



vitale
vakantie
parken



Grip op grond

Juridische mogelijkheden om te sturen
op het gebruik van onroerend goed

3 INLEIDING

3 Beter sturen op gebruik

3 Noodzakelijke aanpassingen

3 Leeswijzer

4 REGULERING UITPONDING

4 Wat is het probleem?

4 In het kort: wat is nodig?

4 Wat kan al en wat nog niet?

11 Conclusie: nieuwe wet- en regelgeving is nodig

12 VERBREDEN VOORKEURSRECHT

12 Wat is het probleem?

12 In het kort: wat is nodig?

12 Wat kan al en wat nog niet?

16 Conclusie: nieuwe wet- en regelgeving is nodig

18 VEREVENING WAARDESPRONG

18 Wat is het probleem?

18 In het kort: wat is nodig?

18 Wat kan al en wat nog niet?

21 Conclusie: nieuwe wet- en regelgeving is nodig

21 NAAR EEN BREDER TOEPASSINGSBEREIK

22 noten

23 Colofon

INLEIDING

Vitale Vakantieparken Veluwe is een regionale samenwerking van elf Veluwe gemeenten en de provincie Gelderland, in nauwe samenwerking met ondernemers, veiligheidspartners en maatschappelijke organisaties. Het programma is in 2013 gestart en richt zich op zo’n 500 vakantieparken op de Veluwe.

Vakantieparken zijn van groot belang voor de toeristische en economische kracht van de regio, maar kennen ook complexe vraagstukken op het gebied van wonen, leefbaarheid, veiligheid en natuur. Vanuit de gezamenlijke aanpak ‘één park-één plan’ wordt voor ieder park of cluster een toekomstperspectief ontwikkeld. Daarbij wordt gebruikgemaakt van instrumenten als de Vitaliteitsmeter, de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken en het Kwaliteitsteam.

De Veluwe staat nationaal bekend als een ‘groen en paars’ recreatiegebied, maar duidelijk is dat achter dit idyllische beeld een veelheid aan ruimtelijke, sociale, economische, veiligheids- en ecologische vraagstukken schuil gaat. De elf gemeenten op de Veluwe staan aan de lat om gesteund door de provincie Gelderland, hiervoor oplossingen te bedenken en te realiseren. In de afgelopen jaren is in de samenwerking Vitale Vakantieparken al veel bereikt, onder meer in het vernieuwen van parken, ondersteuning aan ondernemers, handhaving van ongewenste situaties en verschillende soorten transformatie.

Hoewel de gemeenten een enorme slag hebben gemaakt, leert de concrete uitvoering van revitalisering en transformaties van vakantieparken ook dat de bestaande wet- en regelgeving niet altijd goed past bij wat op uitvoeringsniveau nodig is. Deze schiet soms tekort om bepaalde (ongewenste) ontwikkelingen – zoals permanente bewoning – effectief tegen te houden en is soms zelfs een onbedoelde belemmering voor nieuwe oplossingen – de energietransitie – die we moeten bedenken voor maatschappelijke vraagstukken.

Het is maatschappelijk ongewenst dat probleemsituaties die op een park met veel inzet van mensen en middelen onder controle zijn gebracht, elders of op hetzelfde park de kop opsteken. Of dat bepaalde partijen speculeren op de transformatie naar wonen, de zorgvuldige processen die daarbij gevoerd moeten worden dwarsbomen en uiteindelijk profiteren van een enorme waardesprong.

Beter sturen op gebruik

Gemeenten ervaren een zekere machteloosheid om tijdig en effectief in te kunnen grijpen. Vanuit het ruimtelijk domein bezien gaat het om twee hoofdvragen. Hoe krijgen we meer grip op vastgoedtransacties en de uitponing van parken? En daarnaast: hoe kunnen winsten die ontstaan door bestemmingswijziging worden ingezet voor maatschappelijke doelen?

Meer concreet gaat het daarbij om betere instrumenten om te kunnen sturen op het gebruik van vastgoed en gronden. Het gaat nadrukkelijk niet om het beperken van eigendomsrecht als zodanig. Maar om verbeteringen van (bestaande) instrumenten om hiermee, in de goede traditie van de Nederlandse ruimtelijke ordening, effectief te kunnen sturen op maatschappelijk gewenst gebruik van gronden.

Noodzakelijke aanpassingen

Het project Gezamenlijke agenda wet- en regelgeving – mede mogelijk gemaakt met middelen van vanuit de Regio Deal Veerkrachtige Veluwe – is gestart om te onderzoeken hoe het bestaande instrumentarium functioneert in de praktijk. En welke aanpassingen noodzakelijk zijn gegeven de maatschappelijke vraagstukken waar we voor staan. Na een oriëntatie spitste het project zich toe op een drietal hoofdthema’s:

- (1) regulering van uitponing.
- (2) verbreden van de inzet van het voorkeursrecht.
- (3) verevening.

Leeswijzer

Met de bijdragen van experts uit de wereld van wetenschap, beleid en uitvoering tonen we in deze publicatie aan dat we met de beschikbare instrumenten te weinig sturingsmogelijkheden hebben in het reguleren van het gebruik van vakantieparken om zo uitwassen (verder) te voorkomen. We doen – na een analyse van de reikwijdte van de huidige wet- en regelgeving ten aanzien van de drie hoofdthema’s – daarom een aantal concrete voorstellen ter verbetering. Wij gaan graag met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening in gesprek over de vraag hoe wij samen de maatschappelijke opgave op vakantieparken met een breder inzetbaar instrumentarium kunnen realiseren.

Om de noodzaak voor aanpassingen van het instrumentarium ten aanzien van uitponing, voorkeursrecht en verevening duidelijk te maken, bespreken we in de volgende hoofdstukken per instrument steeds: het maatschappelijke probleem, welke wettelijke veranderingen nodig zijn, en de juridische (on)mogelijkheden in de wet- en regelgeving in relatie tot de maatschappelijke opgave. Dit met het doel om duidelijk te maken welk (uitgebreid) instrumentarium de vitaliteit van vakantieparken ten goede kan komen. We doen dat in dit rapport uitgebreider juridisch beargumenteerd dan in de bijbehorende publicatie met de titel *Grip op grond. Betere instrumenten voor een proactieve aanpak*.

REGULERING UITPONDING

Wat is het probleem?

De Veluwe kent bijna 500 vakantieparken, waarvan 45 procent geheel of deels is uitgeponnd. Dat betekent dat het park is opgesplitst in kleinere eigendommen. In een groot aantal gevallen komt met uitpounding ook een gezamenlijk beheer van het park te vervallen en dat kan op termijn leiden tot allerlei problemen. Uit onze monitor vakantieparken blijkt dat uitpounding de sterkste voorspeller is van een slecht recreatief toekomstperspectief. Sterker nog, bijna alle parken met problemen zijn in de afgelopen 20 tot 30 jaar uitgeponnd.

Op parken waar centraal beheer ontbreekt zijn allerlei ruimtelijke, sociale en veiligheidsproblemen ontstaan. Zo is op meerdere parken ook sprake van ondermijning en criminaliteit. Dit heeft ook negatieve effecten op de omgeving en tast de vitaliteit van omliggende parken aan. Het kernprobleem is dat uitpounding vrijwel altijd leidt tot het wegvallen van collectief beheer – en daarmee de basisvoorwaarde voor een vitaal park ondergraaft. De relatie is duidelijk: hoe hoger de mate van uitpounding, hoe groter de kans op maatschappelijke problemen.

De vastgoedmarkt versterkt dit fenomeen. Grote investeringsketens kopen parken op, splitsen kavels en verkopen recreatiewoningen als beleggingsobject. Dit levert hen forse kortetermijnwinsten op, maar leidt op de lange termijn tot een versnipperd eigendom – bijna altijd – zonder collectief beheer. Hierdoor komen de lasten en problemen – zoals slecht onderhoud, onveiligheid en belemmeringen voor de energietransitie – uiteindelijk bij de samenleving en gemeenten terecht.

Uitpounding is niet per definitie problematisch. Kleinschalige uitpounding kan soms helpen om innovaties te financieren. In de praktijk bemoeilijkt uitpounding in de meeste gevallen de vitaliseringsopgave van vakantieparken aanzienlijk.

In het kort: wat is nodig?

Om gemeenten daadwerkelijk grip te geven, is een vergunningstelsel voor uitpounding noodzakelijk. Zonder dit instrument blijft regulering afhankelijk van vrijwilligheid en ontbreekt een juridische basis om collectief beheer te borgen. Ons voorstel is dan ook om te komen tot een vergunningstelsel voor uitpounding, vastgelegd in een gemeentelijke verordening. Een vergelijkbare basis bestaat al in de Huisvestingswet 2014 (bij woningsplitsing). Voor vakantieparken ontbreekt deze mogelijkheid nu nog. Met een vergelijkbaar vergunningstelsel voor vakantieparken stelt de gemeente voorwaarden aan uitpounding:

- Het oprichten van een Vereniging van Eigenaars met verplichte deelname, een huishoudelijk reglement en reserveringen voor onderhoud.
- Het aantal kavels dat gesplitst mag worden en de gebieden waar dit is toegestaan.
- De kwaliteit en diversiteit van de recreatiewoningen en het park als geheel.

Zonder vergunning mag verkaveling niet plaatsvinden. Zo krijgen gemeenten concreet grip op uitpounding: negatieve effecten worden beperkt en leefbaarheid en kwaliteit op parken worden

beter geborgd. Met deze juridische mogelijkheid kan de gemeente voorkomen dat er telkens nieuwe uitgeponde parken ontstaan die op termijn slecht beheerd worden, én voorwaarden stellen bij veranderingen op reeds uitgeponde parken.

Wat kan al en wat nog niet?

Om de mogelijkheden in het huidige instrumentarium om uitpounding te reguleren beter in beeld te krijgen, zijn we gestart met het project Gezamenlijke agenda wet- en regelgeving. Tegelijkertijd zijn we op zoek gegaan naar nieuwe oplossingsrichtingen in de regelgeving die beter aansluiten bij de complexe maatschappelijke vraagstukken rondom vakantieparken. Hiervoor is een eerste verkenning uitgevoerd door Stec-groep.¹ We geven beknopt de inhoudelijke (on)mogelijkheden weer die er zijn in het huidige instrumentarium om uitpounding en de negatieve effecten daarvan te reguleren. Het gaat dan om de vragen wat werkt, wat niet werkt en wat er nodig is. Onze analyse is gebaseerd op het genoemde rapport van Stec-groep, aangevuld met de expertise van diverse andere onderzoekers en juristen.

De huidige wet- en regelgeving biedt een aantal aanknopingspunten om uitpounding en de negatieve effecten daarvan te reguleren, maar kent tegelijkertijd beperkingen. Het huidige instrumentarium wordt toegepast, maar is onvoldoende om de negatieve effecten van uitpounding effectief te kunnen aanpakken op vakantieparken. De verschillende instrumenten en beperkingen worden hieronder toelicht.

Publiekrecht

Regelingen in het omgevingsplan

Het omgevingsplan bevat de regels voor de fysieke leefomgeving op gemeentelijk niveau. De gemeente kan voor ieder gebied beschrijven welke activiteiten zij wel of niet toestaat, bijvoorbeeld wonen, recreatie of bedrijvigheid. Ook geeft de gemeente aan welke regels zij aan de activiteiten stelt. De regels uit het omgevingsplan moeten leiden tot een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ (art. 4.2 Omgevingswet).

Hoewel uitpounding niet rechtstreeks in een omgevingsplan gereguleerd kan worden, zijn er wel manieren om hier enigszins op te sturen:

Verplichting tot bedrijfsmatige exploitatie

In de omgevingsplanregels kunnen gronden worden aangewezen voor de bedrijfsmatige (centrale) exploitatie van recreatiewoningen, door een verplichting tot (centrale) toeristische verhuur/beheer op te nemen.

Wat werkt?

- Een verplichte vorm van een bedrijfsmatige exploitatie (centrale verhuur/beheer) 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.

REGULERING UITPONDING

- Daarnaast heeft de gemeente één aanspreekpunt en kan zij de verhuur(organisatie) controleren via bijvoorbeeld de nachtregisters.

Beperkingen:

- Bedrijfsmatige exploitatie staat uitpounding als zodanig niet in de weg: eigendom mag verkocht/verkaveld worden, mits op parkniveau sprake blijft van bedrijfsmatig(e) verhuur/beheer.
- Niet bij alle parken is bedrijfsmatige exploitatie wenselijk of mogelijk: er zijn ook ‘tweede huisjesparken’ voor eigen gebruik die onderdeel vormen van het vitale aanbod vakantieparken en die als zodanig goed functioneren.
- De eis van bedrijfsmatige exploitatie kan bij herziening van een omgevingsplan niet worden opgelegd op al bestaande situaties op vakantieparken, waar een beheersstructuur ontbreekt.²

Specifieke gebruiksregels in omgevingsplan

In een omgevingsplan kunnen specifieke gebruiksregels worden opgenomen, zoals een verbod op permanente bewoning of verbod op prostitutie. Dit kan echter niet ten aanzien van alle vormen van gebruik.

Wat werkt?

Door in het omgevingsplan expliciet op te nemen welk gebruik in elk geval niet is toegestaan, is aan de voorkant duidelijk voor iedereen wat de voorwaarden van het omgevingsplan en voor handhaving zijn.

Beperkingen:

Een algemeen verbod op uitpounding kan niet worden opgenomen in een omgevingsplan (en kan dus ook niet worden gehandhaafd), omdat dit in strijd is met het eigendomsrecht. Het Burgerlijk Wetboek (BW) geeft over het eigendomsrecht aan: ‘Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben’³ en dat eigendom overdraagbaar is ‘tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet’.⁴ Dit betekent dat een eigenaar van een vakantiepark zijn eigendom in principe altijd mag verkavelen en verkopen (‘vervreemden’). De Omgevingswet en de aard van het recht verzetten zich niet tegen verkoop. Zo regelt een omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) niet door wie het omgevingsplan moet worden uitgevoerd.⁵

Het eigendomsrecht kan via het omgevingsplan wel worden ingeperkt, in die zin dat het gebruik van een locatie kan worden beperkt met het oog op het algemene belang⁶, althans een evenwichtige toedeling van functies.⁷ Anders gezegd: via het omgevingsplan is doorverkoop van grond (met daarop al dan niet een recreatiewoning) als zodanig niet te verbieden. Wel kan doorverkoop onaan-trekkelijk(er) worden gemaakt, doordat een bepaalde functie wordt toebedeeld aan de grond die als zodanig de gebruiksmogelijkheden van de grond/locatie beperkt en dus ook de mogelijkheden voor de opvolgend eigenaar. Dit wil zeggen dat als de functie recreatie wordt toebedeeld aan een locatie of gebied, dat dit andere functies uitsluit.

Voorwaardelijke verplichting in omgevingsplan

Een voorwaardelijke verplichting kan worden opgenomen als aanvullende eis(en) bij nieuwe ontwikkelingen in een omgevingsplan. Het opnemen van een dergelijke verplichting is zelfs verplicht als dit nodig is voor een evenwichtige toedeling van functies en deze verplichting niet op een andere wijze publiekrechtelijk verzekerd

is.⁸ Deze verplichting moet worden uitgevoerd vóórdát een nieuwe ontwikkeling tot stand kan worden gebracht of vergunning kan worden verleend. Het kan bijvoorbeeld gaan om bepaalde inrichtingeisen van een vakantiepark (landschap, infrastructuur).

