



Vitale Vakantieparken

Grip op grond

Betere instrumenten voor een proactieve aanpak



Vitale Vakantieparken

Grip op grond

De opgaven op vakantieparken raken naast recreatie ook bredere maatschappelijke thema's rond leefbaarheid, veiligheid en sociale vraagstukken. Hier duurzame oplossingen voor vinden vraagt om een aanzienlijke inzet van mensen en middelen van de betrokken overheden. Hiervoor zijn ook effectieve instrumenten nodig. Gebaseerd op meer dan 10 jaar ervaring in de uitvoering zijn door het programma Vitale Vakantieparken Veluwe, samen met partners uit de wetenschap en de praktijk, voorstellen uitgewerkt voor de verbetering van wet- en regelgeving. Deze richten zich op uitponding, verevening en voorkeursrecht – onderwerpen die ook voor andere domeinen van groot belang zijn.





Grip op grond: dit hebben gemeenten nodig

In 2013 startte Vitale Vakantieparken, een samenwerking van Veluwe gemeenten en de provincie Gelderland om de vraagstukken aan te pakken op de bijna 500 vakantieparken in het gebied. Hard nodig, want hoewel het overgrote deel van de parken tot de nationale top behoort en de gasten er graag en veel verblijven, was er ook een groep van vakantieparken waar het niet goed ging. 'Achterstandswijken in het groen' hebben we ze wel genoemd om duidelijk te maken dat hier sprake was van een opeenstapeling aan maatschappelijke problemen vergelijkbaar met wat we in de grote steden tegenkomen. Permanente bewoning, soms in combinatie met schrijnende sociale problematiek. Ondermijnende criminaliteit, problemen op het gebied van openbare orde, brandveiligheid, fysieke verloedering, aantasting van natuurwaarden et cetera.

Meer dan tien jaar actief zijn met de uitvoering van beleid betekent ook meer dan tien jaar ervaring met verschillende soorten opgaven, variërend van innovatie tot ondermijning en van transformatie tot verduurzaming. Het betekent ook steeds meer zicht op wat werkt en wat niet werkt en zicht op waar de slagkracht nog niet sterk genoeg is.

De gemeenten staan een proactieve ruimtelijke aanpak voor. Niet afwachten, maar anticiperend handelen om de recreatieomgeving vorm te geven, ruimte geven aan kansen en problemen voor te zijn. Vooruit denken, plannen, regie pakken in plaats van reageren op veranderingen. Om dat goed te kunnen doen zijn naast lef, vasthoudendheid, capaciteit en financiën ook goede instrumenten noodzakelijk

En daar zit nu net de kneep.

Met de instrumenten die we ter beschikking hebben, blijkt keer op keer dat we niet effectief genoeg zijn in het oplossen van problemen en het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen. Het is noodzakelijk meer grip te krijgen op vastgoedtransacties en uitponding van parken. Daarnaast is het meer dan redelijk als de aanzienlijke winsten bij bestemmingswijziging gedeeltelijk worden ingezet voor maatschappelijke doelen.

Door experts uit de wereld van de wetenschap, beleid en uitvoering is grondig onderzocht hoe gemeenten meer grip op grond kunnen krijgen en het resultaat presenteren we in deze publicatie. De oplossingen gaan niet alleen de Veluwe helpen, ook andere gemeenten en regio's met vakantieparken kunnen hiervan profiteren. En, breder kijkend, het kan ook helpen bij vergelijkbare vraagstukken in andere domeinen. In de probleemwijken van de grote steden, op bedrijventerreinen en in winkelgebieden. Ook daar is behoefte aan meer sturingsmogelijkheden op het *gebruik* van vastgoed en grond.

Gemeenten, met de steun van de provincies staan aan de lat om de problemen aan te pakken en nemen die verantwoordelijkheid ook. Maar dat kunnen we niet alleen, de steun van de rijksoverheid is daarbij noodzakelijk. Zeker ook bij het beter toepasbaar maken van de wet- en regelgeving.

Henk Lambooi, voorzitter van de stuurgroep Vitale Vakantieparken Veluwe
Rob van den Hazel, Programmamanager Vitale Vakantieparken Veluwe





Het vakantiepark als maatschappelijke opgave	9
De onbedoelde gevolgen van uitponding	11
Eén Park, één plan	11
Grenzen aan de aanpak	12
Beter sturen op gebruik	14
Ruimte om te experimenteren	14
Regulering uitponding	19
Ideaalbeeld	20
Wat kan er al?	22
Wat is nodig?	22
Verbreden voorkeursrecht	27
Ideaalbeeld	28
Wat kan er al?	28
Wat is nodig?	30
Verevening waardesprong	35
Ideaalbeeld	36
Wat kan er al?	38
Wat is nodig?	38
Aanpassen, experimenteren of nieuw?	43



Het vakantiepark als maatschappelijke opgave

Het is een intrigerend kaartje. Vanwege het kleurenpalet en alle vakjes die er in verschillende grootte op te zien zijn. Het laat een gebied zien van in totaal 30 tot 35 hectare. Er zijn zo'n 25 afzonderlijke vakantieparken op te onderscheiden, met hier en daar ook andere functies, zoals natuur, wegen, bedrijven, water, landbouw en woningen. Maar het bonte beeld wordt gedomineerd door de kleine vakjes. Het palet is zo kleurrijk omdat er ongeveer 350 verschillende eigendomsposities op weergegeven worden. Het beeld is duidelijk: het eigendom in dit gebied – ergens middenin een populair recreatiegebied – is zeer versnipperd.

Wie daar rondfietst treft een waaiër aan soorten vakantieparken aan. Keurige terreinen waar ieder grassprietje in de goede richting staat en het geluid van spelende kinderen je tegemoet komt. Maar ook parken waarvan het de vraag is of een toerist hier nog wel zou kunnen of willen verblijven. Het zijn parken waar permanente bewoning eerder regel dan uitzondering is, waar mensen hun heil zoeken die om wat voor reden dan ook niet (meer) terecht kunnen in een reguliere woning. Het zijn de parken die voor recreatie verloren zijn en een toevluchtsoord zijn geworden. Ze worden soms ook wel ‘achterstandswijken in het groen’ genoemd. Het zijn gebieden waar sociale problematiek op een vergelijkbare manier kan samenkomen als in sommige grootstedelijke gebieden en schimmige activiteiten te gemakkelijk een plek vinden. Maar dan in de luwte van het landelijke gebied.

De onbedoelde gevolgen van uitponding

Wat het gefragmenteerde beeld van het kaartje laat zien is het resultaat van processen van uitponding uit het verleden. Bij uitponding wordt een groter gebied, zoals een vakantiepark, opgeknipt in kleinere eenheden die vervolgens als aparte kavels worden verkocht. Dat hoeft geen probleem te zijn, omdat uitponding voor een individuele ondernemer een manier kan zijn om de vernieuwing van een park te bekostigen. Maar het is ook vaak een verdienmodel voor partijen om zoveel mogelijk winst uit grond te behalen. Het heeft dan weinig meer met recreatieve ontwikkelingen te maken.

Overheden hebben niet of nauwelijks grip op deze processen die zich afspelen in het private domein. Zeker in de afgelopen jaren heeft de enorme waardeverhoging van parken en huisjes bijgedragen aan het opkopen en uitponen van vakantieparken. Het is daarmee een incentive voor vastgoedpartijen, niet zelden van buiten de regio, om parken op te kopen, op te knippen en met de winst te vertrekken.

Nu hoeft uitponding op zichzelf geen probleem te zijn. Het is vooral het ontbreken van een effectieve organisatiestructuur die nodig is om de kwaliteit van het vakantiepark (onderhoud, gebruik) op niveau te houden dat problematisch is. Ongereguleerde uitponding blijkt – op basis van ruim tien jaar ervaring van het programma Vitale Vakantieparken – een ‘voorspeller’ voor sociale en veiligheidsproblemen in de jaren die volgen. En is daarmee een onbedoeld recept voor oneigenlijk gebruik en verloedering. Inmiddels is liefst 45 procent van de 500 parken op de Veluwe gedeeltelijk of geheel uitgepond en vragen veel van deze parken de aandacht.

