

eindrapport

Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken

Rapportage voor het programma
Vitale Vakantieparken

Regio Noord-Veluwe

Herman de Wolff

29 september 2014



VITALE
VAKANTIE
PARKEN



Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken

Eindrapport in het kader van onderzoek in opdracht van:

Programma Vitale Vakantieparken Noord-Veluwe

Dit onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

- Bert van Marle, RNV, projectleider van het spoor Ruimtelijke Kwaliteit Vitale Vakantieparken,
- Nienke van Keimpema, gemeente Harderwijk, gemeentelijk coördinator Vitale Vakantieparken,
- Arjan Dickhof, gemeente Nunspeet, adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling
- Martine Emming, gemeente Oldebroek, gemeentelijk coördinator Vitale Vakantieparken,
- Michel Struijs, gemeente Putten, beleidsmedewerker Ruimtelijk Ordening, en
- Rob van den Hazel, programmamanager Vitale Vakantieparken

Auteur:

Herman de Wolff

29 september 2014

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Technische Universiteit Delft

Jaffalaan 9, 2628 BX Delft

Tel. (015) 278 30 05

Fax (015) 278 44 22

E-mail mailbox@otb.tudelft.nl

www.otb.tudelft.nl

© Copyright 2014 by OTB – Research for the Built Environment

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

Samenvatting en advies	3
Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doel rapport.....	7
1.3 Opbouw notitie.....	7
2 Ontwikkelingen op de parken	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Markt functioneert onvoldoende	8
2.3 Typen parken en aangrijpingspunten voor beleid.....	10
2.3.1 Soorten parken	10
2.3.2 Aangrijpingspunten voor beleid	10
2.3.3 Wel of niet interveniëren: naar een strategie.....	12
3 Ruimtelijke ordening.....	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Bestemmingsplan, omgevingsvergunning, beheersverordening	13
3.2.1 Instrumentarium	13
3.2.2 Grenzen.....	14
3.2.3 Voorbeeld: categorie-indeling Krachtighuizen	15
3.3 Structuurvisie	16
3.4 Rol van de provincie	17
3.5 RO-instrumentarium: wat is concreet mogelijk?.....	18
4 Overige regulerende instrumenten	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Gemeentelijke verordening	20
4.3 Sectorale instrumenten	22
4.4 Privaatrecht	23
4.5 Handhaving	23
5 Financiële instrumenten.....	24
5.1 Inleiding	24
5.2 Middelen genereren voor ontwikkeling en kwaliteit	24
5.3 Fiscale instrumenten.....	25
5.3.1 Forensenbelasting	25
5.3.2 Toeristenbelasting	27
5.3.3 Baatbelasting	28
5.3.4 Parkeerbelasting.....	29
5.3.5 BIZ-regeling.....	29
5.4 Verevening: meebetalen uit voordelen.....	31
5.5 Financiële sturing als middel	33
5.6 Financiële instrumenten: wat is concreet mogelijk?	34
6 Eigendom op de parken.....	35
6.1 Inleiding	35
6.2 Eigendomssituaties.....	35
6.3 Verdere uitponding tegengaan	36
6.4 Instrumenten voor het verkrijgen of beïnvloeden van de beschikkingsmacht.....	37

6.4.1	Voorkeursrecht.....	37
6.4.2	Ruil	38
6.4.3	Privaatrecht: bestaande rechtsverhoudingen park	38
7	Organisatorische afspraken	40
7.1	Inleiding	40
7.2	Regionaal kader beleid en handhaving	40
7.3	Afspraken met sector (convenant)	40
7.4	Parkenontwikkelingsmaatschappij.....	41
8	Overzicht instrumenten.....	42
8.1	Inleiding	42
8.2	Instrumenten geordend naar aangrijpingspunten beleid	42
8.2.1	Verbeteren marktwerking.....	42
8.2.2	Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering	44
8.2.3	Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen	45
8.2.4	Veranderingen in eigendom en gebruik.....	45
8.3	Parkenbank.....	47

Samenvatting en advies

In deze rapportage is gekeken naar wat kansrijke instrumenten zijn om een rol te spelen rond het sturen van ontwikkelingen op de vakantieparken in de regio Noord-Veluwe. Het gaat daarbij om verschillende soorten ontwikkelingen, aan de ene kant het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen op parken maar aan de andere kant ook om het stimuleren van gewenste ontwikkelingen op parken.

