

Michiel van den Brink
+599 796 6943
brink@ox-wolf.com

Het Bestuurscollege en de Eilandsraad van het Openbaar Lichaam Bonaire
p/a Afdeling Post & Archief
Kaya Grandi 51
Kralendijk

en

p/a Directie Ruimte & Ontwikkeling
Kaya Amsterdam 23
Kralendijk

Datum: 22 juni 2022

Inzake: **de algemene herziening van het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire en de voorgenomen handhaving van het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur**

Geacht college, geachte leden van de eilandsraad,

Namens mijn cliënten, allen eigenaren van woningen in de wijken Sabadeco, Santa Barbara, Sabal Palm, La Palma, Punt Vierkant, Bona Bista en Belnem (zie bijlage 1 bij deze brief), vraag ik uw aandacht voor het volgende.

Inleiding

Het bestuurscollege bereidt thans voor de algemene herziening van het Ruimtelijk Ontwikkelingsplan Bonaire (“**ROB**”).

In zijn Eilandsbesluit van 2 december 2021 (het “**Voorbereidingsbesluit**”) heeft het bestuurscollege overwogen dat twee aspecten een grote rol spelen bij de herziening van het ROB. Ten eerste wil het bestuurscollege de kwaliteit van de verblijfsrecreatieve voorzieningen op Bonaire verhogen, om zo van Bonaire een kwalitatief hoogwaardige(re) bestemming te maken. Ten tweede wil het bestuurscollege tot een evenwichtigere samenstelling komen van de woningvoorraad, waarbij er meer aanbod is van huur- en koopwoningen voor woningzoekenden op Bonaire, waaronder met name woningzoekenden met een beperkte financiële draagkracht.

In verband met het voorgaande heeft het bestuurscollege op 31 mei 2022 bekendgemaakt dat het Openbaar Lichaam Bonaire (“**OLB**”) nadrukkelijker zal handhaven in het geval dat woningen worden verhuurd voor een termijn korter dan drie maanden in wijken waar verblijfsrecreatief gebruik van

woningen niet is toegestaan. Door strenger te handhaven, beoogt het bestuurscollege te bewerkstelligen dat er meer huurwoningen beschikbaar komen voor woningzoekenden en dat de huurprijzen zullen dalen.

Het bestuurscollege noemt verder de volgende redenen om strenger te handhaven:

- a) Het bestuurscollege streeft naar woonwijken waar een gemeenschapsgevoel ontstaat omdat mensen er voor langere tijd wonen.
- b) Indien toeristen in hotels en resorts zouden verblijven in plaats van in privéwoningen, zou dat leiden tot meer werkgelegenheid en tot een hogere besteding door toeristen.

Cliënten zijn van mening dat het algemeen belang ermee gediend zou zijn als bij de herziening van het ROB de bestemming van de wijken Sabadeco, Santa Barbara, Sabal Palm, La Palma, Punt Vierkant, Bona Bista en Belnem, en de bestemming van het gebied ten zuiden van Punt Vierkant dat thans de bestemming 'wonen' heeft, wordt gewijzigd zodat verblijfsrecreatieve verhuur is toegestaan. In het verlengde daarvan menen cliënten dat handhaving van het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur in de hiervoor genoemde gebieden achterwege dient te blijven.

Ik licht het standpunt van cliënten hierna toe.

Instandhouding van het verbod op recreatieve verhuur is niet in het algemeen belang

De belangrijkste doelen die het bestuurscollege wenst te bereiken, te weten het realiseren van hoogwaardig(er) toerisme en het creëren van meer betaalbare woonruimte, worden naar de mening van cliënten niet bereikt door instandhouding van en handhaving op het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur:

Hoogwaardiger toerisme

- a) De welgestelde toerist verblijft bij voorkeur niet in hotels of resorts, maar in een privéwoning. De *'affluent conscious tourist who will spend more on the island'* die het OLB wil aantrekken¹, verblijft op Bonaire bij voorkeur niet in een hotel maar (juist) in een (luke) woning. Een woning biedt meer ruimte, comfort en privacy dan een hotel. Ook veel gezinnen geven op Bonaire de voorkeur aan het vieren van vakantie in een woning boven een hotel. Dit verklaart het succes van de vele lokale aanbieders van vakantiewoningen op Bonaire.² De hotels op Bonaire trekken voornamelijk toeristen aan met een beperkter budget. De *'affluent conscious tourist'* zal, als deze is aangewezen op een hotel of resort, kiezen voor een andere bestemming dan Bonaire.

