

## Mogelijkheden instructieregel(s) uitpounding, verchaletisering, verstening

*Toezegging 75 - n.a.v. Statenvoorstel Zeeuwsbreed afwegingskader voor logiesaccommodaties*

*Ik zal u tijdig voor de statenvergadering van 4 juni informatie toesturen over de (juridische) mogelijkheden en afwegingen voor het al dan niet invoeren van een instructieregel in de omgevingsverordening t.a.v. toegestane typen accommodaties i.r.t. het tegengaan van verstening/verchaletisering.*

## Wat kan provincie (en gemeenten) doen tegen uitpounding, verchaletisering en verstening naast de al bestaande bepalingen in de Omgevingsverordening en Kustvisie?

*Bronnen: 'Grip op grond' en Handreiking 'Opkopen Verblifsrecreatie' (Vitale Vakantieparken).*

We vatten huidige situatie en mogelijkheden hieronder samen. In bijlage treft u een uitgebreidere toelichting op de diverse aspecten.

## Samenvattend

<<gebaseerd op 2 documenten, waarvan uitgebreidere duiding is meegenomen in bijlage>>

Provincies en gemeenten hebben maar beperkte mogelijkheden om uitpounding, verstening en verchaletisering van recreatieparken juridisch rechtstreeks te verbieden. Een algemeen verbod op uitpounding is niet mogelijk, omdat dit strijdig is met het eigendomsrecht uit het Burgerlijk Wetboek: eigenaren mogen hun grond en recreatiewoningen in principe altijd verkopen of verkavelen. Ook vergunningstelsels of gemeentelijke verordeningen mogen niet ingrijpen in deze privaatrechtelijke eigendomsverhoudingen. Gemeenten kunnen bij nieuwe ontwikkelingen via anterieure overeenkomsten proberen privaatrechtelijk uitpounding tegen te gaan, maar ook dit biedt geen garanties en kan dus maar in een enkel geval worden toegepast (grondverkoop).

Wel kunnen gemeenten en provincies via ruimtelijke regels sturen op de inrichting en kwaliteit van recreatieparken. In de omgevingsverordening en omgevingsplannen kunnen bijvoorbeeld regels gesteld worden over de aard van de toegestane bebouwing.

## Regelgeving

### Gemeentelijk omgevingsplannen

De belangrijkste publieke sturingsmogelijkheid ligt bij gemeenten via het omgevingsplan. Gemeenten kunnen daarin ruimtelijke eisen opnemen over het aantal recreatieve eenheden, het type accommodaties, bouwhoogtes, oppervlaktes en de verhouding tussen permanente en niet-permanente eenheden. Ook kunnen zij gronden specifiek bestemmen voor bijvoorbeeld tenten of toercaravans, zodat betaalbare en minder versteende recreatievormen behouden blijven. Door vooraf duidelijke inrichtingseisen vast te leggen, kunnen "lege" ruimtes niet zomaar worden volgebouwd met chalets of recreatiewoningen.

Hiermee kunnen gemeenten uitpounding, verchaletisering en verstening wel beperken, maar niet volledig voorkomen. Zo kunnen regels worden gesteld aan het maximale aantal permanente chalets, minimale percentages toeristische standplaatsen en maximale oppervlakten van recreatie-eenheden. Ook kunnen gemeenten sturen op variatie in verblijfsrecreatie en landschappelijke kwaliteit. In de Kustvisie en de omgevingsverordening is hiervoor bijvoorbeeld de voorwaarde opgenomen dat bij uitbreiding in oppervlakte van een recreatiebedrijf in de kustzone, er sprake moet zijn van een maximale invulling van 13% van de totale uitbreidingsoppervlakte ten behoeve van verblijfsrecreatieve eenheden. Handhaving en monitoring blijven daarbij essentieel.

### Provinciale omgevingsverordening

Zeeland kent al regels in de Omgevingsverordening, zoals de eis van centraal bedrijfsmatige exploitatie (CBE) en een verbod op permanente bewoning. Daarmee blijft recreatief gebruik beter gewaarborgd en wordt het risico op permanente bewoning kleiner. CBE voorkomt uitpounding echter

niet volledig, omdat verkoop van individuele kavels mogelijk blijft zolang het park als geheel bedrijfsmatig wordt beheerd.