Eén park, één plan

Het programma Vitale Vakantieparken zet zich in om een vitale basisinfrastructuur van vakantieparken op de Veluwe – het initiatief op de Veluwe heeft elders in het

land navolging gekregen – te behouden en te versterken. Vakantieparken zijn in een gebied als de Veluwe van grote waarde, op economisch en sociaal gebied, en ook als het gaat om natuurontwikkeling en -beheer. Zo is alleen al de jaarlijkse economische impact van de 500 vakantieparken op de Veluwe een slordige 750 miljoen euro, waarvan 80 procent in de regio blijft en zijn de parken met 5300 arbeidsplaatsen een grote regionale werkgever.

De ambitie is om ieder vakantiepark op de Veluwe een toekomstperspectief te geven. Het liefste als vakantiepark, met een organisatiestructuur die een park voor de komende decennia levensvatbaar houdt, door zo nodig te vernieuwen en te helpen bij nieuwe



uitdagingen. Naast het versterken van de kwaliteit van de vakantieparken houdt het programma Vitale Vakantieparken zich ook nadrukkelijk bezig met niet-vitale vakantieparken waar de recreatieve functie onder druk staat of is verdwenen.

Onder het motto 'één park één plan' is een parkgerichte aanpak ontwikkeld waarbij vanuit een integraal perspectief wordt gekeken naar wat de specifieke problemen én oplossingen zijn voor een park. Het is een gecombineerde benadering waarin handhaving, oplossingen voor sociale problematiek, ruimtelijke interventies, maar ook de energietransitie op elkaar worden afgestemd. Soms blijkt een vakantiepark niet meer als zodanig levensvatbaar, en moet nagedacht worden over een nieuwe functie voor die plek. Gevolgd door een proces van transformatie richting bijvoorbeeld natuur, zorg of wonen. Het hoeft geen betoog dat dit complexe en tijdrovende trajecten zijn. De ervaringen van meer dan 10 jaar transformatie op de Veluwe, ook



vastgelegd in de publicatie 'Vitale Vakantieparken als laboratorium voor Transformatie' geven hiervan een goed beeld.

Naast bestuurlijke, beleidsmatige, procedurele en procesmatige uitdagingen speelt bij transformatie ook het financieel-economisch perspectief een belangrijke rol. Een bestemmingswijziging van verblijfsrecreatie naar natuur betekent een forse afwaardering van de grondwaarde en een wijziging van verblijfsrecreatie naar wonen een forse waardestijging van dezelfde vierkante meters. De kosten voor de afwaardering komen vaak bij de overheid terecht, te betalen uit collectieve middelen, terwijl de toename van de waarde bij een bestemmingswijziging naar wonen bijna volledig ten gunste komt van de particuliere eigenaar.

De afgelopen jaren hebben de gemeenten, samenwerkend in het programma Vitale Vakantieparken, veel werk verzet om de transformatieprocessen goed te laten verlopen. Naast het gebruiken van de mogelijkheden van het ruimtelijk ordeningsinstrumentarium zijn ook verschillende nieuwe initiatieven opgezet om de uitvoering te ondersteunen. Zo is de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken opgericht om een rol te spelen bij het aankopen en beheren van parken. Het Kwaliteitsteam Vitale Vakantieparken is er voor ondernemers die willen innoveren. Met het Ariadne-project worden gemeenten ondersteund bij de controle en handhaving en het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit op en rondom de vakantieparken. En met het Park van de Toekomst worden de verduurzamingsopgaven van de parken versterkt. Kortom, hele concrete, op de uitvoering gerichte, initiatieven met het doel om de veelheid aan problemen effectief aan te kunnen pakken.

Grenzen aan de aanpak

Hoewel de elf gemeenten, gesteund voor de provincie Gelderland, een enorme slag hebben gemaakt, leert de concrete uitvoering van de revitalisering en transformatie van vakantieparken dat de bestaande wet- en regelgeving niet altijd goed past bij wat



op uitvoeringsniveau nodig is. Deze schiet tekort om bepaalde (ongewenste) ontwikkelingen, zoals verloedering van parken, effectief tegen te houden en is soms zelfs een onbedoelde belemmering voor oplossingen voor nieuwe maatschappelijke vraagstukken zoals bijvoorbeeld de energietransitie.

Het is maatschappelijk onwenselijk dat probleemsituaties op een park met veel inzet van mensen en middelen onder controle worden gebracht, terwijl datzelfde probleem op een ander vakantiepark de kop op steekt. Of nog erger, na verloop van tijd weer op hetzelfde park. Of dat bepaalde partijen speculeren op de transformatie naar wonen, de zorgvuldige processen die daarbij gevoerd worden dwarsbomen en uiteindelijk profiteren van een enorme waardesprong. En dat daarmee slecht gedrag in feite beloond wordt.

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 uitponding



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.

Ruimte om te experimenteren

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 uitponding, (2) verbreden van de inzet van het voorkeursrecht, (3) verevening.

Met de bijdragen van experts uit de wereld van wetenschap, beleid en uitvoering is aangetoond 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 in deze publicatie – en in de aanvullende uitgebreide juridische versie – daarom een aantal concrete voorstellen ter verbetering.

Hoe onze voorstellen uitgewerkt moeten worden, vraagt om nader overleg met het ministerie van VRO om zo tot effectief instrumentarium te komen. Kan volstaan worden met een relatief eenvoudige aanpassing van de Omgevingswet, kan er een experimenteerregeling komen onder de Omgevingswet of is zelfs een hele nieuwe wet nodig?

Verscholen stad

Waar een klein land groot in kan zijn. Nederland kent de hoogste vakantieparkendichtheid ter wereld. Waar in andere landen her en der verspreid over het land vakantiehuisjes te vinden zijn, doet de Nederlandse planningstraditie zich ook in de recreatiesector gelden. Clusters van buitenhuisjes zijn vanaf de Tweede Wereldoorlog in toenemende in het land te vinden. Ze zijn aanvankelijk bedoeld als alternatief voor de drukke en stinkende steden. In het groen, met gezonde buitenlucht en met de nodige gemeenschapszin bieden ze in de weekenden een uitvlucht uit de hectiek van het dagelijkse stedelijke leven. In haar proefschrift ‘Tussen tent en villa’ maakt onderzoeker Mieke Dings duidelijk dat de clustering van vakantiehuisjes in parken vanuit het Rijk is gestimuleerd uit vrees voor verrommeling van het landschap.

De populariteit van het gebruik – bezit of huur – van een huisje op de hei, in het bos of aan het water in combinatie met de verdere vercommercialisering van de sector heeft op plekken als de Veluwe, Drenthe en bij de Noordzeekust tot een stevige toename van vakantieparken geleid. De meeste daarvan, van familiebedrijven tot ketens, klein of groot, al dan niet met de nodige voorzieningen, voorzien in een diverse behoefte van recreanten



uit binnen- en buitenland in uiteenlopende segmenten en zijn van (groot) belang voor de lokale economie.

Alleen al op de Veluwe bestaat de ‘verscholen stad’ uit 500 parken die samen 24.000 fysieke objecten en 12.000 kampeerplekken behelzen. Op 3000 hectare grond verblijven op een willekeurige dag in het hoogseizoen ruim 120.000 ‘tijdelijke bewoners’. Dat is een stad met een omvang die tussen Ede en Apeldoorn in zit. En de Veluwe is niet het enige gebied waar vakantieparken economisch, sociaal en ook ruimtelijk van belang zijn. Voor de grote ruimtelijke opgaven – woningbouw, landbouw, de energietransitie, de wateropgave, natuur en ruimte voor werk – waar Nederland voor staat is anderhalf keer het oppervlakte van Nederland nodig om daaraan voldoende ruimte te bieden, zo heeft het Planbureau voor de Leefomgeving in 2021 al indicatief berekend. De recreatiesector komt als puzzelstuk in die uitdaging vreemd genoeg niet voor, terwijl het ook hier van belang is om efficiënt met de beperkte ruimte om te gaan en de vakantieparken ook in relatie met andere opgaven te beschouwen, zoals met natuur en mobiliteit. Vanuit het perspectief van ruimtebeslag en ruimtelijke kwaliteit is het dan ook van belang dat overheden voldoende instrumenten hebben om te sturen op de ruimtelijke impact van vakantieparken.





