

**vitale
verblijfs-
recreatie**
noord-holland noord

HANDREIKING

**Verroompottisering en de juridische
mogelijkheden van gemeenten**



**Juridische instrumenten van
gemeenten ter voorkoming
van ongewenste effecten
bij het opkopen van
verblijfsrecreatieterreinen**

INHOUD

Samenvatting	4
--------------	---

1. Inleiding	6
1.1 Ontwikkelingen in de markt	6
1.2 Rol van de (lokale) overheid	7
1.3 Versterken kennispositie gemeenten	7
1.4 Regie op proces	7

2. Doelgroep en structuur handreiking	8
2.1 Doel van de handreiking	8
2.2 Structuur en opbouw van de handreiking	8

3. Trends en ontwikkelingen opkopen verblijfsrecreatieterreinen	10
3.1 Hoe kan je recreatieparken van elkaar onderscheiden?	10
3.2 Uitkomsten onderzoek opkopen vakantieparken	14
3.2.1 Afname jaarplaatsen	14
3.2.2 Invloed grote ketenorganisaties	14
3.2.3 Uitkomsten onderzoek in relatie tot de genoemde negatieve effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen	15
3.3 Welke verblijfsrecreatieterreinen zijn gevoelig voor overname?	15

4. Ongewenste effecten bij opkopen verblijfsrecreatieterreinen	16
4.1 Vaak genoemde ongewenste effecten bij opkopen verblijfsrecreatieterreinen	16
4.2 Feitelijke juistheid van de genoemde ongewenste effecten	16
4.3 Feiten en omstandigheden kunnen per geval verschillen	17
4.4 Opkopen van verblijfsrecreatieterreinen kan ook bijdragen aan vitaliteit	18

5. Publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten die gemeenten in kunnen zetten ter voorkoming en regulering van de ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen	19
5.1 Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke instrumenten	19
5.2 Publiekrechtelijke instrumenten	21
5.2.1 Omgevingsvisie	21
5.2.2 Programma	21
5.2.3 Omgevingsplan	22
5.2.4 Te ruim geformuleerde bestemmingsplannen (omgevingsplan)	23
5.2.5 Handhaving	23
5.3 Privaatrechtelijke instrumenten	24
5.3.1 Kwalitatieve verplichting	24
5.3.2 Kettingbeding	24
5.3.3 Gronduitgifte door middel van erfpacht	24
5.4 Anterieure overeenkomst	25

6. Bespreking ongewenste effecten bij opkoop verblijfsrecreatieterreinen en door gemeenten in te zetten juridische instrumenten	26
6.1 Het zijn vooral buitenlandse investeerders die verblijfsrecreatieterreinen opkopen	26
6.1.1 Vestigen voorkeursrecht	26
6.1.2 Gemeente is zelf eigenaar, Didam-arrest	27
6.2 Verblijfsrecreatieterreinen worden opgekocht met crimineel geld	27
6.2.1 Invoering exploitatievergunning	27
6.2.2 BIBOB-toetsing	27
6.3 Traditionele campings verdwijnen om ruimte te maken voor luxe villa's	28
6.3.1 Gemeente is zelf eigenaar, privaatrechtelijke instrumenten	28
6.3.2 Gemeente is geen eigenaar, publiekrechtelijke instrumenten	28

6.4 Er is een toename van uitponding en daarmee versnippering van de eigendomsverhoudingen	30
6.4.1 Gemeente is zelf eigenaar, privaatrechtelijke instrumenten	30
6.4.2 Gemeente is geen eigenaar, publiekrechtelijke instrumenten	30
6.4.3 Roep op aanvullende instrumenten	31
6.4.4 Gemeente is geen eigenaar, geen planologische medewerking vereist	31
6.5 Er ontstaat veel “eenheidsworst”, nu investeerders vooral objecten bouwen die het hoogste rendement opleveren, waardoor de diversiteit in het aanbod verdwijnt	32
6.5.1 Gemeente is zelf eigenaar, privaatrechtelijke instrumenten	32
6.5.2 Gemeente is geen eigenaar, publiekrechtelijke instrumenten	32
6.6 De verhuur van jaarplaatsen verdwijnt, waarbij de huurder van een jaarplaats moet vertrekken	34
6.6.1 Gemeente is zelf eigenaar, privaatrechtelijke instrumenten	34
6.6.2 Gemeente is geen eigenaar, geen publiekrechtelijke instrumenten	34
6.7 De rechtspositie van een huurder van een jaarplaats is te zwak. Bij een gedwongen vertrek gaat de investering van de huurder van een jaarplaats verloren	34
6.8 Het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen en het omturnen naar luxe villaparken zal leiden tot hogere prijzen, waardoor een vakantie in Nederland voor veel mensen onbetaalbaar wordt	35
6.8.1 Gemeente gaat niet over prijsvorming	35
6.8.2 Gemeentelijk kampeerbedrijf	35
6.8.3 Via ruimtelijke instrumenten sturen op prijsvorming	35

6.9 Toename stikstofuitstoot door (ver)nieuwbouw en toename verkeersbewegingen en intensiteit gebruik	36
6.10 Conflictsituaties met natuurbeheer	36
6.10.1 Gebiedsbescherming	36
6.10.2 Soortenbescherming	37
6.11 Overige – niet reeds besproken – juridische instrumenten	37
6.11.1 Onteigening	37
6.11.2 Parkeernormen	37

7. Tips voor gemeenten bij opstellen omgevingsvisies en omgevingsplannen	38
7.1 Beleid	39
7.2 Van beleid naar normen	39

8. Tot slot	41
8.1 Welke belangen laat een gemeente prevaleren	41
8.2 Belang huurder jaarplaats versus belang recreatieondernemer	42

Bijlagen

Bijlage 1: Schema ketenorganisaties uit onderzoek opkopen vakantieparken	44
Bijlage 2: Schematisch overzicht rechtspositie gemeente bij nieuwe recreatieve ontwikkelingen	45
Bijlage 3: Uitwerking rechtspositie huurder jaarplaats	46
Bijlage 4: Voorbeeld definities	51
Bijlage 5: Definities uit regionaal ontwikkelkader NHN	53

SAMENVATTING

Voor u ligt de **Handreiking juridische instrumenten gemeenten ter voorkoming van ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen**. In deze handreiking wordt uitgewerkt welke planologisch-juridische sturingsmogelijkheden gemeenten hebben om ongewenste effecten die kunnen ontstaan bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen te voorkomen.

Bij de bespreking van het planologisch-juridisch instrumentarium zal onderscheid worden gemaakt tussen de civielrechtelijke positie die een gemeente mogelijk kan hebben en de publiekrechtelijke positie die een gemeente heeft. Vervolgens zal, per ongewenst effect dat kan optreden bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen, worden toegelicht welke instrumenten door de gemeente kunnen worden ingezet.

In onderstaande tabel is een overzicht gegeven van de vaak genoemde negatieve effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen, met daarbij de civielrechtelijke en publiekrechtelijke instrumenten die een gemeente zou kunnen inzetten

Negatief effect	Civilrechtelijke instrumenten	Publiekrechtelijke instrumenten
Het zijn vooral buitenlandse investeerders die verblijfsrecreatieterreinen opkopen	Geen invloed indien gemeente niet tevens grondeigenaar is. Wel grondeigenaar, dan bij verkoop gebonden aan Didam-arrest	Voorkeursrecht artikel 9.1 Omgevingswet
Verblijfsrecreatieterreinen worden opgekocht met crimineel geld	Geen invloed indien gemeente niet tevens grondeigenaar is. Wel grondeigenaar, dan bij verkoop navraag doen herkomst gelden, Wwft	Invoeren exploitatievergunning BIBOB-toetsing
Traditionele campings verdwijnen om ruimte te maken voor luxe villa's, er ontstaat veel "eenheidsworst"	Geen invloed indien gemeente niet tevens grondeigenaar is. Gemeente grondeigenaar, dan opnemen kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen, uitgifte gronden in erfpacht en nauwkeurig vastleggen contractuele bestemming	Invulling reguleren via Omgevingsvisie en Omgevingsplan
De verhuur van jaarplaatsen verdwijnt	Geen invloed indien gemeente niet tevens grondeigenaar is. Gemeente grondeigenaar, dan opnemen kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen, uitgifte gronden in erfpacht en nauwkeurig vastleggen contractuele bestemming	Geen middelen. Invulling wijze exploitatie binnen de bestemming is aan de exploitant

Negatief effect	Civielrechtelijke instrumenten	Publiekrechtelijke instrumenten
De rechtspositie van huurders van jaarplaatsen is zwak	Geen invloed. Is aan de wetgever	Geen invloed. Is aan de wetgever
Vakantie in Nederland wordt onbetaalbaar	Geen invloed indien gemeente niet tevens grondeigenaar is. Gemeente grondeigenaar, dan in kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen (bij uitgifte gronden in erfpacht) vastleggen voor welke doelgroepen en type verblijfsaanbod exploitatie plaats mag vinden	Invulling reguleren via Omgevingsvisie en Omgevingsplan
Toename stikstofuitstoot	Geen invloed	Toepassing bestaande wet- en regelgeving bij de beoordeling van ontwikkelingen
Conflictsituaties met natuurbeheer, impact op ruimtelijke kwaliteit	Geen invloed	Toepassing bestaande regels gebiedsbescherming en soortenbescherming bij de beoordeling van ontwikkelingen



1. INLEIDING

Voor u ligt de **Handreiking juridische instrumenten gemeenten ter voorkoming van ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen**. In deze handreiking wordt inzichtelijk gemaakt welke ongewenste effecten er op kunnen treden bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen en welke juridische instrumenten een gemeente kan inzetten om dit te voorkomen of te reguleren.

1.1 Ontwikkelingen in de markt

De afgelopen vijf jaren zijn er veel bestaande verblijfsrecreatieterreinen in Nederland overgenomen door veelal grote (buitenlandse) partijen in de recreatiebranche. Zo vechten grote spelers als EuroParcs (overname Droomparken) en Roompot (overname Landal), met behulp van private equity, om vergroting van hun markt-aandeel. Daarbij moet onderscheid worden gemaakt tussen ketens die zelf verblijfsrecreatieterreinen opkopen (Europarcs) en ketens (Roompot / Landal) die enkel verhuurcontracten afsluiten met VVE's, waarbij de eigendom van het verblijfsrecreatieterrein in handen is van een projectontwikkelaar die de afzonderlijke kavels verkoopt aan een belegger die is aangesloten bij de VVE.

Gevolg van deze ontwikkeling is dat steeds meer traditionele verblijfsrecreatiebedrijven, veelal familiebedrijven, verdwijnen. Dit raakt ook de diversiteit in het recreatieaanbod. Traditionele campings en kampeerbedrijven verdwijnen steeds vaker om ruimte te maken voor verblijfsrecreatieterreinen met luxe – veelal stenen – recreatiewoningen. Deze recreatiewoningen worden vervolgens voor hoge prijzen verkocht (uitgepond) door (project)ontwikkelaars en recreatief verhuurd door één van de recreatieketens.

Bij verblijfsrecreatieondernemers in het MKB staat het gastheerschap en het realiseren van een inkomen centraal. Hun bedrijfsmatige focus ligt vooral op de exploitatie en verhuur van het verblijfsrecreatiebedrijf. De focus van (project)ontwikkelaars ligt vooral op het behalen van (eenmalige) ontwikkelwinst door waardevermeerdering van de grond en opstellen. Wanneer een verblijfsrecreatieterrein wordt overgenomen van een recreatieondernemer doet zich vaak de situatie voor dat de contracten van huurders

worden opgezegd en dat het terrein wordt opgedeeld in kavels en voorzien van nieuwe – luxere – recreatieobjecten. Deze recreatiewoningen worden vervolgens verkocht en verhuurd tegen de hoogst mogelijke prijs.

Een (project)ontwikkelaar is doorgaans minder geïnteresseerd in de fase na verkoop, de exploitatie en verhuur van het verblijfsrecreatiebedrijf. De exploitatie wordt vaak ondergebracht bij een door de VVE aangestelde beheerder en de verhuur wordt vaak ondergebracht bij een landelijke verhuurorganisatie. Deze verhuurorganisaties zijn ingericht op efficiency, standaardisering en synergie voor een grote doorgaans (mainstream) doelgroep, waardoor het onderscheidend vermogen van verblijfsrecreatieterreinen steeds verder verloren gaat. Hierdoor ontstaat een zekere “eenheidsworst”, waarbij niet de ruimtelijke kwaliteit, het gastheerschap en het unieke karakter van het recreatieobject centraal staan, maar waarbij het vastgoedrendement voor de eigenaar en het verhuurvolumen voor de ketens (groot is marktmacht) leidend zijn. Ook is er minder aandacht voor binding met de omgeving, nu beslissingen vaker “op afstand” worden genomen.

Door de media en politiek wordt steeds vaker aandacht gevraagd voor de negatieve effecten bij het opkopen en herstructureren van verblijfsrecreatieterreinen. De (lokale) overheid wordt opgeroepen om regie te pakken bij het tegengaan van de ongewenste effecten bij het opkopen en herstructureren van verblijfsrecreatieterreinen. Kan dit echter wel? Heeft de (lokale) overheid juridische middelen om in te grijpen en bij te sturen?

1.2 Rol van de (lokale) overheid

Het is belangrijk om te stellen dat het een eigenaar van een bestaand verblijfsrecreatieterrein in beginsel vrij staat om de eigendom van het verblijfsrecreatieterrein over te dragen aan een andere partij, zoals een projectontwikkelaar of grote (buitenlandse) partij in de recreatiebranche. Vergrijzing van MKB-ondernemers, gebrek aan bedrijfsopvolging of financiële mogelijkheden om te investeren in nieuwe voorzieningen nopen eigenaren vaak tot verkoop. Het betreft een zuivere privaatrechtelijke transactie, waarbij de (lokale) overheid in beginsel geen partij is.

Dit betekent echter niet dat de (lokale) overheid geen invloed kan uitoefenen. Het is immers aan de (lokale) overheid om beleid op te stellen met betrekking tot de ruimtelijke ordening. De (lokale) overheid kan in de omgevingsvisie beleid vastleggen waarin is uitgewerkt hoe wordt omgegaan met verblijfsrecreatieterreinen. Zo kan in de omgevingsvisie worden vastgelegd welke ontwikkelingen als (on)wenselijk worden gezien. Dit beleid kan vervolgens worden vertaald naar een omgevingsverordening en omgevingsplan, waarin regels worden gesteld om het beleid te borgen. De (lokale) overheid kan op deze manier sturen en gewenste ontwikkelingen stimuleren en ongewenste ontwikkelingen voorkomen.

Vanuit de landelijke politiek – in antwoord op Kamervragen over de toename van het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen door grote ketens – wordt door de verantwoordelijke ministers gewezen op de belangrijke positie en rol van gemeenten. Het is in de eerste plaats aan het lokale bevoegd gezag, om te bepalen of het opkopen en herstructureren van een verblijfsrecreatieterrein wenselijk dan wel mogelijk is. Gemeenten dienen daarbij een afweging te maken tussen de belangen van de ondernemers, de huurders en de (leef)omgeving.

1.3 Versterken kennispositie gemeenten

In reactie op Kamervragen hebben de verantwoordelijke ministers aangegeven dat gemeenten niet altijd gebruik maken van de juridische instrumenten die hen ten dienste staan ter voorkoming van de ongewenste effecten die kunnen ontstaan bij

het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. De verantwoordelijke ministers hebben aangegeven dat zij gemeenten zullen attenderen op de sturingsmogelijkheden die kunnen worden ingezet ter voorkoming van de ongewenste effecten die kunnen ontstaan bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen.

Deze handreiking beoogt gemeenten meer inzicht te verschaffen in de ongewenste effecten die kunnen optreden bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Welke ongewenste effecten worden vaak genoemd? Waar – bij welk type verblijfsrecreatieterrein – doet het probleem zich voor? Welke positie heeft de gemeente daarbij? Welke instrumenten kunnen worden ingezet ter voorkoming of regulering van de ongewenste effecten? In deze handreiking wordt antwoord gegeven op deze vragen.

Deze handreiking is opgesteld in opdracht van de provincie Noord-Holland, in samenwerking met de Taskforce Vitale Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord.

1.4 Regie op proces

In de praktijk worden gemeenten vaak door (project)ontwikkelaars benaderd met mooie plannen. Aan de hand van beeldende presentaties wordt een toekomstbeeld geschetst voor een verblijfsrecreatieterrein, waartegen een gemeente bijna geen nee kan zeggen.

Het is echter aan de gemeente om – door middel van (ruimtelijk) beleid en regels – te bepalen welke ruimtelijke ontwikkelingen zij wenselijk acht binnen haar gemeentegrenzen en welke ontwikkelingen niet. Gemeenten moeten daarbij regie pakken en een duidelijke visie opstellen. Een duidelijke visie helpt gemeenten ook om met (project)ontwikkelaars het gesprek aan te gaan om hun ontwikkelenergie in de gewenste richting te geleiden.

2. DOELGROEP EN STRUCTUUR HANDREIKING

Er is de laatste jaren veel aandacht voor de ongewenste effecten die kunnen optreden bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Zo bestaat de vrees dat de diversiteit in het recreatieve aanbod verdwijnt en er steeds meer “eenheidsworst” ontstaat gericht op maximaal rendement. Ook wordt aandacht gevraagd voor de rechten van de bestaande huurders c.q. recreanten die moeten wijken voor de plannen van de nieuwe exploitant. De betaalbaarheid van vakanties voor mensen met een kleine beurs zou daarbij in het gedrang komen. Deze ongewenste effecten worden vaak aangeduid onder verzamelterm “verroompottisering”.

De provincie Noord-Holland heeft, naar aanleiding van discussie en vragen vanuit de provinciale politiek, met de Taskforce Vitale Verblijfsrecreatie in NHN opdracht gegeven om een handreiking op te stellen voor ambtenaren en bestuurders van gemeenten. Hierin wordt uitgewerkt in hoeverre gemeenten de ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen kunnen voorkomen, en zo ja, welke juridische instrumenten gemeenten daarbij kunnen inzetten.

2.1 Doel van de handreiking

Doel van de handreiking is om ambtenaren en bestuurders van gemeenten inzicht te geven in de ongewenste effecten die kunnen ontstaan bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen, handvatten te geven hoe met deze ongewenste effecten kan worden omgegaan en te wijzen op de juridische instrumenten die kunnen worden ingezet om de ongewenste effecten te voorkomen.

In deze handreiking ligt de focus op het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen door grote (steeds vaker buitenlandse) partijen en projectontwikkelaars in de recreatiebranche. Het gaat daarbij om bestaande verblijfsrecreatieterreinen die worden opgekocht, waarbij de opzet, inrichting en exploitatie na aankoop worden gewijzigd. De wijzigingen hebben vaak invloed op het type recreatieobjecten, de wijze waarop de recreatieobjecten worden geëxploiteerd, de eigendomsverhoudingen en de rechten van de bestaande huurders c.q. recreanten.

2.2 Structuur en opbouw van de handreiking

Hieronder zal kort de structuur van de handreiking worden weergegeven, zodat voor de lezers duidelijk is welke informatie waar te vinden is. Het inhoudelijke deel van deze handreiking begint met de beschrijving van de trends en ontwikkelingen bij het opkopen van verblijfsrecrea-

tieterreinen (**hoofdstuk 3**). In dit hoofdstuk zal de toename van het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen worden besproken. Welke bestaande verblijfsrecreatieterreinen zijn gevoelig voor overname? Welke motieven kunnen daaraan ten grondslag liggen?

Vervolgens zullen de ongewenste effecten die kunnen ontstaan bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen worden besproken (**hoofdstuk 4**). In dit hoofdstuk zal worden toegelicht dat het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen kan leiden tot ongewenste effecten. De ongewenste effecten die vaak worden benoemd, zullen in dit hoofdstuk overzichtelijk worden besproken. Er zal worden toegelicht dat niet alle ongewenste effecten in een concrete casus altijd aan de orde zijn. Ook zal worden toegelicht dat de vraag in hoeverre een “effect” ongewenst is, per situatie kan verschillen.

De publiekrechtelijke en privaatrechtelijke instrumenten die gemeenten kunnen inzetten ter voorkoming en regulering van de ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen zullen in **hoofdstuk 5** worden toegelicht. Daarbij zal worden uitgelegd wanneer de gemeente een publiekrechtelijke positie heeft en van welke juridische instrumenten zij dan gebruik kan maken. Ook zal worden toegelicht wanneer de gemeente een privaatrechtelijke

positie heeft en welke extra juridische instrumenten zij dan kan inzetten.

