoemde milieu-gerelateerde wetten). Dat betekent dat op voorhand al niet alle recreatiewoningen in aanmerking komen. Een persoonsgebonden omgevingsvergunning geldt alleen voor de persoon aan wie de vergunning is verleend. Deze persoonsgebonden omgevingsvergunning is niet overdraagbaar aan een rechtsopvolger.
  - Een omgevingsvergunning voor buitenplans afwijken met de uitgebreide procedure is ook mogelijk: deze kan (alleen) als objectgebonden vergunning worden verleend. Hiervoor geldt onder andere de eis van de verklaring van geen bedenkingen (vvgb) van de gemeenteraad en de zienswijze mogelijkheid voor eenieder.
- Een persoonsgebonden gedoogbeschikking: in de praktijk wordt naast deze juridische instrumenten door gemeenten ook gedoogd dat een recreatiewoning permanent wordt bewoond. Opgemerkt wordt dat een ‘gedoogbeslissing’ geen besluit is waartegen bezwaar open staat[29].

3.2 Situatie bij wijziging Bor

We merken ten eerste op dat onder de wijziging van het Bor de mogelijkheden met betrekking tot wijziging van het bestemmingsplan, een omgevingsvergunning voor binnenplans afwijken, een omgevingsvergunning voor buitenplans afwijken met de uitgebreide procedure, en gedogen nog steeds tot de mogelijkheden behoren. Met de wijziging van het Bor veranderen alleen de voorwaarden waaronder de buitenplanse omgevingsvergunning met gebruikmaking van de reguliere procedure kan worden verleend. Gemeenten hebben geen plicht om een omgevingsvergunning met de reguliere procedure op grond van het Bor te verlenen voor het permanent bewonen

27 Ook instructieregels, bij AmvB, vanuit het Rijk zijn van toepassing.

28 Deze regeling voor buitenplans afwijken met de reguliere procedure wordt ook wel ‘kruimelregeling’ genoemd.

29 ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2018:177.

van een recreatiewoning; gemeenten behouden beleidsruimte en dienen te toetsen of deze activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening (artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo). Bij een goede ruimtelijke ordening gaat het om een afweging van de betrokken belangen, waaronder de ruimtelijke effecten van permanente bewoning van de recreatiewoning, functiemenging (combinatie van recreatie en wonen), een aanvaardbaar woon-, werk-, leef- en ondernemersklimaat, gevolgen voor het milieu (onder meer de luchtkwaliteit, waterhuishouding), veiligheid, landschap en archeologie/cultuurhistorische waarden.

De reguliere procedure op zich wijzigt niet. Gemeenten moeten binnen een periode van acht weken (eventueel met verlenging van zes weken) besluiten op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het permanent bewonen van een recreatiewoning op basis van de kruimelregeling uit het Bor. Indien de gemeente niet binnen de termijn een besluit op de aanvraag neemt, ontstaat van rechtswege een omgevingsvergunning.[30]

Kernpunten

De wijziging van het Bor met betrekking tot de omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen op basis van de kruimelregeling, kent een aantal andere uitgangspunten dan de huidige regeling in het Bor. De kernpunten als gevolg van de Bor-wijziging zijn:

- De omgevingsvergunning wordt verleend voor de duur dat de aanvrager de recreatiewoning permanent bewoont en kan eenmalig worden verlengd voor de duur dat de rechtsopvolger van de aanvrager de recreatiewoning permanent bewoont. Het gaat hierbij zowel om de rechtsopvolger onder bijzondere titel (bijvoorbeeld koop/verkoop) als de rechtsopvolger onder algemene titel (opvolging in het gehele of gedeelte van het vermogen). De omgevingsvergunning heeft om die reden zowel een persoonsgebonden als een 'over te dragen', objectgebonden component. De gemeente heeft wat betreft de verlengingsmogelijkheid een discretionaire bevoegdheid (beleidsruimte).
- In aanvulling op de eisen, die al voortvloeien uit de toets aan het criterium van de 'goede ruimtelijke ordening' en het in acht nemen van de nu al in artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II bij het Bor gestelde voorwaarden om toepassing te kunnen geven aan dat artikelonderdeel, zoals al beschreven in de vorige paragraaf, is uitdrukkelijk bepaald dat de omgevingsvergunning niet kan worden verleend, indien de voorkeurswaarde uit de Wet geluidhinder of het Besluit geluidhinder voor het geluid van een weg van het Rijk, de provincie of het waterschap, spoorweg of industrieterrein ten aanzien van de recreatiewoning wordt overschreden. Een vergelijkbare bepaling geldt ten aanzien van militaire terreinen.
- De recreatiewoning moet vóór 1 januari 2020 zijn gebouwd; de minister van BZK heeft op 16 september 2021 toegezegd om de beoogde nieuwe peildatum van 1 januari 2019 aan te passen naar 1 januari 2020.[31] De voorheen geldende peildatum van 31 oktober 2003 is daarmee vervallen, doordat de peildatum opschuift van 31 oktober 2003 naar 1 januari 2020 en verandert van bewoning in tijdstip van bouw van betreffende recreatiewoning. De eis van meerderjarigheid van de bewoner op die peildatum vervalt tevens.
- In artikel 8.1a. van het gewijzigde Bor is overgangsrecht opgenomen. Het overgangsrecht bepaalt dat op aanvragen die zijn ingediend voordat het Bor is gewijzigd, het oude recht van toepassing blijft.
- In artikel 5.18 van het gewijzigde Bor wordt 'permanent bewonen' als begrip gehanteerd in plaats van 'onafgebroken bewonen' dat in het huidige Bor staat. Voor gemeenten is het hierbij van belang om de geldende planregels erop na te slaan, wat verstaan wordt onder permanent bewonen. Dit is overigens geen vraag die speelt bij de vergunningverlening (er wordt dan immers juist afgeweken van het bestemmingsplan), maar deze is wel relevant voor de handhaving.

30 De van rechtswege verleende vergunning wordt ook wel de 'lex silensio positivo' genoemd (artikel 3.9 van de Wabo in samenhang met paragraaf 4.1.3.3 Awb).

31 Tweede Kamer der Staten-Generaal. Vergaderjaar 2021-2022. 32 847 Integrale visie op de woningmarkt. Nr. 816 Verslag van een commissiedebat. Vastgesteld 7 oktober 2021.

3.3 Toekomstige situatie: Omgevingswet

Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om snel en flexibel af te wijken van het geldende omgevingsplan. De mogelijkheid om binnenplans met een omgevingsvergunning van het omgevingsplan af te wijken, blijft ook onder de Omgevingswet bestaan. Een vergunning om buitenplans van het omgevingsplan af te wijken (dan gaat het om een zogeheten 'buitenplanse omgevingsplanactiviteit') kan in de eerste plaats worden verleend, als sprake is van een binnenplans vergunningenvereiste en niet voldaan wordt aan de daarop betrekking hebbende binnenplanse beoordelingsregels. Daarnaast geldt ook dat als er geen sprake is van een binnenplanse vergunningsmogelijkheid, de vergunning voor de betreffende activiteit altijd kan worden verleend.[32] Een gedoogbeschikking voor permanente bewoning blijft ook mogelijk.[33] Een aantal aspecten verandert echter ook onder de Omgevingswet. De kernpunten van het nieuwe beleid zijn als volgt (waarbij een deel op dit moment ook reeds mogelijk is):