Zeggenschap op bedrijventerreinen

Frank Hazeleger

“Er bestaan zeker overeenkomsten tussen vakantieparken en bedrijventerreinen. Op bedrijventerreinen zijn de afgelopen jaren andere functies zoals sportscholen, supermarkten en ballenbakken gekomen, die niet illegaal zijn maar wel plekken bezet houden voor functies die beter op een bedrijventerrein passen,” zegt directeur Frank Hazeleger van de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht (OMU).

“Wij gaan het gesprek aan met vastgoedeigenaren van verouderde bedrijfslocaties waar bijvoorbeeld het onkruid hoog staat. Wij proberen eigenaren te motiveren om in beweging te komen om hun locatie beter te benutten. Daarnaast kunnen wij als OMU ook locaties kopen. Daarmee willen we stimuleren dat bestaande verouderde bedrijventerreinen beter worden benut en tegelijkertijd voorkomen dat we nieuwe vierkante meters aan de rand van de stad moeten toevoegen voor nieuwe bedrijventerreinen.”

“Natuurlijk zouden we graag hele bedrijventerreinen aan willen pakken. We hebben een revolverend transformatiefonds – van werken naar andere functies – van 15 miljoen euro en we hebben een herstructureringsfonds – van werken naar werken – van 30 miljoen tot onze beschikking maar daar koop je niet een heel bedrijventerrein mee. We hebben geen onteigeningsmogelijkheden en je hebt op bedrijventerreinen altijd te maken met partijen die niet bewegen of op dat moment niet willen bewegen. We hebben van onze aandeelhouder, de provincie Utrecht, de ruimte gekregen om de gesprekken aan te gaan met partijen die iets willen. Wij proberen af te tasten wanneer het ijzer heet is om het dan te smeden.”

“Wat ik wel spannend vind voor de toekomst en waar we zeker over nadenken is: als we de grond van een aangekochte locatie opnieuw uitgeven, hoe zorgen we er dan voor dat we over vijf jaar niet weer hetzelfde probleem creëren op dezelfde kavel? Er zitten wat haken en ogen aan, maar we zijn wel serieus aan het nadenken of we iets kunnen doen met uitgifte in erfpacht of dat we het zo kunnen organiseren dat we het eerste recht van terugkoop krijgen.”

“Je zou bij de ontwikkeling van een bedrijventerrein – en dat geldt ook voor vakantieparken – ervoor willen zorgen dat als er over 20 of 30 jaar een situatie ontstaat die niet gewenst is, dat je daar toch een mate van zeggenschap over houdt.”



Regulering uitponding

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

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 uitponding 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 uitponding, hoe groter de kans op deze problemen. Bovendien verkleint uitponding de kans op toeristische verhuur, waarmee de toeristische aantrekkelijkheid van de Veluwe achteruitgaat.

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 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.

Uitponding is niet per definitie problematisch. Kleinschalige uitponding kan soms helpen om innovaties te financieren, maar in de praktijk bemoeilijkt het

in de meeste gevallen de revitaliseringsopgave van vakantieparken aanzienlijk.

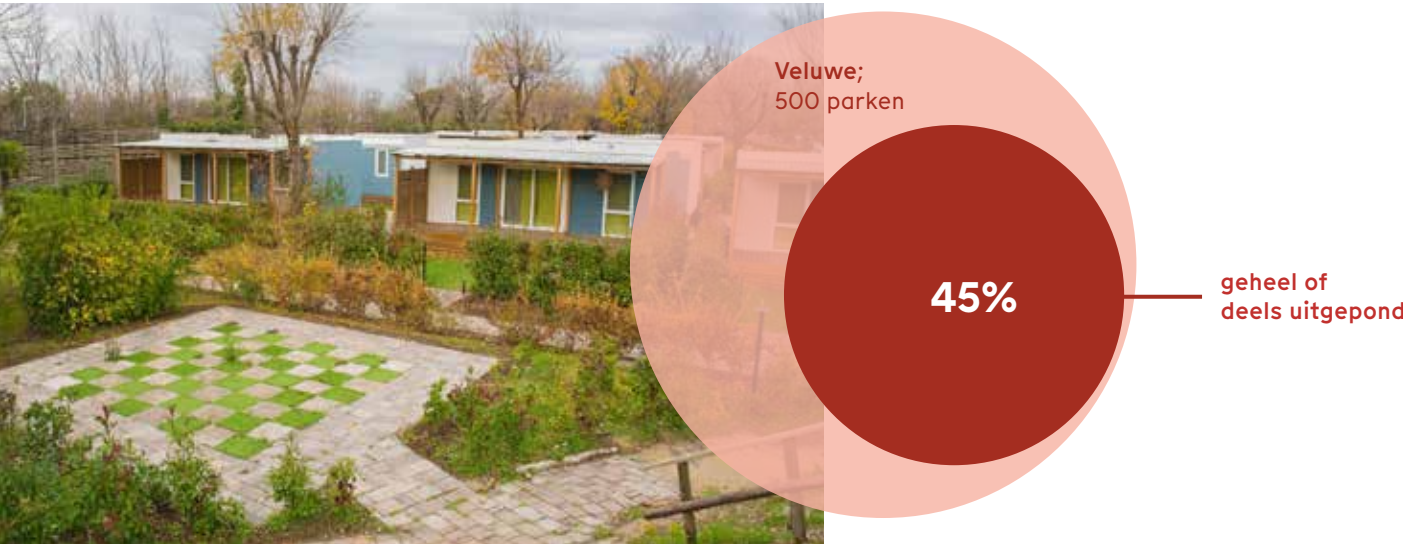
Ideaalbeeld

Wij willen dat uitponding alleen nog kan plaatsvinden binnen duidelijke en vastgelegde regels. Het uitgangspunt is dat vakantieparken in collectieve toeristische verhuur blijven en dat kwaliteit en beheer geborgd zijn. Het gaat dus niet om het verbieden van uitponding, maar om het zodanig reguleren dat negatieve effecten worden voorkomen.

Ons ideaalbeeld is een situatie waarin uitgeponde parken:

- Eenheid uitstralen, als één geheel functioneren en collectief worden beheerd, bijvoorbeeld via een Vereniging van Eigenaars.
- Een gezamenlijke inrichting en beheer van de openbare ruimte en eventuele voorzieningen kennen, vastgelegd in een meerjarenonderhoudsplan.
- Toeristische verhuur centraal en collectief organiseren, zodat er controle is op wie er op het park verblijven en de toeristische functie behouden blijft.

Zo blijft de Veluwe ook op lange termijn een vitaal en aantrekkelijk recreatiegebied.



Uit de Drentse praktijk
Gerben Rouwenhorst

“In de afgelopen jaren zijn er partijen op vakantieparken gedoken, waarvan we nu denken ‘hadden we die maar niet gehad’. Dat zijn geen recreatieondernemers maar vastgoedpartijen die binnen de grenzen van het ruime omgevingsplan de grenzen opzoeken. Dit zegt Gerben Rouwenhorst, transformatieadviseur bij Vitale Vakantieparken Drenthe. “Het gaat dan vooral om uitponden, ontwikkelen, volbouwen, het leidt tot eenvormigheid.” Dat die omgevingsplannen zo ‘ruim’ waren komt door de opvatting dat recreatieondernemers op de markt zouden moeten kunnen inspelen en veel vrijheid zouden moeten hebben in het type accommodatie of inrichting dat ze aanbieden.