Er zijn veel instrumenten beschikbaar; verderop in dit rapport worden ze uitgebreid behandeld, en wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden om bepaalde ontwikkelingen te beïnvloeden. Voor drie invalshoeken vragen we extra aandacht, omdat hier ook bovenop de al bestaande aanpak, winst is te behalen:

- 1) **Voorkom verdere versnippering in eigendomsverhoudingen**
het aanpakken van de problematiek op de parken wordt alleen maar complexer, als eigendom op een park versnipperd. Er is dan geen duidelijk aanspreekpunt meer en er is geen eenduidig belang bij een bepaalde aanpak op het park.
Er zijn slechts beperkt mogelijkheden om als overheid verdere versnippering tegen te gaan. Daarom is het belangrijk de mogelijkheden die er zijn, aan te grijpen. En als er kansen zijn om de collectiviteit op een park te vergroten, bevelen we aan daar op in te spelen.
- 2) **Creëer fondsen om vitalisering of transitie te stimuleren**
er is behoefte aan een financiële prikkel om ontwikkelingen op gang te krijgen.
Zorg dat financiële ruimte die kan ontstaan, door (tijdelijk) ander gebruik op een park toe te staan, gebruikt wordt ter ondersteuning van de beleidsdoelstellingen van Vitale Vakantieparken via vormen van verevening, overweeg fiscale instrumenten in te zetten voor fondsvorming.
- 3) **Zorg voor een regionaal kader, waarbinnen de beleidsinstrumenten worden ingezet**
zo'n kader zorgt voor uniformiteit en duidelijkheid, ondersteunt stimulerings- en handhavingsbeleid, kan als basis dienen voor afspraken met parkexploitanten over verevening en uitpolding.
De visie kan vastgelegd worden in een intergemeentelijke structuurvisie, die de deelnemende gemeenten vaststellen.

Allereerst: er is alle reden voor overheidsinterventie

Er is sprake van overaanbod op de markt van recreatieobjecten in de regio. De vastgoedmarkt, en ook die van recreatieobjecten, zit zo in elkaar dat de aanbieders op de markt zelf niet alleen in staat zijn of voldoende geprikkeld worden om goed op dit overaanbod te reageren.

Dat komt door de **markt** zelf:

- (1) door het niet al te transparante karakter van de markt en het heel diverse aanbod (minder kwaliteit wordt niet direct afgestraft door de markt),
- (2) omdat vastgoed voor jaren wordt neergezet en snel reageren op deze markt dus lastig is,
- (3) voor reageren op de markt geregeld de overheid nodig is en
- (4) omdat alternatieve exploitatiemogelijkheden nu vaak gedoogd worden.

Dat komt ook door de **aanbieders op de markt**, die lang niet altijd vanuit een lange termijnperspectief handelen en vaak naar elkaar kijken als het gaat om het terugbrengen van het aanbod. Zaken die versterkt worden door het versnipperd eigendom op veel parken. Gevolg is dat een deel van de parken nauwelijks of niet meer tot de recreatieparken gerekend kan worden.