- De Omgevingswet laat de mogelijkheid om een omgevingsvergunning persoonsgebonden of objectgebonden te verlenen, over aan het bevoegd gezag. Net als onder de Wabo is nog steeds uitgangspunt dat de omgevingsvergunning objectgebonden wordt verleend. Het bevoegd gezag kan echter zelf bepalen dat de omgevingsvergunning alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend, als de persoon van de vergunninghouder van belang is voor de toepassing van de regels over het verlenen of weigeren van de vergunning.[34] Dit wordt niet langer meer bij AMvB ingevuld.
- Vergunningverlening is niet mogelijk als de buitenplanse omgevingsplanactiviteit in strijd is met instructieregels van de provincie of het Rijk, zoals de instructieregels voor geluid door activiteiten, wegen, spoorwegen en industrieterreinen, tenzij daarvoor een ontheffing wordt verleend.[35] Gedeputeerde Staten hebben het recht van advies en instemming bij beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten, in door hen aangewezen gevallen.[36] Ook geldt een recht van advies voor de gemeenteraad in door hem aangewezen gevallen.[37]
- De gemeente heeft de keuze om de omgevingsvergunning voor een bepaalde termijn te verlenen.[38]
- Onder de Omgevingswet is in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing op aanvragen om een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen.[39] Dit betekent dat het bevoegd gezag in beginsel acht weken de tijd heeft om over een aanvraag te beslissen. Dit kan eenmalig met zes weken worden verlengd. De lex silencio positivo is hierbij echter niet van toepassing.[40] Wel is er de regeling 'dwangsom bij niet tijdig beslissen' uit de Awb van toepassing[41].
- Omdat de toepassing van instructieregels voor geluid in het stelsel van de Omgevingswet consistenter is verankerd dan in de huidige regelgeving, zijn de in het Bor gestelde voorwaarden ter zake niet langer uitdrukkelijk opgenomen.
- De 'kruimellijst' uit artikel 4 van bijlage II bij het Bor vervalt.

Tot slot is het goed om te benadrukken, dat de reeds verleende omgevingsvergunningen voor permanente bewoning van recreatiewoningen onder de Omgevingswet worden geëerbiedigd. Lopende aanvragen worden onder het oude recht behandeld.[42] Voor meer (achtergrond)informatie over de Omgevingswet wordt verwezen naar het programma 'Aan de slag met de Omgevingswet'[43], het Informatiepunt Leefomgeving[44] en/of de website van de VNG.

3.4 Conclusie juridisch kader

In onderstaande tabel hebben we de huidige situatie, de situatie onder de wijziging van het Bor en de situatie onder de toekomstige Omgevingswet op hoofdlijnen samengevat.

De voorgestelde wijziging van het Bor ziet voor permanente bewoning van recreatiewoningen alleen toe op de voorwaarden waaronder een omgevingsvergunning voor buitenplans afwijken kan worden verleend, via de ***reguliere procedure***[45]. Voor de gevallen die als gevolg van de wijziging van het Bor van die procedure gebruik kunnen maken, is vergunningverlening in de huidige situatie dus ook al mogelijk, alleen nog niet via de reguliere procedure, wat vaak makkelijker en/of sneller verloopt.

32 Artikel 8.0b van het Bkl.
33 ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2018:177.
34 Artikel 5.37, eerste en derde lid, van de Omgevingswet.
35 Paragrafen 5.1.4.2, 5.1.4.2a van het Besluit kwaliteit leefomgeving, art. 8.0b Bkl
36 Artikel 16.15a van de Omgevingswet en artikel 4.25, eerste en derde lid, van het Omgevingsbesluit.
37 Artikel 16.15a van de Omgevingswet en artikel 4.21 van het Omgevingsbesluit.
38 Artikel 5.36, eerste lid, van de Omgevingswet.
39 Paragraaf 16.5.2 van de Omgevingswet.
40 Artikel 16.64, vierde lid, van de Omgevingswet.
41 Paragraaf 4.3.1.2 van de Awb.
42 De artikelen 4.13 respectievelijk 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet.
43 Zie: www.aandeslagmetdeomgevingswet.nl/
44 www.iplo.nl/
45 Dit is de korte procedure van de Algemene wet Bestuursrecht met een aantal extra voorwaarden, zie ook www.iplo.nl/regelgeving/overzicht-procedures/korte-uitgebreide-voorbereidingsprocedure/.

Het effect van de wijziging van het Bor op de mogelijkheid om permanente bewoning toe te staan is daarmee niet zo groot. De kaders vanuit het Rijk en provincie blijven ongewijzigd en de mogelijkheden onder de Omgevingswet komen voor een groot deel overeen met de mogelijkheden onder de wijziging van het Bor. In de onderstaande tabel hebben we de belangrijkste conclusies uit dit juridisch hoofdstuk, die relevant zijn voor de rest van dit rapport, samengevat.

Juridische mogelijkheden die bij wijzing van het Bor ongewijzigd blijven	Belangrijkste juridische gevolgen als de wijziging van het Bor zich voltrekt	De belangrijkste verschillen tussen voorgestelde wijziging Bor en Omgevingswet
• Mogelijkheid tot wijziging van het bestemmingsplan (mits in overeenstemming met provinciale verordening en instructieregels van het Rijk). • Mogelijkheid tot omgevingsvergunning voor binnenplans afwijken. • Mogelijkheid tot omgevingsvergunning voor buitenplans afwijken met uitgebreide procedure. • Een persoonsgebonden gedoogbeschikking.	• Een deel van de aanvragen die in de huidige situatie de uitgebreide procedure zouden moeten doorlopen, komen door de wijziging van het Bor onder de reguliere procedure te vervallen. • De peildatum verandert, waarmee meer mensen in aanmerking komen voor de reguliere procedure. • De omgevingsvergunning wordt bij wijziging van het Bor 'van rechtswege' verleend bij het uitblijven van een beslissing door het bevoegde bestuursorgaan binnen de daarvoor gestelde termijn van acht weken (lex silencio positivo). Dit is in de huidige situatie hetzelfde. Echter, het feit dat meer vergunningaanvragen onder de reguliere procedure kunnen worden beoordeeld, betekent ook dat de lex silencio positivo in meer gevallen van toepassing zal zijn. • De omgevingsvergunning op basis van de kruimelregeling kan eenmalig worden verlengd voor de duur dat de rechtsopvolger van de oorspronkelijke aanvrager, de recreatiewoning permanent bewoont.	• De 'kruimellijst' uit artikel 4 van bijlage II bij het Bor vervalt onder de Omgevingswet. • De Omgevingswet laat de mogelijkheid om, in afwijking van het uitgangspunt dat de omgevingsvergunning objectgebonden is, de omgevingsvergunning persoonsgebonden te verlenen over aan het bevoegd gezag. • Er is onder de Omgevingswet geen sprake meer van de lex silencio positivo, maar wel is de 'regeling dwangsom bij niet tijdig beslissen' van toepassing bij overschrijding van de beslistermijn.

Tabel 2. **Belangrijkste conclusies uit juridisch hoofdstuk**

HOOFDSTUK 4

Effecten van wijziging Bor

In dit hoofdstuk zetten we de (mogelijke) effecten van de wijziging Bor op een rij. In paragraaf 4.1 beschrijven we de directe, meest waarschijnlijke effecten van de wijziging Bor. Dit zijn effecten die naar verwachting direct plaatsvinden vanaf het ingaan van de wijziging. In paragraaf 4.2 beschrijven we signalen over effecten die nu al plaats zouden vinden, naar aanleiding van het aannemen van de motie en de beeldvorming hierover.[46] In paragraaf 4.3. beschrijven we de gevolgen die plaatsvinden als gemeenten op grond van de wijziging Bor aangevraagde vergunningen niet verlenen of 'afwijzen', evenals de gevolgen die plaatsvinden als gemeenten aangevraagde vergunningen wél verlenen. Tot slot gaan we in paragraaf 4.4 in op het al dan niet behalen van één van de doelen voor de wijziging van het Bor: het verminderen van de druk op de woningmarkt.