Wat werkt:

- 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 bebouwing. Het is duidelijk waar de huisjes komen, hoeveel dat er zijn en hoe de kavels eruit gaan zien.
- Er is de garantie dat de inrichting/verkaveling eerst wordt gerealiseerd, voordat bijvoorbeeld een omgevingsvergunning voor bouwen voor de huisjes wordt verleend, zodat een andere verkaveling dan voorgesteld in het inrichtingsplan praktisch niet meer mogelijk is of minder aantrekkelijk is.

Beperkingen:

- Is alleen toepasbaar als deze maatregelen niet op een andere manier (publiekrechtelijk) geborgd kunnen worden of geborgd zijn.
- Instandhouding vergt controle en capaciteit.
- In de praktijk is het vaak niet werkbaar om intensievere inrichtingsmaatregelen (denk aan hagen, bomen) uit te voeren vóórdát gebouwd wordt omdat dit de bouwwerkzaamheden belemmert en/of de kans op schade tijdens de bouw aan de nieuwe inrichting groot is.
- Met voorwaardelijke verplichtingen kan uitpounding als zodanig niet worden gereguleerd. Wel kan met voorwaardelijke verplichtingen uitpounding minder aantrekkelijk worden gemaakt, althans kunnen de negatieve effecten hiervan worden beperkt via controle en naleving van de voorwaardelijke verplichtingen.

Andere algemene zaken in omgevingsplan voor meer grip

Naast bovengenoemde gebruiksregels c.q. verplichtingen kunnen andere specifieke bepalingen worden opgenomen in een omgevingsplan, zoals:

- Kaartaanduidingen voor ‘onbebouwd’. Het is duidelijk waar bijvoorbeeld ruimte voor tuinen is en geen bebouwing.
- Gedeeltes met functie ‘groen’, waar niet gebouwd kan worden.
- Bouwvlakken om recreatiewoningen; hoogtes, oppervlaktes, etc (ook eventueel per type).
- Heldere begripsomschrijvingen (definitiebepalingen), zeker ten aanzien van het begrip standplaats, recreatiewoning en/of recreatieobject.
- Maximum aantal toegestane recreatiewoningen, zeker als sprake is van één bestemmingsvlak voor verblijfsrecreatie zonder aparte bouwvlakken. Geen percentages (moeilijk te controleren/handhaven in de praktijk).
- Thematische wijziging (voormalig ‘Parapluplan’), om te zorgen voor actuele omgevingsplannen of het herzien van oude plannen.

Beperkingen:

- Vergt initiatief van de gemeente, want een wijziging van het omgevingsplan komt niet in beeld zolang er geen vergunning nodig is en een functiewijziging voor een bestaande situatie zal aan de zijde van de gemeente niet worden gevoeld.
- Regelingen in een omgevingsplan kunnen uitpounding niet rechtstreeks reguleren c.q. tegengaan dus het effect ervan is beperkt.

Vorbereidingsbesluit en voorbeschermingsregels in omgevingsplan

Hoe werkt het?

De gemeente kan met een voorbereidingsbesluit voorbeschermingsregels ten behoeve van het omgevingsplan treffen. Dit kan effectief zijn als de gemeente nieuwe plannen heeft voor een locatie of gebied. In de periode van voorbereiding van die plannen bestaat het gevaar dat burgers en bedrijven de bestaande mogelijkheden van het omgevingsplan nog snel gaan benutten. Dat kan het realiseren van de nieuwe plannen van de gemeente bemoeilijken. De gemeente kan met een voorbereidingsbesluit de mogelijkheden uit het geldende omgevingsplan bevriezen. Er kan dan bijvoorbeeld geen aanspraak meer worden gemaakt op nieuwe vergunningen voor bouw- of aanlegactiviteiten of wijzigingen van gebruik.

Wat werkt:

Een voorbereidingsbesluit levert de gemeente extra tijd en ‘rust’ op om de situatie op een vakantiepark in aanloop naar de beoogde planvorming goed in beeld te krijgen. Het geeft ook ruimte om in gesprek te gaan met de eigenaar over de beoogde c.q. verdere ontwikkeling van het park. Ook bijvoorbeeld hoe om te gaan met uitpolding en hoe dit in de toekomst civielrechtelijk te reguleren.

Beperkingen:

- Een voorbereidingsbesluit moet gevolgd worden door een wijziging van het omgevingsplan, terwijl met die wijziging van het omgevingsplan uitpolding als zodanig niet gereguleerd kan worden.
- Het is de vraag in hoeverre eigenaren constructief ‘in gesprek’ willen over zaken als uitpolding als hun bestaande gebruiksmogelijkheden voor een langere periode ‘bevoren’ worden, of wellicht ingrijpend wijzigen met het nieuwe besluit. Uitzondering hierop zijn situaties waarin eigenaren bereid zijn tot het aangaan van een anterieure overeenkomst met het oog op een door hen beoogde wijziging van het omgevingsplan en wellicht civielrechtelijk afspraken over (het voorkomen van) uitpolding.
- De voorbeschermingsregels kunnen alleen door het omgevingsplan toegelaten activiteiten verbieden. Of bepaalde activiteiten beperken. Met een voorbereidingsbesluit kan de gemeente dus geen nieuwe activiteiten mogelijk maken. Ook moet een voorbereidingsbesluit bestaande activiteiten toelaten, zoals bestaand gebruik en bestaande bouwwerken.

Conclusie regelingen in omgevingsplan

Pluspunten:

- Genoemde regelingen zijn relatief eenvoudig op te nemen in een omgevingsplan als sprake is van een ruimtelijke ontwikkeling. Deze regelingen kunnen dan in één moeite meegenomen worden en daarmee kan enige sturing gegeven worden. Vooral de eis van bedrijfsmatige exploitatie is hierbij van belang om de negatieve effecten van uitpolding enigszins te beheersen.
- De investering en complexiteit van regelingen in een omgevingsplan zijn relatief laag, omdat het vaak gaat om kleine aanpassingen in een plan waarover met de initiatiefnemer (vaak) wordt ‘onderhandeld’ en die geaccepteerd worden voordat het omgevingsplan in procedure gaat bij de gemeente.
- Hoe specifiekere het omgevingsplan wordt opgesteld, hoe groter in de regel de mogelijkheden om te sturen op ruimtelijke ont-

wikkelingen die in dat plan zijn opgenomen. Dit biedt ook een goede basis voor specifieke handhaving.

Waarom is dit niet voldoende om uitpolding

tegen te gaan?

- In de periode tot vaststelling van een gewijzigd omgevingsplan kan er van alles gebeuren, omdat verkoop of verkaveling van grond niet gekoppeld is aan ruimtelijke ontwikkelingen in een omgevingsplan en daarmee ook niet beperkt kan worden. Wel kan aanvullend een overeenkomst worden afgesloten om uitpolding te voorkomen (zie verderop onder ‘anterieure overeenkomst’) en daarmee wordt een koppeling gelegd met het al dan niet wijzigen van het omgevingsplan.
- De impact is relatief klein: het gaat om regelingen ‘in de marge’ die vooral randverschijnselen reguleren maar niet de uitpolding zelf, aangezien een algemeen verbod op uitpolding of andere beperkingen van verkoop niet in een omgevingsplan kunnen worden opgenomen.
- Belangrijkste beperking: regelingen in een omgevingsplan zijn vooral effectief in nieuwe situaties c.q. als de initiatiefnemer de gemeente nog ‘nodig heeft’ voor een vergunning of wijziging van het omgevingsplan. Bij bestaande situaties is dit lastiger. Een ouder plan actualiseren of een ‘thematische wijziging’ toepassen kan wel, maar als dit te ingrijpend of onverwachts gebeurt stuit dit al snel op bezwaren of een beroep op nadeelcompensatie (planschade). Deze risico’s kunnen wel binnen de perken worden gehouden door voorzienbaarheid te creëren, maar ook hier geldt: de doorlooptijd is lang en de impact relatief laag omdat uitpolding niet rechtstreeks gereguleerd kan worden.

Handhaving op grond van omgevingsplan

Hoe werkt het?

Het omgevingsplan biedt gemeenten de juridische basis om handhavend op te treden wanneer sprake is van afwijkend gebruik of overtreding van regels uit het omgevingsplan.

Wat werkt goed?

- Er is een beginselplicht voor handhaving door de gemeente. Handhaving is de ‘stok achter de deur’ en dit wordt veelvuldig ingezet op vakantieparken, onder meer via intensieve controles.
- Handhaving hangt in beginsel nauw samen met het zicht krijgen op transacties en eigendomsrechten. Monitoring en handhaving zijn essentieel om grip te houden. In de regel geldt: hoe specifiekere (gebruiks)regels in een omgevingsplan en hoe duidelijker de begripsomschrijvingen (definities) van het omgevingsplan zijn, hoe sneller en eenvoudiger de bewijslast en daarmee de handhaving.

Beperkingen:

- Handhaving vraagt veel tijd en capaciteit, en wordt juist extra bemoeilijkt door versnipperde (uitgeponde) eigendomssituaties.
- Gelet op het voornemen van de minister van VRO tot een instructieregel uit hoofde waarvan bestaande situaties van permanente bewoning moeten worden toegestaan, kan dit van het omgevingsplan afwijkende gebruik niet meer (goed) gehandhaafd worden.⁹

REGULERING UITPONDING

Overig publiekrecht

Gemeentelijke beleidsregels

Hoe werkt het?

Gemeenten kunnen beleidsregels vaststellen om vooraf duidelijk te maken hoe zij omgaan met hun beslisruimte. In de beleidsregels geven zij aan hoe zij belangen tegen elkaar afwegen, feiten vaststellen of wettelijke voorschriften uitleggen. Ze hoeven dit dan niet per geval te bepalen. En bij de motivering van een besluit kan het bestuursorgaan verwijzen naar de vaste gedragslijn die is vastgelegd in de beleidsregel.

Wat werkt goed?

Door in beleidsregels op te nemen hoe de gemeente omgaat met bijvoorbeeld permanente bewoning, de eis van bedrijfsmatige exploitatie in het omgevingsplan en (het voorkomen van) uitpolding van vakantieparken, maakt de gemeente voor eenieder inzichtelijk hoe zij hier in de praktijk mee om wenst te gaan. Dit heeft wellicht een afschrikwekkende werking voor partijen met minder goede bedoelingen en er bestaat geen onduidelijkheid over de beoordeling van de gemeente als het tot een besluit komt bij planvorming.

Beperkingen:

- Beleidsregels geven de koers van een gemeente weer, maar kunnen niet rechtstreeks verplichten tot actief doen of (na) laten door burgers of ondernemingen. Dit is een verschil tussen beleidsregels en algemeen verbindende voorschriften.
- Beleidsregels zijn regels over het gebruik van de eigen bevoegdheid van een bestuursorgaan of over een bevoegdheid die onder haar verantwoordelijkheid wordt uitgeoefend. Daarnaast kan de wetgever een bijzondere bevoegdheid toekennen aan het bestuursorgaan om beleidsregels vast te stellen over een bestuursbevoegdheid die niet door dat bestuursorgaan wordt uitgeoefend. In geval van uitpolding is hiervan geen sprake. Het moet aldus uitgesloten worden geacht dat een algemeen verbod op uitpolding enige werking kan hebben via gemeentelijk beleid in relatie tot de eigen beslissingsruimte van de gemeente en hogere regelgeving. In de wet zelf is immers opgenomen: ‘Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben’ en dat het niet is toegestaan om beperkingen op te leggen voor vervreemding van iemands eigendom, tenzij dit door de wet zelf is bepaald of de aard van het recht zich hiertegen verzet. Die wettelijke beperking kan niet gepareerd/omzeild worden met gemeentelijk beleid. Een algemeen verbod of regeling omtrent uitpolding via beleidsregels afdwingen wordt dus niet mogelijk geacht.

Gemeentelijke verordening en vergunningstelsel bij splitsing

Hoe werkt het?

De gemeente heeft de bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften in een gemeentelijke verordening vast te stellen.¹⁰ In de Gemeentewet staat: ‘de raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.’ De voorschriften kunnen vormgegeven worden als algemeen geldende regels, maar kunnen ook bijvoorbeeld worden vormgegeven als vergunningstelsel: dan is het niet toegestaan zonder een vergunning bepaalde maatregelen te treffen. Ook provincies hebben een vergelijkbare bevoegdheid in het kader van provinciale belangen.¹¹

Juridische mogelijkheden om te sturen op het gebruik van onroerend goed

Wat werkt goed?

Hoewel dit instrument qua opzet kansen lijkt te bieden, kan dit niet ingezet worden om uitpolding te reguleren.

Waarom kan dat niet?

Er zijn twee belangrijke grenzen ten aanzien van waar regels over gesteld kunnen worden in een verordening:

- Allereerst is er publiekrechtelijk geen ruimte voor een gemeentelijke aanvullende splitsings- of verkavelingsvergunningplicht in een verordening omdat dit een te vergaande eigendomsbeperking zou zijn. Dit kan niet geregeld worden in een gemeentelijke verordening, maar alleen op basis van een wettelijke regeling. Die wettelijke regeling is er in dit geval niet; het reguleren van uitpolding zou in dit geval de vrije overdraagbaarheid van eigendom doorkruisen en dat is in uitgangspunt niet toegestaan (tenzij sprake zou zijn van een gevestigd voorkeursrecht). De Huisvestingswet 2014 kent wél de mogelijkheid om een vergunningplicht op te nemen in een gemeentelijke verordening voor onder meer het splitsen van woningen. Dit heeft dus een wettelijke grondslag. Deze wet ziet onder meer toe op de verdeling van bepaalde woonruimten, waaronder het instrument van splitsen van gebouwen, met als doel: goede huisvesting. Dit instrument is dus niet bruikbaar om in te zetten op vakantieparken.
- Ook mag een gemeentelijke verordening niet treden in zaken die behoren tot het privédomein. Het gaat dan om zaken die niet het belang van de gemeente, maar de bijzondere belangen van individuele burgers raken. Bij de recreatieparken is de vraag actueel wanneer sprake is van het privédomein. Vaak is immers sprake van een semiopenbaar gebied, of is een park afgesloten voor derden die geen bezoeker van het park zijn. De wegen en de overige open ruimte in een park hebben dan geen openbaar karakter, waardoor de handhaving van bepalingen uit een gemeentelijke verordening onder druk kunnen komen te staan¹² voor zover mensen buiten het park er geen last van hebben (dan is mogelijk sprake van openbare ordeverstoring). Dat wil niet zeggen dat iedere bepaling die ook particuliere belangen raakt direct onverbindend is. Doorslaggevend is hoe specifiek een bepaling is (een vorm van het evenredigheidsbeginsel) én of het verbod (of gebod) ook uitstraling heeft in de openbare ruimte. Is van een dergelijke uitstraling sprake, dan is de bepaling in beginsel verbindend. In het geval van een vakantiepark is dat vatbaar voor discussie, maar omdat op basis van het eerste punt (eigendomsrecht) blijkt dat uitpolding niet in een gemeentelijke verordening gereguleerd kan worden, is het antwoord op dit tweede punt niet meer relevant.

Uit het voorgaande volgt dat het niet mogelijk is om beperkingen rondom de splitsing van eigendomsrecht op te nemen in een gemeentelijke verordening.

Voorkeursrecht

Wat is het?