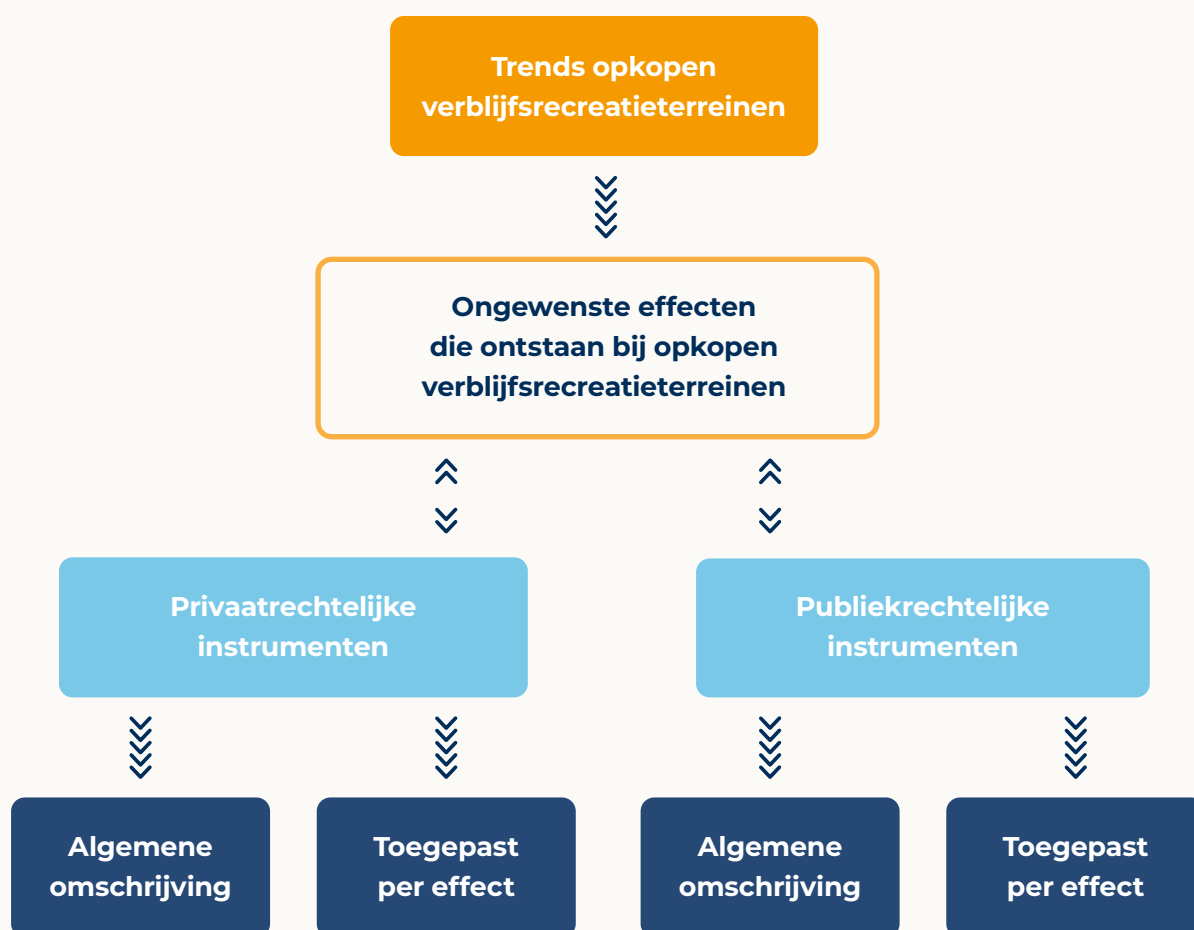
In **hoofdstuk 6** zullen de ongewenste effecten die kunnen optreden bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen afzonderlijk worden besproken. Per ongewenst effect zal worden toegelicht welke privaatrechtelijke instrumenten en/of publiekrechtelijke instrumenten gemeenten kunnen inzetten.

Het juridische deel van de handreiking zal worden afgesloten met concrete tips voor gemeenten voor het opstellen van omgevingsvisies en omgevingsplannen (**hoofdstuk 7**).

In dit hoofdstuk zullen concrete tekstvoorstellen worden gedaan die gemeenten kunnen overnemen bij het opstellen van nieuwe plannen en nieuw beleid.

Deze handreiking zal worden afgerond met een slotwoord (**hoofdstuk 8**). Naast een samenvatting van de handreiking zal in het slotwoord tevens worden stilgestaan bij het spanningsveld tussen sturing door de gemeente en de ondernemersvrijheid.

De bijlagen waar in de handreiking naar wordt verwezen worden in **hoofdstuk 9** overzichtelijk weergegeven.



3. TRENDS EN ONTWIKKELINGEN OPKOPEN VERBLIJFS- RECREATIETERREINEN

Circa 15 jaar geleden startte de trend dat grote ketens en projectontwikkelaars verblijfsrecreatieterreinen kopen en herstructureren tot luxe villaparken. De laatste jaren versnelt deze trend. Als gevolg van deze ontwikkeling wordt de diversiteit in het recreatieve aanbod aangetast, nu de (project)ontwikkelaars veelal dezelfde type recreatieobjecten willen plaatsen vanuit een streven naar winstmaximalisatie en verhuurrendement. Er ontstaat “eenheidsworst” waarbij de verdere verstening bovendien afbreuk doet aan de landschappelijke waarden. De nieuwe recreatieobjecten worden voor hoge prijzen verkocht of recreatief verhuurd, waardoor de recreatieobjecten voor mensen met een modaal inkomen niet betaalbaar en dus beschikbaar zijn.

Vanuit de landelijke politiek is er veel aandacht voor het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Er zijn meerdere Kamervragen gesteld over de negatieve effecten die kunnen optreden bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen en welke middelen de overheid – meer specifiek gemeenten – kunnen inzetten om deze negatieve effecten te voorkomen. Naar aanleiding van de Kamervragen hebben de ministeries van BZK en EZK opdracht gegeven voor een onderzoek naar het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Het rapport is te downloaden via de link:

» rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2022/06/01/onderzoek-opkopen-vakantieparken

In de beeldvorming is weinig aandacht voor nuance. Het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen hoeft niet altijd negatieve effecten te hebben, maar kan ook juist bijdragen aan verbetering van het recreatieve product en de toekomstbestendigheid van terreinen.

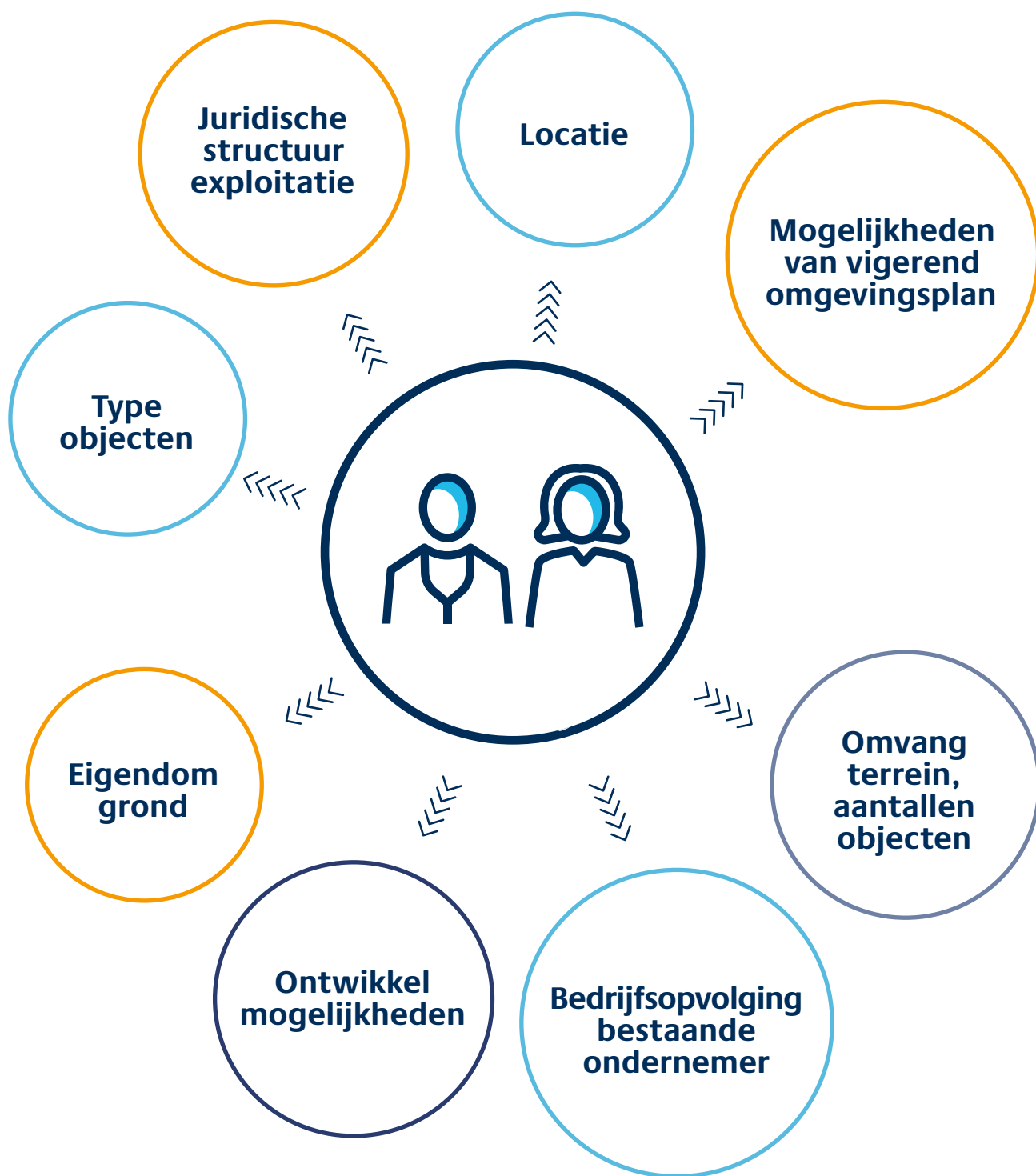
In dit hoofdstuk zal inzicht worden verschaft in de diversiteit binnen de verblijfsrecreatie. Mede aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek naar het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen, zal worden toegelicht welke verblijfsrecreatieterreinen gevoelig zijn voor overname en welke motieven en drijfveren daaraan ten grondslag liggen. Dit inzicht is nodig om vervolgens doelgericht te kunnen bijsturen

3.1 Hoe kan je recreatieparken van elkaar onderscheiden?

In Nederland is er een grote diversiteit aan verblijfsrecreatieterreinen. De juridische structuur en eigendomsverhoudingen zijn vaak complex. Dit gegeven maakt dat er geen blauwdruk voorhanden is die in alle gevallen bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen kan worden toegepast.

Wèl is er een integrale aanpak mogelijk, waarbij – uitgaande van de bestaande exploitatiestructuur en eigendomsverhoudingen – wordt gekeken welke juridische instrumenten gemeenten kunnen inzetten om de negatieve effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen te voorkomen.

Door welke lens kijkt een (project)ontwikkelaar naar een verblijfsrecreatieterrein?



Een (project)ontwikkelaar zal, bij het opkopen van een bestaand verblijfsrecreatieterrein, vooral kijken naar verblijfsrecreatieterreinen waarbij de grond nog eigendom is van de recreatie-ondernemer (nog niet uitgepand), waarbij het vigerend bestemmingsplan (omgevingsplan) ruim is omschreven en de plaatsing van nieuwe objecten / meer objecten toestaat, de omvang

van het terrein groot genoeg is om voldoende objecten te plaatsen voor een rendabele ontwikkeling en de locatie goed genoeg is om te 'vermarkten'. Sommige ontwikkelaars kijken ook naar de exploitatiemogelijkheden (denk aan voorzieningen) en behoeftes van de eindgebruikers: vakantiegangers.

Ter illustratie een aantal rekenvoorbeelden:

Situatie 1:

Op een perceel grond met een recreatieve bestemming op een toeristisch-recreatief aantrekkelijke locatie aan het water, zijn 200 jaarplaatsen gecreëerd voor stacaravans. De huurprijs die voor een jaarplaats kan worden gevraagd bedraagt € 3.000 per jaar. De recreatieondernemer verhuurt alle beschikbare plaatsen als jaarplaats. Zijn jaaromzet bedraagt € 600.000,--. De recreatieondernemer investeerde hiervoor: $200 \times € 15.000,--$ aan infrastructuur, nuts- en enige centrale voorzieningen. Totaal € 3.000.000,--. De investering wordt over een periode van 30 jaar afgeschreven, waardoor de afschrijving per jaar € 100.000,-- bedraagt.

Situatie 2:

Op hetzelfde perceel grond met dezelfde recreatieve bestemming overweegt de recreatieondernemer om zelf op een landschappelijk fraaie wijze 170 stacaravans te plaatsen en om ze in eigen beheer te exploiteren en verhuren. Stel dat een stacaravan gemiddeld voor € 500 per week kan worden verhuurd (hoogseizoen en laagseizoen gemiddeld) en dat het de recreatieondernemer lukt om de stacaravan voor 25 weken per jaar te verhuren. De te behalen bruto-omzet bedraagt dan € 2.125.000,--.

De recreatieondernemer moet in dit geval zelf investeren in de 170 accommodaties, plaats-aanleg en extra benodigde voorzieningen (zwembad-horeca/centrumvoorzieningen) die vanuit de exploitatie moeten worden terugverdiend. De investeringen bedragen al snel $170 \times € 100.000 = € 17.000.000,--$ voor de aanschaf en aanleg van accommodaties en € 8.000.000,-- voor centrumvoorzieningen met onder andere horeca, (indoor)speeltuin en zwembad. De investeringen in accommodaties worden afgeschreven over een periode van 15 jaar. Dit komt neer op een extra jaarlijkse afschrijving van € 1.133.333,--. En de investering in de centrumvoorziening wordt afgeschreven over een periode 25 jaar. Dit komt neer op een extra jaarlijkse afschrijving van € 320.000,--. Totale jaarlijkse afschrijving bedraagt dus al bijna 68% van de bruto-omzet (1.45 mln./2.1 mln.).

Als gevolg van deze keuze voor toeristische stacaravanverhuur maakt de recreatieondernemer hier bovenop beduidend meer organisatorische en verkoopkosten dan bij een jaarplaatsbedrijf. Kortom, de bedrijfswaarde, kapitaalsintensiteit, het verdienmodel en type ondernemerschap is compleet anders bij een toeristisch verblijfsrecreatiebedrijf dan bij een jaarplaatsbedrijf. Financiering van deze herstructurering is bijzonder lastig. Om deze reden kiezen veel ondernemers ervoor om dit soort herontwikkelingen geleidelijk in een periode van pakweg 10 jaar te realiseren.



Situatie 3:

De recreatieondernemer met de 200 jaarplaatsen is 65 jaar. Het pensioen is in zicht. De kinderen willen het bedrijf niet overnemen want zien geen toekomst voor zich als beheerder van jaarplaatsen en vinden de switch naar toeristisch verblijfsrecreatiebedrijf te risicovol (financiering was lastig) en vinden de lifestyle als recreatieondernemer bovendien niet bij zichzelf passen. Daarom besluit de ondernemer zijn jaarplaats-camping te verkopen. De makelaar vertelt hem dat er twee hoofdtype kopers zijn, met een aanzienlijk verschil in verwachte verkoopwaarde:

1. Verkoop op basis van exploitatiewaarde aan een recreatieondernemer zoals Capfun, een Nederlands familiebedrijf of projectontwikkelaar die het bedrijf aanschafft met financiële middelen van zakelijke beleggers, en die de kavels toeristisch gaat (laten) verhuren en zelf langdurig aan de zaak verbonden blijft en rendement uitkeert aan de beleggers.
Deze nieuwe eigenaar maakt dan alsnog de switch van jaarplaatsen naar toeristische verhuur, gaat de bedrijfsvoering intensiveren, het terrein geleidelijk aan herstructureren, voorzieningen toevoegen en de omzet en winst vergroten.
2. Verkoop op basis van ontwikkelwaarde aan een projectontwikkelaar die, gezien de aantrekkelijke ligging van het bedrijf aan het water, het terrein uitpondt en de kavels met opstal (chalets) zonder al teveel risico's op deze locatie in snel tempo kan verkopen aan particuliere eigenaren die deze kavels en opstallen vooral voor eigen gebruik aanschaffen.

De verkoopwaarde aan koper type 2 (de projectontwikkelaar die gaat uitponden) kan tenminste 30%-50% hoger liggen dan de verkoopwaarde aan koper type 1 (de exploitant). Aan wie zal de recreatieondernemer zijn bedrijf vermoedelijk verkopen?

Andere belangrijke factor voor de wijziging van verhuur van jaarplaatsen naar verhuur van recreatieobjecten in eigen beheer is gelegen in het gebrek aan nieuwe ontwikkellocaties. Er is in Nederland nauwelijks nieuwe ruimte beschikbaar voor recreatieve ontwikkelingen. Dit zorgt ervoor dat projectontwikkelaars vooral op zoek gaan naar bestaande verblijfsrecreatieterreinen die zij kunnen opkopen om ze te herontwikkelen en voor de verhuur onder te brengen bij recreatieketens die willen groeien. Zeker wanneer het vigerende bestemmingsplan (tijdelijk omgevingsplan) mogelijkheden biedt voor een herstructurering, maakt dit een verblijfsrecreatieterrein interessant voor overname.

Dit laatste punt is vooral van belang voor gemeenten, daar waar het gaat om het tegengaan van de "ongewenste effecten" van het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Indien een bestaand bestemmingsplan (tijdelijk omgevingsplan) mogelijkheden biedt voor het plaatsen van recreatieobjecten, is een recreatiepark aantrekkelijker om over te nemen. Gemeenten kunnen hier bij het opstellen van het nieuwe omgevingsplan rekening mee houden.

De onderzoekers van het 'Onderzoek opkopen vakantieparken' leggen de focus vooral op het omzetten van een exploitatie gericht op de verhuur van jaarplaatsen naar verhuur van recreatieobjecten in eigen beheer. Zoals hiervoor in situatie 3 duidelijk wordt, komt het echter in de praktijk vaak voor dat de verhuur van jaarplaatsen wordt omgezet in de verkoop van kavels met nieuwe recreatieobjecten (uitpounding), die niet in eigen beheer worden verhuurd, maar worden geëxploiteerd door een op te richten vereniging, waarbij alle kopers van een kavel zijn aangesloten. De (project)ontwikkelaar die het verblijfsrecreatieterrein opkoopt om deze structuur uit te rollen, is dan vooral gericht op snelle eenmalige ontwikkelwinst (verkoop kavel met opstal) en niet gericht op de exploitatiefase waar het draait om kwaliteitsborging, herinvesteringen, bezetting- en omzetoptimalisatie en inspelen op marktdynamiek. Een terrein gericht op de verhuur van jaarplaatsen heeft een (veel) lagere grond- en vastgoedwaarde dan een terrein dat is verkaveld met waardevolle opstallen.

3.2 Uitkomsten onderzoek opkopen vakantieparken

In deze paragraaf zullen de uitkomsten van het onderzoek naar het opkopen van vakantieparken, dat in opdracht van de ministeries van BZK en EZK is opgesteld, worden besproken.

3.2.1 Afname jaarplaatsen

Uit het onderzoek naar het opkopen van vakantieparken blijkt dat er in Nederland in totaal 3881 verblijfsrecreatieterreinen zijn. Op al deze verblijfsrecreatieterreinen samen zijn 364.461 standplaatsen en verhuuraccommodaties (chalets en villa's) beschikbaar.

Van het totaal aantal verblijfsrecreatieterreinen zijn er 961 verblijfsrecreatieterreinen die jaarplaatsen verhuren. Het totaal aanbod aan jaarplaatsen is 119.111. Van alle verblijfsrecreatieterreinen beschikt dus 25% (961 op 3881) over jaarplaatsen.

Tussen 2011 en 2022 hebben op 165 Nederlandse verblijfsrecreatieterreinen transitie van jaarplaatsterreinen plaatsgevonden. Daaronder wordt in het rapport verstaan een verandering in eigendom van het terrein en/of een verandering in de exploitatieopzet. De onderzoekers constateren een versnelling bij het aantal transitie tussen 2021-2022. Die versnelling wordt aangejaagd door verkopen van het terrein en uitbreiding van het aantal verhuureenheden.

In de periode tussen 2002 en 2022 is het aantal jaarplaatsen landelijk met 4% afgenomen. De verwachting van de onderzoekers is dat het aantal jaarplaatsen de komende vijf jaar (tot 2028) verder zal afnemen. Die afname zal landelijk verschillen. Zo blijkt uit onderzoek van Ginder dat de transitie en versterking van verblijfsrecreatieterreinen in Noord-Holland Noord sneller gaat dan in de rest van Nederland.

Hoewel de totale afname van het aantal jaarplaatsen beperkt is, heeft het wel tot gevolg dat huurders van jaarplaatsen die geconfronteerd worden met een huuropzegging vaak niet eenvoudig voor hun kampeermiddel – stacaravan of chalet – een nieuwe plaats kunnen vinden. Die zoektocht wordt verder nog bemoeilijkt doordat

eigenaren van een recreatieterrein veelal enkel relatief nieuwe kampeermiddelen of kampeermiddelen vanaf een bepaalde taxatiewaarde willen plaatsen.

3.2.2 Invloed grote ketenorganisaties

De onderzoekers hebben ook gekeken naar de invloed van ketenorganisaties. In Nederland zijn 24 ketens actief. Samen hebben de ketens 335 parken in exploitatie. Dit is een aandeel van 14% op het totaal. Voor een overzicht van de ketenorganisaties wordt verwezen naar bijlage 1, waarin een tabel uit onderzoek opkopen vakantieparken is ingevoegd.

Wanneer wordt ingezoomd op jaarplaatsen en verhuureenheden, blijkt uit het onderzoek dat 29% van de totale capaciteit aan jaarplaatsen en verhuureenheden in exploitatie is bij een keten. Van alle jaarplaatsen is 20% in handen van een keten.