¹ Bladzijde 9 Tourism Recovery Plan.

² Zoals Qvillas, SunWise, SunRentals, Sunbelt Realty, etc.

Ter illustratie: woningen in Sabadeco en (een deel van) de woningen ten zuiden van Punt Vierkant mogen op grond van het ROB niet verblijfsrecreatief worden verhuurd. Deze woningen zijn bij uitstek geschikt voor verhuur aan (vermogende) toeristen, met name de aan zee gelegen woningen. De huurprijzen voor deze woningen lopen uiteen van ca. USD 400 tot ca. USD 3.500 per nacht. Toeristen die dergelijke woningen huren, zullen geen kamer in een hotel of resort huren. Ook voor woningen gelegen in de wijken Sabal Palm, La Palma, Santa Barbara, Bona Bista en Punt Vierkant geldt dat deze niet te vergelijken zijn met kamers in een hotel of resort, dat zij over het algemeen duurder zijn en (dus) een andere type toerist aantrekken dan de hotels en resorts op Bonaire.

- b) Zonder verblijfsrecreatieve verhuur van privéwoningen is er onvoldoende accommodatie voor toeristen. In 2021 ontving Bonaire 111.000 toeristen die Bonaire per vliegtuig bezochten en (dus) op Bonaire verbleven.³ De Tourism Corporation Bonaire (“TCB”) verwacht dat het aantal bezoekers van Bonaire nog aanzienlijk zal stijgen, tot maximaal 250.000 per jaar. Volgens een door TCB In 2021 gemaakte inventarisatie beschikte Bonaire in 2021 over 2.182 kamers voor toeristen en is de verwachting dat Bonaire eind 2022 over 2.897 kamers zal beschikken.⁴ Dit is *inclusief* privéappartementen en privéwoningen. De gemiddelde bezetting van hotel- en resortkamers was in de eerste twee kwartalen van 2022 ca. 80%.⁵ Als privéappartementen en privéwoningen aan het aanbod worden onttrokken, zal Bonaire niet kunnen voldoen aan de vraag naar recreatieve verblijfsruimte. Dit geldt temeer als het OLB, conform het Strategic Tourism Plan, de ontwikkeling van grootschalige hotels en resorts niet wil toestaan.
- c) Toeristen in hotels doen geen hogere uitgaven. In zijn publicatie van 31 mei 2022 stelt het bestuurscollege dat uit onderzoek is gebleken dat toeristen die in een hotel of resort verblijven, meer geld uitgeven dan toeristen die in privé-accommodatie verblijven. Dit noemt het bestuurscollege als een van de redenen om het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur te handhaven. Deze stelling van het bestuurscollege is echter niet juist.

Het onderzoek waarnaar het bestuurscollege verwijst, is het onderzoek dat The Dick Pope Sr. Institute For Tourism Studies (het “**Dick Pope Institute**”) heeft uitgevoerd ten behoeve van het Strategic Tourism Plan. Uit dat onderzoek is gebleken dat 41% van de toeristen die Bonaire bezoeken in hotels verblijft en dat 12% van de toeristen verblijft bij familie en vrienden. In het Strategic Tourism Plan schrijft het Dick Pope Institute dat toeristen die bij familie en vrienden verblijven, minder uitgeven dan toeristen die in hotels verblijven.⁶ Het Dick Pope Institute

³ Zie de cijfers van het CBS: www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/83104NED?q=toerisme.