Het voorkeursrecht geeft aan de overheid het eerste recht van koop, in die zin dat een eigenaar die zijn eigendom wil verkopen of het recht dat daarop gevestigd is, dit eerst aan de overheid te koop moet aanbieden als er een voorkeursrecht gevestigd is. Pas als de overheid beslist niet tot koop over te gaan, mag de eigenaar zijn eigendom te koop aanbieden aan andere gegadigden, met uitpolding als mogelijk gevolg.

Wat werkt?

Het instrument voorkeursrecht is in gebiedsontwikkelingen op vakantieparken slechts sporadisch toegepast.¹³ Dat komt doordat het in de meeste gevallen niet geschikt is om uitpounding te reguleren en/of te voorkomen.

Wat zijn beperkingen:

- Er moet bij de vestiging van een voorkeursrecht sprake zijn van gronden waaraan:
 - een niet-agrarische functie is toegedeeld en waarvan het (feitelijke) gebruik afwijkt van die functie.
 - óf er moet sprake zijn van een aangewezen moderniseringslocatie.
- Bij de problematiek op de parken zal in de meeste gevallen geen sprake zijn van wijziging van de functie of een ‘moderniseringslocatie’ wanneer het gebied als vakantiepark beoogd is en blijft, óf juist als het park geherstructureerd moet worden en de indeling/bebouwing ingrijpend wijzigt. Dan kan het voorkeursrecht niet worden ingezet, tenzij het feitelijke gebruik afwijkt van het beoogde plan.
- Een voorkeursrecht reikt niet zo ver dat de gemeente de eigenaar kan dwingen tot verkoop. De eigenaar heeft slechts een aanbiedingsplicht als hij wil verkopen. Als hij niet van plan is te verkopen, blijft de situatie in principe ongewijzigd. Het kan daardoor erg lang duren voordat kavels te koop komen én ook nog verkocht worden aan de gemeente als partijen het al eens worden over de voorwaarden. En dus een groot versnipperd gebied weer in één eigendom komt. Wel zou het voorkeursrecht verdere uitpounding kunnen voorkomen, in die zin dat een eigenaar zijn eigendom wel kan opsplitsen, maar de nieuw gevormde kavels niet kan verkopen (zonder deze eerst aan te bieden aan de gemeente).

Exploitatievergunningplicht in de APV

Wat is het?

Met een exploitatievergunning hebben gemeenten de bevoegdheid om in hun APV een vergunningplicht op te nemen voor het exploiteren van een vakantiepark. Doel is om hiermee verstorende bedrijfsmatige activiteiten te reguleren en bij vermoeden van niet-bonafide partijen aan de voorkant een toetsing uit te voeren naar hun achtergrond. Als zodanig is een exploitatievergunningplicht dus geen middel om uitpounding te voorkomen.

Wat werkt?

Invoering van een vergunningplicht voor exploitatie van een vakantiepark kan gemeenten meer grip geven op veiligheids- en leefbaarheidsproblemen op vakantieparken. Bijvoorbeeld door bij de exploitatie-aanvraag een Bibob-, of omgevingsplantoets te doen, en bij verstorende activiteiten of gedrag van de eigenaar dat invloed heeft op de openbare orde of veiligheid een verleende vergunning in te trekken of zelfs een vakantiepark te sluiten. De exploitatievergunningplicht kan hierbij onzichtbare criminaliteit (ondermijning) grijpbaarder c.q. zichtbaarder maken en de leefbaarheid en veiligheid van een gebied of branche daarmee in sommige situaties vergroten.

Beperkingen:

- De inzetbaarheid is beperkt tot de uitstraling die bedrijfsactiviteiten en/of gedrag hebben op de openbare orde, leefbaarheid en veiligheid. Het gaat derhalve niet om strafrechtelijke zaken (daar gaan het OM en de politie over).

- Een exploitatievergunning is alleen van toepassing bij bedrijfsmatige activiteiten. De effecten op de openbare orde en leefbaarheid moeten dus in verband staan met de wijze waarop het park geëxploiteerd wordt. Overlast van individuele bewoners kan dus in de regel niet worden aangepakt.
- Daarnaast is een vergunningplicht een algemene maatregel. Deze wordt niet ingevoerd als er sprake is van een probleem dat maar bij één of enkele bedrijven in de branche speelt, omdat deze algemene regel de hele branche (negatief) raakt, en daarmee ook de bonafide bedrijven worden ‘aangepakt’.
- Daarnaast is de vraag of de maatregel in het geval van vakantieparken in verhouding staat tot de consequenties en effecten die het heeft, zowel voor de gemeente (capaciteit) als de branche zelf. In het algemeen wordt vaker gekozen voor een meer specifieke maatregel, zoals Bibob, die naar inzicht van de gemeente per individueel geval kan worden toegepast bij een vermoeden van ‘ernstig gevaar’ dat een vergunning, subsidie of overheidsopdracht misbruikt wordt of misbruikt zal worden voor criminele activiteiten.
- Uit ervaringen elders in het land (gemeenten Asten en Venray) blijkt dat de invoering van een exploitatievergunningplicht veel extra middelen in de vorm van financiering en capaciteit van de gemeenten vraagt. Bijvoorbeeld voor de beoordeling en toetsing van aanvragen, administratie, controles/handhaving: alle parken moeten immers getoetst worden, niet alleen de malafide partijen. Daarnaast is voor effectieve inzet van de exploitatievergunningplicht ook capaciteit nodig voor nader onderzoek van de betreffende casus bij andere instanties waarmee de gemeente op dit vlak samenwerkt, bijvoorbeeld bij de inzet van het Landelijk bureau Bibob, FIOD, OM, etc. Dit is vaak een heikel punt.
- Uit ervaringen elders in het land heeft invoering van de exploitatievergunningplicht tot nu toe (nog) niet geleid tot een significantie toename van ‘hits’ op openbare orde- en leefbaarheidsproblemen op vakantieparken.¹⁴ De zaken die er waren vroegen echter wel veel extra kosten en capaciteit.

Onteigening

Wat is het?

Onteigenen is het ontnemen van grondeigendom met als criterium het ‘algemeen belang’ voor het ontwikkelen, gebruiken of beheren van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld voor de aanleg van een nieuwe snelweg of woonwijk. Het instrument onteigening wordt toegepast als aankoop niet of niet op tijd lukt. Onteigening moet urgent zijn; als niet binnen drie jaar nadat de grond onteigend is de uitvoering van de ontwikkeling, gebruik of beheer van de fysieke leefomgeving is gestart, is er een terugvorderingsrecht van de eigenaar. Hier zal in de praktijk overigens niet snel gebruik van gemaakt worden.

Waarom geen goed instrument tegen uitpounding?

Onteigening is een vergaande manier om grip te krijgen op eigendomsposities die bestemd zijn voor een andere dan de huidige functie. Het wordt alleen ingezet als ultimum remedium als alle andere minnelijke manieren niet lukken. Wij pleiten dan ook niet voor inzet van dit (financieel kostbare) middel of zelfs een uitbreiding van het toepassingsbereik van de wettelijke mogelijkheden in het kader van onze aanpak op vakantieparken. De legitimiteit van inbreuk op het eigendomsrecht en het draagvlak hiervoor voor herhaalde toepassing ontbreekt simpelweg. Wij werken in de aanpak van vakantieparken op meerdere sporen tegelijk (ruimtelijk, economisch, veiligheid, sociaal etc), waarbij in zijn algemeenheid ingezet

REGULERING UITPONDING

wordt op goed contact met de eigenaar/ondernemer. Onteigening zou deze aanpak onevenredig doorkruisen, behoudens de situatie waarin een ‘rotte kies’-geval moet worden aangepakt.

Privaatrecht

Anterieure overeenkomst

Hoe werkt het?

In een anterieure (grondexploitatie)overeenkomst tussen een ontwikkelaar/initiatiefnemer/eigenaar en de gemeente kan onder meer worden vastgelegd onder welke voorwaarden de gemeente bereid is om mee te werken aan wijziging van een omgevingsplan. Deze overeenkomst is privaatrechtelijk, waarbij contractsvrijheid het uitgangspunt is.

Wat werkt?

- In een overeenkomst kunnen partijen zelf bepalen waarover ze afspraken maken, zolang de afspraken door beide partijen ‘aangaard’ worden. Een overeenkomst is vormvrij. Uitgaande van het beginsel van contractsvrijheid en de beperkte rechtspraak die er is over privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de gemeente en ontwikkelaars (over uitpounding), kunnen binnen de hiervoor beschreven kaders in privaatrechtelijke overeenkomsten afspraken worden vastgelegd op het gebied van permanente bewoning, bedrijfsmatige exploitatie, én kunnen afspraken worden opgenomen over regulering van uitpounding, zoals een verbod daartoe¹⁵ (wat versterkt kan worden door dit te koppelen aan een kettingbeding en/of kwalitatieve verplichting (dulden dat niet mag worden uitgepond of verplichting om niet te uit ponden) en boetebeding. Vooralsnog bestaat deze mogelijkheid alleen voor een nog te realiseren park. Dit omdat bij bestaande parken geen sprake zal zijn van een te sluiten overeenkomst, tenzij voor herstructurering van het park wijziging van het omgevingsplan noodzakelijk is.

Beperkingen:

- De contractsvrijheid van een overeenkomst is niet onbegrensd:
 - De overeenkomst mag niet in strijd zijn met de wet, openbare orde of goede zeden en de eisen van redelijkheid en billijkheid uit het Burgerlijk Wetboek.
 - Daarnaast gelden voor overheden extra eisen: de algemene beginselen van behoorlijk bestuur markeren het wettelijk kader waarbinnen kan worden gecontracteerd.
 - Een gemeente moet bij het aangaan van privaatrechtelijke contracten zorgvuldig de betrokken belangen afwegen en mag haar bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor zij is toegekend.
- Net als bij andere privaatrechtelijke overeenkomsten geldt dat contractuele afspraken op vrijwillige basis worden gemaakt en dat bij niet nakomen van deze afspraken de gemeente vaak met lege handen staat: de grond is dan al uitgepond. Er is wel een sanctie mogelijk in de vorm van een boete, maar de echte stok achter de deur ontbreekt. Zeker als het om veel eigenaren/eigendomsposities en/of een groot gebied gaat is een overeenkomst geen garantie voor grip op uitpounding.

Kwalitatieve verplichting

Wat is het?

Een overeenkomst heeft in principe alleen werking tussen de contractspartijen. Bij onroerend goed, zoals een vakantiepark, is het echter mogelijk om af te spreken dat een bepaalde verplichting om ‘iets te dulden of om iets niet te doen’ bij verkoop over zal gaan op de nieuwe eigenaar. Er is dan sprake van een kwalitatieve verplichting (art. 6:252 BW). Voor de werking van een kwalitatieve verplichting is vereist dat die door de notaris wordt vastgelegd in een notariële akte én wordt ingeschreven in het Kadaster. Toekomstige eigenaren zijn dan van rechtswege (automatisch) gebonden aan het beding. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld afspreken met de eigenaar van een vakantiepark dat het perceel niet bebouwd mag worden met huisjes hoger dan twee verdiepingen of dat de eigenaar kabels en leidingen moet toestaan in de grond voor een nieuw elektriciteitsnet.

Wat werkt?

Een kwalitatieve verplichting is een sterk instrument, maar kan niet worden ingezet om uitpounding te reguleren.

Waarom kan dat niet?

Een kwalitatieve verplichting wordt vaak aangedragen als dé oplossing om in een overeenkomst op te nemen dat de eigenaar van een vakantiepark niet mag uitponden (‘iets niet moet doen’). Die aanname is echter onjuist. Uitgangspunt van de wet is namelijk dat eigendom (in uitgangspunt) *altijd* overdraagbaar is, *ténzij* de wet zelf of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet (3:83 BW). Uit artikel 6:252 lid 5 BW (in de wet zelf dus) volgt dat een kwalitatieve verplichting niet kan worden gebruikt bij verplichtingen die een rechthebbende beperken in zijn bevoegdheid het goed te vervreemden of te bezwaren.¹⁶ Vertaald naar het vakantiepark: een verbod op uitpounding via een kwalitatieve verplichting beperkt een eigenaar om zijn eigendom te verkopen of er bijvoorbeeld een recht van erfpacht of opstal op te vestigen. Dat is een beperking om zijn eigendom te ‘vervreemden’, en mag dus *niet* worden opgenomen in een overeenkomst door middel van een kwalitatieve verplichting. Gebeurt dat wel, dan is die afspraak nietig. Dat betekent dat deze niet bestaat. Dan geldt de oorspronkelijke situatie van vóór de overeenkomst: geen verbod op uitpounding.

Kettingbeding

Wat is het?

Een overeenkomst creëert in beginsel slechts rechten en verplichtingen tussen de betrokken partijen. Derden kunnen niet worden gebonden. Bij onroerend goed, zoals een vakantiepark, is het echter mogelijk om af te spreken dat een bepaalde verplichting bij verkoop over zal gaan op de nieuwe eigenaar. Bij de verkoop van vastgoed, zoals een vakantiepark, kunnen partijen bijvoorbeeld afspreken dat koper het vastgoed niet verkoopt aan een concurrent. Of er worden afspraken gemaakt over (de kosten van) onderhoud, beheer van het park (wegen, receptie, zwembad etc.) en de verhuur van recreatiewoningen via een centrale organisatie, welke moeten worden doorgelegd aan een opvolgend eigenaar. Om te zorgen dat ook opvolgende eigenaren van de recreatiewoningen bijdragen aan deze onderhouds- en beheerkosten, worden deze voorwaarden vaak in een kettingbeding vastgelegd.

Wat werkt?

Een kettingbeding is niet beperkt tot een ‘dulden’ of ‘niet doen’. De reikwijdte van een kettingbeding is dan ook groter dan die van een kwalitatieve verplichting. Het opnemen van een kettingbeding in een overeenkomst om uitpounding te reguleren is mogelijk. In een overeenkomst kan iedere verplichting worden opgenomen, zolang die niet in strijd is met de wet of de openbare orde en goede zeden, de gemeente zich houdt aan de beginselen van behoorlijk bestuur en beide partijen de overeenkomst ‘aanvaarden’.

Beperkingen:

- Het kettingbeding is zo sterk als de zwakste schakel: het is ‘slechts’ een overeenkomst tussen twee partijen. Dat heeft tot gevolg dat indien een derde het eigendom koopt, deze derde niet gehouden is om het kettingbeding met het verbod op uitpounding aan zijn koper op te leggen. Het kettingbeding kan zo in de overdracht van de ene op andere eigenaar makkelijk (al dan niet bewust) genegeerd worden.
- De stok achter de deur is zwak. Als de wederpartij het kettingbeding overtreedt of besluit het kettingbeding niet door te zetten aan rechtsopvolgers, dan resteert de andere partij slechts incasso van een boete indien deze overeengekomen is. Uitpounding is dan al gerealiseerd en de gemeente staat met lege handen. Een kettingbeding is ook niet faillissementproof.¹⁷
- Inherent aan het privaatrecht is dat een overeenkomst met kettingbeding op basis van vrijwilligheid tussen partijen wordt gesloten. Hetgeen snel en effectief afspraken maken of handhaven bij complexe en urgente situaties bemoeilijkt, zeker als sprake is van veel verschillende eigenaren en versnipperde eigendomsituaties op één park.

