vitale vakantieparken

Vitale Vakantie-parken Drenthe

Concept Beleidsregels n.a.v. voorgenomen wijziging Bor i.v.m. verruiming permanente bewoning vakantiewoningen

Vitale Vakantieparken Veluwe & Drenthe *versie 15 juli 2021*

Onderstaande concept-beleidsregels zijn opgesteld in samenwerking tussen VVP Veluwe en Drenthe en een externe jurist. De kern van de beleidsregels is dat gemeenten bij begeleiding naar een andere functie of bestemming altijd uitgaan van een integrale aanpak die het park als geheel beziet (het '1 park, 1 plan-concept). Met het verlenen van omgevingsvergunningen voor permanente bewoning aan individuele eigenaren zoals nu voorgesteld in de wijziging Bor, ontstaat een gefragmenteerde, ad-hoc-aanpak. Die vinden wij onwenselijk. Daarom maken wij geen gebruik van de nieuwe gegeven bevoegdheid. Onderstaande beleidsregels bevatten hiervoor ook de motivering.
Op dit moment is nog onzeker of de wijziging Bor definitief doorgang zal vinden. Onderstaande betreft dan ook een concept-modeltekst, die alvast ter kennisname gedeeld wordt om voorbereid te zijn mocht de wijziging Bor doorgaan. Gemeenten kunnen deze tekst als handreiking gebruiken en voor hun motivering bij de beoordeling van aanvragen om permanente bewoning verwijzen naar onderstaande beleidsregels. Zodat niet iedere gemeente zelf beleidsregels hoeft op te stellen of per aanvraag een losse beoordeling gemaakt hoeft te worden. Om deze beleidsregels succesvol toe te kunnen passen, is het wel belangrijk om voor de eigen gemeente na te gaan of het '1 park 1 plan' concept zoals beschreven in de toelichting van de beleidsregels hieronder (paragraaf 2 en 3) voldoende verankerd is in het gemeentelijke beleid.
Op het moment dat duidelijk is of-, en wanneer de wijziging Bor in gaat, zal onderstaande modeltekst definitief gemaakt worden. Gemeenten kunnen vervolgens zelf lokale nuanceringen of verwijzingen opnemen in de tekst en de beleidsregels vast laten stellen.

CONCEPT

Beleidsregels *(citeertitel)*

1.1 Aanleiding

In deze beleidsregels wordt vastgelegd in welke gevallen burgemeester en wethouders op basis van een daartoe strekkende vergunningaanvraag voor de permanente bewoning van een recreatiewoning met toepassing van de zogenaamde kruimelregeling een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik willen verlenen.

1.2 Inleiding

Artikel 2.12 lid 1 onder a van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) bepaalt onder meer dat een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik slechts verleend kan worden indien de betreffende activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en het een bij algemene maatregel van bestuur aangewezen activiteit betreft (zie artikel 2.12 lid 1 onder a onder 2 van de Wabo). De aangewezen activiteiten worden opgesomd in artikel 4 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor). Deze activiteiten worden in de praktijk 'de kruimelgevallen' genoemd.

Eén van de kruimelgevallen waarvoor een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik verleend kan worden betreft het gebruiken van een recreatiewoning voor permanente bewoning (zie artikel 4 onder 10 van Bijlage II bij het Bor).

De tekst van het nieuwe Besluit omgevingsrecht is als volgt:
A
Het opschrift van paragraaf 4 van hoofdstuk 5 komt te luiden:
§ 5.4. Aanwijzing van categorieën gevallen waarin een termijn of een termijn met daaraan gekoppeld een herstelplicht aan de omgevingsvergunning wordt verbonden
B
Artikel 5.18 komt te luiden:
Artikel 5.18. Planologische gebruiksactiviteiten
1. In een omgevingsvergunning voor het bewonen van een recreatiewoning die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet in samenhang met artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II is verleend, wordt bepaald dat zij slechts geldt voor de duur dat degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont. Deze termijn kan worden verlengd voor de duur dat de rechtsopvolger van degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont.
2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de recreatiewoning ligt:
a. op een locatie waar het geluid van een rijksweg, provinciale weg, waterschapsweg, hoofdspoorweg, lokale spoorweg of industrieterrein de voorkeurswaarde voor het geluid als bedoeld in de Wet geluidhinder op een woning overschrijdt, of
b. op een locatie waar het geluid van een militair terrein als bedoeld in artikel 2.6.2, eerste lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening hoger is dan 50 dB
B*S,dan.*

CONCEPT

C
Artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II wordt als volgt gewijzigd:
1. De komma aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door "; en".
2. Onderdeel c komt te luiden:
c. de recreatiewoning vóór 1 januari 2019 is gebouwd;
3. Onderdeel d vervalt.
D
Na artikel 8.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:
Artikel 8.1a. Overgangsrecht
Op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de wet in samenhang met artikel 5.18 van dit besluit en artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II bij dit besluit een omgevingsvergunning kan worden verleend die is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit van [datum] houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen (Stb. 2020, [nummer]), waarop op dat tijdstip nog niet onherroepelijk is beslist, blijft het recht zoals dat voor dat tijdstip gold van toepassing.