De overheid komt dan in beeld: ze is sowieso partij door een aantal publiekrechtelijke beleidskeuzen (o.a. de ruimtelijke ordening), maar het ligt ook voor de hand dat de overheid zich de (negatieve) **externe effecten** van het feit dat de markt zo in elkaar zit aantrekt. Het gaat bij deze laatste om de imagoschade van het recreatief product door slecht aanbod, de effecten elders van gebruik van de parken (bijvoorbeeld verkeersdruk, maar ook extra vraag naar winkelruimte in de centra) en de effecten van alternatieve vormen van gebruik (b.v. overlast door onbedoelde vormen van gebruik). Ook de mogelijkheden die de parken bieden voor (tijdelijke) huisvesting van moeilijk plaatsbare woningzoekenden maar die door de segmentering van de markt formeel onmogelijk zijn, kan een reden zijn voor overheidsbemoeienis. Want naast het functioneren van de markt, zullen overheden ook een **eigen beleidsagenda** kunnen hebben t.a.v. de parken, en om dat te kunnen realiseren beleidsinstrumenten willen inzetten.

Aangrijpingspunten

In de rapportage worden verschillende aangrijpingspunten voor het beleid onderscheiden, waar bepaalde instrumenten en strategieën bij ingezet kunnen worden:

- verbeteren van de marktwerking: Hiervoor is een duidelijk beleid nodig t.a.v. de ontwikkelingsmogelijkheden van de verschillende parken. Pleit voor goede en actuele bestemmingsplannen, en handhaving. Pleit voor inzicht in alternatieven voor het huidige gebruik door middel van een structuurvisie die ontwikkelingsrichtingen aangeeft. Voor een transparanter aanbod zou een keurmerk en regionale marketing een rol kunnen spelen, dat pleit voor afspraken tussen de exploitanten in een convenant, en het organiseren van financiële middelen hiervoor.
- actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering: pleit voor het indien nodig mogelijk maken van alternatief gebruik (via structuurvisie en eventueel wijziging van het bestemmingsplan; zie boven), pleit voor zoeken naar mogelijkheden om een financieel duwtje te kunnen geven zodat transitie of kwaliteitsverbetering plaatsvindt. Wellicht zijn er mogelijkheden voor een parkenontwikkelingsmaatschappij, die actief (her)ontwikkeling van de parken aanpakt of stimuleert.
- aanpakken van overlast en ongewenste ontwikkelingen: pleit voor actuele bestemmingsplannen, en vooral consequente handhaving van bestaande regels. Pleit ook voor het scherp in beeld hebben van alle bestaande regels, inclusief eventuele privaatrechtelijke aanknopingspunten.
- voorkomen van minder gewenste veranderingen in de eigendomsverhoudingen: pleit voor afspraken over geen verdere uitponding, en indien mogelijk te stimuleren dat er op parken meer gezamenlijkheid ontstaat.

De verschillende strategieën en instrumenten die hierboven worden genoemd, worden hieronder kort toegelicht.

Afspraken over geen verdere uitponding

De aanpak van het overaanbod op de parken, wordt complexer door versnipperd eigendom. Dit versnipperd eigendom zorgt tevens voor moeilijker beheersbare situaties op de parken, omdat eenduidige verantwoordelijkheid op het park ontbreekt. Verdere uitponding van parken dient daarom zo mogelijk voorkomen te worden.

Dit is door de overheid niet zo makkelijk tegen te gaan, dus de mogelijkheden die er zijn moeten zoveel mogelijk worden ingezet.

Dat kan mogelijk langs twee sporen:

- Incidenteel zullen er aanknopingspunten kunnen zijn, omdat de grond waar het park op gerealiseerd is door de gemeente is uitgegeven. Als sprake is van erfpacht is er in beginsel toestemming nodig voor uitponding.

- Verder zijn er aanknopingspunten als een parkeigenaar iets wil van de gemeente: voor wijziging van het bestemmingsplan of toestemming tot afwijken van een bestemmingsplan via een omgevingsvergunning zal als voorwaarde kunnen worden gesteld dat er privaatrechtelijk afspraken worden gemaakt om (verdere) uitponing tegen te gaan. Dit sluit direct aan bij het provinciaal ruimtelijk beleid. Ook bij gebruik van andere mogelijk ter beschikking komende faciliteiten voor parken (b.v. bepaalde fondsen, keurmerk, etc.) zou een koppeling kunnen worden gelegd met afspraken over het voorkomen van (verdere) uitponing.