Het opnemen van een kettingbeding met daarin een verbod of beperking op uitpounding van een vakantiepark in een overeenkomst is mogelijk, maar het effect ervan is beperkt. Wel kan een kettingbeding een rol spelen in die specifieke situaties dat er een anterieure overeenkomst wordt gesloten, bijvoorbeeld omdat een parkeigenaar een ingrijpende herstructurering van het park voorstaat die past binnen het vigerende omgevingsplan.

Wat is het verschil tussen een kettingbeding en een kwalitatieve verplichting?

Een kettingbeding is wezenlijk anders dan een kwalitatieve verplichting, hoewel beide ook in combinatie in een overeenkomst kunnen worden opgenomen.

- Bij een kettingbeding is er sprake van een bepaling in een koopakte die steeds opnieuw aan de nieuwe koper moet worden doorgegeven (via de koopakte). Dat gaat dus, anders dan bij een kwalitatieve verplichting (die ingeschreven is als notariële akte in het Kadaster), niet automatisch; er is immers een rechtshandeling (namelijk opname in de koopakte aan de volgende eigenaar) voor vereist.
- Het kettingbeding is niet specifiek in de wet geregeld maar wordt gecreëerd door een tussen partijen gesloten overeenkomst.
- Bij een kwalitatieve verplichting moet de afspraak altijd een ‘dulden of een niet doen’ inhouden, dus een passieve verplichting. Bij een kettingbeding is de reikwijdte ruimer, daarin kan het ook gaan om een actieve verplichting om iets te doen of aan te leggen.
- Een kwalitatieve verplichting heeft een sterkere werking dan een kettingbeding vanwege het automatisch bindende karakter (van rechtswege) dat op het registergoed zelf rust bij verkoop aan een volgende eigenaar.

- In een kettingbeding kunnen wel afspraken over regulering van uitpounding worden opgenomen, zolang partijen hier overeenstemming over hebben. Een kwalitatieve verplichting met een verbod op uitpounding of beperkingen aan uitpounding is niet toegestaan.

Erfpachtovereenkomst

Gronden waarop erfpacht (of een opstalrecht) rust zijn uitgezonderd van de beperking uit art. 3:83 BW dat ‘geen beperking’ mag worden opgelegd aan ‘vervreemding’ van eigendom. Als een terrein in erfpacht is uitgegeven, zeker als de gemeente zelf eigenaar is, kan – via de akte van vestiging – worden voorkomen dat een terrein wordt uitgeponnd. Er is toestemming van de gemeente nodig voor het overdragen of splitsen van de grond indien dit als zodanig is vastgelegd in de akte van vestiging.¹⁸

Wat werkt?

Erfpacht is een sterk instrument om uitpounding te voorkomen bij nieuwe situaties. Zeker als de gemeente zelf de grond in eigendom heeft c.q. de grond in erfpacht uitgeeft. De gemeente kan voorwaarden opnemen in de erfpachtovereenkomst/voorwaarden om uitpounding te reguleren en zo sturing houden.

Beperkingen:

- De gemeente moet de gronden in eigendom hebben/krijgen om zelf regie te kunnen voeren. Hiermee gaan hoge investeringskosten gepaard. Dit is voor de meeste gemeenten niet haalbaar, zeker niet voor de grotere parken/gebieden.
- Erfpacht biedt geen oplossing voor bestaande uitgeponde situaties.

Terugkoopregeling uitgeponde kavels (inponden)

Inponden kan worden gebruikt om het uitponden uit het verleden weer terug te draaien. Hierbij worden gefaseerd huisjes aangekocht of teruggekocht op een verkaveld terrein, bijvoorbeeld door een ontwikkelmaatschappij, de gemeente, of door de (nieuwe) eigenaar van een vakantiepark zelf. Dit is eigenlijk het herstellen van de ‘schade’ uit het verleden. In sommige gevallen wordt een aantal huisjes eerst voor een bepaalde periode tijdelijk geëxploiteerd voor andere gebruik (zoals verhuur voor wonen) om hiermee de benodigde middelen te genereren om weer meer huisjes terug te kunnen kopen.

Wat werkt?

De enige minnelijke optie om in een bestaande uitgeponde situatie het eigendom en beheer van een vakantiepark weer in één hand te krijgen, is door uitpounding letterlijk terug te draaien. Inponden lijkt qua (financiële) haalbaarheid met name geschikt bij kleinere parken waarbij de recreatiebestemming behouden blijft en bij parken die een beperkte mate van uitpounding hebben. De kansen voor inponding zijn eveneens beter voor parken die getransformeerd worden naar een andere functie en waarbij de tijdsdruk minder hoog is, en in situaties waarin sprake is van een goede relatie tussen gemeente en eigenaar/exploitant.

Beperkingen:

- Het kan alleen op basis van vrijwilligheid, de gemeente kan het niet afdwingen, behoudens dat de gemeente mogelijk een

REGULERING UITPONDING

- voorkeursrecht zou kunnen vestigen, waardoor de eigenaar in geval van verkoop de recreatiewoning eerst moet aanbieden aan de gemeente.
- De kosten en lange doorlooptijd zijn een probleem: het verdienmodel zit meestal in de tijdelijke exploitatie totdat de nieuwe bestemming gerealiseerd wordt. Dit stuit op vakantieparken al snel op problemen. Omdat vaak maar met enkele huisjes tegelijk kan worden ingeponnd in verband met de kosten van de aankoop, duurt het lang voordat een park van gemiddelde omvang (al snel 100 huisjes) helemaal is opgekocht.
- Als snel ingrijpen noodzakelijk is vanwege complexe problemen op het park of als de verhouding met de eigenaar slecht is, is inponden in de regel geen geschikt instrument. Bij de problematiek op de Veluwe is het juist nodig te kunnen ingrijpen in complexere situaties en ook in grotere gebieden en/of grotere parken.

Conclusie: nieuwe wet- en regelgeving is nodig

Het bestaande juridisch instrumentarium is te beperkt voor de opgave waar het programma Vitale Vakantieparken voor staat. Dat wil zeggen om effectief aan de vóór- en (met name) de achterkant in te kunnen grijpen en verdere versnippering van eigendomsposities op vakantieparken en de daarmee gepaard gaande veiligheid- en leefbaarheidsproblemen aan te pakken en te voorkomen.

Dat komt met name omdat gemeenten nu vooral afhankelijk zijn van het privaatrechtelijk instrumentarium als zij uitpounding willen reguleren. Dit instrument is beperkt en slechts bij vrijwilligheid toepasbaar, waarbij de ‘stok achter de deur’ ontbreekt, zeker bij bestaande situaties van uitpounding. Het blijft daardoor qua juridisch instrumentarium ‘dweilen met de kraan open’.

Vanuit de algemene verkenning van Stec-groep, de eerdere onderzoeken van de TU Delft en de vele concrete ervaringen uit de Veluwe praktijk (en in andere delen van het land) willen we de volgende lijn verder uitwerken:

- Regulering van uitpounding door middel van een vergunningstelsel in combinatie met een VvE-verplichting*
Gemeenten hebben in het publiekrecht weinig middelen om het uitpondingsproces effectief te reguleren. Wij pleiten voor een vergunningstelsel waarmee een mogelijkheid ontstaat dit proces afdwingbaar te reguleren (te vergelijken met de splitsingsvergunningen voor woningen in stedelijk gebied (Huisvestingswet 2014)). Op basis van gemeentelijk beleid kan uitpounding soms worden toegestaan, soms verboden worden en in veel gevallen kunnen aanvullende voorwaarden gesteld worden. Een vergunningstelsel zou mogelijk uitgewerkt kunnen worden op basis van een experimenteerregeling, in afwijking op de Huisvestingswet 2014.
- VvE-verplichting*
In de huidige regelgeving is er geen regel die voorschrijft welke vorm een eigenaarsvereniging op een vakantiepark (juridisch) moet hebben. Dit zorgt voor een enorme verscheidenheid en ondoorzichtigheid aan organisatievormen op parken (als er al een organisatievorm is) waarmee de juridische basis en een ‘stok achter de deur’ om afspraken voor de toekomst te maken en te borgen vaak ontbreekt. Van VvE tot coöperatie en van stichting, tot vereniging van erfpachters of alleen een bestuur in combinatie met een stichting die de openbare ruimte beheert; de variatie

blijkt in de praktijk oneindig te zijn. Op dit moment is het zo dat zelfs een goed georganiseerde VvE vaak niet voldoende is om effectief beheer op een park met versnipperd eigendom te garanderen. Dit komt doordat een verplicht lidmaatschap van een VvE, zoals bij appartementen gebruikelijk is, niet verplicht is op vakantieparken (tenzij van meet af aan een splitsing van appartementsrechten aan de orde is geweest). Er is in de praktijk (bijna nooit) sprake van splitsing in appartementsrechten. Bij een splitsing in appartementsrechten is er van rechtswege een VvE waar de eigenaren van de afgesplitste kavels automatisch lid van zijn. Dit lidmaatschap is verbonden aan de eigendom van het appartementsrecht (de kavel) en kan niet worden opgezegd. De Vereniging van Eigenaars gaat over het beheer en onderhoud van de gemeenschappelijke delen. Tevens kunnen in de akte van splitsing en het splitsingsreglement beperkingen worden opgenomen die betrekking hebben op het gebruik, beheer en onderhoud van de privédelen (de kavels). Denk daarbij aan verplichte verhuurbemiddeling, verbod op permanente bewoning etc.¹⁹ Met een verplichte VvE bij vakantieparken kunnen beheersproblemen voorkomen worden en maken we het speelveld onaan-trekkelijk voor partijen met minder goede bedoelingen. Hiermee lossen we nog niet het probleem op de bestaande parken op, maar kunnen wel problemen voor de toekomst die ontstaan na uitpounding zoveel mogelijk beperkt blijven.

- Uitbreiding van toepassingsbereik van voorkeursrecht voor gemeenten*
Zodat deze toepassing kan hebben op (herstructurering van) vakantieparken waarvan de bestemming niet wijzigt (en waar het feitelijk gebruik niet afwijkt van de bestemming) en/of op vakantieparken die onder de huidige wet niet aan te wijzen zijn als moderniseringslocatie. Met deze uitbreiding van het toepassingsbereik van het voorkeursrecht zou (een verdere) uitpounding van dergelijke vakantieparken voorkomen kunnen worden en kan een situatie van mogelijk gewenste inponding ontstaan.
- Voorkeursrecht in combinatie met een (nog op te richten) opkoopfonds waarmee aankoop van gronden en huisjes kunnen worden gefinancierd zodat het voorkeursrecht en het daaropvolgende aankoopproces van huisjes/kavels snel en effectief kan worden ingezet en gekomen kan worden tot inponding in plaats van (verdere) uitpounding.

In het volgende hoofdstuk gaan we dieper in op de (on)mogelijkheden van het voorkeursrecht bij de aanpak van maatschappelijke problematiek op vakantieparken.

VERBREDE N VOORKEURSRECHT

Wat is het probleem?

Voor sommige parken geldt, dat de situatie zo ernstig is verslechterd of bij doorverkoop dreigt te verslechteren, dat een gemeente zou willen kunnen ingrijpen. Het voorkeursrecht lijkt daarvoor een sterk instrument. Het geeft gemeenten het eerste recht van koop bij verkoop van onroerend goed. Voor vakantieparken waar grote maatschappelijke problematiek een reële dreiging is (veiligheid, leefbaarheid, natuurimpact) kan dit een krachtig instrument zijn om de regie op de kwaliteit van een park over te nemen. In de huidige praktijk blijkt het voorkeursrecht echter nauwelijks toepasbaar op vakantieparken. Gemeenten willen het recreatieve gebruik vaak behouden en zijn niet altijd uit op functiewijziging of intensiever gebruik. Daarmee valt een groot deel van de bestaande problematiek buiten het bereik van het instrument.

In het kort: wat is nodig?

Gemeenten hebben meer grip nodig op vastgoedtransacties van parken of objecten waarbij van tevoren duidelijk is dat deze op termijn tot maatschappelijk ongewenste effecten gaan leiden (uitpon ding, illegaal gebruik, ondermijning etcetera). Wij bepleiten het introduceren van een voorkeursrecht voor gemeenten op basis van maatschappelijke argumentatie. De essentie hiervan is dat dit instrument kan worden toegepast op basis van sociaalmaat schappelijke argumenten zoals bijvoorbeeld ondermijning, sociale problematiek, bedreiging natuurwaarden en stikstof.

Te verkopen gronden moeten dan eerst aangeboden worden aan gemeenten, zodat zij een sterkere positie krijgen bij het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. Dat kan de gemeente de mogelijk heid geven om:

- Speculatie en ongewenste transacties te voorkomen.
- Parken met complexe problematiek weer in centraal beheer te brengen.
- Herstructurering en revitalisering van een verloederd park effec tiever op te pakken.

Wij pleiten voor een verruiming van het toepassingsbereik van het voorkeursrecht, zodat het voorkeursrecht ook kan worden ingezet bij parken en gebieden die hun recreatieve bestemming behouden, die herstructurering behoeven of met grote maatschappelijke urgentie (maar waar de functie en de intensiteit niet verandert). Dit sluit aan bij de lijn van de voorgenomen wetswijziging in de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp). Het zou logisch en wenselijk zijn om vakantieparken met vergelijk bare problemen hieronder te laten vallen.

Met deze verbredingen wordt het voorkeursrecht niet alleen een instrument tegen speculatie, maar vooral een middel waarmee gemeenten maatschappelijke problemen bij de bron kunnen aan pakken en vakantieparken toekomstbestendig kunnen maken.

Wat kan al en wat nog niet?

Het voorkeursrecht is in de rapportage die Stec-groep heeft opgesteld²⁰ ook benoemd als optie om meer grip te houden op

uitpon ding. De vraag is wat er nu precies wél en niet kan met dit voorkeursrecht in de uitvoeringspraktijk van vakantieparken. En hoe een eventueel voorstel voor uitbreiding van het voorkeurs recht om meer grip en regie te krijgen op grondposities er uit zou kunnen zien.

Een gevestigd voorkeursrecht geeft aan de overheid het eerste recht van koop. Hierdoor moet een eigenaar die wil overgaan tot verkoop van zijn onroerende zaak of het recht dat daarop gevestigd is, dit eerst aan de overheid te koop aanbieden voordat het de vrije markt op mag. Als de overheid beslist niet tot koop over te gaan, mag de eigenaar het te koop aanbieden aan andere gegadigden. Het voorkeursrecht tast de bestaande gebruiksmogelijkheden niet aan. Dat wil zeggen dat de eigenaar het gebruik van de onroerende zaak mag voortzetten zoals hij deed (mits passend binnen de bestem ming) en dat bijvoorbeeld al verleende vergunningen gewoon mogen worden uitgevoerd. De eigenaar mag alleen zijn eigendom niet overdoen aan een derde zonder het eerst aan de gemeente (of een andere voorkeursrechtgerechtigde) te hebben aangeboden (aanbiedingsplicht). De mogelijkheid om zijn eigendom over te dragen aan wie hij wil wordt dus als het ware ‘bevrozen’ door het voorkeursrecht.

Wat is het doel van een voorkeursrecht?

Gemeenten kunnen om verschillende redenen een voorkeursrecht vestigen. Zij kunnen bijvoorbeeld de wens hebben om de eigen domssituatie voorlopig te bevrozen, om zo speculatie en het risico op een stijgende prijs te voorkomen. Of om een stuk grond of een gebouw aan te kunnen kopen om een locatie te ontwikkelen. De drie belangrijkste functies van het voorkeursrecht zijn²¹:

- versteviging van de regisserende rol van de gemeente, in het kader van het algemeen belang.
- verbetering van de onderhandelingspositie van de overheid op de grondmarkt.
- beheersing van de grondprijzen, vooral in tijden van hoogcon junctuur.