Van de ketenorganisaties kennen 21 hun oorsprong in Nederland. De overige drie ketenorganisaties kennen hun oorsprong in Frankrijk. Onderzoekers hebben vervolgens, voor zover mogelijk, ook gekeken naar de eigendomsverhoudingen van de ketenorganisaties. Wie zijn de aandeelhouders en bestuurders. Daaruit blijkt dat een derde van de ketenorganisaties in handen is van buitenlandse partijen. Vier ketenorganisaties zijn grotendeels in handen van (inter)nationaal opererende investeringsfondsen.

Uitgedrukt in marktaandeel ontstaat er een ander beeld. De grootste spelers op de Nederlandse markt zijn Roompot/Landal (investeringsfonds KKR), Europarcs (investeringsfonds Waterland), en CenterParcs (Pierre et Vacances). Deze bedrijven zijn allemaal in handen van internationaal opererend investeringsfondsen. Het zijn dus geen “familiebedrijven” die binnen familiegeneraties worden overgenomen en waarbij de bestuurder/aandeelhouders zelf ook de gastheer zijn.

Overigens is het een misvatting dat de ketenorganisaties zelf de partij zijn die een verblijfsrecreatieterrein opkopen en in eigendom hebben.

Het gebeurt bijna altijd dat een verblijfsrecreatieterrein wordt opgekocht door een (project) ontwikkelaar, die het verblijfsrecreatieterrein vervolgens verkavelt en met nieuwe recreatieobjecten verkoopt aan een belegger, zoals particuliere eigenaren. De verhuur (sales en marketing) en soms ook de exploitatie van het verblijfsrecreatieterrein (receptie, beheer, voorzieningen) wordt dan ondergebracht bij een ketenorganisatie. Het vastgoed zelf is daarbij niet in handen van de ketenorganisatie.

3.2.3 Uitkomsten onderzoek in relatie tot de genoemde negatieve effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen

Wanneer de uitkomsten van het onderzoek opkopen vakantieparken worden afgezet tegen de veelal genoemde negatieve effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen, valt op dat het geschetste beeld nuancering behoeft. Het zijn niet alleen maar buitenlandse marktpartijen zoals Capfun en Siblu die in Nederland recreatieparken opkopen. Ook is het merendeel van de beschikbare jaarplaatsen (nog) niet in handen van de ketenorganisaties. Wel is het zo dat sprake is van een toenemend marktaandeel van ketenorganisaties én dat het grootste aandeel van dat toegenomen marktaandeel – uiteindelijk – in bezit is van buitenlandse investeringsmaatschappijen.

De onderzoekers hebben, op basis van de beperkte beschikbare data, geconcludeerd dat het aantal vakantiewoningen sterk is gegroeid, maar dat dit beperkt ten koste is gegaan van de afname (4%) van het aantal toeristische plaatsen en jaarplaatsen.

In het onderzoek is niet specifiek aandacht besteed aan de scheiding tussen eigendom van de recreatieobjecten (particuliere en zakelijke beleggers) en de verhuur/exploitatie van de recreatieobjecten. Zou juist al vermeld heeft een buitenlandse investeringsmaatschappij als KKR geen vastgoed in eigendom. Die heeft alleen verhuur- en soms exploitatiecontracten. Dat is hun waarde. Het vastgoed is van (particuliere en soms zakelijke) beleggers. De splitsing tussen

eigendom en exploitatie brengt met zich dat de doelen van beide stakeholders (grondeigenaar versus verhuurder/exploitant) niet altijd in elkaars verlengde liggen. Ook verkleint de splitsing tussen eigendom en exploitatie/verhuur de stuurbaarheid van een recreatiepark, ten opzichte van situaties waar eigendom en exploitatie/verhuur bij één rechtspersoon horen.

3.3 Welke verblijfsrecreatieterreinen zijn gevoelig voor overname

Het is belangrijk te weten waarom het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen plaatsvindt. Is dit enkel ingegeven “omdat het kan”? Of liggen er bedrijfseconomische omstandigheden aan ten grondslag?

De onderzoekers betrokken bij het rapport ‘Onderzoek opkopen vakantieparken’ (2022) keken naar de achterliggende motieven bij de ontwikkeling van verhuur van jaarplaatsen naar de verhuur van recreatieobjecten in eigen beheer. De belangrijkste stuwende intrinsieke kracht is vergrijzing van de MKB-ondernemerspopulatie, het ontbreken van bedrijfsopvolging bij familiebedrijven en de hoge investeringen in nuts- en parkvoorzieningen die bestaande recreatieondernemers moeten doen om hun park up-to-date te houden. Bij een exploitatie die is gericht op de verhuur van jaarplaatsen is de verdien capaciteit beperkt. De verdien capaciteit is dan het aantal jaarplaatsen vermenigvuldigd met de prijs die ter plaatse voor een jaarplaats kan worden gevraagd. Bij een exploitatie die is gericht op de verhuur van recreatieobjecten in eigen beheer, kan in potentie veel meer bedrijfsomzet worden gemaakt. Dit geldt zeker indien de verhuurorganisatie en marketing goed zijn georganiseerd. Meer inkomsten levert ook meer ruimte op voor (her)investeringen.

4. ONGEWENSTE EFFECTEN BIJ OPKOPEN VERBLIJFSRECREATIE-TERREINEN

In dit hoofdstuk zullen de effecten, die als onwenselijk worden beschouwd en kunnen voorkomen bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen en bij het splitsen van eigendom en exploitatie-verhuur, worden benoemd.

In hoofdstuk 5 zal vervolgens, per ongewenst effect, worden besproken of gemeenten juridische middelen ten dienste staan om de ongewenste effecten te voorkomen, en zo ja, welke middelen op welke wijze kunnen worden ingezet.

4.1 Vaak genoemde ongewenste effecten bij opkopen verblijfsrecreatieterreinen

Voor een goed begrip van de discussie en duiding van het probleem en de mogelijke oplossingen, is van belang om onderscheid te maken tussen de veelgenoemde ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen.

De volgende ongewenste effecten, in de volksmond vaak aangeduid onder de verzamelterm “verroompottisering”, worden vaak genoemd:

- A. Het zijn vooral buitenlandse investeerders die verblijfsrecreatieterreinen opkopen;
- B. Verblijfsrecreatieterreinen worden opgekocht met crimineel geld;
- C. Traditionele campings verdwijnen om ruimte te maken voor luxe villa's;
- D. Er is een toename van uitpolding en daarmee versnippering van de eigendoms-verhoudingen;
- E. Er ontstaat veel “eenheidsworst”, nu investeerders vooral objecten bouwen die het meeste rendement opleveren, waardoor de diversiteit in het aanbod verdwijnt;
- F. De verhuur van jaarplaatsen verdwijnt, waarbij de huurder van een jaarplaats moet vertrekken;
- G. De rechtspositie van een huurder van een jaarplaats is te zwak. Bij een gedwongen vertrek gaat de investering van de huurder van een jaarplaats verloren;
- H. Het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen en het omturnen naar luxe villaparken zal

leiden tot hogere prijzen, waardoor een vakantie in Nederland voor veel mensen onbetaalbaar wordt;

- I. Toename stikstofuitstoot door (ver)nieuwbouw, toename reisbewegingen en intensiteit gebruik;
- J. Conflictsituaties met natuurbeheer, impact op ruimtelijke kwaliteit.

Met bovenstaande opsomming is niet beoogd een uitputtende – limitatieve – opsomming te geven van de genoemde en als onwenselijk beschouwde effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. De opsomming heeft tot doel de meest benoemde negatieve effecten overzichtelijk weer te geven, om deze vervolgens nader te bespreken en toe te lichten in hoeverre gemeenten daarop kunnen sturen.

4.2 Feitelijke juistheid van de genoemde ongewenste effecten

In deze handreiking wordt niet nader ingegaan op de feitelijke juistheid van de hiervoor genoemde ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Zo is bijvoorbeeld niet onderzocht in hoeverre de stelling juist is dat vooral buitenlandse investeerders verblijfsrecreatieterreinen opkopen, want de opkoop gebeurt in de praktijk zoals besproken veelvuldig door Nederlandse projectontwikkelaars die de kavels en opstallen verkopen aan particuliere en zakelijke beleggers. Evenmin is onderzocht of sprake is van het witwassen van crimineel geld. In het kader van deze handreiking zijn de veelgenoemde negatieve effecten als uitgangspunt genomen, zonder dat

daarbij een waardeoordeel wordt gegeven over de feitelijke juistheid. Het doel van deze handreiking is om gemeenten inzicht te verschaffen op welke beweerdelijk negatieve effecten zij invloed kunnen uitoefenen en welke juridische instrumenten zij daarbij kunnen inzetten.

4.3 Feiten en omstandigheden kunnen per geval verschillen

Ook is van belang om te onderkennen dat niet alle gevallen waarbij verblijfsrecreatieterreinen worden opgekocht gelijk zijn. De feiten en omstandigheden waaronder de transformaties plaatsvinden, zijn onderling vaak heel verschillend.

Niet alle hiervoor genoemde ongewenste effecten zijn altijd aan de orde bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Het is goed mogelijk dat bij het opkopen van een verblijfsrecreatieterrein geen van de genoemde negatieve effecten aan de orde is of slechts een beperkt aantal negatieve effecten aan de orde is. Het is dan ook belangrijk dat gemeenten inzien dat de hiervoor genoemde negatieve effecten op zichzelf staande onderwerpen zijn die, afhankelijk van de oorspronkelijke uitgangssituatie en beoogde nieuwe opzet, wel of niet aan de orde zijn.

Ter illustratie een voorbeeld:

Situatie 1:

Een bestaand verblijfsrecreatieterrein staat in de verkoop. De huidige exploitatie van het verblijfsrecreatieterrein is gericht op de verhuur van percelen grond (seizoenplaatsen), waarop de recreanten zelf een verplaatsbaar kampeermiddel (tent of caravan) mogen plaatsen gedurende het kampeerseizoen. Bij het einde van het seizoen moeten de recreanten het kampeermiddel weer verwijderen. Daarnaast heeft de exploitant een aantal stacaravans in bezit die zij zelf in eigen beheer verhuurt. De bonafide ontwikkelaar die het verblijfsrecreatieterrein wil kopen is voornemens om de verhuur van seizoenplaatsen te staken en de bestaande stacaravans te verwijderen. De ontwikkelaar zal zelf op het gehele terrein nieuwe – qua uitstraling identieke – stacaravans plaatsen om deze vervolgens zelf in eigen beheer toeristisch te verhuren.

Situatie 2:

Een bestaand verblijfsrecreatieterrein staat in de verkoop. De huidige exploitatie van het verblijfsrecreatieterrein is gericht op de verhuur van percelen grond (jaarplaatsen), waarop de recreanten zelf een stacaravan mogen plaatsen die het gehele jaar rond recreatief mag worden gebruikt. De recreanten krijgen aan het einde van ieder jaar een factuur voor het komende jaar, waarbij na betaling de huurovereenkomst wordt voortgezet. De bonafide ontwikkelaar die het verblijfsrecreatieterrein wil kopen is voornemens om de verhuur van jaarplaatsen te staken, de lopende huurovereenkomsten op te zeggen en de stacaravans te verwijderen. De ontwikkelaar zal zelf nieuwe – qua uitstraling identieke – stacaravans plaatsen om deze vervolgens zelf in eigen beheer toeristisch te verhuren.

In zowel situatie 1 als situatie 2 zijn de hiervoor onder a) tot en met d) genoemde negatieve effecten niet aan de orde. De kopende partij is in het voorbeeld geen buitenlandse partij en evenmin is sprake van crimineel geld. Bij situatie 1 verdwijnt er wel een traditionele camping. Bij situatie 2 verdwijnen er jaarplaatsen en worden de overeenkomsten van de huidige huurders van jaarplaatsen opgezegd. Zowel bij situatie 1 als situatie 2 worden er geen luxe villa's geplaatst en is geen sprake van uitpolding. In de nieuwe opzet worden er wel identieke stacaravans geplaatst, die in eigen beheer worden verhuurd aan wisselende recreanten. Of sprake is van een toename van stikstof, valt te bezien. Wisselende toeristische verhuur kan leiden tot meer verkeersbewegingen. Echter, ook in de bestaande exploitatie was er reeds sprake van verkeersbewegingen. Dit voorbeeld maakt duidelijk dat telkens per geval moet worden bezien in hoeverre de negatieve aspecten

bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen aan de orde zijn. Het is dan ook nodig dat er voldoende deskundigheid bij gemeentelijke ambtelijke teams aanwezig is om de lokale bestuurders en de politiek compleet te informeren en adviseren.

4.4 Opkopen van verblijfsrecreatieterreinen kan ook bijdragen aan vitaliteit

In deze handreiking wordt vooral aandacht besteed aan de ongewenste effecten die kunnen voorkomen bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Hiervoor is al toegelicht dat niet alle genoemde negatieve effecten bij iedere overname aan de orde hoeven te zijn. Dat verschilt per situatie.

In hoeverre een effect in een concreet geval “ongewenst is”, kan ook verschillen per situatie. Indien in een gemeente voldoende traditionele campings aanwezig zijn, maar er een gebrek is aan vakantiehuizen die het jaar rond kunnen worden geëxploiteerd, zal binnen die gemeente een transformatie van een traditionele camping naar een huisjespark minder bezwaarlijk zijn dan binnen een gemeente waar reeds een overvloed is aan vakantiehuizen.

Daarnaast kan het opkopen van een verblijfsrecreatieterrein ook juist bijdragen aan een vitale verblijfsrecreatiesector. Zo kan een verblijfsrecreatieterrein

waarbij de exploitatie bestaat uit de verhuur van jaarplaatsen, waarop verouderde stacaravans staan die enkel worden gebruikt voor eigen recreatief gebruik en/of permanente bewoning, mogelijk onvoldoende inkomsten genereren om te blijven investeren in nieuwe recreatieve voorzieningen. Het verblijfsrecreatieterrein kan dan langzaam afglijden naar de onderkant van de markt, waarbij ongewenst gebruik (permanente bewoning, verhuur arbeidsmigranten) op de loer ligt. Wanneer er een ontwikkelaar is die dit verblijfsrecreatieterrein wil opkopen om daar vervolgens nieuwe recreatieobjecten op te plaatsen voor recreatieve verhuur of voor recreatief eigen gebruik, kan dat een kwaliteitssimpuls betekenen. Een gemeente zal dit belang dan moeten afwegen tegen de negatieve effecten (verdwijnen jaarplaatsen, toename eenheidsworst, betaalbaarheid vakanties).

Het is in eerste instantie aan gemeenten zelf om, door middel van beleid, te bepalen welke ontwikkelingen zij wenselijk acht en welke niet. De ruimte in Nederland is schaars en het is dan ook aan gemeenten om zorg te dragen voor een goede ruimtelijke ordening en evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Gemeenten doen er goed aan om zelf te regie pakken en proactief te handelen in plaats van reactief te beslissen op plannen van initiatiefnemers.





5. PUBLIEKRECHTELIJKE EN PRIVAAT-RECHTELIJKE INSTRUMENTEN DIE GEMEENTEN IN KUNNEN ZETTEN TER VOORKOMING EN REGULERING VAN DE ONGEWENSTE EFFECTEN BIJ HET OPKOPEN VAN VERBLIJFSRECREATIETERREINEN.

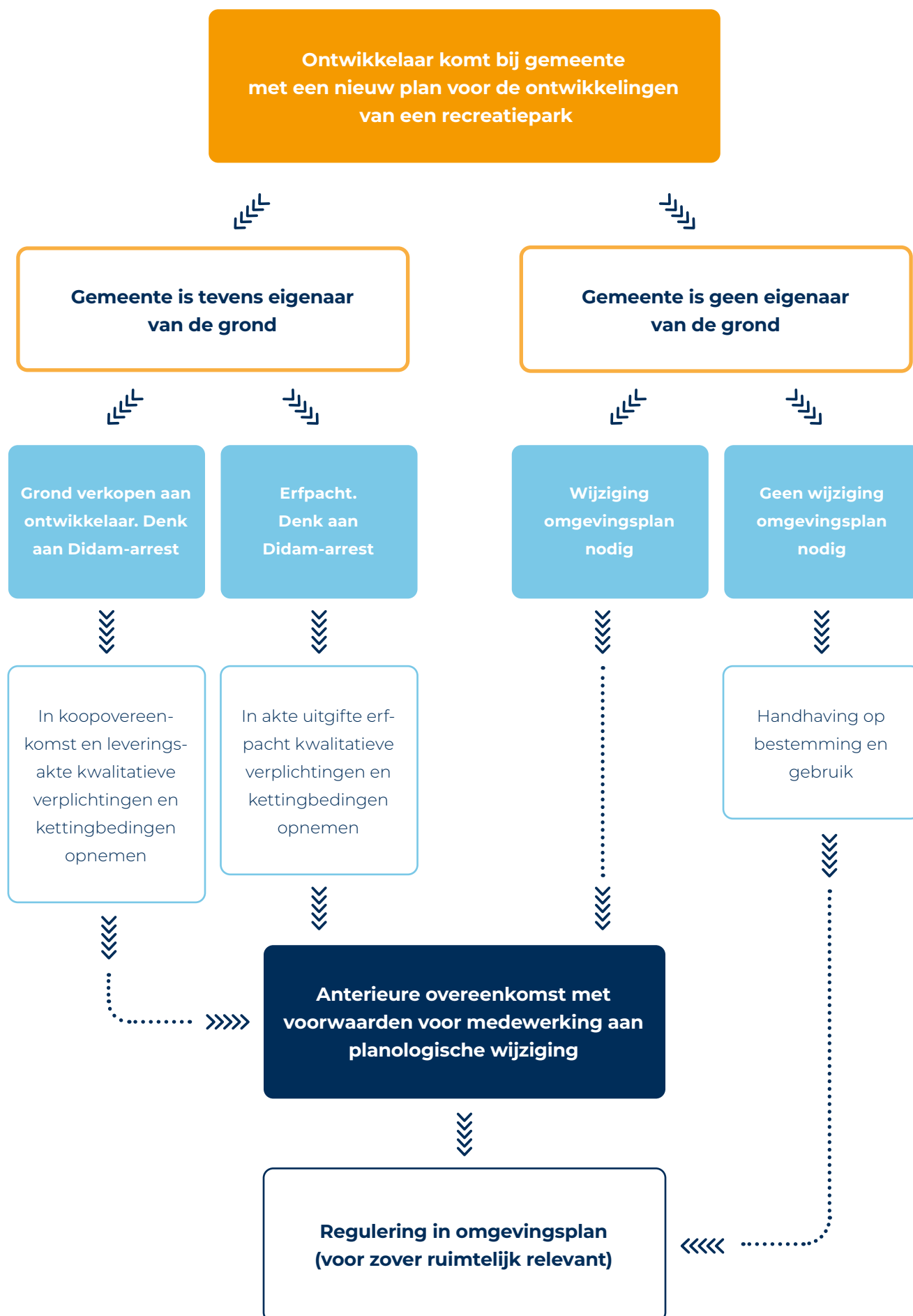
In dit hoofdstuk worden de publiekrechtelijke en civielrechtelijke instrumenten die gemeenten kunnen inzetten ter voorkoming en regulering van de ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen besproken.

5.1 Publiekrechtelijke versus privaatrechtelijke instrumenten

In dit hoofdstuk wordt onderscheid gemaakt tussen de publiekrechtelijke instrumenten en privaatrechtelijke instrumenten die gemeenten kunnen inzetten. Voor het inzetten van de publiekrechtelijke instrumenten is van belang in hoeverre de planologische medewerking van het gemeentebestuur is vereist. Is er een

omgevingsplanwijziging nodig of moeten er omgevingsvergunningen worden verleend? Of past de ontwikkeling reeds binnen het planologische kader? Voor het inzetten van de privaatrechtelijke instrumenten is van belang in hoeverre de gemeente een grondpositie heeft.

In het schema op de volgende pagina is het voorgaande inzichtelijk gemaakt:



5.2 Publiekrechtelijke instrumenten

Met de komst van de Omgevingswet dienen de regels die het gemeentebestuur wenst te stellen aan het beschermen van de fysieke leefomgeving en voor activiteiten die plaatsvinden in die fysieke leefomgeving te worden gereguleerd in het omgevingsplan. Dat omgevingsplan is dus geen bestemmingsplan; in het omgevingsplan dient veel meer te worden geregeld dan in het bestemmingsplan.

5.2.1 Omgevingsvisie

Maar hoe wordt de inhoud van een omgevingsplan bepaald? In eerste instantie is daar een rol weggelegd voor de omgevingsvisie. Dit beleidsdocument van het gemeentebestuur – vastgesteld door de gemeenteraad – is één van de kerninstrumenten van de Omgevingswet en bevat een strategische visie voor de lange termijn voor de gehele fysieke leefomgeving.

Volgens artikel 3.2 van de Omgevingswet bevat de omgevingsvisie de volgende onderdelen:

- een beschrijving van de hoofdlijnen van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving;
- de hoofdlijnen van de voorgenomen ontwikkeling, het gebruik, het beheer, de bescherming en het behoud van het grondgebied;
- de hoofdzaken van het voor de fysieke leefomgeving te voeren integrale beleid.

De omgevingsvisie stelt ambities vast en heeft integraal betrekking op alle terreinen van de leefomgeving.