46 Het gaat hierbij niet om de motie zelf, maar de interpretatie van de uitwerking van de motie en de beeldvorming over de mogelijke uitwerking. Zie bijvoorbeeld reacties op de internetconsultatie.

4.1 Directe effecten wijziging Bor

Meer mensen in aanmerking voor vergunningaanvraag

Door de wijziging van het Bor komen meer mensen in aanmerking voor een vergunningaanvraag via de reguliere procedure, doordat de peildatum opschuift van 31 oktober 2003 naar 1 januari 2019[47]. Daarbij geven VVP en IPO aan dat zij inschatten dat iedereen die al een vergunning heeft kunnen aanvragen op basis van het huidige Bor, dat al heeft gedaan. Als het Bor gewijzigd wordt, zullen er naar verwachting veel nieuwe vergunningaanvragen worden gedaan. Dit staat haaks op het 'oude' beleid in ogen van IPO, VVP en VNG: zij zagen dit als een 'uitsterfconstructie'.

Uitbreiden gemeentelijke gereedschapskist

Gemeenten krijgen een extra instrument om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan via de reguliere procedure, in die zin dat het bestaande instrument van de vergunning (eenmalig) overdraagbaar wordt op een rechtsopvolger. Deze vergunningvariant is een aanvulling op de al bestaande instrumenten, zoals de wijziging van het bestemmingsplan, het verlenen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning en het verlenen van een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

Druk op gemeentelijke capaciteit

Uit de gehouden interviews, evenals uit de internetconsultatie, blijkt dat de verwachting is dat er veel vergunningaanvragen ingediend zullen gaan worden. Dit zal met name het geval zijn in specifieke gemeenten met veel vakantieparken. Vaak zijn dit kleinere gemeenten met een beperkte omvang van het ambtelijk apparaat. Alle aanvragen moeten tijdig worden behandeld door gemeenten. Beleid helpt daarbij als afwegingskader. Gemeenten die nog geen beleid hebben opgesteld ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen, moeten door de wijziging van het Bor op korte termijn dus beleid formuleren. Gemeenten die al wel beleid hebben, moeten dit aanpassen aan de kaders van het gewijzigde Bor. Hoewel deze aanpassing naar verwachting relatief eenvoudig is, betekent dit wel dat er nogmaals gekeken moet worden naar het beleid. In beide situaties is er daarmee druk op het ambtelijk apparaat.

Het opstellen of aanpassen van het beleid ten aanzien van permanente bewoning van recreatiewoningen moet ook gebeuren in het kader van de Omgevingswet, die op moment van schrijven naar verwachting in werking zal treden op1 januari 2023. Daarmee leidt de wijziging van het Bor mogelijk tot dubbel werk bij het opstellen of aanpassen van het beleid. Echter, wij verwachten dat het grootste deel van het op te stellen beleid voor de wijziging van het Bor relatief eenvoudig geschikt kan worden gemaakt voor de Omgevingswet, omdat het beleid alleen actueel gemaakt hoeft te worden en niet inhoudelijk aangepast. Gemeenten moeten door de wijziging van het Bor dus vooral eerder dan gepland met het opstellen of aanpassen van het beleid aan de slag.

De wijziging van het Bor leidt naar verwachting tot meer vergunningaanvragen. Het is niet mogelijk om dit te kwantificeren, maar dit is wel de verwachting van alle geïnterviewde partijen. Een argument dat door VVP en HISWA/RECRON wordt gegeven, is dat een grote groep bewoners bij het ingaan van het huidige Bor in 2010 ook al een vergunningaanvraag voor permanente bewoning heeft gedaan.[48] De vergunningen zijn toen alleen verleend aan bewoners die voldeden aan de eis om tenminste vóór 31 oktober 2003 woonachtig te zijn in de huidige recreatiewoning. De verwachting is dat de bewoners die toen nog niet voldeden aan de eisen voor de vergunningaanvraag, vanwege de aangepaste eisen, nu opnieuw of voor de eerste keer een vergunningaanvraag zullen doen.

Als er inderdaad een stijging van het aantal vergunningaanvragen plaatsvindt, moeten gemeenten deze aanvragen – door de lex silencio positivo – binnen een termijn van acht weken afhandelen. Wanneer zij dit niet binnen de gestelde termijn doen, wordt de vergunning van rechtswege verleend. Daarbij moeten zij bij iedere vergunning ingaan op individuele, specifieke aspecten van deze aanvraag. Zeker voor gemeenten met veel vakantieparken in hun verzorgingsgebied, zorgt dit mogelijk voor een grote extra druk op de gemeentelijke capaciteit.

Als gemeenten de toename van de vergunningaanvragen niet binnen de termijn kunnen verwerken, zorgt dit voor vergunningverlening van rechtswege. Hier komen we in paragraaf 4.3.1 op terug.

47 Mogelijk wordt de peildatum nog verder verschoven.

48 www.wetten.overheid.nl/BWBR0027464/2022-01-01

Tot slot vinden wij het van belang om twee zaken te benoemen:

- Door de komst van de Omgevingswet op 1 januari 2023 staat de capaciteit van gemeenten al onder druk. De wijziging van het Bor en de extra druk die dat met zich mee zou brengen, zou daarmee op een slecht moment komen voor gemeenten.
- Doordat gemeentelijke capaciteit besteed moet worden aan het opstellen of aanpassen van beleid en het beoordelen van vergunningaanvragen, vermindert de beschikbare capaciteit voor andere taken zoals ruimtelijke procedures voor woningbouwprojecten.

Druk op provinciale capaciteit

Als de wijziging van het Bor doorgaat zullen ook provincies moeten onderzoeken of hun verordeningen aanpassing behoeven. Wanneer dit het geval is, dan vraagt het doorlopen van de bijbehorende procedure een aantal maanden.

Effect op de rechtspraak

Burgers waarvan de vergunningaanvraag voor permanente bewoning van een recreatiewoning is afgewezen, kunnen hierop bezwaar en beroep aantekenen. De bijbehorende procedures doen een beroep op de capaciteit van de beoordelende gemeente en op de capaciteit van de rechtbank. Dit is een aandachtspunt omdat de ambtelijke en gerechtelijke capaciteit op dit moment al onder druk staat.

4.2 Effecten door beeldvorming rondom de motie (aanleiding voor wijziging Bor)

De motie Koerhuis/Van Eijs[49] heeft bij de mensen die op dit moment permanent verblijven in recreatiewoningen, of dit graag zouden willen, voor beweging gezorgd. Uit de gevoerde gesprekken blijkt dat er met name de perceptie is ontstaan, dat het gemakkelijker wordt om een vergunning te krijgen voor permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit blijkt ook uit de internetconsultatie van de wijziging van het Bor, waar onder andere een groot aantal individuen op hebben gereageerd.[50] De perceptie dat het makkelijker zou gaan worden om een vergunning te krijgen om permanent op een vakantiepark te mogen wonen, heeft al diverse effecten gehad.

Druk op lopende onderhandelingen over integrale aanpak vakantieparken

VVP geeft aan dat gemeenten en vakantieparken in de regio Veluwe en Drenthe, door middel van het plan 'vitale vakantieparken' en de landelijke Actie-agenda, al jaren bezig zijn met een gezamenlijk proces met bewoners om vakantieparken te verbeteren of van een andere bestemming (zoals wonen) te voorzien. Zij signaleren dat dit gezamenlijke proces onder druk is komen te staan door de commotie die is ontstaan rondom de motie uit de Tweede Kamer.[51] Er is door de motie bij sommige bewoners een beeld ontstaan, dat een mogelijke aanstaande wetswijziging de deur opent voor het 'recht' om individueel te kiezen om permanent te wonen in een recreatiewoning – wat niet het geval is. Dit zorgt volgens hen voor onrust bij bewoners en in sommige gevallen zelfs voor hakken in het zand in het proces om te komen tot een integrale aanpak, het zogenoemde 'één park, één plan' voor een vakantiepark. De omvang van dit effect in Nederland is onbekend vanwege het ontbreken van kwantitatieve gegevens.