Stimuleren dat er op uitgeponde parken meer gezamenlijkheid ontstaat

Een park met versnipperd eigendom weer in een hand te krijgen zal lastig zijn, maar mogelijk kan wel de eigenarenorganisatie op een park versterkt worden. De overheid kan dit niet afdwingen, wel zijn er enkele mogelijkheden dit te stimuleren:

- Gebruik van bepaalde faciliteiten afhankelijk stellen van een vorm van parkorganisatie.
- Initiatieven vanuit de markt om een park met deels versnipperd eigendom op te kopen – bijvoorbeeld een parkontwikkelingsmaatschappij -, kunnen gefaciliteerd worden. Hier zou een gemeentelijk voorkeursrecht in sommige gevallen een rol kunnen spelen.

Kwaliteitsfonds voeden door opcenten forensenbelasting

Een financiële prikkel kan belangrijk zijn voor het sturen van bepaalde ontwikkelingen op de parken. De algemene middelen van de betrokken overheden bieden hiervoor beperkt ruimte, en de vraag is hoe toch extra middelen beschikbaar komen, zonder dat dit de doelstellingen van het beleid – het vitaal maken van de recreatiesector – ondergraaft en zonder dat dit de gemeentebegroting onder druk zet.

Een aangrijpingspunt kan de forensenbelasting zijn; alle gemeenten maken gebruik van dit instrument – de voorgenomen betere nachtregistratie maakt controle ook eenvoudiger.

Via een onderling afgesproken verhoging van deze belasting kan extra geld worden opgehaald. Dat geld zou dan gebruikt kunnen worden voor de vulling van een in te stellen kwaliteitsfonds. Bijkomend effect is dat met het verhogen van deze belasting niet de recreatiesector wordt getroffen, maar juist het meer permanent gebruik van recreatieobjecten enigszins wordt ontmoedigd. Dat is tevens in het belang van het meer vitaal maken van de recreatiesector.

Saneringsfonds voeden via verevening op basis van de zogenaamde anterieure overeenkomst

Naast financiële prikkels die zich richten op kwaliteitsverbetering, kan ook voor sanering van (delen van) parken een prikkel belangrijk zijn. Ook hier is de vraag hoe de middelen hiervoor beschikbaar kunnen komen.

Een aanknopingspunt kan het planologische instrumentarium zijn. Als een parkexploitant verzoekt om wijziging van de planologische gebruiksmogelijkheden op een park, kan dit vooraf afhankelijk worden gesteld van afspraken over de betaling van een vereveningsbijdrage. Deze bijdrage moet vervolgens worden gestort in een saneringsfonds.

Overwogen kan worden de bijdrage soms in natura af te spreken, door sanering op het eigen terrein. Om deze bijdrage te kunnen vragen, is het nodig dat er een structuurvisie is, die de beleidsmatige uitgangspunten voor de te betalen bijdrage bevat. Verder kan de bijdrage alleen gevraagd worden als er een wijziging van het planologisch regime nodig is voor de andere gebruiksmogelijkheden.

Op de achtergrond speelt handhaving van het planologisch regime door de gemeente ook een belangrijke rol.

Ondersteunen initiatieven ondernemers: bedrijveninvesteringzone verkennen

Samenwerking tussen parkexploitanten zal gestimuleerd kunnen worden, zodat het voor hen loont om meer vanuit het algemeen belang beslissingen te nemen.