Zo kan de gemeente met de grond die zij via een voorkeursrecht verkrijgt, publieke doelen en ruimtelijke plannen uitvoeren en dus invloed uitoefenen op de inrichting van de fysieke leefomgeving. Bijvoorbeeld op locaties waar bepaalde publieke voorzieningen moeten komen zoals een woonwijk of natuur en waarbij versnippe ring van eigendom belemmerend werkt. Omdat gemeenten onder de Omgevingswet vrij zijn om zelf hun beleid voor de fysieke leef omgeving vorm te geven en te bepalen welke belangen zij willen behartigen, is er ook meer ruimte om te bepalen of- en voor welk doel gemeenten een voorkeursrecht willen vestigen.

Wie kan een voorkeursrecht vestigen?
De gemeente (gemeenteraad) kan een voorkeursrecht vestigen, maar ook de provincie (provinciale staten) of het Rijk (de minister van BZK). Voorafgaand aan het moment waarop de gemeenteraad of Provinciale Staten (GS) een voorkeursrecht vestigen²², kunnen ook het college van B&W of GS voor maximaal drie maanden een voorkeursrecht vestigen. Om dat voorkeursrecht overeind te houden moeten de gemeenteraad of provinciale staten dan wel binnen die termijn een voorkeursrechtbeschikking nemen. Voor de minister is een voorlopig voorkeursrecht niet nodig, omdat die direct een gewoon voorkeursrecht kan vestigen. Voorkeursrechten van gemeente, Rijk en provincie kunnen niet gelijktijdig gevestigd

VERBREDE N VOORKEURSRECHT

worden op het zelfde onroerende goed (Rijk gaat daarbij boven provincie en provincie boven gemeente). In het vervolg van dit hoofdstuk wordt alleen ingegaan op het voorkeursrecht gevestigd door een gemeente.

Op wat voor soort zaken kan de gemeente een voorkeursrecht vestigen?

Een voorkeursrecht kan gevestigd worden op onroerende zaken (huizen, grond, zwembad, etc.) maar ook op eventuele rechten die op diezelfde onroerende zaak liggen, zoals erfpacht, recht van opstal of vruchtgebruik. Het voorkeursrecht kan dus de eigenaar van de onroerende zaak zelf beperken in de verkoop, maar ook de eventuele houders/eigenaren die bijvoorbeeld een erfpachtcon tract op die grond hebben. Ook zij kunnen in de periode dat het voorkeursrecht gevestigd is hun rechten niet overdragen/verkopen aan een ander dan de gemeente, tenzij de gemeente van aankoop afziet.

Op welke functies kan een gemeente voorkeursrecht toepassen?

Een voorkeursrecht kan niet zomaar op alle onroerende functies of zaken gevestigd worden, er zijn twee eisen:

1. Een voorkeursrecht kan alleen gevestigd worden op een onroe rende zaak waaraan een *niet-agrarische functie* is toebedeeld. Het begrip agrarisch moet ruim worden geïnterpreteerd. Ook kassen vallen er bijvoorbeeld onder. Dus als het nieuwe gebruik agra risch is, kan geen voorkeursrecht worden gevestigd op grond van de Omgevingswet.²³
2. De tweede eis is dat het huidige gebruik afwijkt van die toe komstige nieuwe functie. Het lijkt daarbij in uitgangspunt te moeten gaan om het gebruik dat planologisch is toegestaan. Uit jurisprudentie blijkt dat het hier ook kan gaan om feitelijk ge bruik dat afwijkt van het planologisch toegestane gebruik.²⁴ Ook wanneer de nieuwe functie voorziet in een vergelijkbaar, maar intensiever gebruik is het mogelijk de voorgestelde regeling toe te passen en wordt dit aangemerkt als ‘afwijkend gebruik’.²⁵

Voorkeursrecht kan wel

De gemeente wil een verloederd cluster van vakantieparken transformeren naar een woongebied. Het gebied heeft in het omgevingsplan de nieuwe functie ‘wonen’ gekregen. Het omgevingsplan heeft dus een niet-agrarische functie (de functie ‘wonen’) aan de locatie toebedeeld. Als de locatie nog in gebruik is voor een andere functie dan wonen (in dit voorbeeld dus als vakantiepark), dan kan een voorkeursrecht worden gevestigd op die locatie.

Voorkeursrecht kan niet

De gemeente wil bovengenoemd cluster van vakantieparken niet transformeren naar een woongebied, maar revitaliseren voor recreatie. Daarvoor zijn in het omgevingsplan de be bouwingsmogelijkheden voor recreatiewoningen uitgebreid en centrale voorzieningen toegevoegd met onder meer een zwembad, receptie en jeu de boulesbaan, zodat het aantrek kelijker wordt voor een bredere doelgroep én het recreatief aanbod wordt verruimd. Er is dus sprake van een niet-agra rische functie (eis 1, namelijk vakantiepark), maar de locatie blijft in gebruik als vakantiepark. Het toekomstige gebruik lijkt niet te voldoen aan eis 2. Maar omdat het omgevings-

plan voorziet in vergelijkbaar, intensiever gebruik van de bestaande functie (vakantiepark), kan dit worden gezien als ‘afwijkend gebruik’ en kan toch een voorkeursrecht worden gevestigd op deze locatie.

3. Moderniseringslocatie

Er is een uitzondering op bovenstaande twee eisen onder 1. en 2. Onder bepaalde voorwaarden kan bij voortzetting van de bestaande functie en zonder dat er voor de nieuwe functie gebruiksveranderingen in het omgevingsplan worden op genomen, het bestaande gebruik toch als afwijkend worden aangemerkt. Dus zónder dat er iets aan de functie veranderd. Dat heet een zogenaamde ‘moderniseringslocatie’.²⁶ Dat is een locatie (gebied) waar al de gewenste functie aanwezig is, maar waar de *kwaliteit van de bebouwing* niet meer acceptabel is. De aanwezige bouwwerken moeten worden gemoderniseerd of worden vervangen door gelijksoortige bebouwing. De aanwij zing als moderniseringslocatie wordt meestal gebruikt in het kader van de stadsvernieuwing. Bijvoorbeeld modernisering van de bestaande bebouwing door samenvoeging van pan den en inpandige doorbraken, of door sloop van panden en vervangende nieuwbouw van soortgelijke, nieuwere bebou wing in vrijwel gelijke omvang. Zolang deze modernisering nog niet afgerond is, wordt het gebruik als afwijkend van het omgevingsplan aangemerkt, ook al is het feitelijk gebruik van het bouwwerk in overeenstemming met het omgevingsplan. Deze redenatie zorgt ervoor dat voorkeursrecht in belang van de beoogde modernisering mogelijk wordt. Zonder die constructie zou immers de beoogde bestemming al gerealiseerd zijn en zou er geen noodzaak tot het vestigen van een voorkeursrecht meer bestaan.

Voorkeursrecht wel/niet

In de gemeente X ligt een groot vakantiepark van eige naar Y, waarbij de bebouwing vooral bestaat uit 200 oude stacaravans die hutjemutje tegen elkaar aan staan, midden in een Natura 2000 gebied. Er zijn veel rommelige bijge bouw tjes aanwezig. Er is nauwelijks groen op het park. De gemeente wil de locatie aankopen om deze een kwaliteit simpuls te geven vanwege de ligging nabij de natuur, en ook het stikstofprobleem verminderen. De gemeente heeft deze locatie daarom in het omgevingsplan aangewezen als moderniseringslocatie. Ze wil alle bebouwing slopen, en vervangen door maximaal 30 eco-lodges, gelegen binnen een groen casco, met een natuurlijke zwemvijver. In dit geval zal – hoewel de locatie in het omgevingsplan reeds een moder niseringslocatie zou kunnen zijn (omdat denkbaar is dat daartegen niet-bestuursrechtelijk is opgekomen) - er in feite geen sprake zijn van een moderniseringslocatie omdat vorm en locatie (footprint en bouwmassa) van de bebouwing en inrichting van het gebied teveel afwijken van de oorspron kelijke vorm. Er kan dan mogelijk toch geen voorkeursrecht gevestigd worden, als de locatie in het omgevingsplan ten onrechte is aangewezen als moderniseringslocatie. Dit risico zou vermijdbaar zijn indien ook van een moderniseringslo catie sprake is (uit hoofde van een experiment), indien vorm en locatie (footprint en bouwmassa) mogen afwijken van de oorspronkelijke bebouwing).

Moderniseringslocaties kunnen worden aangewezen in een voorkeursrechtbeschikking, programma, omgevingsplan of omgevingsvisie.

Hoe werkt het vestigen van een voorkeursrecht in de praktijk?

Om een voorkeursrecht te kunnen vestigen geldt een aantal randvoorwaarden:

- Er moet hiervoor allereerst een planologische grondslag zijn opgenomen in gemeentelijke plannen, zodat duidelijk is waarop het voorkeursrecht wordt gebaseerd en welke nieuwe functie de gemeente ermee wil realiseren. Dit kan in de beschikking tot het vestigen van een voorkeursrecht zelf, óf in een gemeentelijke omgevingsvisie of programma of omgevingsplan waarin hiervoor de nieuwe functie is opgenomen, inclusief motivering.
- Een voorkeursrechtbeschikking moet zorgvuldig worden voorbereid en deugdelijk worden gemotiveerd. De gemeente moet daarbij een evenredige belangenafweging maken tussen alle betrokken belangen. Een deugdelijke motivering houdt in elk geval in dat de aanleiding en de noodzaak van het opnemen van voorkeursrecht worden beschreven en de juridische gronden waarop dat besluit wordt gebaseerd. De gemeente moet motiveren dat het algemeen belang van ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’²⁷ rechtvaardigt dat een voorkeursrecht wordt gevestigd en dat dus wordt ingegrepen in de overdraagbaarheid van iemands eigendom of daarop gevestigde recht.
- Verder is van belang dat de gemeente door het vestigen van een voorkeursrecht niet meer risico aangaat dan de gemeentelijke financiële situatie toelaat. Dit betekent niet dat de gemeente alle onroerende zaken waarop een voorkeursrecht wordt gevestigd, daadwerkelijk moet kunnen aankopen. Maar wel dat door de gemeente zich bij de vestiging van een voorkeursrecht verdiept in de financiële consequenties op met name de begroting.

Naast deze inhoudelijke eisen moet de voorkeursrechtbeschikking ook voldoen aan een aantal vormvereisten.

Kan er bezwaar gemaakt worden tegen de vestiging van een voorkeursrecht?

Tegen de voorkeursrechtbeschikking kunnen belanghebbenden bezwaar maken bij de gemeente. Belanghebbenden zijn de eigenaar en alle rechthebbenden die in hun mogelijkheden worden beperkt door het voorkeursrecht dat op de grond of zaak rust. Na de beslissing op bezwaar kan de belanghebbende beroep instellen bij de rechtbank. Daarna staat nog hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De praktijk heeft uitgewezen dat het voor belanghebbenden niet eenvoudig is om een voorkeursrechtbeschikking met inhoudelijke bezwaren met succes aan te vechten. De gemeente heeft een ruime mate van beleidsvrijheid bij het beslissen over het vestigen van een voorkeursrecht.

Hoe lang is een voorkeursrecht geldig?

Een voorkeursrecht treedt in werking op het tijdstip van inschrijving in de openbare registers van het Kadaster. Het is vanaf dan voor iedereen zichtbaar. De geldingsduur van een voorkeursrecht hangt af van de grondslag van het voorkeursrecht.²⁸

Het college van B&W kan met een voorkeursrechtbeschikking een voorlopig voorkeursrecht vestigen. Dat geldt maximaal drie maanden. Om het voorkeursrecht voort te zetten is er een nieuwe voorkeursrechtbeschikking nodig van de gemeenteraad. Dat kan via:

- een zelfstandige voorkeursrechtbeschikking. Deze geldt maximaal drie jaar.
- een omgevingsvisie of programma. Dit geldt maximaal drie jaar.
- een omgevingsplan. Dit geldt maximaal vijf jaar.
- een beschikking tot verlenging van het voorkeursrecht op grond van het omgevingsplan. Dit geldt maximaal vijf jaar.

Het vestigen van een voorlopig voorkeursrecht is geen verplichting, de gemeente kan ook rechtstreeks op grond van de hierboven genoemde opties een voorkeursrecht vestigen.

Is het voorkeursrecht eenmaal gevestigd op grond van één van de hierboven genoemde grondslagen, dan loopt het voorkeursrecht van rechtswege door als binnen de geldingstermijn een nieuwe opvolgende grondslag tot stand komt. Welke besluiten die opvolgende grondslag kunnen zijn, staat in artikel 9.4 Omgevingswet. Er is dan geen nieuw besluit op het voorkeursrecht nodig. De geldingsduur van die nieuwe grondslag geldt vanaf dat moment. Als alle mogelijkheden uit de wet worden opgeteld dan behelst de maximale duur van een voorkeursrecht zestien jaar en drie maanden.

Een voorkeursrecht vervalt vanzelf (van rechtswege) als de geldingsduur is verstreken. Een voorkeursrecht vervalt ook als het al 5 jaar is gevestigd op grond van een omgevingsplan, en de gemeente afziet van aankoop. De gemeente mag niet binnen twee jaar na het intrekken of vervallen van een voorkeursrecht een nieuw voorkeursrecht op dezelfde locatie vestigen op basis van dezelfde grondslag als het eerdere voorkeursrecht.

Consequenties overtreden voorkeursrecht door eigenaar

Een gevestigd voorkeursrecht beperkt de eigenaar in de overdraagbaarheid van zijn eigendom: hij mag niet zomaar verkopen aan wie hij wil. Het kan voorkomen dat een eigenaar die op het punt staat zijn grond te verkopen, deze liever verkoopt aan een particuliere partij dan aan de gemeente. Bijvoorbeeld als hij een hogere verkoopprijs of betere verkoopvoorwaarden verwacht. Dit kan ertoe leiden dat de eigenaar de voorkeursrechtconstructie probeert te omzeilen of een verzoek doet tot ontheffing. Voor dergelijke situaties biedt de Omgevingswet een stok achter de deur.²⁹ De gemeente kan dan namelijk wegens strijd met het voorkeursrecht bij de rechtbank nietigheid (ongeldigheid) van die omzeilingsacties invoeren. Het moet dan gaan om rechtshandelingen van de eigenaar of een beperkt gerechtigde die de kennelijke strekking hebben om afbreuk te doen aan het voorkeursrecht. De rechter bepaalt of er sprake is van ‘kennelijke strekking’. Als de rechtbank het verzoek toewijst en overgaat tot nietigverklaring, geldt de oorspronkelijke situatie weer. De verkopende eigenaar is dan eigenaar gebleven.

Wat is het verschil tussen een voorkeursrecht/ eerste recht van koop en een koopoptie?

Een koopoptie is iets anders dan een voorkeursrecht of recht van eerste koop. Een koopoptie is een eenzijdig door de koper in te roepen recht om iets in de toekomst te kopen voor een al eerder met de verkoper overeengekomen prijs of voorwaarde. Door het invoeren van de koopoptie komt er een (ver)koop tot stand en moet de verkoper aan de totstandkoming daarvan meewerken.