Om aanvragers op voorhand meer duidelijkheid te geven óf en op welke wijze de gemeente van de mogelijkheid om een kruimelvergunning te verlenen gebruik maakt, stellen burgemeester en wethouders beleidsregels vast, zoals opgenomen in paragraaf 2 en 3.

Deze beleidsregels zijn van toepassing voor zowel nieuwe situaties (lees: een aanvrager is voornemens permanent te gaan wonen in een recreatiewoning en vraagt in verband daarmee een omgevingsvergunning aan) als bestaande situaties (lees: een aanvrager woont al permanent in een recreatiewoning en vraagt een omgevingsvergunning aan om dit gebruik te legaliseren).
Voor het laatste geval geldt dat burgemeester en wethouders in de regel verplicht zijn om door middel van handhavend optreden aan de overtreding een einde te maken. Voordat burgemeester en wethouders een handhavingsbesluit nemen, moeten zij op grond van vaste rechtspraak onderzoeken of er sprake is van concreet zicht op legalisatie. In het kader van het legalisatieonderzoek komt onder meer aan de orde of burgemeester en wethouders bereid zijn de overtreding door middel van een omgevingsvergunning voor planologisch strijd gebruik te legaliseren (artikel 2.1 lid 1 onder c van de Wabo). Burgemeester en wethouders zullen dit onderzoek in het vervolg aan de hand van de beleidsregels uitvoeren.

Burgemeester en wethouders hebben beleid vastgesteld voor recreatiewoningen en clusters van recreatiewoningen enerzijds en voor solitair gelegen recreatiewoningen.

De beleidsregels zijn op de voorgeschreven wijze bekendgemaakt (artikel 3:42 van de Algemene wet bestuursrecht).

1.3 Wat is de betekenis van de beleidsregel?
In de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat burgemeester en wethouders bij de motivering van hun besluit op een vergunningaanvraag voor het permanent bewonen van een recreatiewoning kunnen verwijzen naar de beleidsregel. Dit staat in artikel 4:82 van de Awb.

CONCEPT

Verder is van belang dat burgemeester en wethouders op een vergunningaanvraag zullen besluiten in overeenstemming met de beleidsregels. Dat is slechts anders als het handelen in overeenstemming met de beleidsregel voor de aanvrager gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen. Dit staat in artikel 4:84 van de Awb.

1.4 Begripsbepalingen

Vakantiepark:

Een terrein met een verblijfsrecreatieve bestemming bestaande uit 2 of meer recreatiewoningen, of een cluster van 2 of meer recreatiewoningen.

Cluster: Er is geen sprake van aansluitende verblijfsrecreatieve bestemmingen, maar er is samenhang tussen de recreatiewoningen doordat (-) de recreatiewoningen in eigendom zijn bij dezelfde (rechts)persoon, en/of (-) de exploitatie van de recreatiewoningen bij één exploitant berust, en/of (-) de recreatiewoningen gebruik maken van dezelfde infrastructuur, waarvan de eigendom en/of het beheer niet bij een overheidsinstantie berust, en/of (-) de recreatiewoningen één of meer voorzieningen delen.

Solitaire recreatiewoning: een recreatiewoning die niet op een vakantiepark is gelegen.

1.5 Doel

In deze beleidsregels wordt vastgelegd in welke gevallen burgemeester en wethouders op basis van een daartoe strekkende vergunningaanvraag voor de permanente bewoning van een recreatiewoning met toepassing van de kruimelregeling een omgevingsvergunning voor planologisch strijd gebruik willen verlenen.

1.6 Strekking

Hiervoor is weergegeven in welke gevallen het Bor het mogelijk maakt om een omgevingsvergunning voor planologisch strijd gebruik te verlenen voor het gebruik van een recreatiewoning voor permanente bewoning. Deze mogelijkheid is recent aan het Bor toegevoegd. Zie Staatsblad **.

Met deze aanpassing van het Bor heeft de wetgever het toepassingsgebied voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het permanent mogen bewonen van een recreatiewoning flink verruimd. De peildatum van oktober 2003 is losgelaten. Bovendien wordt de mogelijkheid geboden een verleende omgevingsvergunning om een recreatiewoning permanent te mogen bewonen eenmalig over te dragen aan een rechtsopvolger.