Daarbovenop zijn nog twee mogelijke vormen van een instructieregel mogelijk:

- De eerste optie is een gedetailleerde provinciale instructieregel met vaste percentages en concrete kwantitatieve normen, bijvoorbeeld een verplicht minimumpercentage toeristische standplaatsen.
- De tweede optie is een meer globale instructieregel waarbij gemeenten verplicht worden in hun omgevingsplannen regels op te nemen over aantallen en typen recreatieve eenheden, terwijl de precieze invulling in de vorm van getallen en percentages aan gemeenten wordt overgelaten. Hiermee wordt bereikt dat gemeenten in omgevingsplannen altijd aandacht moeten besteden aan regulering van verblijfsaccommodaties in relatie tot ruimtelijke kwaliteit.

Ten slotte is - naast bovengenoemde sturing middels de provinciale verordening, gemeentelijk beleid en omgevingsplannen - ook actief grondbeleid een mogelijkheid: gemeenten of provincie kunnen recreatieparken of gronden aankopen en herontwikkelen t.b.v. andere functies, bijvoorbeeld t.b.v. natuurdoelen of de woonopgave. Dit wordt echter gezien als een zeer kostbare optie.

## BIJLAGE: uitgebreidere duiding over sturingsmogelijkheden uitponding, verstening en verchaletisering

### *Uitponden*

Uitponding kan leiden tot het wegvallen van collectief beheer en daardoor ruimtelijke, sociale en veiligheidsproblemen geven. De vastgoedmarkt versterkt dit. Investeringsketens kopen parken op, splitsen kavels en verkopen recreatiewoningen als beleggingsobject. Bestaande huurovereenkomsten van jaarplaatsen worden opgezegd (opzegtermijn Recronvoorwaarden is standaard één jaar/één seizoen), om het terrein leeg te krijgen en deze anders in te vullen en exploiteren. Kosten van verplaatsing zijn voor huurders vaak hoger dan de vergoeding die de (project)ontwikkelaar biedt. Gemeenten (en dus ook provincies) kunnen geen invloed uitoefenen op de rechtspositie van een huurder van een jaarplaats. Dit is aan de wetgever (Rijk). Vanuit de landelijke aanpak 'Vitale Vakantieparken' is eerder landelijke wetgeving bepleit, echter tot nu toe zonder resultaat.

Provincie Zeeland stelt in de Omgevingsverordening (OGV) al de eis tot centraal bedrijfsmatige exploitatie (CBE). Dit staat uitponding als zodanig echter niet in de weg: eigendom mag verkocht/verkaveld worden, mits op parkniveau sprake blijft van bedrijfsmatig(e) verhuur/beheer. CBE zorgt ervoor dat de exploitant/eigenaar sturing kan/moet houden op het geheel en voorwaarden kan/moet stellen aan het gebruik/verhuur. Dit betekent dat huisjes niet slechts voor 'eigen gebruik' kunnen worden gebruikt. Dit maakt het risico op permanente bewoning vaak minder groot. In de OGV Zeeland is ook een specifiek verbod opgenomen voor permanente bewoning op een recreatiepark (afwachten ontwikkelingen landelijke wetgeving).

### *Geen algemeen verbod op uitponding*

Een algemeen verbod op uitponding kan niet worden opgenomen in een omgevingsplan (en dus ook niet in een OGV worden geïnstrueerd en kan dus ook niet worden gehandhaafd), omdat dit in strijd is met het eigendomsrecht in het Burgerlijk Wetboek (BW), dat aangeeft dat eigendom overdraagbaar is 'tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet'. Een eigenaar van een vakantiepark mag zijn eigendom in principe dus altijd verkavelen en verkopen. De Omgevingswet en de aard van het recht verzetten zich niet tegen verkoop. Ook een gemeentelijke verordening met bijvoorbeeld een vergunningenstelsel of beleidsregels mogen niet treden in zaken die behoren tot het privé domein. Dit geldt ook voor een gemeentelijke exploitatievergunning op basis van een APV die alleen ziet op bedrijfsactiviteiten in relatie tot openbare orde en leefbaarheid (bevoegdheid burgemeester).