Prijsopdrijvend effect

Recreatiewoningen zijn over het algemeen een stuk goedkoper dan reguliere woningen. Dit kan – gezien de verhitte woningmarkt – interessant zijn voor particuliere woningzoekers en beleggers. Onder het huidige Bor is het alleen mogelijk om een persoonsgebonden vergunning te krijgen, waardoor particulieren en beleggers de woning niet kunnen doorverkopen met woonfunctie. Bovendien is de kans op het verkrijgen van een vergunning klein.

Zoals in de vorige paragraaf beschreven is het beeld ontstaan dat mensen recht hebben op permanente bewoning. De enkele perceptie dat de kans op permanente bewoning groter wordt, kan op zichzelf al een prijsopdrijvend effect hebben. VNG, VVP en HISWA-RECRON signaleren dat dit prijsopdrijvend effect nu al plaatsvindt. Voor dit onderzoek hebben we dit niet kunnen toetsen. Wel kunnen we ons voorstellen dat er een prijsopdrijvend effect gaat plaatsvinden op parken waar er een kans bestaat voor het verkrijgen van een vergunning, eventueel via de vergunningverlening van rechtswege.

Of dit prijsopdrijvend effect positief of negatief is, hangt af vanuit welk perspectief dit wordt bekeken. Voor ondernemers die een park willen exploiteren, kan de aanzuiging van particuliere woningzoekers en beleggers de eigen ondernemersvrijheid beperken, maar vanuit het perspectief van bestaande eigenaren van recreatiewoningen kan waardevermeerdering van hun woning juist positief zijn.

49 Kamerstukken 2019-2020 32 847 nr. 622
50 www.internetconsultatie.nl/recreatiewoningen/reacties/datum
51 Kamerstukken 2019-2020 32 847 nr. 622

4.3 Effecten van wel of geen vergunningverlening voor permanente bewoning

De verwachting is dat de wijziging van het Bor leidt tot meer vergunningaanvragen voor permanente bewoning (zie paragraaf 4.1). Als dit gebeurt kan hier in de praktijk op drie manieren mee om worden gegaan door gemeenten:

1. De vergunning wordt afgewezen en dus niet verleend.
2. De vergunning wordt na acht weken – door de lex silencio positivo – van rechtswege verleend.
3. De vergunning wordt bewust door gemeente verleend (passend binnen de beleidskaders van gemeente, provincie en Rijk).

Ad 1) De verwachting is dat gemeenten het merendeel van de vergunningaanvragen niet zullen verlenen, als er een groot aantal vergunningaanvragen komt. Geïnterviewde partijen geven aan dat gemeenten evenals provincies niet per definitie meer ruimte zullen bieden voor permanente bewoning door de wijziging van het Bor, dan nu al het geval is.[52]

Ad 2) Wanneer er een dusdanig grote hoeveelheid vergunningaanvragen binnenkomt, waardoor een gemeente niet alle aanvragen individueel kan beoordelen, zal een gemeente moeten prioriteren welke vergunningaanvragen ze wel en welke ze niet kan beoordelen. De aanvragen die ze niet beoordelen zullen dan van rechtswege verleend worden. Op dit moment is het zeer lastig in te schatten hoeveel aanvragen er daadwerkelijk ingediend zullen worden. Wel blijkt uit de interviews, evenals uit de consultatie met betrekking tot de wijziging van het Bor, dat er op sommige vakantieparken/in specifieke gemeenten, veel mensen zijn die graag een vergunning zouden willen aanvragen. Het gaat dan bijvoorbeeld om gemeenten die onderdeel zijn van de Veluwse regio of de provincie Drenthe. Hier liggen gemeenten met veel vakantieparken; veelal kleine gemeenten met een klein ambtelijk apparaat. Deze gemeenten hebben over het algemeen al beleid op vakantieparken en zijn daarmee beter voorbereid op het afhandelen van vergunningaanvragen. Op dit moment is het dan ook ondoenlijk om een inschatting te geven hoe vaak vergunningverlening van rechtswege voor zal gaan komen.

Ad 3) Wanneer een vergunningaanvraag verleend wordt na een inhoudelijke beoordeling, dan wordt permanente bewoning van de betreffende recreatiewoning toegestaan. Uit de gehouden interviews en onderzoek van de provincie Limburg blijkt dat dit naar verwachting zeer beperkt zal plaatsvinden.[53]

In die hierop volgende paragraaf beschrijven we wat de (mogelijke) effecten zijn van het wél verlenen van vergunningen (al dan niet van rechtswege).

4.3.1 Effecten als vergunningen worden verleend

Vergunningverlening kan op twee manieren plaatsvinden. Vergunningverlening na een beoordeling van de gemeente – in dit onderzoek noemen we dit bewuste vergunningverlening – of vergunningverlening van rechtswege. Bewuste vergunningverlening zal naar verwachting, op basis van de gehouden interviews, nauwelijks voorkomen, mede omdat gemeenten nu ook al mogelijkheden hebben om permanente bewoning toe te staan. Tegelijkertijd kunnen we dit niet volledig uitsluiten, omdat we niet alle gemeenten geïnterviewd hebben.

Vergunningverlening van rechtswege zal plaatsvinden, wanneer de druk op de beoordeling door gemeenten zo groot is geworden, dat ze niet alle vergunningen meer goed kunnen beoordelen. Op basis van de gehouden interviews is dit een reëel risico. Dit leidt mogelijk wel tot extra recreatiewoningen die bewoond worden[54], maar heeft nadelige effecten waar in deze paragraaf op ingegaan wordt. De genoemde effecten in deze paragraaf zullen met name gaan voorkomen bij vergunningverlening van rechtswege. De genoemde effecten zijn zogenaamde derdegraads effecten[55] en zijn bovendien niet uitsluitend verbonden aan de wijziging van het Bor, ze komen in alle gevallen van permanente bewoning van recreatiewoningen voor.

Gevolgen voor een goede ruimtelijke ordening

Wanneer een vergunningaanvraag wordt beoordeeld, vindt onder andere een beoordeling plaats op basis van een goede ruimtelijke ordening. Wanneer een vergunning van rechtswege wordt verleend, dan vindt deze afweging niet plaats. Hierdoor ontstaat het risico dat permanente bewoning plaatsvindt op locaties die hiervoor niet geschikt zijn, vanwege bijvoorbeeld natuurwaarden, milieu of externe veiligheid.

52 Ambtelijke inventarisatie van de provincie Limburg (2021) naar de basishouding met betrekking tot permanente bewoning van recreatiewoningen in de Limburgse gemeenten

53 Ambtelijke inventarisatie van de provincie Limburg (2021) naar de basishouding met betrekking tot permanente bewoning van recreatiewoningen in de Limburgse gemeenten

54 Inschatting over een aantal zijn op basis van dit onderzoek niet te geven.

55 Een persoon moet een vergunning aanvragen, de gemeente moet deze verlenen en daarna kunnen deze effecten zich voordoen, maar ook dan is het niet zeker.

In hoeverre dit effect zich daadwerkelijk zal voordoen is op basis van het uitgevoerde onderzoek niet te bepalen. Bovendien hebben gemeenten, die het risico zien dat niet alle vergunningen beoordeeld kunnen worden, nog wel de mogelijkheid om de vergunningaanvragen die ze wél gaan beoordelen te prioriteren. Hierdoor kunnen ze de grootste negatieve effecten op een goede ruimtelijke ordening mitigeren. Echter, voorop moet staan dat het niet wenselijk is dat er een risico bestaat van verlening van vergunningen van rechtswege, vanwege extra druk op het gemeentelijk apparaat.