⁴ Zie: <https://www.tourismbonaire.com/news-flash/bonaire-room-inventory-study-20212022>

⁵ Zie: www.tourismbonaire.com/news-flash/2021-tourism-performance--2022-outlook

⁶ Zie pagina 10 van het Strategic Tourism Plan: “(...). *Only 41% of the tourists visiting the destination stay in hotels, while 12% stay with friends or family. Those tourists staying with friends and family spend much less (US\$98) per day when compared to those staying in hotels (US\$220).*”

concludeert niet dat toeristen die privé-accommodatie huren, minder uitgeven dan toeristen die in hotels verblijven. Het bestuurscollege heeft het Strategic Tourism Plan op dit punt dus niet goed gelezen. De stelling dat een toerist in een hotel of resort meer zou besteden, is dus onjuist en kan geen reden zijn om te handhaven op verblijfsrecreatieve verhuur.

Het lijkt overigens voor de hand te liggen dat toeristen die privé-accommodatie huren, juist méér zullen spenderen dan toeristen die in een hotel of resort verblijven. Een toerist die in een hotel of resort verblijft, zal eerder geneigd zijn om, bijvoorbeeld, geen auto te huren, zijn tijd vooral in en om het hotel of resort door te brengen en zijn maaltijden voornamelijk in het hotel of resort te gebruiken. Een toerist die verblijft in een privé-accommodatie zal, bijvoorbeeld, eerder geneigd zijn een auto te huren en diverse restaurants te bezoeken.

Handhaving van het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur zal, zoals hiervoor is toegelicht, juist leiden tot een terugloop in het aantal (vermogende) toeristen, en daarmee tot minder inkomsten voor Bonaire.

- d) Werkgelegenheid. De stelling dat toeristen die in hotels of resorts verblijven, voor meer werkgelegenheid zorgen, is (anders dan het bestuurscollege suggereert in zijn publicatie van 31 mei 2022) geen resultaat van het onderzoek van het Dick Pope Institute. Deze stelling is een conclusie die het bestuurscollege heeft getrokken uit zijn onjuiste veronderstelling dat toeristen in hotels meer zouden besteden dan toeristen die privé-accommodatie huren. Ook deze stelling kan dus geen reden zijn om te handhaven.

Het is overigens niet aannemelijk dat een toerist in een hotel voor meer werkgelegenheid zou zorgen dan een toerist die in een privé-accommodatie verblijft. Net als hotelkamers dienen woningen en appartementen die voor korte termijn worden verhuurd, te worden schoongemaakt. Daarnaast gaan toeristen die in privé-accommodatie verblijven uit eten en ondernemen zij activiteiten op het eiland. Verder houden veel ondernemingen op Bonaire zich bezig met de verhuur(bemiddeling) van privé-accommodatie. Handhaving van het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur van privé-accommodatie zou binnen deze ondernemingen juist tot verlies aan arbeidsplaatsen leiden.

Tot slot geldt dat zelfs áls toeristisch verblijf in hotels en resort voor meer werkgelegenheid zou zorgen, dat geen reden kan zijn om te handhaven. Er is op Bonaire immers geen tekort aan werkgelegenheid maar juist een tekort aan werknemers, met name in de horeca. Het gevolg van het realiseren van nieuwe hotelprojecten is juist dat er (nog) meer werknemers van buiten Bonaire aangetrokken moeten worden, omdat deze op Bonaire niet te vinden zijn.⁷ Voor deze werknemers

⁷ Zoals ook gedeputeerde mw. N.S. den Heyer heeft beaamd tijdens de Eilandsraadvergadering van 1 juni 2022.

zal ook woonruimte gevonden moeten worden, wat leidt tot verdere krapte op de woningmarkt voor de lage- en middeninkomens.

- e) Geografische spreiding. De gebieden waar verblijfsrecreatieve verhuur is toegestaan, zijn hoofdzakelijk geconcentreerd in en rond het centrum van Kralendijk en aan de westkust.⁸ Handhaving van het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur zal leiden tot een nog grotere verkeers- en parkeerdruk op het centrum en aan de kust. Dat verhoudt zich niet met de kwalitatief hoogwaardige toeristische ervaring die het bestuurscollege nastreeft.