Het is – met andere woorden – goed mogelijk (en aan te bevelen) in de omgevingsvisie ook aandacht te besteden aan het gemeentelijk recreatie- en toerismebeleid. Daarbij kan ook de keuze worden gemaakt hoe wordt omgegaan met negatieve effecten van het opkopen en bebouwen van verblijfsrecreatieterreinen. Het is daarbij ook mogelijk met bijvoorbeeld buurgemeenten gezamenlijk op te trekken (artikel 2.2 lid 2 Omgevingswet). Hoe concreter de omgevingsvisie is in doelstellingen en de wijze waarop de gemeente die doelstellingen wil bereiken, hoe eenvoudiger de omgevingsvisie in regels in het omgevingsplan kan worden omgezet. Twee opmerkingen ten slotte. Allereerst de

omgevingsvisie is beleid; er is sprake van zelfbinding. De inhoud van de omgevingsvisie levert als zodanig geen normen op waar burgers en bedrijven aan kunnen worden gehouden. Daar hangt – als tweede – mee samen dat de gemeenteraad bij het vaststellen van een omgevingsplan gemotiveerd kan afwijken van de inhoud van de omgevingsvisie.

Tussenconclusie omgevingsvisie

Wenst het gemeentebestuur recreatieterreinen te beperken in de bebouwingsmogelijkheden, dan is een beleidsmatige onderlegger in de omgevingsvisie aan te raden. Daarbij is het aanbevelenswaardig om af te stemmen met buurgemeenten.

5.2.2 Programma

Daarnaast biedt het instrument van het programma mogelijkheden. In het programma – evenals de omgevingsvisie een zelfbindend beleidsdocument – kan de omgevingsvisie of ander beleid worden uitgewerkt. Het is een instrument dat bedoeld is juist om knelpunten die ervaren worden in de fysieke leefomgeving op te lossen. Een programma zal doorgaans meer uitvoeringsgericht zijn en zal concrete maatregelen en afspraken bevatten.

Het programma – vast te stellen door het college van burgemeester en wethouders – biedt daarmee een instrument, ook eventueel in te zetten na afstemming met bestuursorganen van andere decentrale overheden (andere colleges van burgemeester en wethouders, het college van gedeputeerde staten) om uitvoeringsgericht een gewenste kwaliteit van de fysieke leefomgeving te bereiken.

Tussenconclusie programma

Ook het instrument van het programma – dat meer uitvoeringsgericht is dan de omgevingsvisie – kan worden ingezet om de bebouwingsmogelijkheden van recreatieterreinen in te kaderen. Ook dit instrument kan – en dat lijkt voor het kennelijk beleidsdoel ook aanbevelenswaardig – worden ingezet in gezamenlijkheid met andere bestuursorganen.

5.2.3 Omgevingsplan

Zoals eerder aangegeven is hét instrument om regels te stellen over de fysieke leefomgeving het omgevingsplan.

Het is uiteraard in een omgevingsplan slechts mogelijk regels te stellen die vallen binnen de reikwijdte van de omgevingsplan. Voor zover een ander motief aan de regeling ten grondslag ligt, denk bijvoorbeeld aan “bescherming openbare orde”, biedt een ander wettelijk kader wellicht de grondslag voor het stellen van regels. Zo zijn er gemeenten in Nederland die een exploitatievergunningplicht hebben opgenomen in hun plaatselijke verordening.

Voor zover de gemeenteraad regels wil stellen in het omgevingsplan, kunnen rijksregels – instructieregels en rechtstreeks werkende regels – beperkingen stellen. Onze analyse is dat, ten aanzien van de regulering van bebouwingsmogelijkheden op recreatieterreinen, geen instructieregels en rechtstreeks werkende regels zijn gesteld. Ook in de provinciale omgevingsverordening kunnen instructieregels en rechtstreeks werkende regels worden opgenomen. Ten aanzien van verblijfsrecreatie heeft de provincie Noord-Holland van die mogelijkheid gebruikge maakt.

In artikel 6.25 van de Omgevingsverordening is het navolgende opgenomen.

1. Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het werkingsgebied Landelijk gebied borgt het bij bestaande en nieuwe verblijfsrecreatie de geformuleerde ambities van de binnen een regio opgestelde afspraken voor verblijfsrecreatie.
2. Het omgevingsplan voorziet bij bestaande en nieuwe verblijfsrecreatie alleen in de mogelijkheid voor kort verblijf waarbij de verblijfsrecreant elders een hoofdverblijf heeft.
3. Het omgevingsplan stelt voor reeds bestaande bedrijfsmatig geëxploiteerde parken en alle nieuw te vestigen verblijfsrecreatie regels ter waarborging van een bedrijfsmatige exploitatie.

De hiervoor onder sub 1 genoemde ambities zijn vastgelegd in de Regionale Visie verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord. Regionale afstemming en toetsing van omgevingsplannen vindt plaats binnen de Regionale Adviescommissie.

In het omgevingsplan dient geborgd te worden dat enkel kort verblijf is toegestaan – gedefinieerd als maximaal 6 maanden waarbij de recreant elders een hoofdverblijf heeft – én dient te worden voorzien in een regel die maakt dat sprake is van een bedrijfsmatige exploitatie.

Bedrijfsmatige exploitatie is vervolgens gedefinieerd als “het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer of exploitatie, dat in de verblijfsrecreatieve functie daadwerkelijk sprake is van kort verblijf met als focus toeristische overnachtingsmogelijkheden”.

De instructieregels zullen derhalve de inhoud van het omgevingsplan bepalen. Het is aan gemeenteraden deze regels op te nemen in het omgevingsplan. Het biedt provinciebesturen de mogelijkheid te sturen op de inhoud van gemeentelijke omgevingsplannen. Het provinciebestuur heeft ook instrumenten om af te dwingen dat op gemeentelijk niveau de instructieregels in acht worden genomen. Overigens mochten gemeenteraden verdergaande regels op willen nemen – bijvoorbeeld om permanente bewoning tegen te gaan – dan is dat aan de gemeenteraad.

In het omgevingsplan heeft de gemeenteraad in beginsel mogelijkheden de bebouwingsmogelijkheden van recreatieterreinen te reguleren. In beginsel, omdat een belangrijke beperking die zich voor kan doen de overgangsrechtelijke bescherming is. Indien planologisch in het bestemmingsplan – nu tijdelijk omgevingsplan – bebouwing reeds is geplaatst of kan worden geplaatst, zal het beperkingen van die mogelijkheden niet eenvoudig zijn. Zeker niet in het geval de bebouwing reeds is gerealiseerd. Is dat echter niet het geval, dan kan het omgevingsplan voorzien in een verbod om (een bepaald type) bebouwing te plaatsen c.q. een verbod om een bepaalde omvang te overschrijden.

Voor zover het tijdelijk omgevingsplan de mogelijkheid biedt een beperkt aantal recreatie-objecten te plaatsen, kan dat beperkte aantal in de regels worden gehandhaafd. Door de maximale omvang te beperken en/of mogelijkheden voor bijgebouwen te beperken, kan de kans op permanente bewoning worden verkleind. In zijn algemeenheid - maar is gemeentelijke keuze - kan het voor de landschappelijke kwaliteit verstandig zijn om uitgaande van 'objecten' (en de omvang daarvan) te bepalen welke bebouwingspercentage op een terrein wenselijk wordt geacht.

Ten slotte, speelde onder het voorheen geldende regime dat de bouw van objecten voor recreatief nachtverblijf, mits voldaan werd aan de kenmerken en het bestemmingsplan de bouw toestond, zonder omgevingsvergunning voor de bouwactiviteit konden worden geplaatst. Dat is onder de Omgevingswet niet gewijzigd: het bouwen van een object voor recreatief nachtverblijf is een activiteit die direct uitgevoerd mag worden, waarbij wél moet worden voldaan aan de ruimtelijke regels van het tijdelijk deel van het omgevingsplan (artikel 7.2 Invoeringsbesluit Omgevingswet en bijlage 1 (bruidsschat).

Tussenconclusie omgevingsplan

Het omgevingsplan biedt de mogelijkheid om regels te stellen. Tegelijkertijd – de wetgever noemt dat wel de “regel-reflex” – kan ook worden nagedacht hoe op een andere wijze kan worden gereguleerd dan door stellen van regels.

Wanneer gekozen wordt voor regels, dienen uiteraard de regels van de provinciale omgevingsverordening bij het opstellen van het omgevingsplan in acht te worden genomen. De gemeenteraad heeft echter daarnaast en aanvullend de mogelijkheid om in het omgevingsplan de realisatie van objecten voor recreatief nachtverblijf te reguleren.

5.2.4 Te ruim geformuleerde bestemmingsplannen (omgevingsplan)

Zoals aangegeven komt het met regelmaat

voor dat in het verleden ruime planologische mogelijkheden zijn geboden om – bijvoorbeeld – vakantiehuizen te realiseren. Eerder is al aangegeven dat indien gebruik is gemaakt is van die mogelijkheid het doorgaans niet mogelijk zal zijn die mogelijkheid te beperken. Het rechtszekerheidsbeginsel en het vertrouwensbeginsel verzetten zich daartegen.

Het komt echter ook voor dat van die ruime planologische mogelijkheden in het verleden geen gebruik is gemaakt. In een dergelijk geval zijn er meer mogelijkheden om het – nu – tijdelijk omgevingsplan aan te passen en de niet ingevulde capaciteit (slapende planvoorraad) weer terug te nemen. Om niet met een verzoek om nadeelcompensatie – planschade in het normale spraakgebruik – geconfronteerd te worden, zou de ondernemer in kwestie gewezen kunnen worden op deze planologisch onbenutte ruimte waarbij hem een periode van één jaar, aangesloten wordt bij art. 15.6 Omgevingswet, de mogelijkheid wordt geboden die onbenutte mogelijkheden alsnog te benutten. Wordt binnen die periode geen (ontvankelijke) aanvraag ingediend om de tot dan toe onbenutte ruimte in te vullen dan kan de planologische mogelijkheid worden geschrapt en zal dat niet tot schadeplichtigheid van het gemeentebestuur hoeven te leiden. Een eventueel verzoek om nadeelcompensatie kan dan op grond van “passieve risicoaanvaarding” worden afgewezen. Let wel, in zijn algemeenheid is deze lijn denkbaar maar maatwerk is altijd gewenst.

5.2.5 Handhaving

Tot slot heeft de gemeente, zowel bij gevallen waarbij haar planologische medewerking niet is vereist, als bij gevallen waar haar planologische medewerking wel is vereist, altijd het instrument van handhaving, waarbij actief kan worden ingegrepen bij situaties die in strijd zijn met de publiekrechtelijke regels. Gemeenten doen er goed aan om bij het opstellen van omgevingsplannen de regels zodanig te formuleren, dat zij goed handhaafbaar zijn, niet alleen tegen degene die overtreedt, maar ook tegen degene die laat overtreden.

5.3 Privaatrechtelijke instrumenten

Wanneer een gemeente eigenaar is van de grond waarop een nieuwe recreatieve ontwikkeling is voorzien, kan zij in de koopovereenkomst en leveringsakte kwalitatieve verplichtingen en/of kettingbedingen opnemen, waarin voorwaarden en/of beperkingen worden verbonden aan het gebruik van de grond.

Tip:

Gemeenten kunnen, door middel van een actief grondbeleid, proberen om een privaatrechtelijke positie te verkrijgen. Gemeenten kunnen, wanneer een verblijfsrecreatieterrein in de verkoop komt, proberen dit verblijfsrecreatieterrein voor de markt uit aan te kopen. Lukt dit, dan kan de gemeente het verblijfsrecreatieterrein vervolgens aan een marktpartij doorverkopen of in erfpacht uitgeven zodat ze eigenaar van de grond blijft (zie 5.3.3), waarbij zij gebruik kan maken van haar privaatrechtelijke instrumenten. Op die manier kan een gemeente de invloed uitoefenen op ongewenste markteffecten.

5.3.1 Kwalitatieve verplichting

De kwalitatieve verplichting is geregeld in artikel 6:252 BW. Daarin is vastgelegd dat bij overeenkomst kan worden bedongen dat de verplichting van een partij om iets te dulden of niet te doen ten aanzien van een aan haar toebehorend registergoed, zal overgaan op degene die het goed onder bijzondere titel verkrijgt, en dat mede gebonden zullen zijn degene die van de rechthebbende een recht tot gebruik van het goed zullen verkrijgen. Denk daarbij aan een verbod op permanente bewoning (niet doen) of het dulden van bepaalde speelvoorzieningen. Een kwalitatieve verplichting heeft goederenrechtelijke werking (kleeft aan het registergoed) en gaat bij verkoop dus mee over op de nieuwe eigenaar. Een kwalitatieve verplichting kan niet worden afgekocht. Ingeval van faillissement door de grondeigenaar, blijft het kwalitatieve recht bestaan (artikel 35a Fw).

Het is niet mogelijk om door middel van een kwalitatieve verplichting een actieve handeling – “iets doen” – ten aanzien van een registergoed op te leggen. Denk daarbij aan de verplichting om lid te worden van een eigenaarsvereniging.

Hierna zullen, bij de afzonderlijke bespreking van de ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen, voorbeelden worden gegeven van onderwerpen die als kwalitatieve verplichting kunnen worden opgelegd.

5.3.2 Kettingbeding

Een kettingbeding is een privaatrechtelijke overeenkomst tussen partijen waarbij een verplichting is opgenomen ten aanzien van een registergoed, waarbij wordt bedongen dat de eigenaar bij vervreemding van het registergoed de verplichting moet doorleggen op de nieuwe eigenaar. Overtreding van de verplichting en het niet doorleggen van de verplichting worden gesanctioneerd met een forse boete.

Bij een kettingbeding kan iedere verplichting worden opgenomen, mits niet in strijd met de wet, openbare orde of de goede zeden. Een kettingbeding is dan ook niet beperkt tot een dulden of niet doen. Zo kan een verplichting om een recreatiewoning te verhuren via een door de ontwikkelaar aangewezen verhuurorganisatie als kettingbeding worden vormgegeven.

Het toepassingsbereik van een kettingbeding is dus groter dan het toepassingsbereik van een kwalitatieve verplichting. Een kwalitatieve verplichting is echter wel “sterker” dan een kettingbeding in geval van faillissement. Bij een executieverkoop zal een kwalitatieve verplichting worden doorgelegd. Dit geldt niet bij een kettingbeding. Ingeval van een executieverkoop zal het kettingbeding doorgaans niet worden doorgelegd.

Hierna zullen, bij de afzonderlijke bespreking van de ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen, voorbeelden worden gegeven van onderwerpen die als kettingbeding kunnen worden opgelegd.

5.3.3 Gronduitgifte door middel van erfpacht

Wanneer de gemeente zelf eigenaar is van de grond waarop een nieuwe recreatieve ontwikkeling beoogd is, zal de ontwikkelaar die de ontwikkeling wil realiseren het liefst de eigendom van de grond willen verkrijgen. In dat geval kunnen in de koopovereenkomst en leveringsakte de hiervoor besproken kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen worden opgenomen.

In plaats van verkoop van de grond, kunnen gemeenten er ook voor kiezen om de grond in erfpacht uit te geven. Dit is zelfs te adviseren. Gemeenten kunnen dan in de akte vesting erfpachtrecht uitwerken wat wel/niet op de in erfpacht uitgegeven grond is toegestaan. Gemeenten kunnen dan bijvoorbeeld beperkingen stellen aan bebouwing. Ook kunnen gemeenten grip houden op verdere verkaveling (ondererfpacht).

Nota bene

Wanneer de gemeente geen grondpositie heeft, zijn de hiervoor besproken privaatrechtelijke instrumenten niet beschikbaar.

5.4 Anterieure overeenkomst

In het stroomschema (zie Bijlage 2) is een centrale rol toebedeeld aan de anterieure overeenkomst. De anterieure overeenkomst

komt in beeld bij gevallen waarbij wijziging van een bestemmingsplan (tijdelijk omgevingsplan) vereist is.

Een anterieure overeenkomst heeft tot doel het vastleggen van afspraken tussen een gemeente en een particuliere partij over het ontwikkelen (bebouwen) van een bepaald perceel. Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin de ontwikkelaar zich verplicht tot het bijdragen in de kosten die door de gemeente gemaakt moeten worden om de grondexploitatie mogelijk te maken. Doel van de anterieure overeenkomst is dus gelegen in kostenverhaal.

Bij privaatrechtelijke overeenkomsten tussen gemeenten en ontwikkelaars geldt in beginsel het uitgangspunt van contractvrijheid. In een anterieure overeenkomst kunnen gemeenten dan ook afspraken maken met ontwikkelaars die betrekking hebben op andere onderwerpen dan kostenverhaal. Denk daarbij aan afspraken over type bouwwerken en aantallen. Dat is bij reguliere woningbouwprojecten ook zeer gebruikelijk. Gemeenten kunnen het instrument van de anterieure overeenkomst dan ook benutten om de negatieve effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen te reguleren. Denk daarbij aan regulering van uitponding.



6. BESPREKING ONGEWENSTE EFFECTEN BIJ OPKOOP VERBLIJFSRECREATIETERREINEN EN DOOR GEMEENTEN IN TE ZETTEN JURIDISCHE INSTRUMENTEN

In dit hoofdstuk zullen de ongewenste effecten die kunnen spelen bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen afzonderlijk worden besproken. Per ongewenst effect zal worden toegelicht welke juridische instrumenten gemeenten kunnen inzetten. Daarbij zal de volgorde van **hoofdstuk 4.1** worden aangehouden.

6.1 Het zijn vooral buitenlandse investeerders die verblijfsrecreatieterreinen opkopen

Eén van de vaak genoemde negatieve effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen is dat de kopende partij een buitenlandse investeringsmaatschappij is. Dit is niet altijd even goed zichtbaar. Zo komt het veel voor dat de kopende partij weliswaar een Nederlandse vennootschap is, maar dat de bestuurders en aandeelhouders achter deze vennootschap uit het buitenland komen.

Wanneer een gemeente niet zelf een grondpositie heeft, kan zij geen invloed uitoefenen op de partij van de koper. Het is in beginsel aan de eigenaar van het verblijfsrecreatieterrein om zelf te bepalen aan wie hij/zij het verblijfsrecreatieterrein wil verkopen. Gemeenten kunnen het eigendomsrecht niet beperken door de eigenaar te verplichten om het verblijfsrecreatieterrein aan een Nederlandse partij te verkopen. Kunnen gemeenten een voorrangspositie afdwingen bij voorgenomen verkoop van een verblijfsrecreatieterrein?

6.1.1 Vestigen voorkeursrecht

Het gemeentebestuur kan, indien zij wil voorkomen dat een verblijfsrecreatieterrein wordt verkocht aan een derde (al dan niet buitenlandse partij), een voorkeursrecht vestigen. Door het vestigen van een voorkeursrecht is de eigenaar

van het verblijfsrecreatieterrein niet verplicht om het aan de gemeente te verkopen. Wenst de eigenaar van het verblijfsrecreatieterrein tot vervreemding over te gaan, dan is de eigenaar wel verplicht om de gronden eerst aan de gemeente aan te bieden.

Waar de bevoegdheid tot het leggen van een voorkeursrecht voorheen was gebaseerd op de Wet voorkeursrecht gemeenten, is laatstgenoemde wet met de inwerkingtreding van de Omgevingswet ingetrokken.

De bevoegdheid een voorkeursrecht te leggen is nu opgenomen in artikel 9.1 e.v. Omgevingswet. In dat artikel is meteen ook een fikse beperking opgenomen: de toegedachte functie dient af te wijken van het huidige gebruik. Het leggen van een voorkeursrecht kan dus niet worden ingezet indien het de bedoeling is om de gronden te blijven gebruiken als recreatiegrond. Het voorkeursrecht kan wel worden ingezet bij wijziging van de functie/bestemming.

In dit verband is goed om op te merken dat op 14 november 2022 de motie Geurts (landelijke politiek) is aangenomen. In die motie wordt gevraagd om – samengevat – het instrument van het voorkeursrecht ook in te zetten om gemeenten een voorrangspositie te laten verkrijgen bij de opkoop van een verblijfsrecreatieterrein met behoud van de recreatieve bestemming.

De minister van BZK heeft bij brief d.d. 8 mei 2024 medegedeeld dat hij momenteel samen met gemeenten de mogelijkheid onderzoekt om het voorkeursrecht te verbreden naar gevallen waarbij geen sprake is van een functiewijziging. De uitslag van dit onderzoek wordt in het najaar van 2024 verwacht.

6.1.2 Gemeente is zelf eigenaar, Didam-arrest

Indien de gemeente zelf als eigenaar van de grond over gaat tot verkoop, dient zij bij de verkoop rekening te houden met de uitkomsten van het Didam-arrest. Daarin is door de Hoge Raad bepaald dat uit het gelijkheidsbeginsel voortvloeit dat een gemeente (overheidslichaam) dat het voornemen heeft een aan haar toebehorende onroerende zaak te verkopen, ruimte moet bieden aan (potentiële) gegadigden om mee te dingen naar deze onroerende zaak indien er meerdere gegadigden zijn voor de aankoop van de desbetreffende onroerende zaak of redelijkerwijs te verwachten is dat er meerdere gegadigden zullen zijn. In dat geval zal de gemeente (het overheidslichaam) met inachtneming van de haar toekomstige beleidsruimte criteria moeten opstellen aan de hand waarvan de koper wordt geselecteerd. Die criteria moeten objectief, toetsbaar en redelijk zijn.

De gemeente kan bij het formuleren van de selectiecriteria ook de “ongewenste effecten” bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen meenemen. De gemeente kan de door de Hoge Raad voorgeschreven selectieprocedure dan als het ware inzetten om de “ongewenste effecten” op voorhand zoveel als mogelijk te beperken, door deze onderdeel te maken van de selectie van de beste koper.