Fragmentatie

Vergunningverlening waarop niet gestuurd wordt, vanwege vergunningverlening van rechtswege, kan leiden tot onbedoelde fragmentatie op vakantieparken. Met fragmentatie wordt bedoeld dat een park zogenaamd 'gespikkeld' wordt gebruikt voor recreatie en (permanente) bewoning. VVP signaleert dat dit bij het ingaan van het huidige Bor in 2010 ook heeft plaatsgevonden. Destijds zijn er meerdere individuele vergunningen verleend die fragmentatie op vakantieparken tot gevolg hadden.

Daling van recreatieve en economische waarde vakantieparken

Afhankelijk van het type park waar permanente bewoning plaatsvindt, kan permanente bewoning invloed hebben op de recreatieve en economische waarde van een vakantiepark. Wanneer recreatief gebruik vermindert en permanente bewoning toeneemt, zal dat de recreatieve waarde van vakantieparken doen verminderen. IPO en VVP geven aan dat vakantieparken met veel (permanente) bewoning minder aantrekkelijk worden bevonden door recreatieve gasten, omdat het karakter van het park (deels) is veranderd in een woongebied. Dit is bovendien een zelfversterkend effect. Wanneer er delen van recreatieparken permanent bewoond worden, verslechtert de recreatieve kwaliteit van het park, waardoor de mogelijkheid bestaat dat ook het laatste recreatieve gebruik verdwijnt. De daling van de recreatieve waarde is wat ons betreft een reëel risico wanneer er vergunningen van rechtswege worden verleend.

Als de recreatiewaarde van vakantieparken afneemt, kan dit ook invloed hebben op de vitaliteit van de sectoren die leunen op het toeristisch gebruik van recreatiewoningen, zoals horeca. Tevens kan het invloed hebben op indirecte betrokkenen, zoals schoonmaak. Als er minder gebruik wordt gemaakt van de toeristisch-recreatieve sector, zullen deze sectoren dat ook voelen[56].

Wij zien echter een belangrijke nuance bij het bovenstaand effect. Veel van de vergunningaanvragen zullen naar verwachting worden gedaan door bewoners die al illegaal in een recreatiewoning wonen. Deze mensen geven al minder uit dan vakantiegangers die enkele dagen of weken een huisje op een vakantiepark huren. Als zij – door de wijziging van het Bor – een aanvraag kunnen doen en deze vergund krijgen, zullen zij niet minder besteden dan dat zij al deden toen zij nog illegaal in de recreatiewoning verbleven. Alleen als een recreatiewoning voorheen werd verhuurd aan vakantiegangers, en door een toegewezen vergunning onder het gewijzigde Bor permanent bewoond zullen worden, treed dit effect dus op.

Bedrijfsvoering eigenaren

Door vergunningverlening kunnen recreëren en wonen naast elkaar bestaan op een park. Volgens VVP en HISWA/RECRON kan dit leiden tot problemen voor het beheren van een park. Er kunnen immers niet voor het gehele park afwegingen meer worden gemaakt. Ook moeten voorzieningen op parken mogelijk het hele jaar open blijven, waardoor eigenaren van vakantieparken niet meer in 'winterstand' kunnen (de parken die tussen 1 oktober en 1 april normaal gesproken dicht zijn). In het slechtste geval moeten zij voor slechts een aantal permanente bewoners het hele jaar openblijven, bijvoorbeeld om de watervoorziening draaiende te houden. Op termijn zou dit ondervangen kunnen worden met nieuwe contracten, maar dat is nu nog niet het geval.

56 Onderzoek van Marketing Drenthe (Marketing Drenthe (2021): Factsheet werkgelegenheid en bestedingen.) lijkt dit te bevestigen. In 2020 gaven vakantiegangers die enkele dagen of weken een huisje op een vakantiepark huurden, gemiddeld € 41,62 per persoon per dag uit (uitgaven betreffen kosten voor accommodatie, vervoer, horeca, excursies en winkels). Bezitters van een eigen vakantiehuisje of stacaravan geven € 13,50 per dag uit. Dat bedrag komt dicht in de buurt van wat een gemiddelde inwoner van Drenthe uitgeeft. Als een recreatiewoning die voorheen recreatief verhuurd werd aan vakantiegangers, gebruikt gaat worden voor permanente bewoning, leidt dit dus tot ongeveer drie keer zo lage bestedingen bij de aanpalende economie.

Veiligheid & leefbaarheid

Permanente bewoning van recreatiewoningen kan druk zetten op de veiligheid en leefbaarheid van een park. Dit wordt gesteld in het onderzoek door Platform31[57] : ***"Vakantieparken zijn volgens diverse wijkagenten en welzijnswerkers niet anders dan gewone woonwijken waar allerhande mensen wonen en er soms problemen zijn. Ten opzichte van een reguliere wijk in een stad of dorp kennen vakantieparken echter wel een bijzonder aantal bewoners die je elders minder geconcentreerd samen vindt."*** Juist deze clustering zorgt voor extra druk op de veiligheid en leefbaarheid. Met name ook wanneer dit vergeleken wordt met recreatief gebruik.

Door het legaliseren van permanente bewoning door middel van een vergunning kan de gemeente meer zicht krijgen op de bewoners van deze parken, wat ten goede kan komen aan de veiligheid en leefbaarheid. De bewoning vindt namelijk vaak al plaats. Wanneer er van rechtswege vergunningen verleend worden, dan kan dit (gebaseerd op het voorgaande uit het onderzoek van Platform31) tot gevolg hebben dat het aantal kwetsbare mensen op vakantieparken toeneemt zonder dat de gemeente hier bewust op kan sturen. Dit leidt dan tot extra druk op de veiligheid en leefbaarheid.

4.4 Vermindering van de druk op de woningmarkt?

De motie Koerhuis/Van Eijs heeft onder andere als doel om de druk op de woningmarkt te verminderen. De wijziging van het Bor zal naar verwachting nauwelijks bijdragen aan dit doel. Enerzijds blijkt uit de interviews dat gemeenten[58] naar verwachting nauwelijks individuele vergunningen zullen verlenen. De negatieve effecten die zij zien wegen voor hen niet op tegen de individuele vraag naar permanente bewoning. Gemeenten willen sturen op integrale ontwikkeling van vakantieparken. Individuele vergunningen passen hier niet bij.

Anderzijds bestaat er een reële kans dat in sommige gemeenten het aantal vergunningaanvragen uitstijgt boven de beschikbare capaciteit om deze te beoordelen. Dan worden er weliswaar woningen toegevoegd, maar zal dit samengaan met significante negatieve neveneffecten en zonder regie van de gemeentelijke overheid.

57 Platform 31 (2018): Wonen in de Luwte. Een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe.

58 Dit blijkt ook uit een ambtelijke inventarisatie van de provincie Limburg (2021) naar de basishouding met betrekking tot permanenten bewoning van recreatiewoningen in de Limburgse gemeenten.

HOOFDSTUK 5

Conclusie en aanbevelingen

In dit onderzoek zijn wij uitgegaan van de volgende hoofdvraag: *'Wat zijn de effecten van de voorgenomen wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) en wat zijn mogelijke oplossingsrichtingen voor eventuele negatieve gevolgen?'*

In paragraaf 5.1 geven we antwoord op het eerste deel van deze vraag, de effecten van de wijziging van het Bor. In paragraaf 5.2 geven we antwoord op het tweede deel van deze vraag, de mogelijk oplossingsrichtingen voor eventuele negatieve gevolgen. In paragraaf 5.3 staan we stil bij de slotconclusie van dit onderzoek.