Betaalbare woonruimte

- f) Het verbod op vakantieverhuur leidt niet tot meer woonaanbod voor kwetsbare groepen. Volgens de memorie van toelichting op de in 2021 in werking getreden Wet maatregelen huurwoningmarkt Caribisch Nederland, telt Bonaire ca. 6.500 woningen, waarvan 92% particulier eigendom is en waarvan er (slechts) 1.500 tot 2.000 verhuurd worden (voor lange en korte termijn).

Het woningtekort doet zich vooral voor in het sociale segment (de lagere inkomensgroepen). In 2018 stelde Fundashon Cas Bonairiano, de enige sociale verhuurder op Bonaire, dat er in totaal 1.200 sociale woningen moeten worden gebouwd om het probleem rond sociale huisvesting op te lossen.⁹

Het OLB wil, blijkens het Voorbereidingsbesluit, bewerkstelligen dat er meer sociale en middenklasse huurwoningen en sociale en middenklasse koopwoningen beschikbaar komen. Het gaat dan om huurwoningen met een kale huurprijs van respectievelijk maximaal USD 750 en maximaal USD 900 per maand en om koopwoningen met een koopprijs van respectievelijk maximaal USD 175.000 en maximaal USD 250.000.

Handhaving van het verbod op vakantieverhuur van woningen in de wijken Sabadeco, Santa Barbara, Sabal Palm, La Palma, Bona Bista en Belnem zal er niet toe leiden dat deze woningen beschikbaar komen voor de doelgroepen die zijn aangewezen op een sociale of middenklasse huurwoning of een sociale of middenklasse koopwoning. Huiseigenaren in deze wijken zullen hun woningen niet voor dergelijke prijzen verhuren of voor dergelijke prijzen verkopen.

Het is aannemelijker dat, indien woningeigenaren in deze wijken hun woningen niet meer verblijfsrecreatief zouden verhuren, dit zal leiden tot meer leegstand. Woningeigenaren die voor korte of langere tijd niet op Bonaire wonen en hun woning dan gewoonlijk voor korte termijn verhuren, zullen ervoor kiezen om hun woning leeg te laten staan in de periode dat zij de woning

⁸ Waarbij voor alle woningen in Sabadeco, ook die aan zee zijn gelegen, geldt dat verblijfsrecreatieve verhuur juist niet is toegestaan.

⁹ <https://caribischnetwerk.ntr.nl/2018/04/12/nog-geen-geld-voor-bouw-van-500-sociale-woningen-op-bonaire/>

niet zelf bewonen. Daarmee bereikt het bestuurscollege het tegenovergestelde van wat zij beoogt te bereiken.

De schaarste op de (huur)woningmarkt voor de lagere inkomens is niet het gevolg van de vakantieverhuur van woningen in de hierboven genoemde wijken, maar van het feit dat er te weinig is en wordt gebouwd voor de sociale en middenklasse. Daarnaast staan het gebrek aan koopkracht, de acceptatienormen bij de lokale banken en de hoge rente een gezonde woningmarkt in de weg.

Een meer voor de hand liggende wijze om de schaarste van woningaanbod in het sociale- en middensegment aan te pakken dan het handhaven van een verbod op vakantieverhuur van privéwoningen in de hogere prijklassen, zou zijn het opzeggen van de erfpachtovereenkomsten met erfpachtgerechtigden die, in strijd met de erfpachtbepalingen, geen woning op hun erfpachtgrond bouwen en deze erfpachtgronden opnieuw uit te geven en het uitgeven nieuwe erfpachtgrond aan sociale verhuurders.

Effectieve handhaving is niet mogelijk

Effectieve handhaving op verblijfsrecreatieve verhuur in de in deze brief bedoelde wijken is, zoals hierna wordt toegelicht, niet mogelijk. Ook dat is een reden om bij de herziening van het ROB verblijfsrecreatieve verhuur toe te staan, om zo aan te sluiten bij de feitelijke situatie zoals die nu is.