6.2 Verblijfsrecreatieterreinen worden opgekocht met crimineel geld

Het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Oost-Nederland heeft een vertrouwelijk rapport uitgebracht waaruit zou volgen dat criminelen geld witwassen via het aankopen van recreatiewoningen of zelfs volledige verblijfsrecreatieterreinen. Gemeenten zouden hier nauwelijks barrières tegen opwerpen. Wanneer een gemeente geen grondpositie

heeft, en dus niet als verkopende partij betrokken is bij de transactie, heeft de gemeente geen zicht op de herkomst van de koopsom. Toch vindt er ook in dat geval wel onderzoek plaats naar de herkomst van de gelden betrokken bij de transactie. Zo is de notaris betrokken bij de levering van een verblijfsrecreatieterrein op grond van de Wet ter voorkoming van witwassen en financiering van terrorisme, verplicht om onderzoek te doen naar de herkomst van de gelden.

6.2.1 Invoering exploitatievergunning

Het is gemeentebesturen toegestaan in hun APV een exploitatievergunningplicht op te nemen. In de APV is doorgaans een vergunningplicht opgenomen voor het exploiteren van een “openbare inrichting”. Door onder het begrip “openbare inrichting” ook expliciet recreatieterreinen te brengen, geldt de vergunningplicht ook voor het exploiteren van recreatieterreinen. Een dergelijke vergunning zou slechts kunnen worden verleend nadat de exploitant een Bibob-toets (Bibob staat voor Bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur) met succes heeft doorlopen.

6.2.2 BIBOB-toetsing

Naast het instrument van de exploitatievergunning waarbij in het beoordelingskader – verleen je wel of niet vergunning – aandacht kan bestaan voor een Bibob-toets, bestaan er ook vele andere toestemmingen waarbij een Bibob-toets kan worden ingezet. Met de Wet Bibob kunnen bestuursorganen de integriteit toetsen van partijen waar zij mee te maken hebben, om te voorkomen dat zij door de uitvoering van hun taken en bevoegdheden onbewust criminaliteit faciliteren.

Aanvragers van vergunningen (verwezen wordt naar artikel 5.31 Omgevingswet, denk aan bouwactiviteiten en een aantal milieubelastende activiteiten) en subsidies, maar ook bijvoorbeeld inschrijvers op aanbestedingen, kunnen op grond van deze wet worden onderzocht. Als er een gevaar bestaat op het investeren van fout verdiend geld of op het herhalen van strafbare feiten in de toekomst, kan een vergunning wor-

den geweigerd of ingetrokken. Bestuursorganen kunnen dit onderzoek alleen doen als zij zelf betrokken zijn, aangezien het dient tot bescherming van de eigen integriteit. Het is geen opsporingsmiddel. Vertaald naar de thematiek van overnames van verblijfsrecreatieterreinen: de overname zelf van een verblijfsrecreatieterrein is in de regel een financiële transactie tussen twee private partijen. De overheid is hier geen partij, dus hier biedt het Bibob-instrument geen mogelijkheden.

6.3 Traditionele campings verdwijnen om ruimte te maken voor luxe villa's

De vrees bestaat dat het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen zal leiden tot een beperking in de diversiteit van het recreatieve aanbod. Een (project)ontwikkelaar zal streven naar korte termijn winstmaximalisatie. Een (project)ontwikkelaar zal recreatieobjecten willen bouwen die het makkelijkste en tegen de hoogste prijs kunnen worden verkocht dan wel worden verhuurd. Ook zal een (project)ontwikkelaar geneigd zijn recreatieobjecten te willen bouwen die het gehele jaar kunnen worden geëxploiteerd. Traditionele campings zullen daardoor verdwijnen.

6.3.1 Gemeente is zelf eigenaar, privaatrechtelijke instrumenten

Indien de gemeente zelf als eigenaar (zie ook 5.3) van de grond overgaat tot verkoop, kan zij in de leveringsakte waarbij de grond wordt verkocht kwalitatieve verplichtingen en/of kettingbedingen opnemen.

6.3.1.1 Kwalitatieve verplichting

De gemeente kan in de koopovereenkomst en leveringsakte de volgende onderwerpen door middel van een kwalitatieve verplichting reguleren:

- Verbod aanbrengen (bepaalde) bouwwerken;
- Verbod verhuur of niet-recreatieve verhuur
- Verbod verhuur zonder tussenkomst voorgescreven verhuurbemiddelingsorganisatie;
- Verbod permanente bewoning;
- Beperkingen eigen gebruik recreatiewoning, zoals "maximaal 8 weken per jaar eigen gebruik van eigenaren", zoals het regionale

ontwikkelkader verblijfsrecreatie in NHN voorschrijft.

Op deze manier kan de bouw en exploitatie van recreatieobjecten worden beperkt of onaantrekkelijk worden gemaakt.

6.3.1.2 Kettingbeding

De hiervoor genoemde onderwerpen kunnen ook als kettingbeding (zie 5.3.2) worden opgenomen. Nu een kettingbeding niet is beperkt tot een "dulden" of "niet doen", maar in beginsel allerlei verplichtingen ten aanzien van een registergoed kan omvatten, kunnen veel meer zaken worden gereguleerd met een kettingbeding dan met een kwalitatieve verplichting. Zie ook de zaken die in het regionale ontwikkelkader staan opgenomen en die onderdeel zijn van kettingbedingen in NHN.

6.3.1.3 Uitgifte erfpacht

Wanneer de gemeente eigenaar is van de grond, doet zij er verstandig aan om in plaats van verkoop van de grond, te kiezen voor uitgifte van de grond in erfpacht. In de erfpachtake kan de gemeente vervolgens de bestemming van de in erfpacht uitgegeven grond nader vastleggen (5:89 lid 2 BW). De gemeente kan de bestemming van de in erfpacht gegeven zaak zodanig formuleren, dat het de erfpachter niet is toegestaan om (bepaalde) recreatieobjecten te bouwen of op een bepaalde wijze te gebruiken.

6.3.2 Gemeente is geen eigenaar, publiekrechtelijke instrumenten

Indien de gemeente zelf geen eigenaar is van de grond, kan zij via de publiekrechtelijke instrumenten die haar ten dienste staan, regels stellen ter voorkoming dat er recreatieobjecten worden gebouwd.

6.3.2.1 Omgevingsvisie

Met de komst van de Omgevingswet zijn alle gemeenten verplicht gemeentelijk beleid te formuleren hoe zij de "fysieke leefomgeving" in de gemeente willen beschermen en benutten. De omgevingsvisie is daarmee dus de beleidsmatige onderlegger van het vast te stellen omgevingsplan. In die omgevingsvisie is dan ook

verstandig een visie te ontwikkelen over verblijfsrecreatieterreinen binnen het gemeentelijk grondgebied. Ter inspiratie kan worden verwezen naar de omgevingsvisie die de gemeente Veere heeft vastgesteld

» veere.nl/omgevingsvisie-documenten

6.3.2.2 Omgevingsplan

In het bestemmingsplan kon de gemeenteraad het gebruik van gronden reguleren, zowel de bouw- als de overige gebruiksmogelijkheden. In dit kader van belang kon het bestemmingsplan regels bevatten die het niet toestonden objecten voor recreatief nachtverblijf te bouwen en op deze wijze een recreatieterrein alleen beschikbaar te houden voor bijvoorbeeld toeris-

tisch kamperen. Met de inwerkingtreding van de Omgevingswet is het “oude” bestemmingsplan onderdeel geworden van het tijdelijk omgevingsplan van de gemeente. Daarmee gelden materieel deze regels nu nog steeds. In een op te stellen omgevingsplan kan die regulering die nu geldt naar onze optiek ook weer worden opgenomen. Het is – samengevat – ook in het omgevingsplan mogelijk de plaatsing van stacaravans, zomerhuizen en wat dies meer zij te reguleren. Ook de eis van een bedrijfsmatige exploitatie kan weer worden opgenomen.



6.4 Er is een toename van uitpon- ding en daarmee versnippering van de eigendomsverhoudingen

Veel (project)ontwikkelaars willen na aankoop van een verblijfsrecreatieterrein en vaak na gemeentelijke medewerking aan wijziging van het omgevingsplan, het terrein opdelen in kavels en deze kavels vervolgens met nieuw gerealiseerde recreatieobjecten verkopen aan een (particuliere) belegger en gebruiker. Het verkavelen en verkopen van percelen grond wordt ook wel “uitpon-
ding” genoemd. Uitpon-
ding wordt door (project)ontwikkelaars vaak gebruikt als financie-
ringsmodel.

Het Expertisecentrum Overijssel vitale vakantie-
parken heeft in januari 2024 een Handreiking Re-
gulering uitpon-
ding vakantieparken uitgebracht, waarin nader wordt ingegaan op de problemen die kunnen ontstaan bij uitpon-
ding en hoe deze problemen kunnen worden voorkomen. Deze handreiking is te downloaden via de link:

» [expertisecentrumoverijssel.nl/wp-content/up-
loads/2024/02/240202-ECO-Handr-Uitpon-
ding-A4-V4-LR.pdf](https://expertisecentrumoverijssel.nl/wp-content/uploads/2024/02/240202-ECO-Handr-Uitpon-
ding-A4-V4-LR.pdf)

6.4.1 Gemeente is zelf eigenaar, privaatrech- telijke instrumenten

Indien de gemeente zelf als eigenaar van de grond over gaat tot verkoop, kan zij in de leveringsakte waarbij de grond wordt verkocht kwalitatieve verplichtingen en/of kettingbedin-
gen opnemen. De vraag is of uitpon-
ding op die manier kan worden beperkt.

6.4.1.1 Kwalitatieve verplichting

Een kwalitatieve verplichting kan niet worden gebruikt om een rechthebbende tot een registergoed te beperken in zijn bevoegdheid het registergoed te vervreemden of te bezwaren. Een vervreemdingsverbod (verbod tot uitpon-
ding) kan dus niet als kwalitatieve verplichting worden vormgegeven (artikel 6:265 lid 5 BW).

6.4.1.2 Kettingbeding

Een verbod op uitpon-
ding kan door de gemeen-
te wel als kettingbeding in de koopovereen-
komst en leveringsakte worden opgenomen.

6.4.1.3 Uitgifte erfpacht

Wanneer de gemeente de grond heeft uit-
gegeven in erfpacht, kan in de erfpachttakte
vervolgens het recht om het erfpachtrecht over
te dragen of toe te delen aan een ander worden
beperkt (5:91 lid 1 BW). Ook kan in de erfpachttak-
te het recht om de erfpacht te splitsen door over-
dracht of toedeling worden beperkt (5:91 lid 2
BW). Gemeenten kunnen, door inzetten van het
instrument van erfpacht, daarmee versnippering
voorkomen.

6.4.2 Gemeente is geen eigenaar, publiek- rechtelijke instrumenten

Indien de gemeente zelf geen eigenaar is van de
grond, staan de hiervoor genoemde civielrech-
telijke mogelijkheden haar niet ter beschikking.
De vraag komt op in hoeverre een gemeente,
op grond van het publiekrecht, uitpon-
ding kan voorkomen.

Het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord
heeft in januari 2020 de ‘Handleiding verbeterde
borging bedrijfsmatige exploitatie in de ver-
blijfsrecreatie’ uitgebracht, waarin nader wordt
ingegaan op het tegengaan van verdere uitpon-
ding via het publiekrecht. Deze handleiding is te
downloaden via de link:

» [actieagendavakantieparken.nl/sites/default/
files/2020-10/200331%20-%20Notitie%20
borging%20bedrijfsmatige%20exploitatie%20
Zypp%20Advocaten.pdf](https://actieagendavakantieparken.nl/sites/default/files/2020-10/200331%20-%20Notitie%20
borging%20bedrijfsmatige%20exploitatie%20
Zypp%20Advocaten.pdf)

6.4.2.1 Verbod uitpon- ding in omgevingsplan

De vraag of een verbod op uitpon-
ding in een bestemmingsplan (thans tijdelijk omgevings-
plan) kan worden opgenomen, is nog niet
expliciet in de rechtspraak aan de orde geweest.
Er zijn bestemmingsplannen in omloop waarin
een verbod op uitpon-
ding is opgenomen, echter deze bestemmingsplannen zijn niet op dit
onderdeel door de Afdeling bestuursrechtspraak
van de Raad van State getoetst. Het wachten is
op gemeentebesturen die – bij wijze van proef-
procedure – een verbod tot uitpon-
ding in een omgevingsplan opnemen, zodat de rechtmatig-
heid daarvan in rechte kan worden beoordeeld.

De juridische artikelen die over dit onderwerp zijn geschreven, geven aan dat een verbod op uitpounding niet in een bestemmingsplan (thans tijdelijk omgevingsplan) kan worden opgenomen, maar dat dit moet worden geregeld in een anterieure overeenkomst. Gedachte is dat met een verbod op uitpounding eigendom wordt gereguleerd en dat het bestemmingsplan/tijdelijk omgevingsplan daar niet de plaats voor is. In praktijk echter kunnen er voor de toekomstbestendigheid van een verblijfsrecreatieterrein negatieve effecten kleven aan uitpounding.

Wat wel in een bestemmingsplan (thans omgevingsplan) kan worden opgenomen is de eis van “bedrijfsmatige exploitatie”. De eis van bedrijfsmatige exploitatie is door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State als ruimtelijk relevant beoordeeld. Door het opnemen van de eis van bedrijfsmatige exploitatie kunnen gemeenten ervoor zorgen dat, ook in geval van uitpounding, er in ieder geval nog één rechtspersoon is die het beheer en de exploitatie (is iets anders dan verhuur) van het verblijfsrecreatieterrein op zich neemt. Voorbeelden van tekstblokken zijn te raadplegen via onderstaande link:

» actieagendavakantieparken.nl/sites/default/files/2020-10/200331%20-%20Notitie%20borging%20bedrijfsmatige%20exploitatie%20Zypp%20Advocaten.pdf

6.4.2.2 Verbod uitpounding in anterieure overeenkomst

Een anterieure overeenkomst heeft tot doel het vastleggen van afspraken tussen een gemeente en een particuliere partij over het ontwikkelen (bebouwen) van een bepaald perceel. Een anterieure overeenkomst is een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin de ontwikkelaar zich verplicht tot het betalen van een bijdrage in de kosten die door de gemeente gemaakt moeten worden om de grondexploitatie mogelijk te maken. Doel van de anterieure overeenkomst is dus gelegen in kostenverhaal.

Naast kostenverhaal kunnen in de anterieure overeenkomst ook andere afspraken worden

vastgelegd. Zo is het mogelijk om in een anterieure overeenkomst een verbod op uitpounding op te nemen. Voorbeelden van tekstblokken zijn te raadplegen via onderstaande link:

» actieagendavakantieparken.nl/sites/default/files/2020-10/200331%20-%20Notitie%20borging%20bedrijfsmatige%20exploitatie%20Zypp%20Advocaten.pdf

6.4.3 Roep op aanvullende instrumenten

In dit verband is goed om op te merken op 14 november 2022 de motie Geurts (landelijke politiek) is aangenomen. In die motie wordt verzocht om – samengevat – een vergunningstelsel te creëren waarmee gemeenten uitpounding van verblijfsrecreatieterreinen kunnen reguleren. De minister van BZK heeft bij brief van 8 mei 2024 medegedeeld dat een vergunningstelsel dat uitponden reguleert een ingrijpende beperking van het eigendomsrecht is waar bedachtzaam mee moet worden omgegaan. De minister heeft toegezegd te onderzoeken wat het meest effectieve middel is tegen ongewenste grondhandel en splitsing van landbouwgrond. Met de resultaten van dat onderzoek, die rond de zomer van 2024 worden verwacht, kan de minister beoordelen of een splitsingsverbod of vergunningstelsel denkbaar en uitvoerbaar is.

6.4.4 Gemeente is geen eigenaar, geen planologische medewerking vereist

Indien de gemeente geen eigenaar is van de grond en de (project)ontwikkelaar voor de beoogde ontwikkeling ook geen planologische medewerking nodig heeft – de ontwikkeling past binnen het vigerende bestemmingsplan (thans tijdelijk omgevingsplan) – dan heeft de gemeente geen mogelijkheden meer om uitpounding tegen te gaan. Evenwel blijkt vaak in de praktijk dat een marktpartij de gemeente toch – al is het maar om een kleine planologische aanpassing – nodig heeft. In dat geval is het belangrijk dat de gemeente uiterst alert is.

Wanneer de planologische medewerking niet vereist is, heeft de gemeente altijd het instrument van handhaving nog tot haar beschikking. Het is aan de gemeente om erop toe te zien dat

wordt voldaan aan de regels van het omgevingsplan en actief te handhaven in geval van overtreding. Denk daarbij aan handhaving op permanente bewoning en/of illegale bouwwerken.

6.5 Er ontstaat veel “eenheidsworst”, nu investeerders vooral objecten bouwen die het hoogste rendement opleveren, waardoor de diversiteit in het aanbod verdwijnt

De vrees bestaat dat het opkopen van verblijfsrecreatierterreinen zal leiden tot een beperking in de diversiteit van het recreatieve aanbod. Een (project)ontwikkelaar zal streven naar korte termijn winstmaximalisatie. Een (project)ontwikkelaar zal recreatieobjecten willen bouwen die het makkelijkst en tegen de hoogste prijs kunnen worden verkocht dan wel worden verhuurd. Ook zal een (project)ontwikkelaar geneigd zijn recreatieobjecten te willen bouwen die het gehele jaar kunnen worden geëxploiteerd.

6.5.1 Gemeente is zelf eigenaar, privaatrechtelijke instrumenten

Indien de gemeente zelf als eigenaar van de grond over gaat tot verkoop, kan zij in de leveringsakte waarbij de grond wordt verkocht kwalitatieve verplichtingen en/of kettingbedingen opnemen.

6.5.1.1 Kwalitatieve verplichting

De gemeente kan in de koopovereenkomst en leveringsakte de volgende onderwerpen door middel van een kwalitatieve verplichting reguleren:

- Verbod aanbrengen (bepaalde) bouwwerken op bepaalde delen van het terrein;
- Verbod bouwen meer dan x-aantal bouwwerken;
- Verbod op bouwen zonder aanboddifferentiatie (in de zin van: verschillende omvangen, verschillende aantallen slaapplekken per object, verschillende luxeniveaus, prijsniveaus en thema's); Dulden om bepaalde delen van het terrein beschikbaar te houden voor toeristische kampeermiddelen;
- Verbod verhuur;
- Verbod verhuur zonder tussenkomst voorgescreven verhuurbemiddelingsorganisatie;

- Verbod permanente bewoning;
- Beperkingen eigen gebruik recreatiewoning. Zo schrijft het regionale ontwikkelkader verblijfsrecreatie in NHN voor dat eigenaren maximaal 8 weken per jaar eigen gebruik mogen genieten.

Door te werken met maximale aantallen per type recreatieobject, kan een divers aanbod worden bereikt.

6.5.1.2 Kettingbeding

De hiervoor genoemde onderwerpen kunnen ook als kettingbeding worden opgenomen. Nu een kettingbeding niet is beperkt tot een “dulden” of “niet doen”, maar in beginsel allerlei verplichtingen ten aanzien van een registergoed kan omvatten, kunnen veel meer zaken worden gereguleerd.

6.5.1.3 Uitgifte erfpacht

Wanneer een gemeente de grond in erfpacht heeft uitgegeven, kan in de erfpachtaakte de bestemming van de in erfpacht uitgegeven grond nader worden uitgewerkt (5:89 lid 2 BW). De gemeente kan de bestemming van de in erfpacht gegeven zaak zodanig formuleren, dat de erfpachter een divers aanbod in recreatieobjecten moet realiseren.

6.5.2 Gemeente is geen eigenaar, publiekrechtelijke instrumenten

Indien de gemeente zelf geen eigenaar is van de grond, kan zij via de publiekrechtelijke instrumenten die haar ten dienste staan, regels stellen ter bevordering van een gevarieerd aanbod.

6.5.2.1 Programma

De bedoeling van een programma is een zelfbindend instrument te hebben voor het gemeentebestuur op basis waarvan tot uitvoering kan worden gekomen. De inhoud van het programma is echter in sterke mate afhankelijk van de strategische keuzes gemaakt in de omgevingsvisie. Bedoeling is de strategische keuzes die gemaakt zijn in de visie te operationaliseren. Zo kan bijvoorbeeld in de visie zijn opgenomen dat recreatie een drager is van de lokale economie en dat mogelijkheden bestaan voor uitbreiding

van recreatieparken. In het programma die enkel kan zien op verblijfsrecreatie, kan het waar en hoe worden beschreven.

6.5.2.2 Omgevingsvisie

In de omgevingsvisie wordt de beleidsmatige basis gelegd. Tezamen met de instructieregels zoals opgenomen in de provinciale omgevingsverordening vormt dit de belangrijkste input voor recreatiebeleid in het plan.

Het is daarbij verstandig definities goed vast te leggen. Voor een deel volgen deze uit de provinciale verordening, voor een ander belangrijk deel kunnen de geldende bestemmingsplannen (tijdelijke omgevingsplannen) voorzien in deze definities. Afhankelijk van het beleid van de omgevingsvisie kan bijvoorbeeld gekeken worden waar wel en waar geen verblijfsrecreatie is toegestaan en vervolgens in welke vorm. Het is aanbevelenswaardig om dit definiëren in regionaal verband gezamenlijk ter hand te nemen.