Het Bor houdt geen verplichting voor burgemeester en wethouders in om de omgevingsvergunning te verlenen. Zoals hiervoor al werd opgemerkt, kan de omgevingsvergunning voor het permanent bewonen van een recreatiewoning slechts verleend worden indien er geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. Bij de beoordeling van de vraag of het vereiste van een goede ruimtelijke ordening zich tegen vergunningverlening verzet, komt aan burgemeester en wethouders een ruime mate van beleidsruimte toe.

CONCEPT

In het algemeen geldt dat burgemeester en wethouders het onwenselijk vinden dat recreatiewoningen permanent bewoond worden. Samen met de regiogemeenten zet de gemeente zich in om de verblijfsrecreatie vitaal te houden. Daarvoor hebben de gemeenten het programma Vitale Vakantieparken vastgesteld en daarop geënt gemeentelijk beleid geformuleerd. Door toepassing te geven aan het nieuwe kruimelgeval zou de gezamenlijke aanpak en het gemeentelijk beleid doorkruist worden. De inhoud van het programma en de uitgangspunten van het gemeentelijk beleid worden in de volgende paragrafen belicht.

Over de volgende punten worden beleidsregels vastgesteld:

- Voor vakantieparken en clusters van recreatiewoningen:
  Paragraaf 2
- Voor solitair gelegen recreatiewoningen:
  Paragraaf 3

2.1 Vakantieparken

De gemeenschappelijke aanpak is er primair op gericht om een divers en kwalitatief goed aanbod van vakantieparken te realiseren dat een sterke schakel vormt in het gehele toeristisch recreatieve aanbod van de Veluwe. Uitgangspunt is daarbij de recreatieve bestemming. Daar waar dat niet (meer) mogelijk, verantwoord of gewenst is bestaat de mogelijkheid vakantieparken naar een andere functie of bestemming te begeleiden, waaronder permanente bewoning. Dit is in alle gevallen een integrale aanpak die het vakantiepark als geheel betreft (‘één park, één plan’). De aanpak vraagt om samenwerking tussen vertegenwoordigers van het vakantiepark en de gemeente die dit traject gebruiken om goed na te denken over de toekomst van het park en gezamenlijk de maatregelen te treffen die daarbij passen.

Met het verlenen van een omgevingsvergunning voor een individueel geval en het maken van een afweging op het niveau van een op zichzelf staande (individuele) woning ontstaat een ad hoc-aanpak die in strijd is met de ‘één park, één plan’ aanpak van het programma Vitale Vakantieparken. Dat willen wij niet. Daarom wordt aan permanente bewoning van één of meer recreatiewoningen op een vakantiepark geen medewerking verleend, anders dan in het kader van de transformatie van het betreffende vakantiepark als geheel.

2.2. Vitale Vakantieparken en transformatie: één park, één plan

De verblijfsrecreatie is een belangrijke sector in de beleving, beeldvorming en werkgelegenheid, zowel in de gemeente als in de provincie Gelderland. Op 6 april 2017 hebben 11 gemeenten op de Veluwe het “Bestuursakkoord vitale vakantieparken 2017-2021" ondertekend, met als gemeenschappelijk doel het realiseren van een divers en kwalitatief goed aanbod van vakantieparken dat een sterke schakel vormt in het gehele toeristisch recreatieve aanbod van de Veluwe. Dit Bestuursakkoord vormde de opmaat naar het “Programmaplan Vitale Vakantieparken” dat in 2018 door dezelfde partijen en de provincie Gelderland is geaccordeerd. De gemeente heeft op basis van dit programmaplan (verwijzing naar beleidsstukken) vastgesteld, als basis voor het beleid ten aanzien van de vakantieparken.

CONCEPT

In het gemeentelijk beleid staat dat de recreatiefunctie en –bestemming uitgangspunt blijft en dat permanente bewoning daar niet aan de orde is. Ook is opgenomen dat er de mogelijkheid is voor parken om onder voorwaarden voor transformatie naar een nieuwe functie in aanmerking te komen. Met ondersteuning vanuit het programma gaan gemeente en de eigenaar of de Vereniging van Eigenaren in gesprek over een passende functie of bestemming en werken zij toe naar een zogenaamd transformatieplan waarin alle stappen die nodig en afgesproken zijn uitgewerkt en vastgelegd worden.

Een belangrijk uitgangspunt daarbij is ‘één park, één plan', hetgeen enerzijds betekent dat voor ieder park een eigen, uniek plan wordt gemaakt en anderzijds dat plannen op het niveau van het park, dus niet van de individuele woning worden gemaakt.