5.1 Overzicht effecten van wijziging van het Bor

In deze paragraaf zetten we de belangrijkste (mogelijke) effecten van de wijziging van het Bor op een rijtje. Dit is een samenvatting van een meer gedetailleerde beschrijving van de effecten uit hoofdstuk 4.

Paragraaf 4.1: directe effecten wijziging Bor		Waardering
1. Meer mensen in aanmerking voor vergunningaanvraag	Door de wijziging van het Bor komen meer mensen in aanmerking voor een vergunningaanvraag via de reguliere procedure, doordat de peildatum opschuift van 31 oktober 2003 naar 1 januari 2020 en verandert van bewoning in tijdstip van bouw van betreffende recreatiewoning. De verwachting is dat snel na inwerkingtreding veel vergunningaanvragen gedaan zullen worden.	Dit effect vindt zeker plaats als de wijziging van het Bor is doorgevoerd. De impact wordt bepaald door het aantal mensen dat een vergunning gaat aanvragen en is mede afhankelijk van de andere effecten.
2. Extra instrument voor gemeentelijke gereedschapskist	Gemeenten krijgen een extra instrument om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan via de reguliere procedure, in die zin dat het bestaande instrument van de vergunning (eenmalig) overdraagbaar wordt op een rechtsopvolger. Deze vergunningvariant, binnen het al geldende kader, is een aanvulling op de al bestaande instrumenten, zoals de wijziging van het bestemmingsplan, het verlenen van een persoonsgebonden omgevingsvergunning en het verlenen van een persoonsgebonden gedoogbeschikking.	Dit effect vindt zeker plaats als de wijziging van het Bor is doorgevoerd[59]. De impact wordt bepaald door de andere effecten.
3. Druk op gemeentelijke (en provinciale) capaciteit[60]	Gemeenten verwachten een hausse aan aanvragen. Voor een efficiënte beoordeling van vergunningaanvragen moeten gemeenten beleid hebben. Gemeenten die nog geen beleid met betrekking tot recreatiewoningen hebben, moeten op korte termijn beleid formuleren. Daarnaast moeten gemeenten de (verwachte) grotere toestroom aan vergunningaanvragen binnen acht weken verwerken, anders worden vergunningen automatisch verleend.	Dit effect vindt zeker plaats als de wijziging van het Bor is doorgevoerd, wat betreft het formuleren van nieuw beleid door sommige gemeenten. Dit effect vindt zeer waarschijnlijk plaats, wat betreft de verwachting dat de wijziging een (sterke) toename van vergunningaanvragen tot gevolg heeft in (met name) gemeenten met veel recreatiewoningen. De impact van dit effect schatten we in als groot, omdat het ook andere dienstverlening van de gemeente onder druk zal zetten.

59 Dit geven we aan, omdat andere effecten niet per definitie plaats zullen vinden, maar afhankelijk zijn van andere omstandigheden.
60 Er is ook een beperkte toename van de druk op provinciale capaciteit. In verhouding met de gemeenten is die echter beperkt.

Paragraaf 4.2 : Effecten door de beeldvorming rondom de motie		Waardering
4. Druk op onderhandelingen over 'één park, één plan'.	Gemeenten, vakantieparken en bewoners zijn in sommige gevallen al in gesprek over de toekomst van parken. De beeldvorming rondom de motie, dat het makkelijker zou worden om een individuele vergunning te krijgen, kan het draagvlak van burgers voor deze onderhandelingen verminderen.	Dit effect vindt volgens de geïnterviewde partijen nu al plaats door de beeldvorming die ontstaan is dat mensen meer kans krijgen op permanente bewoning naar aanleiding van de wijziging van het Bor. De impact van dit effect is naar verwachting beperkt, behalve dat onderhandelingstrajecten (tijdelijk) negatief beïnvloed kunnen worden.
5. Prijsopdrijvend effect	IPO, VNG, VVP en HISWA-RECRON geven aan dat ze nu al – door de beeldvorming rondom de motie - een prijsopdrijvend effect zien op plekken waar permanente bewoning mogelijk toegestaan zal gaan worden. Partijen verwachten dat dit effect sterker zal worden wanneer de wijziging van het Bor ingaat.	Dit effect vindt volgens geïnterviewden nu al plaats door de verwachtingen die er zijn ontstaan dat mensen meer kans maken op permanente bewoning. Of het effect daadwerkelijk plaatsvindt, of zal plaatsvinden, kan op basis van dit onderzoek niet aangegeven worden. Wel is het aannemelijk dat het zal plaatsvinden op plekken waar mogelijk vergunningen verleend zouden worden.

In paragraaf 4.3 beschrijven we de gevolgen van vergunningverlening voor permanente bewoning van recreatiewoningen (op vakantieparken). De toename van permanente bewoning op vakantieparken is geen direct gevolg van de wijziging van het Bor, maar onder meer afhankelijk van de hiervoor genoemde effecten. Wanneer met name de druk op de gemeentelijke organisatie zo groot gaat zijn dat er vergunningverlening plaatsvindt van rechtswege, dan treden mogelijk de volgende effecten op:

Gevolgen voor een goede ruimtelijke ordening

Wanneer een vergunningaanvraag wordt beoordeeld, vindt onder andere een beoordeling plaats op basis van een goede ruimtelijke ordening. Wanneer een vergunning van rechtswege wordt verleend, dan vindt deze afweging niet plaats. Hierdoor ontstaat het risico dat permanente bewoning plaatsvindt op locaties die hiervoor niet geschikt zijn.

Fragmentatie

Vergunningverlening waarop niet gestuurd wordt, vanwege vergunningverlening van rechtswege, kan leiden tot onbedoelde fragmentatie op vakantieparken. Met fragmentatie wordt bedoeld dat een park deels wordt gebruikt voor recreatie en deels voor (permanente) bewoning.

Daling van recreatie en economie waarde van vakantieparken

Wanneer recreatief gebruik vermindert en permanente bewoning toeneemt, dan zal dat de recreatieve waarde van vakantieparken doen verslechteren. Als de recreatiewaarde van vakantieparken afneemt, kan dit ook invloed hebben op de vitaliteit van de sectoren die leunen op het toeristisch gebruik van recreatiewoningen, zoals horeca.

Dilemma's voor de bedrijfsvoering van eigenaren

Fragmentatie van vakantieparken kan gevolgen hebben voor de bedrijfsvoering van eigenaren. Er kunnen niet voor het gehele park afwegingen meer worden gemaakt en parken kunnen niet meer in de winter gesloten worden.

Veiligheid en leefbaarheid

Dit is een tweeledig effect. Wanneer illegale bewoning gelegaliseerd wordt door gemeenten, krijgen ze mogelijk beter zicht op de permanente bewoning. Wanneer er echter vergunningverlening van rechtswege plaatsvindt en er daardoor meer permanente bewoning ontstaat, kan dit tot een grotere clustering van kwetsbare mensen leiden. Dit kan extra druk op de veiligheid en leefbaarheid zetten.

5.2 Oplossingsrichtingen en aanbevelingen

In deze paragraaf staan we stil bij oplossingsrichtingen voor de (mogelijke) negatieve gevolgen van de wijziging van het Bor, zoals in paragraaf 5.1 beschreven. Voorafgaand hieraan gaan we in op het beoogde doel van de motie Koerhuis/Van Eijs[61], wat de aanleiding is voor de wijziging van het Bor.