“We hebben zien gebeuren dat familiebedrijven met een mooie variatie aan accommodaties worden opgekocht en dat het terrein wordt leeggeveegd om plaats te maken voor allemaal hetzelfde type woningen. Allemaal chalets, soms in hoge dichtheden. Het is vooral kortetermijndenken, waarbij lang niet altijd aan belangrijke zaken als het organiseren van een Vereniging

van Eigenaars wordt gedacht. In dat soort situaties weten wij eigenlijk al dat er op termijn problemen gaan ontstaan over het beheer van het gebied. En op korte termijn ook, want meer eenheden vergroot de druk op het terrein zelf en op de omliggende natuur en infrastructuur.”

“We hebben in kaart gebracht wat er in Drenthe zou gebeuren als iedere ondernemer de ruimte op een park maximaal zou benutten. Hoeveel eenheden er dan bijkomen op de bestaande terreinen, plus het aantal vakantiehuisjes op gronden daarnaast die ooit de bestemming recreatie hebben gekregen. Daar schrokken de meeste gemeenten toch wel van. Maar het is de vraag welk instrumentarium we in kunnen zetten om dat niet volledig te laten gebeuren. Er is vastgelegd dat er een park mag komen maar wat daar dan precies komt, door wie, hoe de bedrijfsvoering is, noem maar op, je zou daar als gemeente wat kritischer op moeten kunnen zijn. Het is een marktsegment dat veel doet voor onze provincie, maar de parken hebben ook een grote impact op hun omgeving. Hoe daar mee omgaan is een kwestie van balanceren, want ontwikkelmogelijkheden inperken kan tot claims leiden. Je moet daar dus iets slims op bedenken.”



Wat kan er al?

- Binnen de huidige wet- en regelgeving zijn enkele instrumenten beschikbaar, die een deel van dit ideaalbeeld helpen borgen.
- In het omgevingsplan kan een gebruiksverbod voor permanente bewoning of prostitutie worden opgenomen. Daarmee voorkomt een gemeente geen uitponding, maar kan het wel optreden/handhaven als er verkeerde ontwikkelingen plaatsvinden.
 - Gemeenten kunnen ook een verplichte bedrijfsmatige exploitatie (centrale verhuur/beheer) in het omgevingsplan opnemen, zodat er één aanspreekpunt is en collectief beheer mogelijk blijft. Eigendom mag echter wel verkocht/verkaveld worden, mits het bedrijfsmatig verhuurd/beheerd wordt. Dit kan voor nieuwe parken een oplossing zijn, maar niet voor bestaande al uitgeponte parken.
 - De gemeente kan voor nieuwe parken een privaatrechtelijke overeenkomst sluiten waarin afspraken over collectief beheer worden vastgelegd. Dit kan alleen op basis van vrijwilligheid.



Toch schiet dit instrumentarium tekort. De mogelijkheden zijn fragmentarisch, deels niet afdwingbaar en in het geval van een overeenkomst, afhankelijk van vrijwillige medewerking van eigenaren. Daardoor bieden ze onvoldoende grip op collectief beheer en de vitaliteit van parken op de lange termijn. Dit betekent dat gemeenten te vaak machteloos blijven staan tegenover de negatieve effecten van uitponding.

Wat is nodig?

Om gemeenten daadwerkelijk grip te geven, is een vergunningstelsel voor uitponding 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 uitponding, 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 uitponding, bijvoorbeeld:
- Het oprichten van een Vereniging van Eigenaars (appartementenrecht) met verplichte deelname, 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.

Verkaveling kan dan plaatsvinden onder de gestelde voorwaarden vastgelegd in een vergunning. Zo krijgen gemeenten concreet grip op uitponding: negatieve effecten worden beperkt en leefbaarheid en kwaliteit op parken worden beter geborgd. Met deze juridische mogelijkheid kan de gemeente de kraan als het ware dichtdraaien: voorkomen dat er telkens nieuwe uitgeponte parken ontstaan die op termijn slecht beheerd worden, én voorwaarden stellen bij veranderingen op reeds uitgeponte parken.

Appartementsrecht

Mechteld van der Vleuten en Kim Kroon

De oorsprong van het appartementsrecht voert terug op de periode vlak na de Tweede Wereldoorlog, zegt expert Mechteld van der Vleuten. “Ten tijde van de wederopbouw van Rotterdam bleek dat er te weinig partijen waren die in hun eentje grote gebouwen konden financieren. In het tot dan toe geldende recht was het zo geregeld dat de eigenaar van de grond automatisch eigenaar van de verdiepingen erboven was. Om eigendom en financiering van een groter gebouw door meerdere eigenaren goed te kunnen regelen, was er op dat moment behoefte aan een juridische constructie voor verdiepingseigendom, zodat de koper een appartement in een gebouw kan kopen en daar een hypotheek op zou kunnen krijgen. Het appartementsrecht voorziet in het mogelijk maken van verdiepingseigendom. Een Vereniging van Eigenaars is onlosmakelijk verbonden aan een appartementensplitsing met bijbehorende appartementsrechten. Een vakantiehuisje kan ook een appartementsrecht zijn en een eigenaar is dan een appartementsrechtgerechtigde. In iedere VvE is het zo geregeld dat alle eigenaren samen eigenaar zijn van het geheel, en zij hebben ieder een individueel gebruiksrecht op een privé gedeelte, een appartement. Dus ook in een VvE van een vakantiepark zijn alle eigenaren samen eigenaar van alle huisjes en zij hebben dan ieder een exclusief gebruiksrecht van hun eigen appartementsrecht. In het geval van een vakantiepark is dat een huisje met tuin. En de eigenaren moeten voor alle gemeenschappelijke zaken, zoals de paden, samen zorgdragen, uiteraard wel afhankelijk van wat in de akte is bepaald.”

Advocaat Kim Kroon, gespecialiseerd in appartementsrecht: “Een VvE is denk ik wel een van de beste manieren om een park te organiseren, want er wordt een juridische structuur neergezet om ervoor te zorgen dat het park wordt onderhouden en dat iedereen daaraan bijdraagt.”

“De problematiek die zich op vakantieparken kan voordoen is dat een aantal mensen permanent op het park gaat wonen. Je ziet dan dat de belangen tussen de eigenaren onderling uit elkaar gaan lopen, omdat de mensen die recreëren andere belangen hebben dan de mensen die er permanent wonen. Op het moment dat dit gebeurt wordt de sfeer anders en zijn er teveel verschillende belangen op het park. In dat soort situaties is een VvE niet dé oplossing. De VvE is alleen een praktische structuur om het gemeenschappelijke belang te beschermen. De VvE bepaalt niet hoe mensen uiteindelijk met elkaar omgaan.”

Van der Vleuten: “Een VvE is wel een goede structuur als er een dubbele basis wordt gelegd. Ten eerste als een gemeente grond in erfpacht uitgeeft en daar voorwaarden over het gebruik in vastlegt. En ten tweede als de erfpachter vervolgens het park in appartementsrechten splitst en er nog eens extra voorwaarden overheen legt. Dan heb je een dubbele basis om appartementsgerechtigden aan te spreken op het naleven van de afspraken. Daarnaast ligt het ook aan wat de opsteller van de akte heeft beoogd maar vooral wat daarvan in de akte is opgenomen. Als iemand de regels niet naleeft dan kan je iemand het gebruik ontfzeggen en dan mag iemand niet meer op het park komen. Het blijft in dat vergaande geval wel zijn eigendom.”

Kroon: “Dat zijn wel heel extreme gevallen. Wat ik nog wel eens zie is dat eigenaren van een huisje hun verplichte bijdrage niet meer betalen. In zo’n geval kan je als VvE naar de rechter om een vonnis te halen met een bedrag dat betaald moet worden. Op die manier kan je een eigenaar dwingen om te verkopen als er niet betaald wordt, omdat er dan beslag gelegd kan worden op het huisje.”