### *Privaatrechtelijke bevoegdheden gemeenten*

Een gemeente kan bij nieuwe ontwikkelingen en grondverkoop in een anterieure (grondexploitatie)overeenkomst tussen een ontwikkelaar/initiatiefnemer/eigenaar en de gemeente onder meer vastleggen onder welke voorwaarden de gemeente bereid is om mee te werken aan wijziging van een omgevingsplan. Hierin kan uitponding als uitsluitende voorwaarde worden opgenomen, omdat sprake is van contractsvrijheid. Deze vrijheid is echter niet onbegrensd (mag niet in strijd zijn met de wet). Contractuele afspraken worden op vrijwillige basis gemaakt. Bij niet nakomen van deze afspraken staat de gemeente vaak met lege handen: de grond is dan al uitgepand. Er is wel een sanctie mogelijk in de vorm van een boete, maar de echte stok achter de deur ontbreekt. Ook kettingbedingen en kwalitatieve verplichtingen (verplichting dat een eigenaar 'iets niet moet doen') in overeenkomsten worden als niet effectief beschouwd tegen uitponding. Overdracht van eigendom blijft immers op basis van het BW altijd mogelijk.

De provincie mag met een (publiekrechtelijke) instructieregel in een OGV, geen (privaatrechtelijke) verplichting opleggen aan een gemeente om privaatrechtelijk ontwikkelingen (bij verkoop) in een overeenkomst vast te leggen en te sturen.

### *Meest effectieve maatregel tegen uitponden: ruimtelijk voorkomen door gemeenten. Maar: ook dat biedt geen garantie*

Context: na de intrekking van de Wet op de openlucht recreatie (Wor) en de regulering van recreatieparken via het planologisch regime, hebben gemeenten in bestemmingsplannen veelal weinig geregeld over recreatieve bebouwing vanuit de gedachte 'achter de slagboom moet een ondernemer kunnen ondernemen'. Over het algemeen werd alleen het totaal aantal eenheden gereguleerd, soms verdeeld in permanente en niet-permanente eenheden. In de OGV Zeeland wordt dit voor reguliere recreatieparken volledig aan gemeenten overgelaten. Zo

wordt geen onderscheid gemaakt tussen wat aan permanente en wat aan niet-permanente eenheden wordt toegestaan. Omzetting daartussen mag op basis van de OGV plaatsvinden en wordt aan gemeenten overgelaten.

Onder de Omgevingswet moet in een omgevingsplan een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' plaatsvinden. In een omgevingsplan kan een gemeente uitvoerig eisen stellen aan een nieuwe ontwikkeling voordat een omgevingsvergunning kan worden verleend, bijvoorbeeld bepaalde inrichtingseisen (landschap, infrastructuur). Door de inrichtingsmaatregelen vooraf vast te leggen (eventueel in een beeldkwaliteitsplan of inrichtingsplan, gekoppeld aan het omgevingsplan), is in een vroeg stadium duidelijk wat waar moet komen en kunnen 'lege' ruimtes in het plan niet zomaar 'opgevuld' worden met (recreatieve) bebouwing. Het is duidelijk waar de recreatieve bebouwing komt, hoeveel eenheden dat zijn, wat voor soort accommodaties het mogen zijn en hoe de kavels eruit gaan zien. Met voorwaardelijke verplichtingen in een omgevingsplan kan uitpolding als zodanig niet worden gereguleerd of voorkomen, maar het kan uitpolding wel minder aantrekkelijk maken. Negatieve effecten kunnen worden beperkt via controle en naleving van de voorwaardelijke verplichtingen in een omgevingsplan. Controle en handhaving hebben echter vaak weinig prioriteit.

Gemeenten kunnen dus in Omgevingsplannen (ruimtelijke) eisen stellen aan een recreatiepark. Sommige Zeeuwse gemeenten doen dit ook al, bijvoorbeeld het totaal aantal toegestane eenheden. De gemeente Veere bepaalt in het nieuwe beleid hoeveel procent van de eenheden minimaal toeristisch moet zijn. Bouwvlakken, accommodatietypen, aantallen, hoogtes, oppervlaktes, heldere begripsomschrijvingen (standplaats, recreatiewoning), kortom: een gemeente kan veel ruimtelijk verplichten in een omgevingsplan. Ook de provincie regelt in de OGV al soms in detail wat wel en niet ruimtelijk is toegestaan. Een voorbeeld is het uitgangspunt in de kustzone vanuit het huidige Ontwikkelkader waarin de maximale invulling (13%) van de terreinen ten behoeve van verblijfsrecreatie (exclusief centrale voorzieningen) is vastgelegd. Dit percentage is gebaseerd op gemiddelde oppervlakten van kampeereenheden (waarbij een tabel met maatvoering is toegevoegd die gemeenten voor lokale duiding kunnen hanteren).