- a) Er is onvoldoende handhavingcapaciteit. Het is een feit van algemene bekendheid, en de Raad voor de Rechtshandhaving heeft ook vastgesteld, dat de bestuurlijke handhaving op Bonaire te wensen overlaat. Het overgrote deel van het woningbestand van Bonaire is gelegen in gebieden waar verblijfsrecreatieve verhuur op grond van het ROB niet is toegestaan. Er is intussen een aantal woningbouwprojecten in ontwikkeling in gebieden waar verblijfsrecreatieve verhuur op grond van het ROB evenmin is toegestaan. Dat betreft bijvoorbeeld de projecten Oud Lagoen, Suikerpalm en Vista Royal Village.

Met de huidige handhavingcapaciteit zal het bestuurscollege niet in staat zijn om effectief te handhaven in alle gebieden waar verblijfsrecreatieve verhuur is verboden. Alvorens gehandhaafd kan worden, zal het bestuurscollege immers eerst moeten vaststellen dát er sprake is van verblijfsrecreatieve verhuur (wat dan met zich zou meebrengen dat het bestuurscollege per woning vaststelt dat diegenen die in de woning verblijven, toeristen zijn).¹⁰ Vervolgens zal het bestuurscollege moeten vaststellen, of verblijfsrecreatieve verhuur van de betreffende woning inderdaad niet is toegestaan (waarop ik hierna achter b) terugkom).

¹⁰ Cliënten laten voor nu maar onbesproken wat voor indruk het op toeristen zou maken als zij hiervoor tijdens hun vakantie door handhavingssambtenaren in hun vakantiewoning worden benaderd, en in hoeverre dat zich verhoudt met de kwalitatief hoogwaardige beleving die Bonaire haar toeristen wil bieden.

Een effectieve handhaving is alleen mogelijk als het gebied waarbinnen gehandhaafd dient te worden, tot realistische proporties wordt teruggebracht. Het ligt dan voor de hand om de handhaving te concentreren op die gebieden waar de woningen staan die geschikt zijn voor verhuur en verkoop aan de lagere inkomensklassen. Dat zijn niet de wijken waarom het in deze brief gaat.

- b) Recreatieve verhuur is deels al toegestaan op grond van het overgangsrecht. Op grond van het overgangsrecht van het ROB is het toegestaan om woningen verblijfsrecreatief te verhuren voor zover deze woningen voor de inwerkingtreding van het OLB al verblijfsrecreatief werden gebruikt. Voor veel woningen in Sabadeco, Sabal Palm, Santa Barbara en Belnem geldt dat deze al voor de inwerkingtreding van het ROB verblijfsrecreatief werden gebruikt. Voor deze woningen geldt het verbod dus niet. Het OLB kan er, anders dan het geval is in woongebieden die zijn gesticht na de inwerkingtreding van het ROB, niet vanuit gaan dat verblijfsrecreatieve verhuur van de woningen in de bovengenoemde wijken per definitie niet is toegestaan. Dat betekent dat de met de handhaving belaste ambtenaren per woning zullen moeten nagaan of verblijfsrecreatieve verhuur is toegestaan, wat met de beschikbare handhavingscapaciteit onmogelijk is.
- c) Handhaving is in strijd met het evenredigheidsbeginsel. Het bestuurscollege heeft verblijfsrecreatieve verhuur sinds de inwerkingtreding van het ROB gedoogd. Het heeft van verhuurders van privé-accommodaties toeristenbelasting ontvangen en behouden en de Tourism Corporation Bonaire, een overheidsvennootschap, adverteert al jarenlang, ook nu nog, op haar website privé-accommodaties in gebieden waar verblijfsrecreatieve verhuur niet is toegestaan.

Een groot deel van de Bonairiaanse toeristenindustrie draait op de verblijfsrecreatieve verhuur van privé-accommodaties in gebieden waar dit op grond van het ROB eigenlijk niet is toegestaan. Daarnaast is een deel van de eigenaren van de verblijfsrecreatief verhuurde woningen is voor zijn of haar inkomsten/pensioen afhankelijk van de verhuur van zijn of haar woning. Dat betreft overigens niet alleen vermogende verhuurders, maar ook eigenaren uit de middeninkomensklasse. Als het OLB strikt zou gaan handhaven, zal dat voor een deel van de verhurende eigenaren tot financiële problemen leiden.