Onze verwachting is dat het verminderen van de druk op de woningmarkt, niet of nauwelijks wordt gerealiseerd met de voorgestelde wijzing van het Bor. De belangrijkste reden hiervoor is dat gemeenten en provincies over het algemeen niet van plan zijn om vergunningen voor permanente bewoning te verlenen. De wijziging van het Bor verandert niets aan de positie van gemeenten en provincies. Wanneer gemeenten wel zouden willen meewerken aan permanente bewoning, dan hebben gemeenten daar nu ook al instrumentarium voor, daarvoor hebben ze de wijziging van het Bor niet nodig.

Zoals in de vorige paragraaf aangegeven, beoordelen wij een aantal effecten als negatief én schatten we in dat zij in meer of mindere mate in de praktijk zullen gaan voorkomen als de wijziging van het Bor is doorgevoerd. Het gaat om de volgend effecten:

- Effect 3: druk op gemeentelijke (en provinciale) capaciteit.
- Effect 4: druk op onderhandelingen over ‘één park, één plan’.
- Effecten onder paragraaf 4.3: effecten die plaatsvinden als vergunningen daadwerkelijk worden verleend, bewust of van rechtswege.

Het Rijk zou ***effect 3***, de druk op gemeentelijke capaciteit, kunnen mitigeren door meer ruimte te geven aan gemeenten voor het ontwikkelen van beleid, door de tijd tussen het besluit over de invoering van de wijziging van het Bor en de daadwerkelijke ingangsdatum verder uit elkaar te leggen. Nu is beloofd dat gemeenten na het besluit over de invoering van de wijziging van het Bor drie maanden krijgen om nieuw beleid op te stellen, voordat de daadwerkelijke wijziging van kracht wordt. Uit de gehouden interviews blijkt dat drie maanden te weinig is om zich voor te bereiden op de inwerkingtreding. Het is echter de vraag of het dan wenselijk is om de tijd tussen de wijziging van het Bor en de ingangsdatum te verruimen, omdat de Omgevingswet naar verwachting op 1 januari 2023 in werking treedt. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet vervalt de noodzaak van de wijziging van het Bor.

Effect 4, de druk op de onderhandelingen over ‘één park, één plan’, kan worden gemitigeerd door heldere communicatie vanuit gemeenten over hoe zij willen omgaan met het verlenen van vergunningen voor (permanente) bewoning op specifieke vakantieparken. Dit kan de (onjuiste) beeldvorming die is ontstaan, rondom de kans om een vergunning te krijgen voor permanente bewoning, naar aanleiding van de wijziging van het Bor, (deels) tegengaan. Echter, heldere communicatie zal niet op alle bewoners het gewenste effect hebben.

Effecten onder paragraaf 4.3 vinden pas plaats als vergunningen daadwerkelijk worden verleend, bewust of van rechtswege. Dit leidt mogelijk tot extra permanente bewoning. Gemeenten kunnen deze effecten mitigeren door helder beleid op te stellen, zodat zij goed voorbereid zijn op de verwachte toename van vergunningaanvragen. Daar moet dan wel voldoende tijd voor gegeven worden.

Als we deze oplossingsrichtingen bij elkaar beschouwen, zien wij dat er één overkoepelende oplossingsrichting bij het Rijk ligt om een aantal negatieve effecten van het Bor te mitigeren: het niet doorvoeren van de wijziging van het Bor en het wachten op de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2023. Dit zou namelijk de druk op de gemeentelijke capaciteit voor een deel verminderen. Gemeenten krijgen door het wachten op de Omgevingswet, langer de tijd om beleid op te stellen voor het verlenen van vergunningen voor permanente bewoning van recreatiewoningen. Daarnaast verdwijnt onder de Omgevingswet de lex silencio positivo. De vergunning wordt dan niet meer van rechtswege verleend, wanneer er niet binnen de termijn van acht weken op de aanvraag wordt beslist. Wel wordt dan overigens de regeling ‘dwangsom bij niet tijdig beslissen’ uit de Awb van toepassing. Het vervallen van de lex silencio positivo zorgt ervoor dat negatieve gevolgen niet optreden (effecten onder 4.3) als gevolg van het niet op tijd besluiten over een vergunningaanvragen. Dit zorgt voor minder druk op de gemeentelijke uitvoering. De gemeente kan daardoor beter sturen op (permanente bewoning van) recreatiewoningen.

Echter, ook wanneer gewacht wordt op inwerkingtreding van de Omgevingswet, zullen een aantal van de hierboven beschreven negatieve effecten mogelijk toch plaatsvinden. Het wachten op de Omgevingswet voorkomt daarmee niet alle negatieve effecten die ook optreden bij de wijziging van het Bor.

61 Kamerstukken 2019-2020 32 847 nr. 622

Effecten die óók onder Omgevingswet kunnen plaatsvinden:

- Onder de Omgevingswet hebben burgers, net zoals na de wijziging van het Bor, de mogelijkheid om individueel een vergunningaanvraag te doen voor permanente bewoning van een recreatiewoning. Daarbij wordt het onder de Omgevingswet mogelijk voor gemeenten om in alle gevallen van permanente bewoning een objectgebonden omgevingsvergunning te verlenen. Ook vervalt onder de Omgevingswet de peildatum om in aanmerking te komen voor toepassing van de reguliere procedure. Met de Omgevingswet ontstaan er dus meer ruimte voor eigenaren om een vergunningaanvraag in te dienen dan bij de wijziging van het Bor.
- Druk op onderhandelingen over 'één park, één plan': omdat onder de Omgevingswet ook meer ruimte ontstaat voor het aanvragen van een vergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen, kan het perspectief op de Omgevingswet ook druk zetten op de onderhandelingen om tot één integraal plan voor een park te komen. Of dit daadwerkelijk het geval gaat zijn, is afhankelijk van hoe partijen zich opstellen.

Ook onder de Omgevingswet geldt dat zowel het Rijk als gemeenten deze negatieve effecten voor een deel kunnen mitigeren. Het Rijk kan dat doen door helder te communiceren over de mogelijkheden van gemeenten hoe zij kunnen omgaan met (permanente bewoning van) recreatiewoningen. Gemeenten kunnen hierop aansluiten door ook helder te communiceren welke ruimte zij willen bieden voor permanente bewoning van recreatiewoningen en dit ook te vatten in beleid. De beleidsvorming is dus ook nodig wanneer op de inwerkingtreding van de Omgevingswet gewacht zou worden. Echter, wij zijn ons ervan bewust dat heldere communicatie – door de ontstane beeldvorming rondom de motie – niet altijd het correcte beeld volledig aan alle betrokkenen kan overbrengen.

5.3 Slotconclusie

Het invoeren van de wijziging van het Bor zal weinig veranderen aan de bestaande afwegingen die gemeenten en provincies maken aangaande permanente bewoning van recreatiewoningen. De wijziging zal daarmee niet leiden tot een vergroting van het aantal bewust afgegeven omgevingsvergunningen ten behoeve van permanente bewoning van recreatiewoningen.

Wel constateren we een aantal negatieve effecten. Het effect op de gemeentelijke en provinciale capaciteit heeft de meest negatieve impact. Voor een tijdige afhandeling van de verwachte hoeveelheid vergunningaanvragen zal veel capaciteit bij gemeenten nodig zijn, en in het verlengde daarvan bij provincies als het gaat om hun wens om met het oog op de wijziging van het Bor hun verordeningen snel aan te passen. Deze capaciteit is niet of beperkt beschikbaar, mede vanwege de grote capaciteitsvraag van de woningbouwopgave, de voorbereidingen op de Omgevingswet en het ingaan van de Wet kwaliteitsborging voor het bouwen. Door de lex silencio positivo bestaat daarnaast de mogelijkheid dat vergunningen van rechtswege worden verleend, wanneer het aantal vergunningaanvragen de beschikbare ambtelijke capaciteit overstijgt. Hierdoor vervalt in die situaties de sturing op (de gevolgen van) permanente bewoning door gemeenten.