Bij een voorkeursrecht of eerste recht van koop kan de tegenpartij niet verplicht worden om te verkopen. Het is alleen zo dat op het moment dat de tegenpartij wil verkopen, de houder van het voor-

VERBREDEN VOORKEURSRECHT

keursrecht de eerste kans heeft om te kopen. De onderhandelingen over voorwaarden, prijs, et cetera moeten daarna nog starten. De verkoper heeft bij een voorkeursrecht dus alleen een aanbiedingsplicht, maar geen verkoopplicht. Als hij het goed waarop het voorkeursrecht is gevestigd niet te koop aanbiedt, blijft de eigendomssituatie dus ongewijzigd.

Voorbeeld koopoptie

Wanneer een huurder van een vakantiehuisje het huisje met perceel wil kopen van de vakantieparkeigenaar, maar de huurder niet over voldoende financiële middelen beschikt, is het mogelijk om een optie tot koop in de huurovereenkomst op te nemen. Door deze koopoptie zal de huurder het perceel met vakantiehuisje na afloop van de huurovereenkomst of een ander vastgestelde termijn kunnen kopen van de vakantieparkeigenaar. Door deze koopoptie is het voor de vakantieparkeigenaar in uitgangspunt niet meer mogelijk om deze aan een derde partij te verkopen. De huurder kan wel, op basis van een gegronde reden, afzien van de koop. Om achteraf geschillen te voorkomen is het belangrijk dat er bij een optie tot koop vooraf afspraken gemaakt worden over de verkoopprijs, boetebeding en andere specificaties.

Voorbeeld recht van koop

Net zoals een optie tot koop geeft een eerste recht van koop of voorkeursrecht de huurder het recht om het perceel met recreatiewoning na de huurovereenkomst over te nemen van de vakantieparkeigenaar indien deze zou willen overgaan tot verkoop. Een eerste recht van koop is echter minder bindend en biedt de vakantieparkeigenaar meer mogelijkheden om het perceel toch aan een derde partij te kunnen verkopen. Een eerste recht van koop of voorkeursrecht betekent namelijk dat een vakantieparkeigenaar het perceel met vakantiehuisje eerst moet aanbieden aan de huidige huurder op het moment dat hij dit aan een derde partij wil verkopen. Wanneer de huurder niet akkoord gaat met de door de verkoper gestelde voorwaarden van de koop van het perceel (zoals voordien overeengekomen) kan de verkoper/ eigenaar dit alsnog aan een derde partij verkopen. Wel moet de vakantieparkeigenaar het perceel dan in principe onder dezelfde voorwaarden aanbieden aan de derde partij. Anders zou hij natuurlijk makkelijk dat recht van eerste koop kunnen omzeilen door onredelijke voorwaarden neer te leggen bij diegene die eerste recht van koop had.

Wat gebeurt er met de koopoptie op het moment dat een gemeente een voorkeursrecht op diezelfde grond wil vestigen? Als de koopoptie op het moment van het vestigen van het voorkeursrecht korter dan zes maanden geleden is ingeschreven in het Kadaster, kan de koopoptie nog worden uitgeoefend.³⁰ Dit kan echter wel betekenen dat de grondeigenaar en de koper eerder dan gepland tot levering zullen moeten overgaan. Als het optierecht niet is ingeschreven en/of de termijn van zes maanden al is verstreken kan de koopoptie niet worden ingeroepen. Het optierecht blijft echter wel geldig. De optieovereenkomst tussen de grondeigenaar en de koper eindigt niet van rechtswege door de vestiging van het voorkeursrecht (tenzij dat als zodanig zou zijn vastgelegd in de koopoptievoorwaarden). Zolang nog niet aan de in de overeenkomst opgeno-

men voorwaarde voor het invoeren van de optie is voldaan en de koper de optie nog zou kunnen invoeren, zal de grondeigenaar de grond niet kunnen aanbieden aan de gemeente. Doet hij dat wel, dan handelt hij in strijd met de optieovereenkomst.

Wat is het verschil tussen voorkeursrecht en onteigening?

Het grote verschil tussen het voorkeursrecht en onteigening is dat een gevestigd voorkeursrecht de eigenaar of rechthebbende niet dwingt tot verkoop. Deze kan zelf beslissen óf hij wil verkopen, hij is enkel verplicht tot het eerst aanbieden aan de gemeente. Als hij niet van plan is te verkopen, verandert er in feite niets. Een voorkeursrecht beperkt dus alleen de overdraagbaarheid van de onroerende zaak (de grond en de bouwwerken daarop) en van enkele beperkte rechten op die grond of gebouwen. Bij onteigening gaat eigendom van onroerende zaken wel gedwongen over naar de gemeente (wel als ultimum remedium, als minnelijk overleg (bewezen) niet lukt).

Hoe gaat het proces na vestiging van een voorkeursrecht?

- Als een eigenaar wil verkopen, nodigt hij de gemeente uit om daarover in onderhandeling te treden. Dit moet per aangetekende brief aan het college van B&W.
- Binnen zes weken na ontvangst van de uitnodiging tot onderhandeling moet de gemeente beslissen of ze het goed onder nader overeen te komen voorwaarden wil aankopen. Dit gaat per aangetekende brief aan de eigenaar.
- Als de gemeente wil aankopen, starten de onderhandelingen. Tijdens de onderhandelingen kijken de verkoper en de gemeente of zij het eens kunnen worden over de prijs en andere voorwaarden. Als partijen niet tot overeenstemming komen kan de verkoper aan de gemeente verzoeken om de rechtbank te vragen de prijs vast te stellen.
- Als de gemeente afziet van koop of te laat reageert, is de eigenaar gedurende drie jaar vrij om zijn eigendom aan derden te verkopen. Het voorkeursrecht blijft dan voor een eventuele nieuwe eigenaar wel gelden.

De Omgevingswet kent ook een regeling voor schadevergoeding ten gevolge van het voorkeursrecht, in te roepen door de vervreemder (eigenaar die heeft verkocht aan de gemeente ter nakoming van het voorkeursrecht).

Wat is mogelijk met het voorkeursrecht in relatie tot vakantieparken?

Het vestigen van een voorkeursrecht lijkt kansen te bieden voor gemeenten om meer grip te krijgen op grondposities op vakantieparken en speculaties of ongewenste transacties met gronden te voorkomen:

- De doelen van het instrument voorkeursrecht en de aard van de regeling sluiten aan bij de opgave op vakantieparken: namelijk aan de voorkant regie voeren in kader van het algemeen belang en versterking van de positie van de gemeente op de grondmarkt voor gebiedsontwikkeling. De beleidsmatige kant (ordenen fysieke leefomgeving en evenwichtige toedeling van functies, ingrijpen in de fysieke leefomgeving), is qua reikwijdte goed te motiveren.
- Een voorkeursrecht geeft gemeenten kans om gebieden weer in eigen beheer te krijgen en regie te voeren op de invulling, zeker

- in complexe opgaven (sociaal-maatschappelijk, natuur, etc.).
- De termijn van een voorkeursrecht in de Omgevingswet is in principe lang genoeg (met de nodige verlengingsmogelijkheden) voor de opgave in het kader van bijvoorbeeld een herstructurering of transformatie (maximaal zestien jaar en drie maanden).
- Vestiging van een voorkeursrecht is relatief snel te organiseren mits vooraf de grondslag goed geregeld is in een ruimtelijk plan (binnen drie maanden).
- Het vestigen van een voorkeursrecht is in vergelijking met zwaardere middelen zoals onteigening een beter passend instrument, waarmee de eigenaar van een onroerende zaak een betere positie behoudt. Hij kan zijn onroerende zaak blijven gebruiken en zijn rechten als eigenaar blijven uitoefenen, met inachtneming van de beperkingen aan de overdraagbaarheid van zijn eigendom vanwege het voorkeursrecht. Dit is in te passen binnen de aanpak op de diverse sporen van het programma Vitale Vakantieparken.
- Voor parken of gebieden die niet sterk versnipperd zijn en niet al te complexe problematiek hebben, kan het voorkeursrecht effectief ingezet worden voor toekomstige gebiedsontwikkelingen.

Het instrument voorkeursrecht is in gebiedsontwikkelingen op vakantieparken nog maar sporadisch toegepast.³¹ Dat komt doordat het in de meeste gevallen in de huidige vorm niet geschikt lijkt te zijn voor de complexe (herstructurerings) opgaven waar wij voor staan en/of omdat gemeenten onbekend zijn (met de mogelijkheden van) het instrument als zodanig.

In de gevallen dat het voorkeursrecht is ingezet bij ontwikkelingen op een vakantiepark, is dat met het oog op een transformatie van vakantiepark naar een andere functie, zoals een woningbouwlocatie. Hierbij is het succesvol gebleken.

Wat zijn de beperkingen van het huidige voorkeursrecht in relatie tot de opgave op vakantieparken?

- Het is onduidelijk in hoeverre het voorkeursrecht ingezet kan worden bij herstructureringen van vakantieparken waarbij de bestemming ‘recreatie’ behouden blijft (maar waar geen sprake is van illegale permanente bewoning) en de bestemming dus niet wijzigt naar een andere functie (voorwaarde bij toepassing voorkeursrecht). De Memorie van Toelichting geeft weliswaar aan dat onder ‘afwijkend’ gebruik ook een intensiever beoogd gebruik kan worden verstaan waarbij de functie hetzelfde blijft, maar er wordt niet toegelicht hoe ver dat ‘afwijkend gebruik’ precies gaat.
- Een herstructurering, uitbreiding of revitalisering van een vakantiepark valt in de meeste gevallen niet onder de criteria van een ‘moderniseringslocatie’, omdat footprint, vorm en type van de bebouwing dan praktisch ongeveer hetzelfde moet blijven, wat bij vakantieparken bij herstructureringen juist niet het geval is.
- De inzet van voorkeursrecht staat en valt vaak met de financiën. Individuele gemeenten lopen er tegenaan dat de middelen niet beschikbaar zijn om (op tijd) gronden te verwerven (zeker niet tegen een marktconforme prijs).
- Onder de oude wetgeving waren de vereiste termijnen die voor inzet van voorkeursrecht waren opgenomen in de wet te kort voor de complexe problematiek waar we rondom vakantieparken en clusters van parken mee te maken hebben. Onder de Omgevingswet is die termijn langer (maximaal zestien jaar en

- drie maanden), hoewel er dan wel diverse verlengingsbesluiten (tijdig) genomen moeten worden binnen de looptijd van een herstructurering of transformatie (die toch al snel meer dan vijf jaar loopt). Of dit praktisch haalbaar is moet de praktijk uitwijzen.
- Een voorkeursrecht reikt niet zo ver dat de gemeente de eigenaar kan dwingen tot verkoop. De eigenaar heeft een aanbiedingsplicht op het moment dat hij wil verkopen, geen verkoopplicht. Als hij niet van plan is te verkopen, blijft de situatie in principe ongewijzigd. Het kan erg lang duren voordat een groot versnipperd gebied weer in één eigendom komt, omdat kavels eerst te koop moeten komen én ook nog verkocht moeten worden aan de gemeente, als partijen het al eens worden over de voorwaarden. Het inzetten van het voorkeursrecht lijkt daarom niet heel kansrijk voor uitgeponde parken of andere sterk versnipperde gebieden, zeker niet op de korte termijn.

Conclusie: nieuwe wet- en regelgeving is nodig

Het voorkeursrecht is een instrument dat is ontwikkeld voor overheden bij complexe gebiedsopgaven, met het oog op de toekomst. Het is ook, gezien de evaluatie rond deze wet en overname van de Wet voorkeursrecht gemeenten in de Omgevingswet, mee-geëvolueerd met de tijd. Op dit moment is dit instrumentarium echter niet toereikend en niet passend in te zetten op vakantieparken. Het voorkeursrecht kan wel ingezet worden als er sprake is van transformatie, bijvoorbeeld naar wonen. Bij de problematiek op de parken is in de meeste gevallen echter geen sprake van wijziging van functie (tenzij er sprake is van illegale permanente bewoning). Tevens is er geen sprake van een ‘moderniseringslocatie’ wanneer het gebied als vakantiepark beoogd is en blijft, óf juist als het park geherstructureerd moet worden en de indeling en bebouwing ingrijpend wijzigt. Hierdoor missen gemeenten een belangrijk instrument in hun gereedschapskist om grip te krijgen en te houden op de complexe gebiedsopgaven rondom vakantieparken en komen zij, zeker in de huidige grondmarkt van schaarste, steeds meer buiten spel te staan.

Wat nodig is, is een instrument waarmee aan de vóórkant, in grote gebieden kan worden ingegrepen, dus ook preventief. Dit vraagt om een aangepast, flexibel inzetbaar instrumentarium.

Wat is nodig om voorkeursrecht effectief in te zetten op vakantieparken?

Idealiter worden de mogelijkheden voor vestiging van een voorkeursrecht voor gemeenten uitgebreid door:

- Het toepassingsbereik van voorkeursrecht uit te breiden zodat dit ook van toepassing is op vakantieparken die hun recreatieve bestemming behouden (en die reeds als zodanig worden gebruikt), dan wel door (grondige) herstructurering ook aan te kunnen merken als ‘moderniseringslocatie’, zodat het voorkeursrecht hierop ook van toepassing is.
- De mogelijkheid voor het vestigen van een voorkeursrecht voor gebieden waar dit vanuit maatschappelijke oogpunt een belangrijke meerwaarde heeft, bijvoorbeeld in gebieden waar vergroot risico is op veiligheids- en/of leefbaarheidsproblemen.³²
- De combinatie van een voorkeursrecht met een opkoopfonds is van belang om de lange doorlooptijd en kosten voor de gemeente te beperken. De prijs is een essentiële factor: verwerven tegen marktconforme prijs verhoogt de slagingskansen.
- Mogelijk kan het instrument voorkeursrecht ook een rol spelen

VERBREDEN VOORKEURSRECHT

binnen een ruilstrategie. Door aan te kopen wat toevallig op de markt komt en op grond van het voorkeursrecht als eerste aan de gemeente wordt aangeboden, en door bepaalde soorten gebruik in een deel van een park via ruil te concentreren, kan mogelijk een deel ‘leeg geruild’ en vervolgens getransformeerd worden.

Nadeel bij toepassing van het voorkeursrecht blijft dat wanneer een vakantiepark of huisje(s) niet op de markt komt doordat de eigenaar niet over wil gaan tot verkoop, vestiging van een voorkeursrecht in principe geen effect heeft. De eigenaar kan immers niet verplicht worden over te gaan tot verkoop: het is geen onteigening. Gezien de bewezen ervaringen met dit instrument op ruimtelijke orderingsgebied in het algemeen lijkt het echter in aangepaste vorm een passend instrument te kunnen zijn om grip te krijgen op grondtransacties op plekken met problemen of een belangrijke maatschappelijke meerwaarde, zeker in combinatie met een opkoopfonds. Daarvoor is het nodig om deze regeling (aangepast) in te kunnen zetten als een experimenteerregeling, afgebakend in tijd en tot een bepaald gebied of situatie.

VEREVENING WAARDESPRONG

Wat is het probleem?

Voor een deel van de vakantieparken op de Veluwe geldt (globale schatting tien tot vijftien procent) dat een toekomstbestendige recreatieve exploitatie niet realistisch meer is (te klein, ingesloten in natuur, tegen een snelweg). Gemeenten begeleiden deze parken naar een nieuwe bestemming, zoals wonen, natuur of maatschappelijke functies. Dat is een ingewikkelde en kostbare opgave.