Vastgoed aankopen, herziening Rotterdamwet

In juni 2025 heeft de minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) bekendgemaakt dat zij gemeenten de mogelijkheid wil geven om als eerste vastgoed te kopen in kwetsbare wijken. De gedachte hierachter is dat zij daarmee preventief leefbaarheidsproblemen en malafide verhuurpraktijken tegen kunnen gaan. De minister wil dit regelen via een herziening van de Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek (Wbmgp), die ook bekendstaat als de Rotterdamwet. De minister schrijft aan de Tweede Kamer: "Gemeenten hebben de wens geuit om meer regie te voeren op vastgoedtransacties in kwetsbare gebieden waar de leefbaarheid en veiligheid onder druk staan. Zij geven aan dat het voor hen noodzakelijk is om als eerste in de gelegenheid te worden gesteld om vastgoed aan te kunnen kopen. Zo kunnen gemeenten voorkomen dat panden (opnieuw) in malafide handen terechtkomen." De maatregel moet worden opgenomen in de herziening van de Wbmgp, die de minister wil hernoemen naar Wet versterking leefbaarheid en veiligheid. "Bij de uitwerking in de Wbmgp van dit voorstel zal onder meer aandacht worden besteed aan de omstandigheden waarin gemeenten een inbreuk mogen doen op het eigendomsrecht. Daarbij gaat het in de kern erom of de inbreuk in het algemeen belang plaatsvindt en proportioneel is."





Verbreden voorkeursrecht

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 met 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.

Ideaalbeeld

Gemeenten hebben meer grip nodig op vastgoedtransacties van parken of objecten waarbij van tevoren duidelijk is dat deze op termijn tot negatieve maatschappelijke effecten leiden (uitponding, illegaal gebruik, ondermining et cetera). 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 sociaalmaatschappelijke argumenten zoals bijvoorbeeld ondermining, sociale problematiek, bedreiging van 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 mogelijkheid geven om:

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

Wat kan er al?

Het voorkeursrecht kan onder de huidige wetgeving in drie situaties worden toegepast:

1. Bij functiewijziging – wanneer de beoogde functie afwijkt van de bestaande functie.
2. Bij intensiever gebruik zonder functiewijziging – wanneer de functie formeel hetzelfde blijft (bijvoorbeeld recreatie), maar een zwaarder gebruik wordt beoogd.
3. Bij aanwijzing als moderniseringslocatie – wanneer sprake is van kwaliteitsverbetering van bebouwing, ook zonder functiewijziging of intensiever gebruik.

Deze mogelijkheden zijn goed bruikbaar wanneer de gemeente inzet op functiewijziging, bijvoorbeeld naar wonen of natuur of inzet op intensiever gebruik of modernisering. In de meeste situaties bij vakantieparken

is dat echter niet aan de orde: vaak wil de gemeente juist het toeristisch-recreatief gebruik behouden. Daarbij gaat het ook lang niet altijd om een intensivering van gebruik; soms is juist een extensiever gebruik gewenst om de kwaliteit en leefbaarheid te verbeteren of om natuurwaarden te versterken. De variant van de ‘moderniseringslocatie’ kan een opening bieden, maar de voorwaarde van gelijksoortige bebouwing sluit vaak niet aan bij de behoefte om parken te revitaliseren en meer variatie of nieuwe typen recreatiewoningen mogelijk te maken.

Op dit moment is het voorkeursrecht vooral gericht op het beheersen van speculatie op de grondmarkt. Voor vakantieparken is dat nuttig, maar onvoldoende. Hier ligt namelijk de behoefte om het instrument ook in te kunnen zetten voor het behalen van sociaalmaatschappelijke doelen – zoals het verbeteren van leefbaarheid en veiligheid, het terugbrengen van regie en het waarborgen van collectief beheer.

Kortom: het instrument is in de praktijk te smal en te star om effectief in te zetten op vakantieparken.

Wat is nodig?

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 vakantie-parken met vergelijkbare 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 aanpakken en vakantieparken toekomstbestendig kunnen maken.

Maatschappelijk voorkeursrecht

Erwin van der Krabben

Erwin van der Krabben is hoogleraar planologie en onder meer commissaris van de OMVV, de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken. “Met de OMVV proberen we samen met de betrokken gemeenten om gronden en eigendommen te verwerven. Want gemeenten zien wel dat er zich mogelijkheden voordoen, maar zij ontberen vaak de expertise, capaciteit en snelheid om te handelen. Daar is de OMVV voor.”

“De gedachte achter het verwerven van gronden en eigendommen is altijd om het recreatief gebruik van het park te versterken, bijvoorbeeld door te voorkomen dat vakantieparken worden uitgepond, want dat leidt vaak tot (semi)permanent wonen en dan ben je dat gebied voor recreatie kwijt. Maatschappelijk voorkeursrecht leggen op een vakantiepark – dus zonder dat aan de functie of de omvang iets verandert – kan het gemakkelijker

maken om een park te verwerven voordat het wordt uitgepond. Nu blijkt dat bijzonder ingewikkeld te zijn, omdat uitponden voor sommige eigenaren het verdienmodel is en dat is vaak veel aantrekkelijker dan het gebied behouden voor recreatief gebruik.”

“Momenteel wordt er op verschillende schalen en ingangen gekeken of we meer kunnen sturen en dit ook financieel kunnen organiseren. Een voorbeeld dat nog nauwelijks navolging heeft gekregen is het saneren van een vakantiepark in een paar stappen. Dat kan bijvoorbeeld door de afspraak te maken dat er eerst op een verantwoorde manier bijvoorbeeld arbeidsmigranten worden opgevangen, met de voorwaarde dat de exploitant het terrein na, zeg, vijf jaar leeg oplevert om dit vervolgens in te zetten voor natuurontwikkeling. Op die manier kan de sanering bekostigd worden. Het is een interessante mogelijkheid, maar het vraagt wel de nodige inzet van overheden om de regie te voeren.”

“Wat ook interessant kan zijn, is het initiatief van het Rijk voor de oprichting van een integrale grondbank. Samen met andere experts zijn we bezig met een advies over de vraag welke ruimtelijke opgaven wel en niet onder de verantwoordelijkheid van het Rijk vallen – en daarmee welke gronden het Rijk dan zou moeten aankopen. Dat is nog niet zo gemakkelijk, want je komt al snel uit bij regionale opgaven. Als het gaat om het behoud van de Veluwe voor alle opgaven die daar spelen, van natuur tot energie tot landbouw, dan hoort recreatie daar mogelijk ook bij. In dat geval zou het Rijk een rol kunnen spelen in het strategisch verwerven van vakantieparken.”

Uit de Drentse praktijk

Gerben Rouwenhorst

“Er zijn zo’n 450 vakantieparken in Drenthe en die zijn van grote economische betekenis in de provincie. Maar er zijn ook parken die geen recreatieve toekomst meer hebben. In die gevallen probeer ik te helpen in het proces naar een andere bestemming. Het gaat dan meestal om wonen,” zegt Gerben Rouwenhorst, transformatieadviseur bij Vitale Vakantieparken Drenthe. “Soms lukt dat niet, bijvoorbeeld als een park te dicht bij een snelweg ligt of transformatie een nadelige invloed heeft op de vitale parken in de buurt, om van de stikstofproblematiek maar te zwijgen. Als het wel mogelijk is, dan is verevening een belangrijk punt, want hoe kan een deel van de waardestijging die dan optreedt ten goede komen aan het algemene belang?”

“Het blijkt een smal paadje te zijn waarop we moeten bewegen. Er zijn wel aanknopingspunten, voorbeelden van situaties waarin het gelukt is en die juridisch standgehouden hebben, zoals de transformatie van park Mulligen in de gemeente Oldebroek op de Veluwe. Daar baseren we ons op in Drenthe en dat lukt tot nu toe. Wel hadden we gehoopt dat de Omgevingswet voor verevening een stevige juridische basis zou bieden, maar helaas is dat niet het geval. Daardoor blijven dit wankel trajecten. Het punt is dat verevening nadrukkelijk gekoppeld is aan bouwactiviteiten, waardoor we nu alleen vrijwillig een bijdrage kunnen vragen, iets wat de meeste mensen wel snappen, ook omdat die bijdrage een fractie is van de waardestijging bij bestemmingswijziging van recreatie naar wonen. Van tevoren moet de betreffende gemeente dan aangeven op welke manier de middelen worden ingezet, het mag nadrukkelijk niet terecht komen in de algemene middelen.”