6.6 De verhuur van jaarplaatsen verdwijnt, waarbij de huurder van een jaarplaats moet vertrekken

Uit onderzoek is gebleken dat het aantal jaarplaatsen op recreatieparken met 4% is gedaald en het aantal seizoenplaatsen met 8% tussen 2002 en 2022. De verwachting is dat tot 2027 het aantal jaarplaatsen met 4,2% zal dalen. Welke instrumenten kan een gemeente inzetten om het verdwijnen van jaarplaatsen tegen te gaan?

6.6.1 Gemeente is zelf eigenaar, privaatrechtelijke instrumenten

Indien de gemeente zelf als eigenaar van de grond over gaat tot verkoop, kan zij in de leveringsakte waarbij de grond wordt verkocht kwalitatieve verplichtingen en/of kettingbedingen opnemen.

6.6.1.1 Kwalitatieve verplichting

De gemeente kan in de koopovereenkomst en leveringsakte de volgende onderwerpen middels een kwalitatieve verplichting reguleren:

- Verbod om bepaalde delen van het terrein anders te gebruiken dan voor de verhuur van jaarplaatsen;
- Dulden om bepaalde delen van het terrein beschikbaar te houden voor huurders van jaarplaatsen.
- Op deze manier kan de gemeente ervoor zorgen dat (een deel van) het terrein beschikbaar blijft voor de huurders van jaarplaatsen.

6.6.1.2 Kettingbeding

De hiervoor genoemde onderwerpen kunnen ook als kettingbeding worden opgenomen. Nu een kettingbeding niet is beperkt tot een “dulden” of “niet doen”, maar in beginsel allerlei verplichtingen ten aanzien van een registergoed kan omvatten, kunnen veel meer zaken worden gereguleerd.

6.6.1.3 Uitgifte erfpacht

Wanneer de gemeente eigenaar is van de grond, kan zij in plaats van verkoop van de grond ook kiezen voor uitgifte van de grond in erfpacht. In de erfpachtakte kan de gemeente vervolgens de bestemming van de in erfpacht uitgegeven grond nader vastleggen (5:89 lid 2 BW).

De gemeente kan de bestemming van de in erfpacht gegeven zaak zodanig formuleren, dat de erfpachter verplicht is om een deel van het terrein beschikbaar te houden voor de verhuur van jaarplaatsen.

6.6.2 Gemeente is geen eigenaar, geen publiekrechtelijke instrumenten

Indien de gemeente zelf geen eigenaar is van de grond, kan zij niet via publiekrechtelijke instrumenten afdwingen dat delen van de grond beschikbaar blijven voor de verhuur als jaarplaats. De wijze waarop een perceel grond wordt geëxploiteerd, is in beginsel aan de (project) ontwikkelaar of (in dit geval ook vaak) recreatieondernemer.

Of een perceel grond door een (project) ontwikkelaar of recreatieondernemer wordt gebruikt voor de plaatsing van een stacaravan die in eigen beheer wordt verhuurd, of door de (project)ontwikkelaar of recreatieondernemer als jaarplaats aan een recreant wordt verhuurd die daarop zelf een stacaravan mag plaatsen, maakt voor de gemeente vanuit het ruimtelijke perspectief geen verschil. Het gaat ruimtelijk gezien immers om dezelfde stacaravan. Alleen de exploitatie en het type gebruik van die stacaravan is anders.

6.7 De rechtspositie van een huurder van een jaarplaats is te zwak. Bij een gedwongen vertrek gaat de investering van de huurder van een jaarplaats verloren

In de politiek en media gaat veel aandacht naar de – zwakke – positie van een huurder van een jaarplaats. Bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen gaat de (project)ontwikkelaar vaak over tot het opzeggen van bestaande huurovereenkomsten van jaarplaatsen met als doel om het terrein leeg te krijgen, zodat het vervolgens op een andere wijze kan worden ingevuld en geëxploiteerd. Deze huurders van jaarplaatsen huren vaak al jarenlang een jaarplaats en voelen zich verbonden met “hun plekje”. De stacaravans zijn vaak zodanig uitgebouwd en verbouwd, dat deze feitelijk lastig te verplaatsen zijn. Indien verplaatsing al mogelijk is, gaat dat vaak gepaard

met kosten die hoger zijn dan de vergoeding die de (project)ontwikkelaar heeft aangeboden. Bovendien zijn er weinig vrije jaarplaatsen beschikbaar waar men naar kan uitwijken.

Gemeenten kunnen echter geen invloed uitoefenen op de rechtspositie van een huurder van een jaarplaats. Dit is aan de wetgever.

Om ambtenaren en bestuurders van gemeenten inzicht te verschaffen in de juridische positie van een huurder van een jaarplaats, wordt verwezen naar bijlage 3, waarin het juridisch kader is uitgewerkt.

6.8 Het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen en het omturnen naar luxe villaparken zal leiden tot hogere prijzen, waardoor een vakantie in Nederland voor veel mensen onbetaalbaar wordt

Negatief effect bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen dat vaak wordt genoemd, is dat vakantie in Nederland voor veel mensen onbetaalbaar wordt. Wanneer bestaande verblijfsrecreatieterreinen worden opgekocht om deze vervolgens te transformeren naar verblijfsrecreatieterreinen met luxe recreatiewoningen of chalets, verdwijnen er betaalbare vakantiemogelijkheden voor mensen met een kleine beurs.

6.8.1 Gemeente gaat niet over prijsvorming

Het is in beginsel aan de (project)ontwikkelaar om, binnen de – vaak door de ontwikkelaar op te rekken – ruimtelijke kaders van het bestemmingsplan (omgevingsplan), de exploitatie van het verblijfsrecreatieterrein in te richten. Het is ook aan de (project)ontwikkelaar om de prijzen vast te stellen waartegen recreatiewoningen worden verkocht. Het is vervolgens aan de exploitant en in geval van een afzonderlijke verhuurder, de verhuurder om de verhuurprijzen vast te stellen. Gemeenten kunnen niet rechtstreeks invloed uitoefenen op de prijsvorming.

6.8.2 Gemeentelijk kampeerbedrijf

In het buitenland – waaronder Frankrijk – zijn campings nog vaak in eigendom en beheer bij een gemeente. Dergelijke campings zijn vaak

goedkoper dan campings die worden beheerd en geëxploiteerd door een particuliere organisatie. Gemeentelijke campings komen in Nederland nauwelijks (meer) voor.

Het is – onder voorwaarden – voor gemeenten wel mogelijk om zelf een camping te exploiteren. Gemeenten zijn daarbij wel gebonden aan de Wet markt en overheid, waarin regels zijn opgenomen ter voorkoming van oneerlijke concurrentie door de overheid met marktpartijen. Zo moeten gemeenten minimaal de kostprijzen vragen voor een product of dienst. Alleen als een gemeente alle kosten doorberekent, kunnen lokale ondernemers eerlijk met hen concurreren. Een gemeente moet ook uitleggen hoe zij de kostprijs heeft berekend. Een gemeente kan dus niet onder de kostprijs kampeerplaatsen aanbieden, maar moet minimaal een kostendekkende prijs vragen.

6.8.3 Via ruimtelijke instrumenten sturen op prijsvorming

Een gemeente kan ook, bij het opstellen van een omgevingsvisie en omgevingsplan, sturen op een gevarieerd aanbod. Door te werken met verschillende definities verblijfsrecreatie, kan een gemeente gronden specifiek bestemmen als kampeerterrein voor tenten en toercaravans, waardoor deze vorm van betaalbare recreatie beschikbaar blijft. Vervolgens kan per kampeerterrein het toegestane type en hoeveelheid eenheden worden vastgelegd.

Bijvoorbeeld:

- **Verblijfsrecreatie 1:** gronden uitsluitend bestemd om te worden gebruikt ten behoeve van toeristische kampeerplaatsen;
- **Verblijfsrecreatie 2:** gronden uitsluitend bestemd om te worden gebruikt ten behoeve van campers;
- **Verblijfsrecreatie 3:** gronden uitsluitend bestemd om te worden gebruikt ten behoeve van chalets/ stacaravans en andere glamping accommodaties;
- **Verblijfsrecreatie 4:** gronden uitsluitend bestemd om te worden gebruikt ten behoeve van recreatiewoningen.

Zie voor een nadere toelichting van de type kampeermiddelen en -plaatsen de voorbeelddefinities van bijlage 4, waarbij inspiratie is opgedaan bij het ontwikkelkader van de gemeente Veere.

6.9 Toename stikstofuitstoot door (ver)nieuwbouw en toename verkeersbewegingen en intensiteit gebruik

In de politiek wordt ook gewezen op de toename van de uitstoot van stikstof, wanneer bestaande verblijfsrecreatieterreinen worden opgekocht met het doel om deze te transformeren naar luxe villaparken.

Wanneer een gemeentebestuur toestemming geeft – door een wijziging van het tijdelijk omgevingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning – kan de stikstofproblematiek opspelen. In het geval van het bieden van ontwikkelingsmogelijkheden voor recreatiebedrijven zal deze problematiek relatief vaak spelen omdat veel recreatiebedrijven in of in de directe nabijheid van zogenaamde Natura 2000-gebieden zijn gesitueerd én veel van die gebieden lijden onder een teveel stikstofdepositie.

Dat betekent kort en goed dat bij het geven van een toestemming – plan of vergunning – ook dient te worden onderzocht wat de gevolgen voor dat nabijgelegen Natura 2000-gebied zijn. Indien een aantasting van de natuurlijke kenmerken niet kan worden uitgesloten dient onderzocht te worden wat die gevolgen kunnen zijn. In dit verband is echter wel de referentiesituatie relevant. Kortgezegd, de gevolgen ten opzichte van wat? Bij plannen is doorgaans de referentiedatum de datum van de vaststelling van het nieuwe plan. De referentiesituatie is dan vaststellen welke stikstofemissie was toegestaan onder oude plan en welke emissie was feitelijk aanwezig enerzijds, afgezet tegen de stikstofemissie die het gevolg is van hetgeen mogelijk wordt gemaakt in nieuwe plan. Kortgezegd, als door de uitbreiding van een park er meer gasten naar verwachting zullen komen, moet de stikstofemissie die het aan- en afrijdend verkeer met zich brengt, in kaart worden gebracht. Voor projecten wordt gekeken naar moment van

aanwijzing van het Natura 2000-gebied. Hieruit volgt dat als er al een belasting is toegestaan, vergund is, de vergunde ruimte veelal kan worden benut. Eventueel ook voor andere activiteit.

Een praktijkvoorbeeld:

Indien een bestaand recreatieterrein jaarplaatsen – met stacaravans – vervangt door chalets, zal – aangenomen dat aantallen gelijk blijven (in verband met verkeersbewegingen) en de chalets gasloos zijn – er waarschijnlijk geen extra stikstofdepositie zijn voor de gebruiksfase maar enkel – tijdelijk - in de aanlegfase.

6.10 Conflictsituaties met natuurbeheer

Het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen met als doel om deze te transformeren en op andere wijze te exploiteren, kan ook op gespannen voet staan met de natuur. Veel verblijfsrecreatieterreinen liggen dichtbij of zelfs in een natuurgebied. Een intensivering van de bebouwing en het gebruik, kan op gespannen voet staan met het natuurbeheer.

6.10.1 Gebiedsbescherming

Verblijfsrecreatieterreinen zijn doorgaans in of direct bij natuurgebieden gelegen. Voor zover een verblijfsrecreatieterrein is gelegen in of nabij een Natura 2000-gebied, is in de voorgaande paragraaf besproken dat een toename van stikstofdeposities transformatie of uitbreiding in de weg kan staan.

Naast de Natura 2000-gebieden kent Nederland ook andere beschermde natuur waar rekening mee dient te worden gehouden. De voornaamste is de NNN, het Natuurnetwerk Nederland, dat wordt beschermd in de provinciale omgevingsverordening. Doorgaans worden aan de te beschermen gebieden “kernkwaliteiten” gekoppeld die in beginsel niet mogen worden aangetast. Bij het wijzigen van een omgevingsplan of het verlenen van een vergunning voor een buitenplanse activiteit, moet het gemeentebestuur rekening houden met de aanwezigheid van het NNN.

In beginsel zal de gemeente de initiatiefnemer vragen om de noodzakelijke onderzoeken aan te leveren. Voor zover sprake is van een (ambts-halve) wijziging van een bestemmingsplan, zijn deze kosten voor rekening van de gemeente.

Daarnaast kan de provinciale verordening andere beperkingen bevatten, denk aan stiltegebieden, weidevogel(kans)gebieden etc. Het “sjabloon” is daarbij steeds hetzelfde: indien sprake is van een ontwikkeling met mogelijk gevolgen voor die gebiedsaanduiding, dan zal bij een besluit gemotiveerd moeten worden waarom er wel of geen gevolgen zijn en hoe die evt. gevolgen toch kunnen worden toegestaan.

6.10.2 Soortenbescherming

Met het toestaan van een ontwikkeling, kunnen mogelijk ook verboden die dienen ter bescherming van aangewezen beschermde soorten worden overtreden. Daarbij kan gedacht worden aan het vernielen van een nest van een beschermde vogel of het verwijderen van een migratieroute voor beschermde vleermuizen. In dat geval dient een vergunning voor een flora- en fauna-activiteit te worden verkregen. Twee opmerkingen. Allereerst zijn de beschermde soorten overal beschermd; ook buiten natuurgebieden. Ten tweede is het aantal beschermde soorten beperkt en kan veelal, linksom of rechtsom, vergunning worden verkregen.

Indien er sprake is van mogelijke overtreding door de aangevraagde activiteit van een verbod dat geldt voor beschermde soorten (onduidelijkheid daarover betekent eenvoudigweg nader laten onderzoeken), dient de initiatiefnemer doorgaans vergunning aan te vragen voor de flora- en fauna-activiteit. Deze wetgeving is landelijk; het zijn rijksregels en de regels gelden dus overal in Nederland op dezelfde wijze.

6.11 Overige – niet reeds besproken – juridische instrumenten

Hiervoor zijn, per gesteld ongewenst effect bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen, de juridische instrumenten besproken die een gemeente zou kunnen inzetten ter voorkoming of regulering van het gestelde ongewenste effect.

In deze paragraaf zullen de juridische instrumenten worden besproken die hiervoor niet zijn besproken, nu zij niet direct zijn te koppelen aan een specifiek ongewenst effect.

6.11.1 Onteigening

Onteigenen is het ontnemen van grondeigendom in het algemeen belang voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld voor woningbouw, infrastructuur, dijkversterking, energietransitie of natuurontwikkeling. Het instrument onteigening wordt toegepast als aankoop niet of niet op tijd lukt. Voorwaarden zijn een algemeen belang, noodzaak en urgentie van de onteigening.

De onteigening was voorheen geregeld in de Onteigeningswet. Deze wet is grotendeels opgegaan in de Omgevingswet. Artikel 11.5 Omgevingswet schrijft voor dat een onteigeningsbeschikking alleen kan worden gegeven (a) in het belang van het ontwikkelen, gebruiken en beheren van de fysieke leefomgeving; (b) als onteigening noodzakelijk is en (c) onteigening urgent is.

Veelal zal de noodzaak om te onteigenen ontbreken; de eigenaar zal bijvoorbeeld een zelfrealisatie-verweer kunnen voeren. Het onteigeningsinstrument lijkt daarmee niet bruikbaar voor gemeenten ter voorkoming van de ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen.

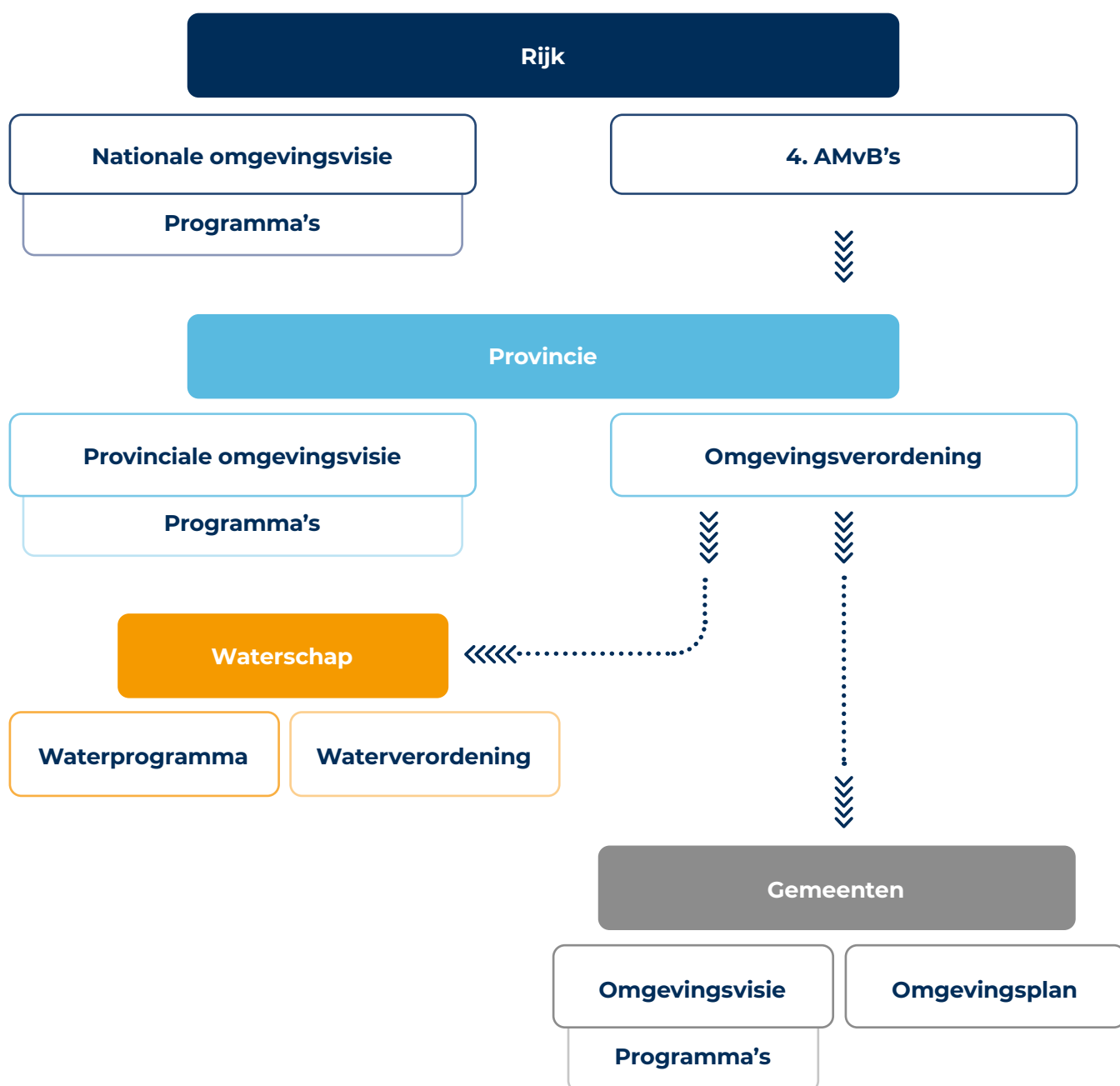
6.11.2 Parkeernormen

De regels over de fysieke leefomgeving op gemeentelijk niveau worden gesteld in het omgevingsplan. Ook regels over parkeren (en verkeer) keren dus terug in het omgevingsplan. Op dit moment zijn deze regels doorgaans gesteld in planregels van het (tijdelijk) omgevingsplan waarbij wordt verwezen naar gemeentelijke beleidsregels met parkeernormen. Uiteraard kan ook voor verblijfsrecreatieve voorzieningen een parkeernorm zijn opgenomen in het (tijdelijk) omgevingsplan.

7. TIPS VOOR GEMEENTEN BIJ OPSTELLEN OMGEVINGSVISIES EN OMGEVINGSPLANNEN

Publiekrechtelijk zijn er verschillende instrumenten om beleid en normen op te nemen. In eerste instantie is gewezen op de omgevingsvisie. In de omgevingsvisie worden geen normen opgenomen, maar het is wel de aangewezen plek om beleid dat betrekking heeft op de fysieke leefomgeving op te nemen.

Het idee van de wetgever is dat het beleid dat is geformuleerd wordt omgezet in normen in – bijvoorbeeld – de provinciale verordening en het gemeentelijk omgevingsplan. Voor de volledigheid, de gemeenteraad is niet gebonden aan de inhoud van de rijks – en provinciale omgevingsvisie; wel aan de instructieregels die zijn opgenomen in het Besluit kwaliteit leefomgeving en de omgevingsverordening.



7.1 Beleid

Onderwerpen die kunnen worden geregeld in de provinciale (of gemeentelijke) omgevingsvisie zijn, bijvoorbeeld, het aanwijzen van gebieden waar wel of geen verblijfsrecreatie wenselijk wordt geacht. Daarbij kan gewerkt worden met “zoek- of kansgebieden”. Ook kan door het toevoegen van een categorie kleine recreatieterreinen worden gestuurd op de “productdifferentiatie”, bijvoorbeeld bij kleine recreatieterreinen maximaal zoveel plaatsen/ objecten en type objecten. Op die manier kan in een omgevingsvisie worden gestuurd op een ideale mix van het recreatieve aanbod.

Ten slotte in dit verband, kan beleidsmatig het verbod op permanente bewoning op (uitbreidingen van) verblijfsrecreatieterreinen en de plicht tot centraal bedrijfsmatige exploitatie op (uitbreidingen van) verblijfsrecreatieterreinen worden vastgelegd. Ook kan worden opgenomen in de omgevingsvisies dat vermenging van reguliere verblijfsrecreatie met tijdelijke reguliere huisvesting ongewenst is, omdat dit ten koste gaat van het verblijfsrecreatieve product.