De wijziging van het Bor zal waarschijnlijk niet eerder dan 1 januari 2023 in werking kunnen treden. Dit betekent dat er waarschijnlijk geen ruimte zit tussen de wijziging van het Bor en het ingaan van de Omgevingswet. Het is daarom niet doelmatig om voor die tijd nog de wijziging van het Bor door te voeren, zeker met de verwachting dat het beoogde doel niet of nauwelijks wordt gerealiseerd en de weerstand uit de uitvoeringspraktijk in het achterhoofd. Daarbij biedt de Omgevingswet grotendeels dezelfde mogelijkheden als de wijziging van het Bor.

HOOFDSTUK 6

Bijlagen

6.1 Definities

De onderstaande bronnen zijn gebaseerd op bronnen van het Kadaster, de Basisregistratie Topografie (BRT)[62] en de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) [63].

Definities van de voor dit onderzoek relevante begrippen

Begrip	Definitie	Overig
Chalet/stacaravan[64]	Een verplaatsbaar object, ook wel plaatsgebonden kampeermiddel. Een kampeermiddel is een bouwwerken ten behoeve van recreatief verblijf, die met het doel wordt geplaatst langere tijd op één plek te blijven staan[65].	Deze worden niet in de BAG geregistreerd. Enkel standplaatsen kúnnen worden geregistreerd, dit is niet verplicht voor gemeenten. Zodra een chalet niet-verplaatsbaar is, wordt deze meestal geregistreerd als verblijfsobject met logiesfunctie.
Huisjesterrein	Een terrein met een aantal zomerhuisjes, stacaravans, (vakantie) bungalows of (vakantie-)appartementen, die hoofdzakelijk voor verhuur door de exploitant of beheerder van het complex beschikbaar zijn.[66]	
Kampeerterrein	Een terrein of een deel van een terrein met toeristische slaapplaatsen, waarop kan worden overnacht in tenten, toercaravans, kampeerauto's, tenthuisjes of trekkershutten.	
Permanent bewonen	Van permanente bewoning is sprake als de recreatiewoning het hoofdverblijf van de bewoner is. Of een verblijfsobject (uit de BAG, met een eigen adres) (permanent) bewoond wordt, blijkt uit de inschrijvingen in de Basisregistratie Personen (BRP). In planregels staat permanent bewonen vaak omschreven als 'bewoning door één persoon of door groepen van personen van een voor recreatieve bewoning bedoelde ruimte als hoofdverblijf of vaste woon- en verblijfplaats'. De termijn die hiermee samenhangt, is voor de definitie dus niet relevant.	Als iemand is geregistreerd in de BRP, betekent dat niet direct dat die bewoning legaal is. De gemeente is verplicht iemand in te schrijven op een plek waar diegene verblijft en het is vervolgens aan het gemeentelijk beleid (en de afdeling vergunningverlening en toezicht/handhaving) om hier al dan niet te handhaven.
Recreatiewoning	Niet-verplaatsbare verblijfsobjecten met een logiesfunctie[67]. Dit kunnen onder andere bungalows, chalets of stacaravans zijn. Het verblijfsobject is gelegen op een officieel voor recreatie aangewezen terrein en/of bestemd voor bewoning gedurende de vakantie.	Volgens ABF[68]: BAG-verblijfsobjecten met enkel een logiesfunctie (en geen andere (woon)functie), die kleiner zijn dan 250 m² en niet worden bewoond door meerdere studentenhuishoudens.

62 www.kadaster.nl/zakelijk/registraties/basisregistraties/brt
63 www.kadaster.nl/zakelijk/registraties/basisregistraties/bag
64 www.geobasisregistraties.nl
65 Raad van State, Uitspraak 201605182/1/A1
66 www.cbs.nl/nl-nl/onze-diensten/methoden/begrippen
67 www.geobasisregistraties.nl/
68 ABF Research (2021): Recreatiewoningen in Nederland 2021. Samenstelling van woningen, huishoudens en bewoners op basis van microdata.

Begrip	Definitie	Overig
Staanplaats	Door het bevoegde gemeentelijke orgaan als zodanig aangewezen terrein of gedeelte daarvan dat bestemd is voor het permanent plaatsen van een niet direct en niet duurzaam met de aarde verbonden en voor woondoeleinden, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte ruimte.	
Vakantiepark	Een terrein met voorzieningen ten behoeve van verblijfsrecreatie, waarop een combinatie van bungalows en/of stacaravans en/of kampeerplaatsen voorkomt.	
Verblijfsobject (VBO)	Kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woon-doeleinde, bedrijfsmatige, of recreatieve doeleinden geschikte eenheid van gebruik die ontsloten wordt via een eigen afsluitbare toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte, onderwerp kan zijn van goederenrechtelijke rechtshandelingen en in functioneel opzicht zelfstandig is.	
Woning	De kleinste binnen één of meer panden gelegen en voor woondoeleinden geschikte eenheid van gebruik, ontsloten via een eigen toegang vanaf de openbare weg, een erf of een gedeelde verkeersruimte.	

Tabel 3. **Definities**

6.2 Analysekader interviews

Effecten op burgers	Effecten op bedrijven	Effecten op overheid
• Regeldruk & doenvermogen: is aanvragen van omgevings-vergunning voor burgers werkbaar, 'doenlijk' en uitvoerbaar?	• Markteffecten: effect op de toerismesector?	• Uitvoerbaarheid: haalbaar om te organiseren voor ambtenaren/gemeente? • Handhaafbaarheid: is deze wijzing te handhaven?
• Veiligheid: effect op veiligheid van burgers op vakantieparken?	• Sociaaleconomisch: effect op voor werkgelegenheid?	• Interbestuurlijke verhoudingen: effect op samenwerking tussen overheidslagen (bijvoorbeeld tussen gemeente/ provincie)?
• Leefbaarheid: effect op leefbaarheid voor burgers op vakantieparken?	• Uitvoerbaarheid: effect op organisatie van vakantieparken?	• Decentrale overheden: kunnen gemeenten het aan?
• Betaalbaarheid: effect op betaalbaarheid recreatiewoningen voor burgers?		• Milieueffecten(toets): nieuwe afvalstromen, effect fysieke omgeving
		• Woningnood en -behoefte: helpt de wetswijziging?
		• Grenseffecten: vergelijken Duitsland/België, meer mensen aantrekken?
		• Professionals in de publieke sector: effect op veiligheid/ onderwijs/zorg/sociale zekerheid?
		• Leefbaarheid: gevolgen voor leefbaarheid gemeente ?

Tabel 4. **Analysekader: gevolgen wijziging van het Bor, gebaseerd op het IAK[69]**

69 Kenniscentrum voor beleid en regelgeving (2022): Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving. 7 Wat zijn de gevolgen.

Berenschot

‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Wij zien een Nederland dat altijd in ontwikkeling is. Zowel sociaal als organisatorisch verandert er veel. Al meer dan 80 jaar volgen wij deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. Daarbij staan we voor duurzaam advies en de implementatie hiervan. Altijd gericht op vooruitgang én echt iets kunnen betekenen voor mensen, organisaties en de maatschappij.

Alles wat we doen, is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. In ons advies zijn we hard op de inhoud, maar houden rekening met de menselijke maat. Onze adviseurs doen er alles aan om complexe vraagstukken om te zetten naar praktische oplossingen waar u iets mee kan. Wij geven advies en bieden digitale oplossingen waarbij we ons focussen op:

- Toekomst van werk en organisatie
- Energietransitie
- Toekomst van zorg
- Transformatie van openbaar bestuur

Berenschot Groep B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht

Postbus 8039, 3503 RA Utrecht

030 2 916 916

www.berenschot.nl