Bij transformatie van recreatie naar wonen ontstaat doorgaans een aanzienlijke waardesprong: recreatiewoningen die worden omgezet naar reguliere woningen zijn dan 4 à 5 keer zoveel waard. Die winst vloeit nu vrijwel volledig naar individuele eigenaren of ontwikkelaars. Voor gemeenten betekent dit dat zij met collectief belastinggeld de maatschappelijke problemen moeten oplossen, terwijl private partijen de winst opstrijken.

In de ruimtelijke ordening is het niet ongebruikelijk dat bij dergelijke waardeestijgingen een deel van de private winsten worden afgeroemd, om daarmee te voorzien in kosten voor publieke doelen. Dit verveningsprincipe is dus niet nieuw – alleen blijkt het huidige instrumentarium bij vakantieparken onvoldoende toepasbaar.

Praktijkervaringen van de afgelopen tien jaar laten zien dat verevening op basis van vrijwillige privaatrechtelijke afspraken slechts beperkt werkt – zeker bij grotere parken met versnipperd eigendom. De nieuwe mogelijkheden onder de Omgevingswet (afdwingbare verevening) bieden nauwelijks soelaas, omdat deze alleen gelden bij bouwactiviteiten. In de meeste gevallen gaat het bij vakantieparken om een gebruikswijziging (van recreatie naar wonen) zonder bouwactiviteiten. Daardoor ontbreekt juist daar het instrumentarium.

In het kort: wat is nodig?

Wij willen dat verevening een effectiever afdwingbaar mechanisme wordt waarmee de waardevermeerdering bij ruimtelijke ontwikkelingen, zoals functiewijziging, uitbreiding of intensiever gebruik, kan worden ingezet voor maatschappelijke doelen elders. Zo kan een gemeente bijvoorbeeld meewerken aan de uitbreiding van een vitaal park of aan een transformatie naar wonen (waardesprong), terwijl de opbrengsten worden benut om de kwaliteit van andere vakantieparken of recreatiegebieden te versterken. Op die manier wordt ontwikkelwinst niet alleen een privévoordeel, maar komt deze ook de samenleving ten goede.

Ons ideaalbeeld is dat verevening:

- Afdwingbaar wordt bij transformaties, ook wanneer het alleen gaat om gebruikswijziging.
- Zorgt voor een meer eerlijke verdeling van kosten en baten: wie profiteert draagt ook bij.
- Ook gemeentegrens overstijgend kan worden ingezet via een fonds of vergelijkbare systematiek.
- Functioneert als stok achter de deur, zodat transformaties sneller, efficiënter en rechtvaardiger verlopen.

Om verevening effectief in te zetten bij vakantieparken is een uitbreiding van het toepassingsbereik noodzakelijk. Wij pleiten ervoor om het wijzigen van gebruik van een park (van recreatie

naar wonen) zonder dat er bouwactiviteiten plaatsvinden, aan te wijzen als activiteit waarvoor een afdwingbare vereveningsbijdrage kan worden opgelegd.

Dit is proportioneel, omdat gebruikswijzigingen vrijwel altijd leiden tot forse waardeestijgingen. En zo wordt verevening een volwaardig instrument om transformaties eerlijker, sneller en maatschappelijk duurzamer te realiseren.

Wat kan al en wat nog niet?

Hoe kunnen bestaande werkwijzen en instrumenten een rol spelen ter ondersteuning van het beleid op de Veluwe om de vakantieparken te vitaliseren? En wat zou dan nodig zou zijn om de gereedschapskist te versterken, gegeven de ambitie om de overwaarde bij bestemmingswijziging breder in de opgaven uit het programma Vitale Vakantieparken in te kunnen zetten? Dit vraagstuk hebben we nader laten onderzoeken door de TU Delft.³³ We geven hier een korte weergave van de mogelijkheden en beperkingen op basis van dit onderzoek met actualisatie naar de Omgevingswet en nieuwe oplossingsrichtingen.

Wat is verevening?

Met verevening in het kader van de Omgevingswet wordt bedoeld: het inzetten van contractueel (met woningeigenaren) overeengekomen financiële bijdragen (meestal vanwege een bestemmingswijziging) ter dekking van onrendabele opgaven/kosten in een (ander) gebied.

Er is sprake van ‘binnenplanse’ verevening als zowel kosten als baten binnen één plan liggen en van ‘bovenplanse’ verevening als opbrengsten en kosten niet binnen hetzelfde plangebied worden gerealiseerd, maar er met geld tussen plangebieden ‘geschoven’ wordt.

Verevening is geen kostenverhaal

Kostenverhaal heeft betrekking op situaties waarin de gemeente door haar te maken (ambtelijke) kosten – bij voorkeur via een kostenverhaalsovereenkomst – verhaalt op een partij die bouwactiviteiten wil verrichten die van het geldende ruimtelijke kader afwijken en de gemeente over zal moeten gaan tot het wijzigen van het bestaande ruimtelijke kader (bijvoorbeeld via een wijziging van het omgevingsplan), al dan niet gecombineerd met het (doen) aanleggen door de gemeente van bepaalde (openbare) voorzieningen indien de grondeigenaar dit niet zelf doet of laat doen.

Welke regels voor verevening zijn er in de Omgevingswet?

De regels over verevening bij ruimtelijke ontwikkelingen zijn via de Aanvullingswet grondeigendom per 1 januari 2024 in hoofdstuk 13 van de Omgevingswet opgenomen.

Het belangrijkste verschil met de oude regeling uit de Wet ruimtelijke ordening (Wro), is dat er in de nieuwe regeling een mogelijkheid is geïntroduceerd voor een vorm van afdwingbare verevening, naast afdwingbaar kostenverhaal. De regels voor verevening en

VEREVENING WAARDESPRONG

kostenverhaal zijn in de Omgevingswet uit elkaar getrokken, met elk hun eigen regime.

De Omgevingswet biedt twee contractuele (privaatrechtelijke) opties voor verevening:

1. Anterieure overeenkomst (privaatrecht) voor financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied (13.22 Ow).

Nieuw en belangrijk voor het transformatievraagstuk op vakantieparken is dat het toestaan van het gebruik van één of meer recreatiewoningen voor permanente bewoning expliciet in het Omgevingsbesluit is opgenomen als een activiteit waarvoor een financiële (vereenings)bijdrage voor ontwikkelingen van een gebied gevraagd mag worden via een overeenkomst.³⁴ Er hoeft dus geen sprake te zijn van een ‘bouwactiviteit’. Voorwaarde is wel dat de ontwikkelingen van een gebied waarvoor een bijdrage kan worden gevraagd moeten zijn opgenomen in een omgevingsvisie of programma (voorheen in een structuurvisie). Het is belangrijk dat bij ‘bijdragen aan de ontwikkeling van een gebied’ ook investeringen in het park zelf expliciet (kunnen) worden benoemd in een omgevingsvisie of programma als investeringen waarvoor een bijdrage gevraagd kan worden.

2. Anterieure overeenkomst voor afdwingbare financiële bijdragen (13.24 Ow)

Het maken van contractuele afspraken over afdwingbare financiële bijdragen kan alleen bij in het Omgevingsbesluit aangewezen bouwactiviteiten. Bouwactiviteiten (art. 8.13 Omgevingsbesluit) betreffen:

- De bouw van een of meer woningen of andere hoofdgebouwen.
- Uitbreiding van een gebouw met meer dan 1.000 vierkante meter of met een of meer woningen.
- De bouw van een ander gebouw dan een hoofdgebouw van meer dan 1.000 vierkante meter.
- Verbouwing van andere gebouwen tot woningen, mits ten minste tien woningen worden gerealiseerd.
- Verbouwing van gebouwen voor kantoor, winkel of horeca, mits het totaal voor deze functies ten minste 1.500 vierkante meter is.

De financiële bijdragen als zodanig zijn begrensd tot een lijst met aangewezen ontwikkelingen (art. 8.21 Omgevingsbesluit). Dit is een vrij uitgebreide lijst, die betrekking heeft op de realisatie/inrichting van natuur, landschap, recreatie en infrastructuur maar ook meer maatschappelijke functies. Dit is interessant, in verband met de wens om bijdragen breder in te kunnen zetten voor de maatschappelijke opgaven op (te transformeren) vakantieparken.

Voorwaarde bij inzet van dit instrument is dat in het omgevingsplan is opgenomen dat deze bijdrage gevraagd zal worden. Verder moet sprake zijn van een ‘functionele samenhang’ tussen de activiteit en de ontwikkeling waarvoor de bijdrage wordt ingezet (art. 13.23 Ow). Wordt er geen (kostenverhaal)overeenkomst over de afdwingbare financiële bijdragen gesloten, dan wordt de afdwingbare bijdrage via een beschikking verhaald (art. 13.24 Ow).

Hoe kun je verevening toepassen bij transformaties van vakantieparken naar wonen?

Een financiële bijdrage voor het transformeren van een recreatiewoning naar wonen kan gevraagd worden:

- Via een (vrijwillige) anterieure overeenkomst (op basis van privaatrecht). De optie hiervoor (recreatiewoningen gebruiken voor permanente bewoning) volgt expliciet uit art. 13. 22 Ow jo art. 8.20 Ob.
- Is in sommige gevallen afdwingbaar, via een anterieure overeenkomst of publiekrechtelijk via een beschikking, maar alleen wanneer sprake is van ‘bouwactiviteiten’ op het park (art. 13.23 en 13.24 Ow).

In welke situaties is afdwingbare verevening mogelijk (3.23 en 13.24 Ow)?

Dit instrument is beperkt toepasbaar voor vakantieparken, omdat het beperkt is tot aangewezen ‘bouwactiviteiten’. Het kan mogelijk toegepast worden in de volgende situaties:

- Vakantieparken die transformeren naar wonen waarbij niet alleen de bestemming wijzigt (gebruik) naar wonen, maar ook een ingrijpende transformatie met bouwactiviteiten plaatsvindt zoals opgenomen in het Omgevingsbesluit. Bijvoorbeeld er worden (veel) nieuwe huisjes bijgebouwd, de huisjes veranderen van omvang, hoogte, etc.
- Park(en) waarbij geen sprake is van versnipperd eigendom (uitponding), aangezien het praktisch onmogelijk kan blijken te zijn om met iedere eigenaar afspraken te maken en niet iedere eigenaar over zal gaan tot bouwactiviteiten.
- Park of parken waar de bijdrage opgelegd wordt en de ontwikkelingen waar de bijdrage aan uitgegeven wordt liggen binnen dezelfde gemeentegrens (behoudens infrastructuur en recreatievoorzieningen).

Overige randvoorwaarden

Bij de inzet van afdwingbare verevening gelden de volgende randvoorwaarden:

- Er kunnen geen financiële bijdragen afgedwongen worden voor bestaande, reeds toegelaten activiteiten.³⁵
- Er moet sprake zijn van ‘functionele samenhang’ tussen de activiteiten waarvoor de bijdrage wordt gevraagd en de ontwikkeling waaraan de bijdrage wordt besteed.
- Als een ontwikkeling al op een andere manier bekostigd wordt, mag het vereveningsinstrument niet ingezet worden. Bijvoorbeeld als dat kan via subsidies. Het verhalen van kosten voor eenzelfde ontwikkeling via kostenverhaal en afdwingbare financiële bijdragen naast elkaar mag niet.³⁶
- Er mogen niet meer kosten via een vereveningsbijdrage verhaald worden dan er gemaakt worden.³⁷
- Als de aangewezen ontwikkeling in het omgevingsplan waarvoor financiële bijdragen worden gevraagd niet langer op de beleidsagenda staat, dan kunnen financiële bijdragen niet meer afgedwongen worden.
- De financiële bijdragen moeten redelijk zijn. Het bedrag kan per (bouw)activiteit verschillen. Voor een grote vakantievilla kan mogelijk een hogere bijdrage worden opgelegd dan bij een verouderde bungalow. Voor de verdeling van de kosten tellen ook bestaande huisjes mee die voordeel hebben van de ontwikkeling. Dit deel van de kosten wordt dan bijvoorbeeld door de gemeente of door subsidies betaald. Het gaat over een financiële bijdrage aan een ontwikkeling. Niet om een volledige betaling van de ontwikkeling.³⁸
- Schaalniveau: afdwingbare verevening is gekoppeld aan aangewezen ontwikkelingen in het omgevingsplan. De optie is voornamelijk beperkt tot ontwikkelingen die binnen de

gemeentegrenzen plaatsvinden (niet regionaal). Dit behoudens infrastructuur voor verkeers- en openbaarvervoersnetwerken van gemeentelijk of regionaal belang en recreatievoorzieningen die behoren tot de gemeentelijke of regionale groenstructuur.

- Er moet een onderbouwing in het omgevingsplan worden opgenomen met daarin de plaats, de aard, de omvang en de realisatie-termijn van de ontwikkeling(en) en een verantwoording achteraf van de bestedingen³⁹ (bij een privaatrechtelijke overeenkomst is dat niet nodig).
- Inzetten van de verplichte bijdrage is alleen toegestaan voor de in het Omgevingsbesluit opgenomen (bouw)activiteiten.

Verevening via publiekrecht is beperkt inzetbaar voor vakantieparken

De belangrijkste beperking voor toepassing van het publiekrechtelijke instrument voor een verplichte financiële bijdrage is dat er in geval van transformatie van recreatie naar wonen meestal geen sprake is van ‘bouwactiviteiten’ in de zin van de Omgevingswet (alleen gebruik/bestemming wijzigt, niet persé het aantal huisjes/ formaat, et cetera). Afdwingbare verevening is alleen daarom al niet aan de orde.

Daarom zal voor een vereveningsbijdrage meestal moeten worden teruggevallen op de mogelijkheid van de anterieure overeenkomst op basis van privaatrecht. De kansen en beperkingen hiervan worden hieronder toelicht.

De privaatrechtelijke overeenkomst voor financiële bijdragen

Een optie tot verevening (bij niet-bouwactiviteiten) is het sluiten van een anterieure overeenkomst, waarbij vóór het vaststellen van een nieuw omgevingsplan/planologisch regime afspraken worden gemaakt met eigenaren en/of eigenaarsverenigingen over een vereveningsbijdrage die aan de gemeente wordt voldaan om de bestemmingswijziging mogelijk te maken. De juridische grondslag hiervoor moet zijn opgenomen in een omgevingsvisie of omgevingsprogramma.⁴⁰

Wanneer kansrijk?

Onder de oude regelgeving (Wro) is in de praktijk al door een aantal gemeenten op verschillende manieren geëxperimenteerd met dit type overeenkomst, zoals in Harderwijk en Oldebroek.⁴¹ Gezien de ervaringen uit het verleden lijkt de privaatrechtelijke overeenkomst vooral kansrijk in situaties waarbij:

- Sprake is van kleinere parken met één eigenaarsvereniging of eigenaar.
- Een grote mate is van bereidwilligheid van (bijna alle) bewoners/ eigenaren om mee te doen.
- De gevraagde vereveningsbijdrage relatief laag is (tot nu toe circa maximaal € 15.000 per huisje).
- Geen sprake is van complexe (sociaal-maatschappelijke) problematiek.