Als er draagvlak is onder de parkeigenaren, zou – als de nieuwe wet in werking is - een bedrijveninvesteringzone kunnen worden ingesteld. Parkeigenaren gaan dan, gekoppeld aan de onroerende-zaakbelasting een extra bijdrage betalen, die de gemeente ter beschikking stelt aan een organisatie die namens de parkeigenaren werkt en – binnen door de gemeente gestelde randvoorwaarden – de middelen in het belang van de gezamenlijke parkeigenaren kan besteden. Belangrijk is dat er zo wat geld beschikbaar is voor gezamenlijke activiteiten, waardoor deze van de grond kunnen komen. Concreet zou het dan b.v. om een keurmerk kunnen gaan.

Bestemmingsplannen: actuele en vergelijkbare regelingen

Via het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium zijn er aanknopingspunten om ongewenste ontwikkelingen op de parken tegen te gaan. Bij actualisatie van bestemmingsplannen zal er op gelet moeten worden dat de planologische regelingen zo scherp mogelijk de gewenste situatie een park beschrijven. Dat is ook van belang om afspraken te kunnen maken (over verevening of tegengaan van uitponding, zie hiervoor).

Het zo mogelijk vergelijkbaar maken van categorie indelingen op de verschillende parken, kan het voor parkexploitanten en ook geïnteresseerde marktpartijen bij (her)ontwikkeling duidelijker maken wat de mogelijkheden zijn op een park. Verder helpt dit de handhaving.

Handhavingsbeleid

Bestaande regelingen bieden veel aanknopingspunten om ongewenste ontwikkelingen op de parken aan te pakken, maar worden lang niet altijd gehandhaafd.

Een consequent handhavingsbeleid pakt de problemen aan, en is ook nodig voor het effectief aan kunnen pakken van problemen. Daarnaast biedt het ruimte voor ontwikkeling elders, en speelt het daarbij een rol bij het succes van de voorgestelde verevening t.b.v. het saneringsfonds.

Regionale afstemming: intergemeentelijke structuurvisie

Er zijn veel instrumenten beschikbaar die een rol zouden kunnen spelen, en in de rapportage zijn allerlei concrete instrumenten benoemd en beschreven die doorontwikkeld of toegepast zouden kunnen worden en zo betekenis kunnen hebben bij het beïnvloeden van de ontwikkelingen op de parken.

Om zo'n gereedschapskist goed te kunnen gebruiken, is behoefte aan een regionaal afwegingskader in de vorm van een (ruimtelijke) visie op de recreatieparken en de randvoorwaarden waaronder ontwikkeling dan wel transitie mogelijk is.

Dat regionale kader is nodig om het overaanbod aan te pakken, maar zorgt ook voor een gelijk speelveld voor de verschillende parkexploitanten in de verschillende gemeenten.

Het regionale kader zal de basis zijn voor – indien nodig - regionale afstemming over de inzet van de instrumenten.

Qua vormgeving kan gedacht worden aan een intergemeentelijke structuurvisie, die door betrokken gemeenteraden wordt vastgesteld. Daarin zouden de volgende zaken opgenomen kunnen worden:

- Toekomstperspectief van de parken en factoren die dit bepalen
- Basis voor vereveningsafspraken
- Na te streven planologische "standaardregelingen" in parken
- Na te streven uitpondingsafspraken
- Plannen voor in te stellen fondsen
- Plannen voor regionaal handhavingsbeleid

Verbetering samenwerking met marktpartijen

Overwogen kan worden een convenant te sluiten tussen overheden en de (grotere) recreatiebedrijven in de regio; vanuit de samenwerkingsstructuur kan meegedacht worden over de nadere uitwerking van de regionale strategie, kan b.v. een regionaal keurmerk worden opgezet.

Inleiding

1.1 Aanleiding

Regio Noord-Veluwe werkt aan het programma Vitale vakantieparken. Dit programma, dat vanuit de provincie ondersteund wordt binnen het thema Revitalisering Verblijfsrecreatie (Regiocontract 2012-2015), heeft als doel de kwaliteit van de sector te verbeteren. In het programma werken de zes regiogemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek en Putten samen met de gemeenten Heerde en Epe.