7.2 Van beleid naar normen

In de provinciale omgevingsverordening kunnen de volgende instructieregels worden opgenomen. Deze onderstaande voorbeelden zijn gebaseerd op de omgevingsverordening van de provincie Zeeland.

Artikel .. Verblijfsrecreatie in de (aangewezen gebieden)

1. In een omgevingsplan wordt een nieuw verblijfsrecreatieterrein of uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein alleen toegelaten in (...), waarvan de begrenzings is opgenomen in bijlage ..., bij deze verordening.
2. Het eerste lid is niet van toepassing, als: a. op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening de nieuwvestiging of uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein al is toegelaten in het omgevingsplan; en b. de afwijking van de regels van deze verordening niet wordt vergroot.

Artikel .. Verblijfsrecreatie buiten (aangewezen gebieden)

1. In een omgevingsplan wordt een nieuw verblijfsrecreatieterrein of uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein alleen toegelaten in bestaand stedelijk gebied.
2. Het eerste lid is niet van toepassing, als: a. op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening de nieuwvestiging of uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein al is toegelaten in het omgevingsplan; en b. de afwijking van de bepalingen van deze verordening niet wordt vergroot.

Artikel .. Verbod permanent wonen

1. In een omgevingsplan waarin wordt voorzien in de realisatie van een nieuw verblijfsrecreatieterrein of de uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein worden regels opgenomen ter voorkoming van permanente bewoning. Deze regels worden ook opgenomen in volgende wijzigingen van het omgevingsplan.
2. Het eerste lid is ook van toepassing op de wijziging van een omgevingsplan waarin al regels zijn opgenomen ter voorkoming van permanente bewoning.

Artikel .. Centraal bedrijfsmatige exploitatie

1. In een omgevingsplan waarin wordt voorzien in de realisatie van een nieuw verblijfsrecreatieterrein of de uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein worden regels opgenomen waarmee wordt verzekerd dat een standplaats die of bouwwerk dat wordt gebruikt voor recreatief nachtverblijf wordt verhuurd in de vorm van een centrale bedrijfsmatige exploitatie. Deze regels worden ook opgenomen in volgende wijzigingen van het omgevingsplan.
2. Het eerste lid is ook van toepassing op de wijziging van een omgevingsplan waarin al regels zijn opgenomen over een centraal bedrijfsmatige exploitatie.
3. Een omgevingsplan voor een nieuw verblijfsrecreatieterrein of de uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein bevat regels die duurzaam beheer en onderhoud van het terrein borgen.

Artikel .. Kleinschalig kamperen

1. Een omgevingsplan dat betrekking heeft op een kleinschalig kampeerterrein laat niet meer dan .. kampeermiddelen toe, waarvan ten hoogste ..% permanent met een maximum van ...
2. Het eerste lid geldt niet voor bouwwerken, voor het bouwen waarvan een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit is vereist.
3. In afwijking van het eerste lid mag de op het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening bestaande situatie, voor zover die niet in overeenstemming is met het eerste lid, worden gecontinueerd.

Naast de instructieregels uit de omgevingsverordening die in het omgevingsplan moeten worden opgenomen, kunnen – uiteraard – ook regels worden opgenomen in het omgevingsplan die het gemeentebestuur relevant acht. Dat begint – uiteraard – met een aantal goede definities. In bijlage 4 zijn een aantal modeldefinities genoemd waar gemeenten gebruik van kunnen maken.

Door vervolgens te werken met toedeling van de functie recreatie en een specifieke aanduiding toe te voegen – bijvoorbeeld “recreatiewoningen toegestaan” – kan het herstructureren van recreatieterreinen met enkel mobiele kampeer-

middelen naar verblijfsrecreatieterreinen met vaste bebouwing (chalets, vakantiewoningen) worden voorkomen.

Wat niet mogelijk is, is om op kampeerterreinen waar al recreatiewoningen met toestemming zijn geplaatst, te bewerkstelligen dat deze worden verwijderd. Wat evenmin mogelijk is om te voorkomen, is dat de eigendom van een recreatieterrein wordt overgedragen.

Ten slotte is in het voorgaande ook aandacht besteed aan de omgevingsvergunning. Een dergelijke vergunning kan uiteraard voorschriften bevatten. Met die voorschriften is het mogelijk verplichtingen ook te borgen. Daarbij moet wel rekening worden gehouden met de beoordelingsregels (art. 5.34 omgevingswet). Speciale aandacht ten slotte verdient de situatie dat afgeweken moet worden van het (tijdelijk) omgevingsplan en medewerking wordt verleend met een buitenplanse omgevingsvergunning (BOPA). In dat geval kunnen in een anterieure overeenkomst ook afspraken worden gemaakt over de voorwaarden waaronder het gemeentebestuur bereid is mee te werken aan het afwijken van het tijdelijk omgevingsplan. Ook aan een dergelijke vergunning kunnen voorschriften worden verbonden.





8. TOT SLOT

Hiervoor is beschreven welke juridische middelen gemeenten kunnen inzetten bij het voorkomen van de gestelde ongewenste effecten bij het opkopen en herstructureren van verblijfsrecreatieterreinen. Of, en zo ja in hoeverre, gemeenten gebruik maken van die juridische middelen, is ter beoordeling van de betreffende gemeente.

8.1 Welke belangen laat een gemeente prevaleren

Bij het tegengaan van de nadelige effecten van het opkopen en herstructureren van verblijfsrecreatieterreinen spelen meerdere belangen een rol, welke belangen mogelijk tegenstrijdig aan elkaar zijn. Het is aan de betreffende gemeente om al deze belangen te inventariseren, te wegen en daar vervolgens op aan te passen. Gedacht kan worden aan:

- Belang gemeente bij florerend recreatiebedrijf (economische impuls, toename toerisme, bijdrage aan retail-voorzieningen en cultureel aanbod in gemeente, gastvrijheidsambities);
- Belang gemeente bij kwalitatief hoogwaardig recreatiebedrijf (vitalisering, sanering verouderde recreatieparken);
- Natuurbelangen (recreatie passend of in strijd met natuur);
- Belangen huidige recreanten (huurders jaarplaatsen worden opgezegd);
- Recreatie voor iedereen: van betaalbaar tot exclusief;
- Stimuleren diversiteit recreatief aanbod;
- Belangen recreatieondernemer (streven naar maximaal verdienvermogen van duurzame exploitatie);
- Belangen omgeving (beperken overlast voor omwonenden);
- Voorkomen oneigenlijk gebruik (en in extreme gevallen sociale huisvestingsproblematiek en ondermijning).

In de media en het politieke debat wordt vooral de aandacht gevestigd op de belangen van de huurders van jaarplaatsen, die door de (project) ontwikkelaar worden opgezegd en moeten vertrekken. Het is juist dat huurders van jaarplaatsen bij wijziging van het eigendom en de exploitatie vaak (moeten) vertrekken. Dit is, voor die doelgroep, een nadelig effect van het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Daartegenover staan ook positieve effecten, zoals vernieuwing van de recreatieobjecten en voorzieningen, toename toerisme in de omgeving en het toekomstbestendig maken van verouderde verblijfsrecreatieterreinen.

8.2 Belang huurder jaarplaats versus belang recreatieondernemer

Naast de publieke belangen – economie, toerisme, natuur, openbare orde en veiligheid – gaat het vaak om tegenstrijdige privaatrechtelijke belangen. Enerzijds is er het belang van de huurder van de jaarplaats, die tot in lengte van jaren de jaarplaats wil blijven huren tegen betaalbare prijzen. Anderzijds is er het belang van de recreatieondernemer die streeft naar een zo optimaal mogelijke en duurzame exploitatie en daarmee rendement van zijn grond en onderneming.

Het is de vraag in hoeverre een gemeente, door gebruik te maken van haar publiekrechtelijke instrumenten, het belang van de ene dan wel de andere partij moet waarborgen. Is het aan de gemeente om te waken voor de privaatrechtelijke belangen van de huurder van een jaarplaats? Moet een gemeente alle recreatieve ontwikkelingen die een recreatieondernemer wil doorvoeren zomaar toestaan? Waar ligt de grens?

Onder het oude regime van de Wet ruimtelijke ordening dienden gemeenten bij het opstellen van bestemmingsplannen te voldoen aan de – vage – norm “de goede ruimtelijke ordening”.

Onder de nieuwe Omgevingswet is de norm van goede ruimtelijke ordening gewijzigd en vervangen door een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit. Gemeenten moeten ervoor zorgen dat de regels in het omgevingsplan leiden tot een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties”. Uiteindelijk moeten alle regels in het omgevingsplan gezamenlijk leiden tot een evenwichtige toedeling van functies aan locaties, waarbij rekening wordt gehouden met alle betrokken belangen. Vertaald naar verblijfsrecreatieterreinen in NHN betekent deze norm een gezonde diversiteit aan type verblijfsrecreatieaanbod op daarbij passende en geschikte locaties.

Colofon

Opdrachtgever

Provincie Noord Holland in samenwerking met de Taskforce Vitale Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord.

Auteurs

Eelco de Jong	(ZYPP advocaten)
Jeroen Kamphuis	(ZYPP advocaten)

Meelezers met de Handreiking juridische instrumenten gemeenten ter voorkoming van ongewenste effecten bij het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen

Merlijn Pietersma	(Programmamanager Taskforce Vitale Verblijfsrecreatie NHN)
Joris Pieter Neuteboom	(Provincie Noord-Holland)

Vormgeving

Druktemaker

BIJLAGEN

Bijlage 1: Schema ketenorganisaties uit onderzoek opkopen vakantieparken

Bijlage 2: Schematisch overzicht rechtspositie gemeente bij nieuwe recreatieve ontwikkelingen

Bijlage 3: Uitwerking rechtspositie huurder jaarplaats

Bijlage 4: Voorbeeld definities

Bijlage 5: Definities uit regionaal ontwikkelkader NHN

Bijlage 1:**Schema ketenorganisaties uit onderzoek opkopen vakantieparken**

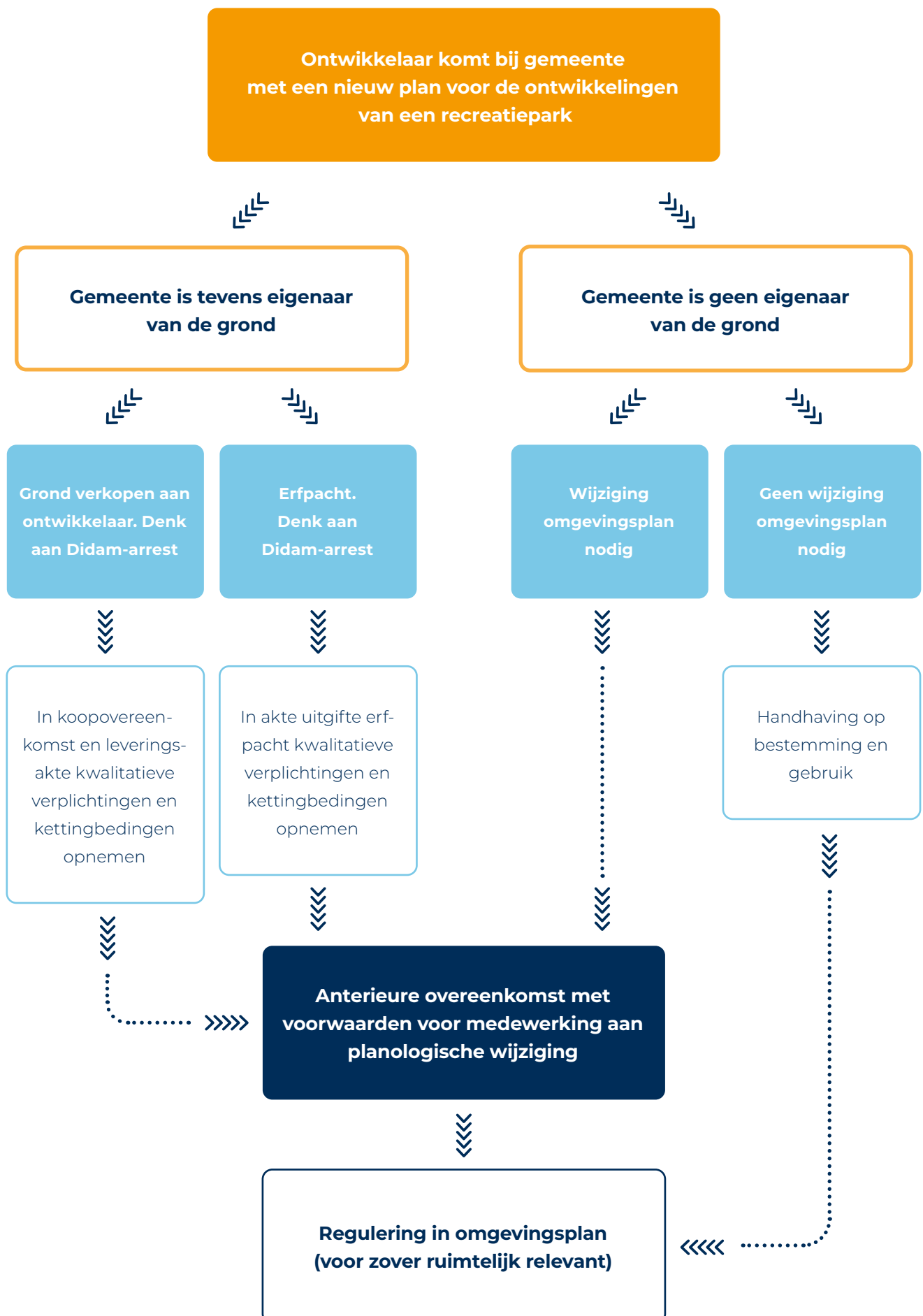
#	Naam keten	Bungalow- en villaparken	Chalet- en stacaravanparken	Campings	Gemengde vakantieparken	Totaal
1	Capfun	-	-	-	-15	15
2	Center Parcs	9	-	-	-	9
3	De Kennemer Duincampings	-	-	-	3	3
4	De Krim Vakanties	3	-	2	2	7
5	Dutchen	8	-	-	1	9
6	Eldorado Parken	-	-	-	7	7
7	Europarcs*	7	5	2	28	42
8	Green Resorts	1	1	-	1	3
9	Landal Greenparks	56	-	-	6	62
10	Libéma	1	-	-	2	3
11	Marvilla Parcs	-	-	-	2	2
12	Molecaten	-	2	-	15	17
13	Monda Vakantieparken	-	-	-	3	3
14	Oostappen	-	-	-	8	8
15	RCN	-	-	-	9	9
16	Rego Chaletparken	1	5	-	-	6
17	Roompot**	69	4	1	22	96
18	Siblu	-	-	-	3	3
19	Succes Holidayparcs	-	2	-	4	6
20	TopParken	2	4	-	6	12
21	Vacantievreugd	-	-	-	3	3
22	Vakantie bij Meeussen	3	-	-	-	3
23	Villa Verhuur Texel	5	-	-	-	5
24	Vrijrijk	2	-	-	-	2

Bron: NDV (maart 2022) en Van Leeuwen & Reusen (2021).

* Inclusief Droomparken. ** Inclusief Hoogenboom, LARGO en Quirios

Bijlage 2:

Schematisch overzicht rechtspositie gemeente bij nieuwe recreatieve ontwikkelingen



Bijlage 3:

Uitwerking rechtspositie huurder jaarplaats

Rechtspositie huurder onbebouwd onroerend goed

Een huurder van een jaarplaats huurt een perceel grond van de recreatieondernemer waarop hij/zij zelf een stacaravan of ander kampeermiddel mag plaatsen. Het object van de huurovereenkomst is dus het perceel grond en niet het daarop gelegen kampeermiddel.

Een huurder van onbebouwd onroerend goed (perceel grond) geniet geen wettelijke huur(prijs) bescherming. Anders dan het geval is bij huur van woonruimte of winkelruimte, kent de wet geen opzeggingsgronden waarop een verhuurder van onbebouwd onroerend goed een beroep moet kunnen doen alvorens tot opzegging kan worden overgegaan. Op grond van de wet is het voor een verhuurder dus relatief “eenvoudig” om een huurovereenkomst met betrekking tot onbebouwd onroerend goed op te zeggen.

In de wet is enkel geregeld dat een huurovereenkomst die voor bepaalde tijd is aangegaan van rechtswege eindigt door verloop van de overeengekomen termijn, zonder dat opzegging is vereist. Een huurovereenkomst die voor onbepaalde tijd is aangegaan of voor onbepaalde tijd is verlengd, eindigt door opzegging, waarbij de opzegging dient te geschieden tegen een voor huurbetaling overeengekomen dag op een termijn van tenminste een maand. Meer is er niet in de wet geregeld als het gaat om huur van onbebouwd onroerend goed.

RECRON-voorwaarden voor vaste plaatsen

Hiervoor is toegelicht dat een huurder van onbebouwd onroerend goed (een jaarplaats) op grond van de wet weinig tot geen bescherming geniet. Het staat partijen, in het kader van contractsvrijheid, echter vrij om zelf nadere regels en/of voorwaarden te stellen bij het aangaan van de huurovereenkomst voor een jaarplaats.

HISWA-RECRON, de brancheorganisatie van en voor recreatieondernemers, heeft in overleg met de Consumentenbond en de ANWB, in het

kader van de Coördinatiegroep Zelfregulerings-overleg van de Sociaal-Economische Raad, een set voorwaarden opgesteld. Deze voorwaarden zijn in de praktijk bekend onder de naam “RECRON-voorwaarden”.

In totaal zijn er 5 verschillende sets voorwaarden opgesteld, te weten voor vaste plaatsen, voor seizoenplaatsen, voor toeristische plaatsen, voor vakantieverblijven en voor groepsaccommodaties. In het kader van deze handreiking zal nader worden stilgestaan bij de RECRON-voorwaarden voor vaste plaatsen, nu dit de voorwaarden zijn die van toepassing zijn bij de verhuur van jaarplaatsen.

Het is goed om te beseffen dat de RECRON-voorwaarden voor vaste plaatsen niet bij alle gevallen van verhuur van jaarplaatsen van toepassing zijn. Recreatieondernemers die lid zijn van HISWA-RECRON, zijn verplicht om bij het aangaan van huurovereenkomsten de RECRON-voorwaarden te hanteren. Deze verplichting geldt echter niet bij recreatieondernemers die geen lid zijn van HISWA-RECRON.

Op het voorblad van de RECRON-voorwaarden voor vaste plaatsen is onder het kopje “wat de recreant zeker moet weten” benadrukt dat een vaste plaats (jaarplaats) een onbebouwd deel van het terrein is, dat uitsluitend mag worden gebruikt voor recreatieve doeleinden en voor de plaatsing van een kampeermiddel (stacaravan, chalet, zomerhuisje). Benadrukt is dat de jaarplaats en het kampeermiddel geen woonruimte zijn in de zin van de wet en dat er dus geen wettelijke huurbescherming geldt. Tevens wordt benadrukt dat het contract (de huurovereenkomst) tijdelijk is. Huurder dient hier rekening mee te houden. Een beëindiging van de huurovereenkomst heeft consequenties voor de huurder en het kampeermiddel. Na beëindiging van de huurovereenkomst mag de huurder niet langer gebruik maken van de plaats en dient hij/zij het kampeermiddel te verwijderen. De RECRON-voorwaarden informeren de

huurder van een jaarplaats dus op voorhand over de rechtspositie.

De RECRON-voorwaarden gaan ervan uit dat een huurovereenkomst tussen een recreatie-ondernemer en een recreant/huurder voor een jaarplaats wordt gesloten voor de resterende duur van een overeenkomstjaar en het daaropvolgende jaar. De huurovereenkomst wordt na afloop daarvan telkens automatisch voor één overeenkomstjaar verlengd onder de dan geldende voorwaarden.

In de RECRON-voorwaarden is vastgelegd dat een recreant/huurder de huurovereenkomst uiterlijk twee maanden voor afloop van het lopende overeenkomstjaar kan opzeggen. De recreant/huurder dient in dat geval de gehuurde jaarplaats leeg en ontruimd op te leveren, zonder dat aanspraak kan worden gemaakt op een vergoeding.

De RECRON-voorwaarden kennen ook een regeling voor het geval dat de recreatieondernemer de huurovereenkomst met de recreant/huurder wil opzeggen. Zo bevatten de RECRON-voorwaarden – in aanvulling op het beperkte wettelijke regime – een aantal opzeggingsgronden waar de recreatieondernemer een beroep op moet doen om de huurovereenkomst te kunnen opzeggen. Bij de meeste opzeggingsgronden geldt dat de recreatieondernemer eerst een schriftelijke waarschuwing moet hebben verzonden, voordat tot opzegging kan worden overgegaan. Indien de recreatieondernemer tot opzegging over gaat, heeft de recreant/huurder het recht om die opzegging voor te leggen aan de Geschillencommissie recreatie. De recreatieondernemer moet de recreant/huurder ook nadrukkelijk op deze mogelijkheid wijzen. Indien de recreant/huurder de opzegging niet wenst voor te leggen aan de Geschillencommissie recreatie, staat het zowel de recreatieondernemer als de recreant vrij om de huuropzegging voor te leggen aan de kantonrechter.