Vanuit de ‘één park, één plan’-benadering vloeit voort dat dat er geen medewerking wordt verleend aan op zichzelf staande aanvragen om recreatiewoningen binnen een park of cluster permanent te mogen bewonen. Hieronder zijn de argumenten daarvoor nader uitgewerkt.

2.2.1. Een goede ruimtelijke ordening en een prettig woon- en leefklimaat: een integrale afweging

De beslissing om permanente bewoning toe te staan is ingrijpend. Wordt deze overwogen, bijvoorbeeld omdat een vakantiepark geen toeristisch-recreatieve potentie (meer) heeft, dan is een zorgvuldige afweging noodzakelijk, op het niveau van het vakantiepark. De meeste vakantieparken bevinden zich in het landelijk gebied, vaak in een gebied met landschappelijke en/of natuurwaarden. De vakantieparken vormen met de dagrecreatieve voorzieningen de toeristisch-recreatieve infrastructuur in de gemeente. De kwaliteit van die infrastructuur is gebaat bij de instandhouding en versterking van het samenspel tussen de functies in het buitengebied die tezamen het karakter van het gebied vormen. Het toevoegen van reguliere bewoning verstoort die balans en leidt tot aantasting van-, een grotere belasting op- en/of beperkingen voor die functies in hun onderlinge samenhang. Een besluit om wel of geen bewoning toe te staan op een vakantiepark vraagt dan ook een integrale benadering.

Een onderdeel van die benadering is het belang van het vakantiepark als economische factor, als onderdeel van de toeristisch-recreatieve infrastructuur. Het toestaan van permanente bewoning kan de aantrekkelijkheid, belevingswaarde en daarmee de economische waarde en potentie van een vakantiepark ondermijnen. Permanent wonen en recreatief verblijven naast en door elkaar levert spanning op: de recreant heeft een ander leefpatroon en andere verwachtingen dan een bewoner. Dat kan tot een aantasting van een prettig woon- en leefklimaat voor beide functies leiden en afbreuk doen aan de kwaliteit en de economische waarde van een park.

2.2.2. Praktische aspecten

In het kader van een integraal transformatieproces zoals hierboven benoemd, bespreken de vertegenwoordigers van het vakantiepark en de gemeente allerhande aspecten die samenhangen met en voortvloeien uit de keuze voor permanente bewoning. Veel van die zaken kunnen praktisch gezien alleen op het niveau van het vakantiepark als geheel georganiseerd en uitgevoerd worden. Het gaat dan bijvoorbeeld om compensatie in het kader van de natuurregelgeving. Een woonfunctie wordt vanuit de natuurwetgeving gezien als een zwaardere belasting voor de natuur dan een

CONCEPT

recreatiefunctie. Voor vakantieparken die bijvoorbeeld in het Gelders Natuurnetwerk of Natura 2000-gebied liggen, betekent dit dat bij permanente bewoning het verlies aan natuurwaarden gecompenseerd moet worden. De uitvoering van deze compensatie is op het niveau van een individuele vakantiewoning nauwelijks realiseerbaar. Voorbeelden van andere zaken die collectief beschouwd moeten worden zijn de infrastructuur (waaronder de ontsluiting), de bereikbaarheid (ook met het openbaar vervoer) en de vindbaarheid van de recreatiewoningen, die lang niet altijd op een niveau zijn dat bij een woonfunctie past en/of niet voldoen aan de wettelijke eisen daaromtrent. Ook aspecten als het zorgen voor een goede landschappelijke inpassing, het bewaren van het 'groene karakter' van een park en praktische zaken als de afvalinzameling die vaak anders georganiseerd is voor recreatiewoningen dan voor reguliere woningen doen ertoe. Allemaal voorbeelden van aspecten die collectief, op de schaal van het park overwogen en geregeld moeten worden en niet of nauwelijks op het niveau van de individuele eigenaar zijn te organiseren en uit te voeren.

3. Solitair gelegen recreatiewoningen

Voor solitaire recreatiewoningen, dat wil zeggen recreatiewoningen die zich niet op vakantiepark bevinden, geldt een andere situatie. Voor de vraag of het permanent bewonen van dergelijke solitaire recreatiewoning wel of niet wenselijk is, is de aanpak op het niveau van het vakantiepark niet aan de orde. Concreet betekent dit dat wij een aanvraag om omgevingsvergunning voor een solitaire vakantiewoning zullen weigeren, tenzij er sprake is van een substantiële kwalitatieve verbetering voor de omgeving en voldaan kan worden aan de voorwaarden die wij in het kader van een goede ruimtelijke ordening aan de omgevingsvergunning stellen. Deze zijn in beginsel gelijk aan die voor een vakantiepark.

CONCEPT