“Een lastig punt is het kostenverhaal. Wij vermijden dat woord ook nadrukkelijk, omdat we dat niet mogen vragen, simpelweg omdat er bij de verandering van functie naar wonen eigenlijk nooit sprake is van bouwactiviteiten. Maar gemeenten moeten vaak wel extra kosten maken om wonen mogelijk te maken. Denk aan een geluidsscherm of het aanpassen van de bestrating voor de toegang van hulpdiensten. Hoewel een vakantiepark nooit een reguliere woonwijk wordt – wij noemen ze ‘woonparken’ – zijn dus wel aanvullende ingrepen noodzakelijk om aan de minimale randvoorwaarden van een acceptabele woonomgeving te voldoen. Die kosten moet je dan zien weg te schrijven onder ‘bijdragen’ en dat gaat op basis van vrijwilligheid; de wettelijke grondslag voor afdwingbare zaken ontbreekt. Wat zou helpen is erkenning in de wet, dat je zekerheid hebt en een harde randvoorwaarde kan zijn: als je een X percentage van de waardestijging niet betaalt, dan wijzigen we de bestemming niet.”

Erfpacht

Frank ten Have

Frank ten Have is expert grondbeleid en vindt dat gemeenten actiever kunnen zijn op de grondmarkt, maar ook uitbreiding van het voorkeursrecht kan een manier zijn om beter te sturen op ongewenste maatschappelijke ontwikkelingen.

“Een gemeente kan voorkeursrecht vestigen op een vakantiepark dat bijvoorbeeld niet naar behoren functioneert. Maar dan is de eigenaar nog niet verplicht om te verkopen. Bovendien zal een gemeente aarzelen om een park kavel voor kavel op te kopen als er veel eigenaren zijn. Wat in de huidige situatie de beste optie is, is de wortel en de stok: strenge handhaving in combinatie met voorkeursrecht om zo de regie te pakken.

Maar het meest ideale scenario is dat de gemeente de grond aankoopt en daarmee een nieuwe situatie creëert en de grond in erfpacht uitgeeft, niet om als gemeente van de grondwaarde te profiteren maar omdat zij dan altijd privaatrechtelijk greep houdt. Gemeenten zijn sinds de crisis van 2008 aarzelend met actief grondbeleid omdat zij destijds voor miljarden hebben moeten afboeken, maar het zou nu een interessante mogelijkheid kunnen zijn, ook omdat de markt weer iets terugloopt. Overigens zijn die verliezen bij gemeenten na 2014 weer ruimschoots goedge maakt. Er is daarom geen reden om actief grondbeleid achterwege te laten. Het is een manier om meer regie te krijgen op de vakantieparken die niet goed functioneren en bij de erfpachtuitgifte eisen te stellen ten aanzien van de organisatie daarvan. Daarnaast denk ik zeker dat uitbreiding van het voorkeursrecht naar ‘maatschappelijk voorkeursrecht’ helpt in situaties waarin de bestemming niet wijzigt. Overheden kunnen dan meer sturen, bijvoorbeeld om uitponding te voorkomen.”







Verevening waardesprong

Voor een deel van de vakantieparken op de Veluwe geldt (globale schatting 10-15 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 waardestijgingen een deel van de private winsten worden afgeroomd, 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.

Ideaalbeeld

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.

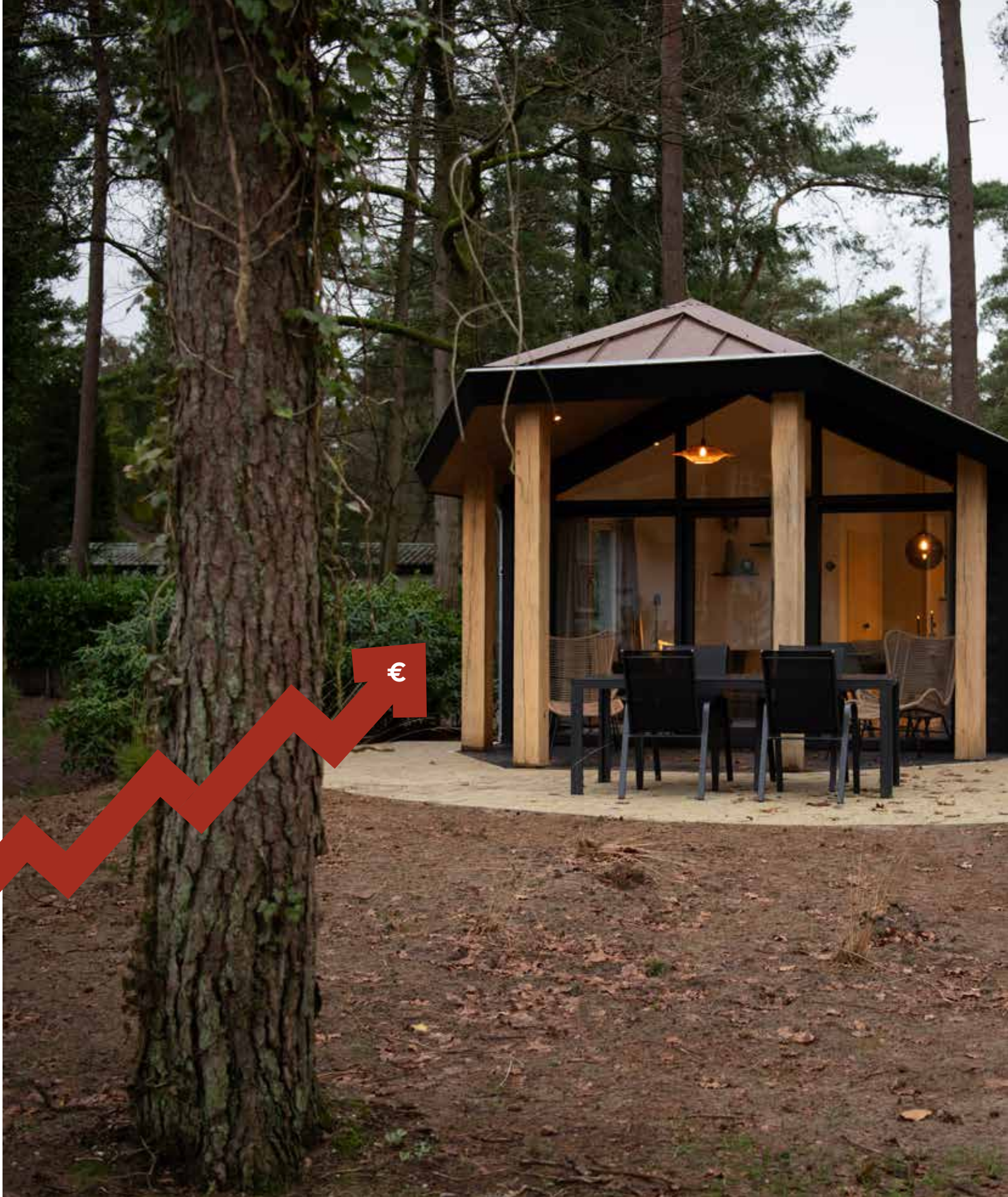
- Ons ideaalbeeld is dat verevening:
- Afdwingbaar wordt bij transformaties, ook wanneer het alleen gaat om gebruikswijziging.
 - Zorgt voor een meer eerlijke verdeling van kosten en baten: wie profiteert draagt ook bij.
 - Ook gemeentegrens overstijgend kan worden ingezet via een fonds of vergelijkbare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



Veluwe;
500 parken

10 - 14%

transformatie



Wat kan er al?