Regulering via omgevingsplannen biedt geen garantie voor het voorkomen van uitpolding of opkoop van recreatieparken. Het kan dit slechts minder aantrekkelijk maken. Ook niet-permanente verblijfsrecreatie blijft immers een (goed) verdienmodel.

### *Verchaletisering en verstening*

Wat voor uitpolding en/of opkoop geldt, geldt feitelijk ook voor verchaletisering en verstening. Regulering via omgevingsplannen kan dergelijke ongewenste effecten voorkomen, maar niet volledig uitsluiten. Door in omgevingsplannen echter eisen te stellen aan het maximale aantal permanente eenheden of het minimale percentage aan toeristische standplaatsen of aan typen, hoogtes en oppervlakten van eenheden, kan verchaletisering (het omzetten van een reguliere stacaravan van 40 m<sup>2</sup> naar een chalet van 55 m<sup>2</sup>) of verstening (omzetting naar niet omgevingsvergunningplichtige bouwwerken (recreatiewoningen/huisjes) tot 70 m<sup>2</sup>), zo goed mogelijk worden voorkomen. Het is in principe aan gemeenten hoever zij in deze regulering willen gaan, omdat de gewenste ruimtelijke kwaliteit zal afhangen van lokale omstandigheden.

Zo kan een gemeente, bij het opstellen van een Omgevingsvisie en omgevingsplan, sturen op een gevarieerd aanbod, met verschillende definities verblijfsrecreatie, en gronden specifiek bestemmen voor tenten en toercaravans, waardoor deze vorm van betaalbare recreatie beschikbaar blijft. Vervolgens kan per kampeerterrein het toegestane type en het aantal eenheden worden vastgelegd.

### *Opties instructieregel provincie:*

Wat zijn dan de opties voor een eventuele instructieregel door de provincie? Provincies moeten bij een instructieregel motiveren dat sprake is van een provinciaal belang en dat dit belang niet doelmatig door gemeenten alleen kan worden behartigd (subsidiariteitsbeginsel). Dit betekent dat als de provincie een instructieregel in de OGV opneemt, onderbouwd moet worden waarom een regel raakt aan het provinciaal belang en waarom het de voorkeur verdient om dit in de OGV te regelen in plaats van dit aan gemeenten over te laten. Ruimtelijke kwaliteit in het buitengebied, in de kustzone en op de Zeeuwse stranden, kan gezien worden als een belang dat raakt aan het provinciale belang. Vanuit dat belang zijn op basis van de Kustvisie in de OGV Zeeland al diverse voorwaarden opgenomen over het wel/niet toestaan van recreatieve bebouwing, bijvoorbeeld op de Noordzeestranden (strandpaviljoens, strandslaaphuisjes, strandcabines), in het buitengebied (buiten badplaatsen) op recreatieterreinen en zijn zoneringen bepaald (kustzone, Veerse Meer gebied) waar wel of geen verblijfsrecreatie is toegestaan. Bestaande recreatiebedrijven moeten bij kwaliteitsverbetering voldoen aan uitbreidingspercentages rondom oppervlakte en eenheden.

Gezien het voorgaande zijn er vervolgens 2 opties:

- 1) Als provincie in een instructieregel gedetailleerde eisen opnemen waaraan regulering van verblijfsrecreatieve eenheden op (reguliere) recreatieparken moet voldoen, bijvoorbeeld minimaal 30% toeristische standplaatsen of vergelijkbare eisen over soorten en aantallen eenheden, ter voorkoming van eventuele verchaletisering, verstening en/of uitponding. Bij deze optie worden concrete percentages benoemd waaraan moet worden voldaan en die in omgevingsplannen moeten worden opgenomen. Deze optie vergt stevige onderbouwing dat aan het subsidiariteitsbeginsel wordt voldaan.
- 2) Of: een instructieregel opnemen dat gemeenten in omgevingsplannen een minimum aantal voorwaarden moeten opnemen over de regulering van verblijfsrecreatieve eenheden, bijvoorbeeld het totaal aantal eenheden en totaal aantal permanente en niet-permanente eenheden bepalen c.q. vastleggen. De concrete invulling met percentages en/of aantallen wordt hierbij verder aan gemeenten overgelaten, afgestemd op de lokale situatie.

Tot slot is er nog de optie van actief grondbeleid door gemeenten of provincie: het actief aankopen van grond of parken (bijvoorbeeld als er geen bedrijfsopvolging is) en deze doorverkopen (eventueel voor een andere functie, zoals omzetting naar natuur). Duidelijk mag zijn dat dit een kostbaar alternatief is.