De regeling uit de Omgevingswet is qua inhoudelijke mogelijkheden min of meer vergelijkbaar met de oude. Wat nieuw is onder de Omgevingswet is dat de mogelijkheid voor het vragen van financiële bijdragen voor het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen expliciet in het Omgevingsbesluit is opge-

nomen. Dat geeft gemeenten de zekerheid dat het toegestaan is om een dergelijke bijdrage voor deze transformaties te vragen.

Overige randvoorwaarden:

- Het moet gaan om ‘financiële bijdragen voor ontwikkelingen van een gebied’. Dit is ruimer dan onder de oude regeling (‘bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen’). Mogelijk kan ook voor niet-ruimtelijke ontwikkelingen een bijdrage worden afgesproken. In het kader van het programma Vitale Vakantieparken zou dat een meer economische of sociale ontwikkeling zijn.
- De ontwikkelingen waarvoor een financiële bijdrage wordt gevraagd moeten zijn opgenomen in een omgevingsvisie of programma. De omgevingsvisie of het programma moeten in elk geval:
 - het gebied omschrijven of aangeven dat ontwikkeld wordt.
 - het verband aangeven tussen de activiteit en de ontwikkeling waaraan wordt bijgedragen.
 - ingaan op de financiering van de ontwikkeling.
 - een indicatie geven van de gewenste bijdrage.
 - ingaan op de planning en realisatie van de ontwikkeling.⁴²
- Er is geen verantwoordingsplicht en de bestedingen hoeven niet vooraf concreet te worden aangeduid, een meer algemene formulering volstaat.

Hoewel in de afgelopen jaren diverse transformaties geslaagd zijn, lopen we in de praktijk vast op een aantal zaken bij het toepassen van verevenings- en transformatiestrategieën op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten. De verwachting is dat dat onder de Omgevingswet niet anders zal zijn.

Beperkingen:

Een overeenkomst op basis van privaatrecht is in lang niet alle gevallen een geschikt instrument om verevening bij transformatie naar wonen op een goede en efficiënte manier in te zetten voor de vraagstukken op vakantieparken.⁴³ Dit komt met name door:

- *Geen stok achter de deur*
Voor verevening is de gemeente vooral aangewezen op het privaatrechtelijke spoor op basis van contractuele afspraken, voorafgaand aan een Omgevingsplan. De ‘stok achter de deur’, het publiekrechtelijke spoor, dat de afdwingbare verevening mogelijk maakt, is in de regel niet inzetbaar voor de opgave op vakantieparken omdat dat alleen kan bij ‘bouwactiviteiten’. Daar is bij transformaties naar wonen in de regel geen sprake van.
- *Versnipperd eigendom*
Het probleem bij de inzet van privaatrechtelijke overeenkomsten is dat met alle woningeigenaren individueel afspraken gemaakt moeten worden. Bij grotere parken of complexe problematiek is dat (vaak) niet haalbaar. Zeker niet als deze parken uitgepond zijn of geen – of juist verschillende – eigenaarsverenigingen of eigenaren hebben.
- *Vrijwillige basis privaatrecht*
Bij inzet van het privaatrechtelijke spoor is inherent dat (in uitgangspunt) sprake moet zijn van vrijwilligheid bij het sluiten van overeenkomsten. Het aanbod moet aantrekkelijk genoeg zijn voor de eigenaar. Juist bij de grotere, complexe parken, zeker als de vereveningsbijdrage hoger wordt, loopt het spaak en is een afdwingbare vorm van verevening via het publiekrecht noodzakelijk.
- *Inzet privaatrecht beperkt tot gemeentelijk schaalniveau*
Er zijn beperkingen aan het schaalniveau van verevening via het privaatrecht: als verevening en planologische wijziging voor transformatie in een gemeentelijk omgevingsplan zijn opgeno-

VEREVENING WAARDESPRONG

men, kan de vereveningsbijdrage (in uitgangspunt) ook alleen betrekking hebben op ruimtelijke ontwikkelingen binnen de gemeentegrenzen. Dat is voor de opgaven (kosten versus baten) in ons regionale programma, die we juist willen verbinden – mogelijk via een fonds – te beperkt.

Conclusie: nieuwe wet- en regelgeving is nodig

De conclusie na ruim tien jaar praktijk en onderzoek is dat verevening op basis van privaatrechtelijke overeenkomsten slechts beperkt effectief is. Bij grotere parken met veel eigenaren en verschillende soorten eigendomsposities, waarbij complexe problematiek speelt, staat de gemeente al snel buiten spel als het alleen mogelijk is om vereveningsafspraken te maken op ‘vrijwillige basis’.

De nieuwe mogelijkheid van afdwingbare verevening biedt in feite geen uitkomst, want in de meeste situaties op vakantieparken is geen sprake is van ‘bouwactiviteiten’ zodat verevening niet afgedwongen kan worden. En zelfs als er wél sprake zou zijn van bouwactiviteiten, dan is inzet gezien de randvoorwaarden die in de wet zijn opgenomen zoals de begrenzing van het omgevingsplan (binnen gemeentegrens), te beperkt om effectief in te kunnen zetten voor de opgave waar we voor staan.

Een optie om nader te verkennen is of vorenstaande vereveningsdoelen kunnen worden bereikt met een experiment op basis van de experimenteerbepaling in de Omgevingswet (art. 23.3), welke bepaling de mogelijkheid biedt om af te wijken van de Omgevingswet. Met een experiment zou verevening ook bij situaties van alleen gebruikswijzigingen afdwingbaar kunnen worden gemaakt. Dit laatste kan mogelijk ook op een eenvoudiger manier bereikt worden, namelijk door het toepassingsbereik van art. 8.13 Omgevingsbesluit uit te breiden naar gebruikswijzigingen (van recreatiewoning voor permanente bewoning). Met deze – door de praktijk gewenste – beperkte wijziging van art. 8.13 Omgevingsbesluit (want ook bij een gebruikswijziging maakt een gemeente kosten die zij zou willen verhalen), zou art. 8.21 Omgevingsbesluit namelijk automatisch van toepassing zijn op bouw- én gebruiksactiviteiten, zodat (naast kostenverhaal, ook) verplichte verevening mogelijk is bij gebruikswijzigingen.

Transformatie naar wonen is een complexe opgave, de slagingskans is van vele factoren afhankelijk. Het is nu niet te voorspellen hoeveel parken- en wanneer- er precies zullen transformeren, en dus ook niet hoeveel de totale vereveningsbijdrage uiteindelijk zal zijn. Desondanks is duidelijk dat het om veel geld gaat en dat we passend instrumentarium nodig hebben om verevening effectiever en afdwingbaar toe te kunnen passen, en zo kosten- en baten beter aan elkaar te kunnen koppelen ook- en juist- bij complexe situaties. Met een experimenteerregeling krijgen we naast een betere juridische basis/rechtszekerheid voor alle partijen, de mogelijkheid om:

- Sneller en efficiënter het proces van transformatie te doorlopen.
- Te kunnen investeren in bredere maatschappelijke doelen.
- Kosten en baten ook buiten de gemeentegrens te koppelen.
- Een regionaal fonds op te zetten.

NAAR EEN BREDER TOEPASSINGSBEREIK

De praktijk rond vakantieparken laat zien dat gemeenten in de huidige wet- en regelgeving onvoldoende instrumenten hebben om grip te krijgen op hardnekkige problemen. Bestaande mogelijkheden worden benut, nieuwe instrumenten zoals de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken, worden ontwikkeld, maar blijken in de praktijk ontoereikend. Onze juridische analyse laat duidelijk zien dat dat gebrek aan regulering van uitponing, beperkte afdwingbaarheid van verevening en de smalle inzetbaarheid van het voorkeursrecht ervoor zorgen dat gemeenten te vaak aan de zijlijn staan. Dit terwijl de maatschappelijke opgaven urgent zijn: leefbaarheid, veiligheid, omgevingskwaliteit en een toekomstbestendig recreatief aanbod.

Een samenhangend instrumentarium waarbij de mogelijkheden van de aanpak van uitponing, verevening en het voorkeursrecht worden verruimd, bieden naar verwachting veel meer mogelijkheden om bestaande problematiek op vakantieparken aan te pakken en nieuwe ongewenste situaties te voorkomen.

Dit roept ook de vraag op via welke route deze aanpassingen gerealiseerd zouden kunnen worden. De experimenteerregeling uit de Omgevingswet zou voor een of meerdere van de drie besproken hoofdthema’s aanknopingspunten kunnen bieden om dit in de praktijk uit te proberen. Met een experiment zijn we in staat om tijdelijk af te wijken van bestaande wetgeving en zo in de praktijk te toetsen of nieuwe oplossingen werken.

De Veluwe is bij uitstek de plek voor dit experiment: met bijna 500 vakantieparken, uiteenlopende problematieken en jarenlange ervaring met vitale vakantieparken is er een stevige kennisbasis, organisatie en urgentie. De lessen uit dit experiment zijn niet alleen relevant voor de Veluwe, maar kunnen ook landelijk bijdragen aan beter instrumentarium voor gemeenten die met vergelijkbare problematiek te maken hebben.

De vraag is of aanpassing van wet- en regelgeving op alle drie de thema’s – uitponing, voorkeursrecht en verevening – via een experimenteerregeling nodig is. Dit vraagtelden geldt met name bij het onderwerp verevening. Er lijkt immers een andere, mogelijk eenvoudigere route te zijn om verevening in de toekomst te kunnen verplichten.

Over de noodzaak van aanpassing van wet- en regelgeving op het gebied van uitponing, voorkeursrecht en verevening bestaat bij ons geen twijfel. Zonder een groter toepassingsbereik van het huidige instrumentarium lukt het ons onvoldoende om onze maatschappelijke opdracht goed uit te voeren. Voor ons is het de vraag hoe we daar komen, via een experimenteerregeling of door beperkte aanpassing van de huidige wet- en regelgeving. Wij gaan daarover graag het gesprek aan met het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening.

1 ‘Meer grip op transacties en uitponding’, februari 2023.

2 Zie onder andere ABRS 6 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1887 en ABRS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6315 en ABRS 12 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AW1263.

3 Art. 5:1 BW.

4 Art. 3:83 lid 1 BW.

5 Vgl. ABRS 20 april 2022, ECL:NL:RVS:2022:1157.

6 ABRS 13 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1089. Zie ook S. Bartels, De Omgevingswet in het goederenrecht in ‘Vertrouwen in de omgevingswet’, paragraaf 2.1, 2021.

7 Art. 2.1 lid 3 sub k jo art. 2.4 en 4.2 Ow.

8 ABRS 9 juli 2025, ECLI:NL:RVS:2025:3076.

9 Het ontwerpbesluit ‘Besluit permanente bewoning recreatiewoningen’ is op 2 oktober 2025 aangeboden aan de Tweede Kamer.

10 Art. 147 en 149 Gemeentewet.

11 Art. 145 Provinciewet.

12 Rapport ‘Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken’, Vitale Vakantieparken en TU Delft, september 2014.

13 Op basis van de Wvg.

14 In Gemeente Venray is de exploitatievergunningplicht voor vakantieparken ingevoerd in 2021, in gemeente Asten sinds augustus 2022.

15 Hof Arnhem-Leeuwarden 5 maart 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:BZ5193 (Hof van Twente).

16 Een opsplitsingsverbod zou de rechthebbende beperken in die zin dat het goed niet in delen kan worden vervreemd.

17 ‘Handleiding verbeterde borging bedrijfsmatige exploitatie in de verblijfsrecreatie’, Zypp advocaten, januari 2020.

18 Op de Veluwe zijn 26 parken in eigendom van de gemeente of van derden en uitgegeven in erfpacht, en nog eens 20 parken in gedeeltelijke erfpacht.

19 ‘Handleiding verbeterde borging bedrijfsmatige exploitatie in de verblijfsrecreatie’, Zypp advocaten, januari 2020.

20 STEC Groep ‘Meer grip op vastgoedtransacties en uitponding’, februari 2023.

21 Zie Memorie van Toelichting Wvg en MvT aanvullingswet Grondbeleid.

22 Art. 9.1. lid 2 jo 9.4 lid 3 Omgevingswet.

23 ‘Handreiking grondeigendom en Omgevingswet’, ministerie van BZK, mei 2022.

24 ABRS 5 juli 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AY0385 en Rb. Midden-Nederland 22december 2023, ECLI:NL:RBMNNE:2023:7131.

25 Memorie van Toelichting Aanvullingswet Grondeigendom, paragraaf 5.3.4.

26 Art. 4.18 Omgevingswet.

27 Art. 4.2, eerste lid Omgevingswet.

28 Art. 9.4 Omgevingswet.

29 Art. 9.22 Omgevingswet.

30 Art. 9.9 Omgevingswet.

31 Op basis van de Wvg.

32 De Minister van VRO wil via een wijziging van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek, gemeenten in staat stellen tot het kunnen vestigen van voorkeursrechten in kwetsbare gebieden waar de leefbaarheid en veiligheid onder druk staan. Mogelijk kunnen vakantieparken hieronder worden geschaard. Brief Minister VRO 26 juni 2025, 2024-0000819941.

33 Rapportage TU Delft, ‘Verevening bij transformatie van vakantieparken’ (mei 2023).

34 Art. 8.20 sub c onder 3 Omgevingsbesluit.

35 Art. 13.23 jo artikel 13.11 van de Omgevingswet.

36 Art. 13.24 Omgevingswet.

37 Kamerstukken II 2019-2020, 35133, nr. 34.

38 In art. 13.23 van de Omgevingswet staat dat er regels kunnen worden gesteld over de maximale hoogte van de financiële bijdrage. Dit is niet gebeurd. Het Rijk heeft dus geen maximale hoogte van de bijdrage bepaald.

39 Art. 13.23 Omgevingswet.

40 Art. 13.22 Omgevingswet.

41 Zie voor praktijkvoorbeelden onder andere hoofdstuk 4, ‘Verevening bij transformatie van vakantieparken. Naar een goed werkende gereedschapskist’, TU-Delft (2023) en de publicatie ‘Vitale Vakantieparken als laboratorium voor transformatie. Lessen en wensen uit de Veluwse praktijk’ (2022), te vinden op www.vitalevakantieparken.nl.

42 Zie ‘Handreiking kostenverhaal en financiële bijdragen Omgevingswet’, BZK, 2022.

43 Zie de hoofdstukken 5 en 6 in het rapport ‘Verevening bij transformatie’, TU Delft (2023).

Grip op grond. Juridische mogelijkheden om te sturen op het gebruik van onroerend goed
is een uitgave van Vitale Vakantieparken Veluwe.

November 2025

www.vitalevakantieparken.nl

teksten
Manfred Fokkema, Marieke Fokkert, Roelof Goodijk, Rob van den Hazel, Rick Hendrickx, Joost Zonneveld.

met dank aan
Marlon Boeve, Herman de Wolff.



In 2013 is de Veluwe als eerste in Nederland gestart met een integraal programma om op regionale schaal te werken aan oplossingen voor de vraagstukken die spelen op en rond de bijna 500 Veluwse vakantieparken. Het programma Vitale Vakantieparken is uitgegroeid tot een robuuste samenwerking van elf Veluwse gemeenten, de provincie Gelderland en vele andere partijen. Ons doel is het realiseren van een kwalitatief goed aanbod van parken waar recreanten graag verblijven. Nu en in de toekomst. Het programma richt zich vooral op het ontwikkelen en realiseren van instrumenten en initiatieven die gemeenten en anderen helpen bij de uitvoering.