De Omgevingswet biedt nu twee routes voor verevening:

1. Vrijwillige anterieure overeenkomsten – gemeenten kunnen afspraken maken over financiële bijdragen bij gebruikswijziging naar wonen, mits de maatschappelijke investeringen vooraf zijn vastgelegd in een omgevingsvisie of programma. Dit vraagt echter de medewerking van eigenaren en blijkt in de praktijk kwetsbaar en omslachtig.
2. Afdwingbare bijdragen – dit kan alleen bij een beperkt aantal aangewezen bouwactiviteiten, zoals grootschalige nieuwbouw, uitbreidingen van meer dan 1.000 vierkante meter, of verbouwingen naar minstens 10 woningen of vijftienhonderd vierkante meter voor kantoren/winkels/horeca.



Voor vakantieparken sluiten deze mogelijkheden onvoldoende aan. Vrijwillige anterieure overeenkomsten leveren te weinig op, omdat de gemeente geen stok achter de deur heeft. De afdwingbare variant van verevening zou dit kunnen verhelpen, maar is niet bruikbaar, omdat transformaties meestal gaan om een gebruikswijziging (van recreatie naar wonen), zonder dat bouwactiviteiten plaatsvinden.

Juist daar waar de grootste waardesprongen optreden, ontbreekt het afdwingbare instrumentarium. Kortom, verevening is juridisch wel mogelijk, maar praktisch ontoereikend voor de complexe transformaties die nodig zijn.

Wat is nodig?

Om verevening effectief te kunnen inzetten 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 waardeinstijgingen. Door deze stap onder de bestaande systematiek te brengen, kunnen gemeenten net als bij bouwactiviteiten:

- bijdragen afdwingen in plaats van alleen vrijwillig afspreken.
- opbrengsten breed inzetten voor maatschappelijke doelen (leefbaarheid, veiligheid, natuur, infrastructuur, sociale begeleiding).
- sneller en efficiënter sturen op transformaties, met een eerlijkere verdeling van kosten en baten.

Zo wordt verevening een volwaardig instrument om transformaties eerlijker, sneller en maatschappelijk duurzamer te realiseren.