In de RECRON-voorwaarden is vastgelegd dat een recreatieondernemer die een herstructureringsplan voor (een deel van) het terrein tot

uitvoering gaat brengen waarvoor de plaats van de recreant/huurder, waarop een verplaatsbaar of niet meer verplaatsbaar kampeermiddel (stacaravan) is geplaatst, nodig is, de huurovereenkomst schriftelijk kan beëindigen. Om tot opzegging te kunnen overgaan, moet de recreatieondernemer een concreet en uitvoerbaar plan hebben, in die zin dat een eventueel benodigde vergunning, wijziging of ontheffing van het bestemmingsplan (omgevingsplan) is verleend, dan wel op redelijke termijn te verwachten is. De recreatieondernemer dient bij opzegging op grond van herstructurering een opzegtermijn van één jaar in acht te nemen voor afloop van het lopende overeenkomstjaar.

Ingeval van herstructurering, is de recreatieondernemer verplicht om de recreant/huurder zo mogelijk een plaats (minimaal gelijkwaardig) op het terrein aan te bieden, tenzij het kampeermiddel (stacaravan) gelet op de leeftijd en/of de staat niet meer op het terrein past. In de meeste gevallen van herstructurering wordt het terrein volledig anders ingedeeld en wijzigt ook de exploitatie van verhuur van jaarplaatsen naar verhuur van objecten in eigen beheer, of vaker nog naar uitgeponde kavels en opstallen.

In de gevallen waarbij geen vervangende plaats kan worden aangeboden, moet de recreant/huurder de gehuurde jaarplaats ontruimen, waarbij de recreant/huurder het recht heeft op een tegemoetkoming in de verplaatsingskosten. Indien het kampeermiddel (stacaravan) van de recreant feitelijk niet meer verplaatsbaar is, heeft de recreant/huurder recht op een tegemoetkoming in de verwijderingskosten. Deze kosten zijn in de RECRON-voorwaarden gefixeerd op een vast, jaarlijks te indexerende bedrag. Daarnaast heeft de recreant/huurder, indien hij/zij de gehuurde jaarplaats voor het einde van de overeenkomst ontruimt, voor de resterende periode recht op restitutie van het reeds betaalde jaargeld. De laatste zes maanden van de opzegtermijn kan de huurder/recreant gratis gebruikmaken van de jaarplaats.

In de recreatiepraktijk wordt er met enige regelmaat geprocedeerd over huuropzeggingen die

hebben plaatsgevonden onder het regime van de RECRON-voorwaarden voor vaste plaatsen. Daarbij gaat het vooral om de vraag of de recreatieondernemer, ten tijde van de opzegging, beschikte over een concreet en uitvoerbaar herstructureringsplan. Ook de vraag hoe om te gaan met de waardering van de “schade” van huurders/recreanten met niet verplaatsbare kampeermiddelen (steen voor steen, plank voor plank ter plaatse opgebouwd), komt met enige regelmaat in de rechtspraak aan de orde.

Rechtspraak opzegging duurovereenkomsten voor onbepaalde tijd

Wanneer een recreatieondernemer niet is aangesloten bij HISWA-RECRON en zelf ook geen nadere voorwaarden heeft opgesteld waaronder de huurovereenkomst met betrekking tot de jaarplaats is aangegaan, geldt enkel het (beperkte) wettelijke regime. Uitgangspunt daarbij is dat een huurovereenkomst met betrekking tot een jaarplaats (onbebouwd onroerend goed) opzegbaar is, zonder dat de wet daarvoor een specifieke opzeggingsregeling kent en zonder dat de wet een specifieke vergoedingsregeling kent.

In het kader van deze handreiking is van belang om stil te staan bij de arresten van de Hoge Raad die gaan over de opzegging van duurovereenkomsten.

De Hoge Raad heeft in een aantal arresten die gaan over de opzegbaarheid van duurovereenkomsten, het volgende geoordeeld.

Indien wet en overeenkomst niet voorzien in een regeling van de opzegging van een duurovereenkomst die voor onbepaalde tijd is aangegaan, geldt dat de overeenkomst in beginsel opzegbaar is. Op grond van artikel 6:248 lid 1 BW kunnen de eisen van redelijkheid en billijkheid in verband met de aard en inhoud van de overeenkomst en de omstandigheden van het geval meebrengen dat opzegging slechts mogelijk is indien daarvoor een voldoende zwaarwegende grond bestaat, dat een bepaalde opzegtermijn in acht moet worden genomen of dat de opzegging gepaard moet gaan met het aanbod

tot betaling van een (schade)vergoeding. Het voorgaande neemt niet weg dat het mogelijk is dat een voor onbepaalde tijd gesloten duurovereenkomst naar de bedoeling van partijen niet-opzegbaar is. De wederpartij van degene die zich op de niet-opzegbaarheid beroept, kan daartegen, onder omstandigheden een beroep doen op artikel 6:248 lid 2 BW.

Ook als de wet of een duurovereenkomst voorziet in een regeling van opzegging, kunnen, indien de wet en hetgeen tussen partijen is overeengekomen daarvoor ruimte laten, de eisen van redelijkheid en billijkheid in verband met de aard en de inhoud van de overeenkomst en de omstandigheden van het geval op grond van artikel 6:248 lid 1 BW meebrengen dat aan de opzegging nadere eisen gesteld worden. Een beroep op een uit de wet of een overeenkomst voortvloeiende bevoegdheid om de overeenkomst op te zeggen kan op grond van artikel 6:248 lid 2 BW onder omstandigheden naar maatstaven van redelijkheid en billijkheid onaanvaardbaar zijn.

De hiervoor genoemde arresten van de Hoge Raad hadden de betrekking op de opzegging van duurovereenkomsten. De arresten hadden niet direct betrekking op de recreatiepraktijk. Echter, in gevallen waarbij een huurovereenkomst van een jaarplaats (onbebouwd onroerend goed) wordt opgezegd waarop enkel het beperkte wettelijke regime van toepassing is en niet de RECRON-voorwaarden van toepassing zijn, wordt met enige regelmaat door de opgezegde huurders/recreanten naar de door de Hoge Raad geformuleerde normen gewezen. Door de huurder/recreant wordt gesteld dat de recreatieondernemer niet tot opzegging kon overgaan, omdat een zwaarwegende grond voor opzegging zou ontbreken of omdat geen aanbod tot betaling van een (schade)vergoeding is gedaan. De rechtspraak is op dit punt in ontwikkeling.

Kamervragen voor meer wettelijke bescherming huurders van jaarplaatsen

De landelijke SP-fractie heeft in de Tweede

Kamer, bij monde van mevrouw Beckerman, meerdere keren aandacht gevraagd voor de rechtspositie van huurders van jaarplaatsen. Zo heeft mevrouw Beckerman op 27 juli 2021 vragen gesteld aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. Daarbij is onder meer de vraag gesteld of de minister herkent dat de huurbescherming van huurders op verblijfsrecreatieterreinen zwak is, en zo ja, wat de minister daaraan wil doen.

De minister antwoordde op 15 september 2021 schriftelijk. De minister lichtte toe dat wanneer het object van de huurovereenkomst een stuk grond is, er geen sprake is van huur(prijs)bescherming die de wet toekent in het geval van woonruimte. De minister vindt dit ook niet wenselijk, alleen al omdat het gaat om recreatieve huur en geen bewoning. De minister is niet voornemens om de huur(prijs)bescherming in dergelijk gevallen van toepassing te laten zijn. Huurders op recreatieparken worden beschermd op grond van het algemene contractenrecht.

Mevrouw Beckerman en de heer Van Nispen stelden op 8 augustus 2022 schriftelijke vragen aan de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de minister van Economische

Zaken en Klimaat over de uitkomsten van het onderzoek naar het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen. In meerdere vragen wordt aandacht gevraagd voor de rechtspositie van huurders van onbebouwd onroerend goed, waarbij wordt gepleit voor meer wettelijke bescherming.

De minister antwoordde op 15 november 2022 schriftelijk dat de oplossing voor de problemen die huurders nu ervaren ten aanzien van het opkopen van verblijfsrecreatieterreinen en de vaak daaropvolgende herstructurering, met als gevolg het opzeggen van de huurovereenkomst, niet moet worden gezocht in het onderbrengen van hun rechten in het huurrecht. De minister zet in op overleg met de sector en het stimuleren van de toepassing van de RECRON-voorwaarden met als doel een goede balans tussen de positie van de huurder en de verhuurder. De minister wijst er ook op dat uit jurisprudentie blijkt dat het niet zo is dat een huurder die heeft gecontracteerd zonder RECRON-voorwaarden geen bescherming heeft.

Uit de antwoorden op de gestelde vragen blijkt dat de regering niet voornemens is om de rechtspositie van huurders van onbebouwd onroerend goed (jaarplaatsen) meer wettelijke bescherming te bieden.



Samenvattend

Een huurder van onbebouwd onroerend goed, waaronder ook een jaarplaats voor een kampeermiddel valt, geniet op grond van de wet geen bijzondere vorm van huur(prijs) bescherming. Een dergelijke huurovereenkomst kan relatief eenvoudig worden opgezegd, waarbij de verhuurder niet is gebonden aan wettelijke opzeggingsgronden of een wettelijke vergoedingsregeling.

In de recreatiepraktijk wordt veelvuldig gebruik gemaakt van de RECRON-voorwaarden voor vaste plaatsen. Deze voorwaarden geven een huurder van een jaarplaats meer duidelijkheid en bescherming dan het beperkte wettelijke regime. Zo bevatten de RECRON-voorwaarden wel opzeggingsgronden waarop de verhuurder een beroep moet kunnen doen, voordat tot opzegging kan worden overgegaan. Ook bevatten de RECRON-voorwaarden een vergoedingsregeling bij opzegging op grond van herstructurering. De RECRON-voorwaarden zijn echter niet op alle verblijfsrecreatieterreinen van toepassing.

De laatste jaren is er veel rechtspraak over het opzeggen van duurovereenkomsten voor onbepaalde tijd. De Hoge Raad heeft in die rechtspraak bepaald dat duurovereenkomsten voor onbepaalde tijd in beginsel opzegbaar zijn. De maatstaven van redelijkheid en billijkheid kunnen, indien de wet en de overeenkomst daar ruimte voor laten, met zich brengen dat er een zwaarwegende grond moet zijn voor opzegging, er een redelijke opzegtermijn in acht moet worden genomen en de opzegging gepaard moet gaan met een aanbod tot betaling van een (schade)vergoeding.

De verantwoordelijke ministers hebben, in reactie op Kamervragen in de landelijke politiek, aangegeven dat zij geen aanleiding zien om de huurder van een jaarplaats meer huurbescherming te bieden. Een huurder van een jaarplaats zou, ook in het huidige systeem – algemeen contractenrecht – voldoende bescherming hebben. De ministers pleiten voor een bredere toepassing van de RECRON-voorwaarden en betere informatievoorziening aan de huurders bij het aangaan van huurovereenkomsten.



Bijlage 4:

Voorbeeld definities

Voorbeeld definities type kampeermiddelen en plaatsen

Toeristische kampeerplaatsen: grasplaatsen ten behoeve van de plaatsing van een (eigen meegebracht) mobiel kampeermiddel. Tot deze categorie behoren ook seizoensplaatsen (kampeerplaatsen die per seizoen verhuurd worden en waarop men dan een eigen kampeermiddel plaatst).

Jaarplaatsen: Kampeerplaatsen waarop de huurder een stacaravan of chalet voor eigen gebruik plaatst. De jaarplaats wordt per jaar verhuurd.

Camperplaatsen: Camperplaatsen zijn speciaal ingerichte kampeerplaatsen voor kampeerauto's / campers. Vaak zijn dit (deels) verharde plaatsen.

Chalets/ stacaravans: Alle soorten verblijfseenheden op de grond die verplaatsbaar zijn, inclusief eigen sanitair en keuken. Het onderscheidt hen van vakantiewoningen, doordat zij in hun geheel verplaatsbaar zijn.

Tenthuisjes (glamping): Alle accommodaties met een tentdoek, denk aan bungalowtenten (verhuur),safari tenten, tentvilla's, tipi's, yurts e.d. Deze accommodaties beschikken veelal over eigen kookgelegenheid, maar niet altijd over eigen sanitair.

Trekkershutten: Een trekkershut is een gebouw met een eenvoudige constructie (zonder sanitaire voorziening) en een beperkte omvang ten behoeve van een kortstondig recreatief nachtverblijf voor passanten.

Modeldefinities

Centrale bedrijfsmatige exploitatie: het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer of exploitatie, dat in de verblijfsrecreatieve functie daadwerkelijk sprake is van kort verblijf met als focus toeristische overnachtingsmogelijkheden. Let wel: de persoon of de herkomst van de exploitant is irrelevant. Het is, met andere woorden, niet mogelijk om – bijvoorbeeld – te voorkomen dat een recreatiepark geëxploiteerd wordt door een van oorsprong niet-Nederlandse partij.

Hoofdverblijf: het adres waarop iemand ingeschreven staat in de Wet gemeentelijke basisregistratie personen en/of de centrale levensplaats van een persoon, waar zich naar omstandigheden het middelpunt van zijn persoonlijke belangen bevinden.

(mobiel) Kampeermiddel: een tent, tentwagen, kampeerauto, caravan of stacaravan of enig ander onderkomen of enig ander voertuig of gewezen voertuig of gedeelte daarvan, voor zover het onderkomen of voertuig geheel of ten dele blijvend is bestemd of opgericht, of wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf en waarvan de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben. ten dele blijvend is bestemd of opgericht, of wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf en waarvan de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben.

Kampeerseizoen: de jaarlijkse periode die loopt van 1 maart tot en met 15 november.

Kleinschalig kampeerterrein: kampeerterrein dat in gebruik is als neventak bij een agrarisch of ander bedrijf of behorend bij een woning.

Niet-permanente standplaats: een standplaats die uitsluitend gedurende het kampeerseizoen als standplaats in gebruik mag zijn en waarop uitsluitend gedurende dat kampeerseizoen mobiele kampeermiddelen mogen worden geplaatst.

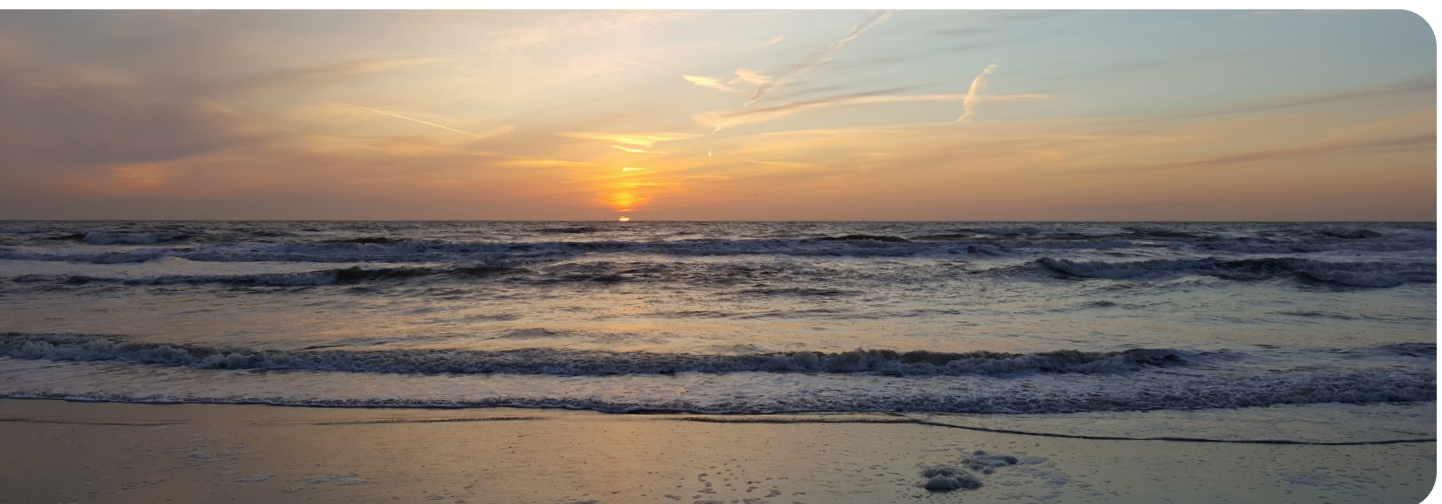
Permanente standplaats: een standplaats waarop jaarrond één plaatsgebonden kampeermiddel aanwezig mag zijn, die alleen tijdens het kampeerseizoen mag worden gebruikt.

Plaatsgebonden kampeermiddel: een eenvoudig verplaatsbaar kampeermiddel, bestaande uit een lichte constructie en uit lichte materialen, dat jaarrond op een kampeerterrein uitsluitend op een permanente standplaats mag staan, zoals een permanente tent, een stacaravan, trekkershut, glamping-accommodatie, maar geen recreatiewoning.

Recreatiewoning: een gebouw bestemd voor verblijfsrecreatie, met een fundering dat daardoor niet eenvoudig verplaatsbaar is en niet op een standplaats mag staan.

Standplaats: het gedeelte van een kampeerterrein aangewezen voor recreatief verblijf in een kampeermiddel, te onderscheiden in een permanente en een niet-permanente standplaats.

Verblijfsrecreatie: verblijf in ruimten welke zijn bestemd of opgericht voor recreatief nachtverblijf, zoals een recreatiewoning, logeergebouw, pension of kampeermiddel, door personen die elders een vaste woon- of verblijfplaats hebben, hetgeen onder meer blijkt uit het feit dat zij elders zijn ingeschreven in de administratie als bedoeld in de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens.



Bijlage 5:

Definities uit regionaal ontwikkelkader Noord Holland Noord

Deelsector: **Hotel**

Definitie: een logiesaccommodatie met slaappleatsen voor de wisselende toeristische verhuur in kamers, waar eventueel maaltijden, kleine etenswaren en dranken kunnen worden versterkt aan gasten.

Eenheid: **Hotelkamer**

Definitie: een kamer met slaappleatsen als onderdeel van een logiesaccommodatie voor de wisselende toeristische verhuur, waar eventueel maaltijden, kleine etenswaren en dranken kunnen worden versterkt aan gasten.

Deelsector: **Bungalowpark (toeristische verhuur)**

Definitie: een cluster van woningen met overwegend woningen (met ieder maximaal 10 slaappleatsen) bestemd voor de wisselende toeristische verhuur, welke het hele jaar gebruikt mogen worden voor de wisselende toeristische verhuur.

Eenheid: **Recreatiewoning/appartement toeristische verhuur op park**

Definitie: een woning met maximaal 10 slaappleatsen uit een cluster van woningen, welke bestemd is voor de wisselende toeristische verhuur, en die gedurende het hele jaar gebruikt mag worden voor de wisselende toeristische verhuur.

Deelsector: **Tweede woning park**

Definitie: een cluster van woningen met overwegend woningen bestemd voor de recreatieve bewoning, niet zijnde permanente bewoning en niet zijnde wisselende toeristische verhuur, welke gedurende het hele jaar gebruikt mogen worden voor recreatieve bewoning. Voor tweede woningparken is geen anterieure overeenkomst opgesteld met afspraken over het toeristisch verhuren van de woningen.

Eenheid: **Recreatiewoning/appartement toeristische verhuur op park**

Definitie: Een woning uit een cluster van woningen, die bestemd is voor recreatieve bewoning, niet zijnde permanente bewoning en niet zijnde wisselende toeristische verhuur, en die gedurende het hele jaar gebruikt mag worden voor recreatieve bewoning.

Deelsector: **Kampeerterrein**

Een terrein of deel van een terrein met recreatieve slaapplekken waar overwegend kan worden overnacht op toeristische kampeerplaatsen (in tenten, campers, toercaravans), in chalets of in verhuuraccommodaties welke gebruikt worden voor wisselend toeristisch-recreatieve verhuur.

Eenheid: **Jaarplaats**

Definitie: een plaats op een kampeerterrein welke ingericht is om gedurende het gehele jaar een kampeermiddel (geen woning die duurzaam verbonden is aan de grond) te plaatsen, zonder dat er van een permanent verblijf sprake is.

Eenheid: **Toeristische kampeerplaats**

Definitie: Een plaats op een kampeerterrein welke ingericht is om op te overnachten in tenten, campers of toercaravans en gebruikt wordt voor de wisselende toeristische verhuur.

Eenheid: **Verhuuraccommodatie**

Definitie: een stacaravan, trekkershut of andere verhuuraccommodatie (geen woning die duurzaam verbonden is aan de grond), die naar aard en inrichting bestemd is om duurzaam ter plaatse te blijven en ingezet wordt voor de wisselende toeristische verhuur.

Deelsector: **Groepsaccommodatie**

Een logiesaccommodatie met ten minste 11 slaapplekken die logies overwegend aan personen in groepsverband (geen gezinsverband zijnde) verstrekt, met slaapgelegenheid in kamers en zalen.

Eenheid: **Bed in groepsaccommodatie**

Definitie: Een slaapplek in een kamer of zaal in een logiesaccommodatie met ten minste 11 slaapplekken die logies overwegend aan personen in groepsverband (geen gezinsverband zijnde) verstrekt.

Deelsector: **Jachthaven**

Een haven waar men eigen pleziervaartuigen tegen betaling aan steigers of kade in een ligplaats aan kan leggen. Dit kan zijn op een passantenplek of een vaste plaats.

Eenheid: **Ligplaats in jachthaven**

Definitie: Een ligplaats (passanten- of vaste plaats) in een haven waar men eigen pleziervaartuigen tegen betaling aan steigers of kade aan kan leggen.