Met de handhaving van het verbod is, zoals hiervoor is toegelicht, geen reëel bestuurlijk belang gediend. In ieder geval weegt het bestuurlijk belang van handhaving van het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur in wijken bedoeld in deze brief, niet op tegen het belang van de eigenaren van de woningen bij het uitblijven van handhaving. Dat betekent dat handhaving achterwege dient te blijven.

Conclusie

Met de instandhouding van het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur van privé-accommodaties in het gebied ten zuiden van Punt Vierkant dat thans de bestemming 'wonen' heeft en in de wijken Sabadeco, Santa Barbara, Sabal Palm, La Palma, Punt Vierkant, Bona Bista en (deels) Belnem, zijn de belangen van Bonaire niet gediend. Integendeel.

Instandhouding van en handhaving op het verbod zal leiden tot het wegvallen van accommodatie die essentieel is om kwalitatief hoogwaardige voorzieningen aan te kunnen bieden aan het soort toerist dat Bonaire wil aantrekken. Daarnaast leidt instandhouding en handhaving van het verbod niet tot een ruimer woningaanbod in de woningmarkt waarin krapte heerst.

Effectieve handhaving in alle gebieden waarvoor het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur geldt, is tot slot een illusie. Daarvoor ontbreekt de capaciteit. Tenzij het gebied waarvoor het verbod geldt, wordt teruggebracht tot behapbare proporties in die gebieden waar het verbod op verblijfsrecreatieve verhuur er daadwerkelijk toe doet, zal handhaving een wassen neus blijven.

Om de bovengenoemde redenen, en gelet op het feit dat verblijfsrecreatieve verhuur al twaalf jaar wordt gedoogd, een aanzienlijk deel van de Bonairiaanse toeristische industrie hierop is ingericht en een deel van de verhuurders voor hun inkomen afhankelijk zijn van verblijfsrecreatieve verhuur, brengt een verantwoord (ruimtelijk) beleid met zich mee dat verblijfsrecreatieve verhuur bij de herziening van het ROB wordt toegestaan in de gebieden waarom het in deze brief gaat. Daarmee zal het ROB dan aansluiten op de feitelijke situatie zoals die al meer dan een decennium is.

Namens cliënten verzoek ik u vriendelijk om bij de herziening van het ROB rekening te houden met de standpunten van cliënten die in deze brief uiteen zijn gezet.


Hoogachtend,

M.D. van den Brink

Kopie per e-mail: kabinet.gezaghebber@bonairegov.com; nina.denheyer@bonairegov.com; hennyson.thielman@bonairegov.com; p.j.kroon@bonairegov.com; info@konsehoinular.nl; postenarchief@bonairegov.com; directie_ro@bonairegov.com.

Bijlage 1

Voornaam	Achternaam	Voornaam	Achternaam
Anne	Versteylen	Ronald	Haafkes
Arjan en Erik	Rosens	Ruud	van Duurling
Attila	Houthuyse	Samantha	de Graaf
Ben	Thayer	Sandra	Hirche
Bert	Oudshoorn	Sergei	Egorov
Debby	Kerkhof	Ton	van 't Land
Denise et Claude	Biggi	Vonn	Balm
Edwin	Beeuwkes	Yvette	Wolterinck
Henk	van de Water	Yvonne	Boldy-Dassel
Jacqueline en Michael	Koelstra		
Jeroen	Vogelaar		
Joan and George	Crerar		
Jolanta	Gorski		
Juul	Heijne		
Karen en Paul	van der Wal		
Karin	Wanders		
Lorina	Leu		
Linda	McGivern		
Madelon	Dik		
Mark	Dieperink		
Martin	van der Kroft		
Martin	Ooms		
Mary and Steve	Peterson		
Mattie	van Gurp		
Mirjam en Hans	Stoop		
Pedro	de Smit		
Rene	Evers		
Robbert	t Sas		