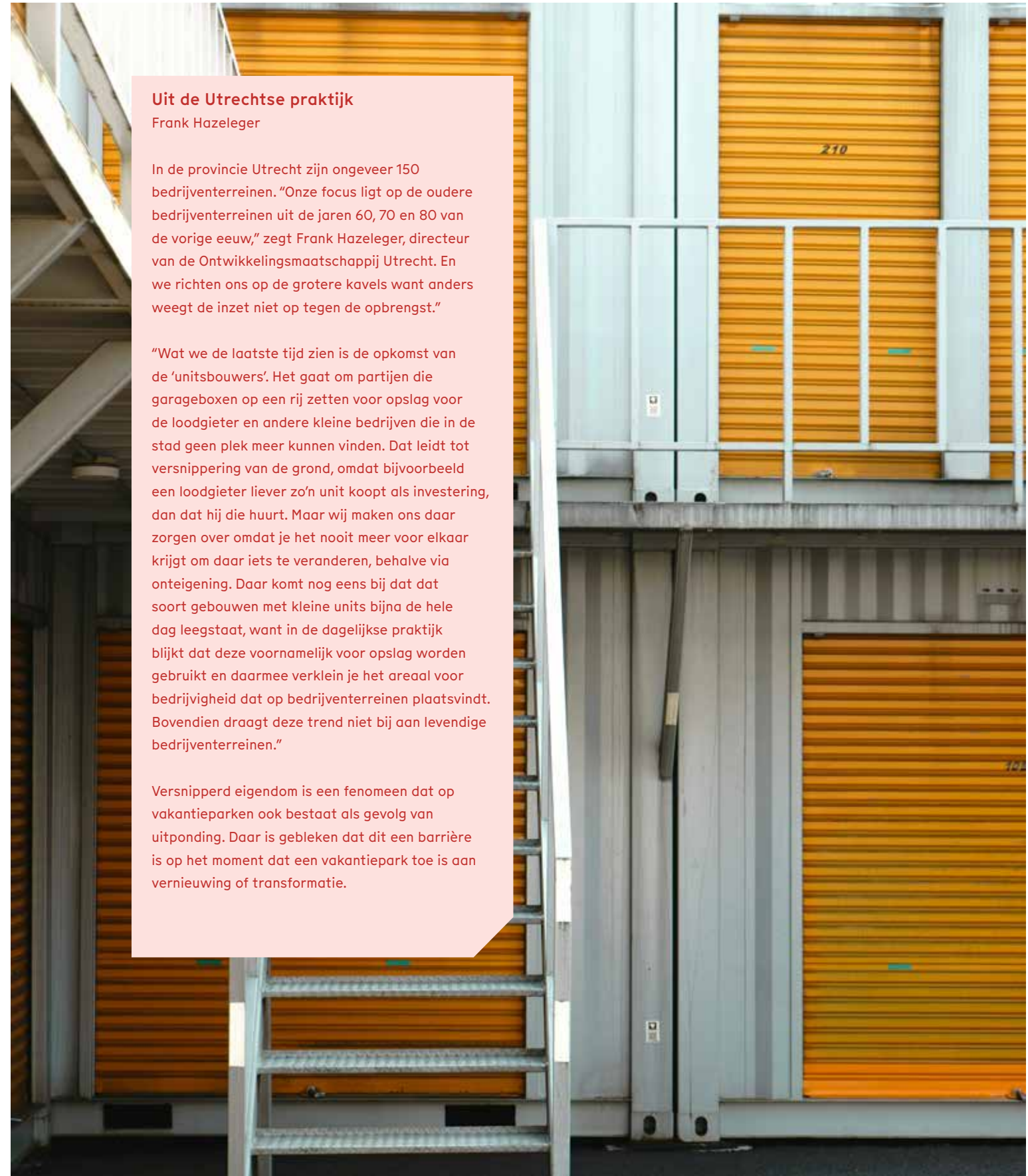
Uit de Utrechtse praktijk

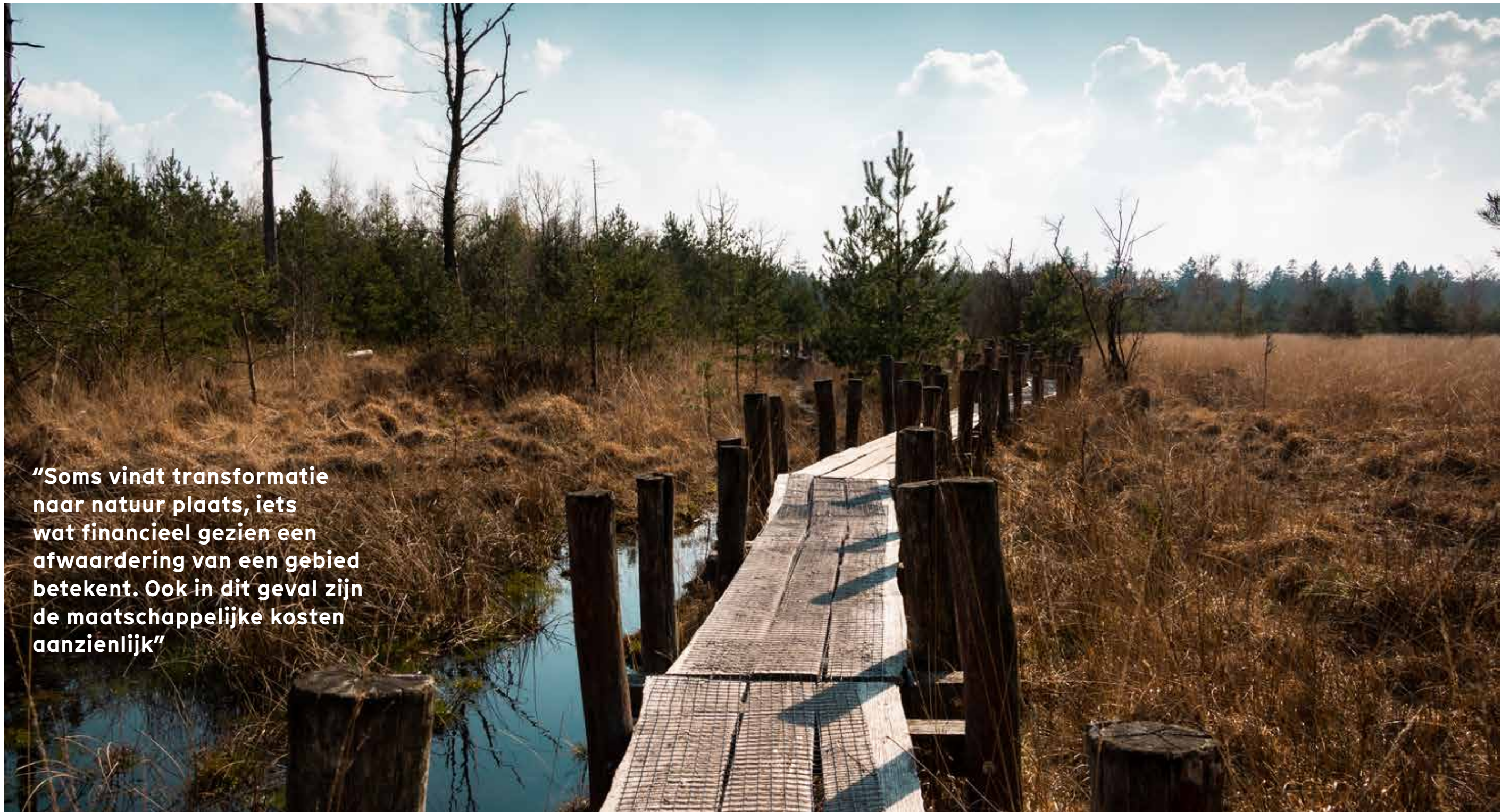
Frank Hazeleger

In de provincie Utrecht zijn ongeveer 150 bedrijventerreinen. “Onze focus ligt op de oudere bedrijventerreinen uit de jaren 60, 70 en 80 van de vorige eeuw,” zegt Frank Hazeleger, directeur van de Ontwikkelingsmaatschappij Utrecht. En we richten ons op de grotere kavels want anders weegt de inzet niet op tegen de opbrengst.”

“Wat we de laatste tijd zien is de opkomst van de ‘unitsbouwers’. Het gaat om partijen die garageboxen op een rij zetten voor opslag voor de loodgieter en andere kleine bedrijven die in de stad geen plek meer kunnen vinden. Dat leidt tot versnippering van de grond, omdat bijvoorbeeld een loodgieter liever zo’n unit koopt als investering, dan dat hij die huurt. Maar wij maken ons daar zorgen over omdat je het nooit meer voor elkaar krijgt om daar iets te veranderen, behalve via onteigening. Daar komt nog eens bij dat dat soort gebouwen met kleine units bijna de hele dag leegstaat, want in de dagelijkse praktijk blijkt dat deze voornamelijk voor opslag worden gebruikt en daarmee verklein je het areaal voor bedrijvigheid dat op bedrijventerreinen plaatsvindt. Bovendien draagt deze trend niet bij aan levendige bedrijventerreinen.”

Versnipperd eigendom is een fenomeen dat op vakantieparken ook bestaat als gevolg van uitpolding. Daar is gebleken dat dit een barrière is op het moment dat een vakantiepark toe is aan vernieuwing of transformatie.





“Soms vindt transformatie naar natuur plaats, iets wat financieel gezien een afwaardering van een gebied betekent. Ook in dit geval zijn de maatschappelijke kosten aanzienlijk”



Aanpassen, experimenteren of nieuw?

De praktijk rond vakantieparken laat zien dat gemeenten in de huidige wet- en regelgeving onvoldoende instrumenten hebben om grip te krijgen op hardnekkige problemen. Er wordt veel capaciteit op ingezet. Bestaande mogelijkheden worden optimaal benut. Er worden extra instrumenten ontwikkeld zoals de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken. Maar dit blijkt in de praktijk ontoereikend. Het niet kunnen reguleren van uitponing, de beperkte afdwingbaarheid van verevening en de smalle inzetbaarheid van het voorkeursrecht zorgen ervoor dat gemeenten te vaak aan de zijlijn staan, terwijl de maatschappelijke opgaven urgent zijn: leefbaarheid, veiligheid, omgevingskwaliteit en een toekomstbestendig recreatief aanbod.

Een in omvang overzichtelijke verbetering van het bestaande instrumentarium biedt naar verwachting veel meer mogelijkheden om bestaande problematiek op vakantieparken aan te pakken en nieuwe ongewenste situaties te voorkomen.

Dit roept de vraag op via welke route deze verbeteringen gerealiseerd kunnen worden. Dat vraagt nog verdere uitwerking. Wellicht kan volstaan worden met een relatief eenvoudige aanpassing van de Omgevingswet zoals het onderzoek naar verevening lijkt te suggereren?

Mogelijk is een experimenteerregeling onder de Omgevingswet een goede route. Hiermee zouden we tijdelijk kunnen afwijken van bestaande wetgeving en zo in de praktijk toetsen of de nieuwe oplossingen werken. De Veluwe is bij uitstek de plek voor dit experiment: met bijna 500 vakantieparken, uiteenlopende problematieken en jarenlange ervaring met het programma 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. Maar wellicht is er zelfs wel een nieuwe wet nodig, een wet ‘Bijzondere maatregelen problematiek landelijk gebied’?



Experiment in breder perspectief

Experimenteren met vernieuwd instrumentarium om vakantieparken vitaal te houden of juist te helpen transformeren, is ook voor andere beleidsdomeinen relevant. De vraagstukken waar overheden bij vakantieparken tegenaanlopen zijn immers niet uniek voor deze sector. Het gebrek aan grip op het gebruik van grond en vastgoed speelt in de volkshuisvesting met een aanzienlijk uitpoundingsgolf, in winkelgebieden waar overlastgevend en/of criminele activiteiten de kwaliteit sterk onder druk zetten. Dat resulteert net als op sommige vakantieparken in leegstand, verloedering, oneigenlijk gebruik of speculatie en uitpounding.

Op bedrijventerreinen bijvoorbeeld, wordt de grond steeds vaker opgeknapt in kleine kavels die als opslag worden gebruikt, een proces dat vergelijkbaar is met uitpounding op vakantieparken. In winkelgebieden kan een slechte organisatiestructuur leiden tot leegstand, een verslechterde positie voor de resterende ondernemers en tot achteruitgang van de leefbaarheid. En in stedelijke transformatieprocessen zijn vaak grote rijksbijdragen nodig om nieuwe toekomstbestendige gebieden te realiseren.

In al deze domeinen blijkt, net als in het geval van vakantieparken, keer op keer dat overheden achter de feiten aanlopen, dat instrumenten om snel in te grijpen ontoereikend zijn en dat interventies vaak complex, duur en tijdrovend zijn. Overheden iets meer mogelijkheden geven om te sturen op het gebruik van grond en vastgoed kan ook in die domeinen helpen om maatschappelijke problemen op te lossen, of in ieder geval om deze sneller aan te pakken en de kosten en baten beter met elkaar in balans te brengen. Een experiment met aanvullend instrumentarium in de luwte van het tussenlandschap van vakantieparken kan hiervoor de ideale proeftuin zijn; oplossingsgericht en met een brede maatschappelijke uitstraling.





Colofon

Grip op grond. Betere instrumenten voor een proactieve aanpak.

is een uitgave van Vitale Vakantieparken

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, Frank ten Have, Frank Hazeleger, Gerben Rouwenhorst, Erwin van der Krabben, Kim Kroon, Mechteld van der Vleuten, Herman de Wolff.

beeld

Viorica Cernica, Niklas Hamann, Ruben Hanssen, Evan Leith, Jan Walter Luigi, Nieke Martens, Alexander Mass, Erik Mclean, Mathias Reding, Patrick Reichboth, RTimages, Daiki Sato, Shutterstock, Tomas Tulka, Marcell Viragh, Kasia Wa.

ontwerp en vormgeving

Peter Bos (Houdbaar)

drukwerk

Drukkerij Rijser

bindwerk

AGIA speciale grafische afwerking

papier

300 grs. Gmund Colors Matt Red, 120 grs. BioTop 3 Next.



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. 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.