Vanuit Regio Noord-Veluwe is OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving van de TU Delft gevraagd om een bijdrage te leveren aan het programma. Het gaat daarbij om het in kaart brengen van wat de mogelijkheden zijn voor de betrokken gemeenten om hun juridisch instrumentarium in te zetten om de ontwikkeling van de parken beter te kunnen sturen.

1.2 Doel rapport

De problematiek op de parken, de kansen, de (on)mogelijkheden, de afstemming met andere beleids-terreinen: het is nog een complex vraagstuk, waar inzichten zich nog aan het ontwikkelen zijn. Daarom is gevraagd allereerst een bredere inventarisatie uit te voeren naar mogelijke kansrijke instrumenten in de vorm van een verkenning. Een aantal zaken is hiertoe in kaart gebracht:

- Nadere analyse van wat er speelt rondom de parken: wat zijn aangrijpingspunten voor het beleid? Het gaat dan om van doelen / problemen / effecten die spelen op de parken, en waarom sturen of begeleiden van bepaalde ontwikkelingen nodig wordt geacht.
- Wat voor soort instrumenten kunnen een rol spelen en wat zijn de mogelijkheden van die instrumenten, gegeven de ontwikkelingen op de parken?
 - om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan
 - om gewenste ontwikkelingen te stimuleren
- Wat zijn kansrijke instrumenten om verschillende ontwikkelingen te sturen en hoe zouden die een rol kunnen spelen?
- Wat is de invloed van verschillende eigendomssituaties hierbij?
- Suggesties over aanvullende punten die geregistreerd en bijgehouden kunnen worden in de parkenbank, om het instrumentarium effectief in te kunnen zetten.

1.3 Opbouw notitie

In deze notitie staan we eerst kort stil bij de ontwikkelingen op de parken en de vraag wat aan kno-tingspunten voor beleid zijn. Vervolgens wordt ingezoomd op een aantal soorten beleidsinstru-menten. Allereerst op instrumenten uit de ruimtelijke ordening. Vervolgens op overige regulerende instru-menten. Hierna wordt ingegaan op financiële instrumenten, die bepaalde ontwikkelingen kunnen faci-literen. Dan wordt ingegaan op de eigendomssituatie, en hoe hierop gestuurd kan worden. Tenslotte wordt op een aantal organisatorische sturingsmechanismen ingegaan. In het laatste hoofdstuk een overzicht van de instrumenten, met name degene waar kansen liggen. Ook wordt stilgestaan bij de parkenbank.

2 Ontwikkelingen op de parken

2.1 Inleiding

De recreatiesector op de Noord-Veluwe laat een heel divers beeld zien. Aan de ene kant zijn er verschillende goedlopende vakantieparken die een belangrijke functie vervullen binnen het toeristisch aanbod van de regio. Aan de andere kant zijn er parken die totaal geen recreatieve functie meer hebben.

In de programmaanpak Vitale Vakantieparken Regio Noord-Veluwe uit maart 2013 wordt geconstateerd dat een van de oorzaken is dat er een structuurprobleem is binnen de recreatiesector: er is te veel aanbod aan parken. Dat is mede een gevolg van hoe de markt voor recreatiewoningen functioneert. Dit kan vervolgens leiden tot allerlei ontwikkelingen op de parken, die soms negatief zijn en als ongewenst worden gezien.

In dit hoofdstuk wordt de manier waarop de markt van recreatieobjecten functioneert verkend, en wordt een aantal aangrijpingspunten voor het beleid benoemd, waar beleidsinstrumenten zich op zouden kunnen richten.

2.2 Markt functioneert onvoldoende

Er is dus sprake van overaanbod van recreatieobjecten in de regio. Overaanbod op een markt hoeft niet direct een probleem voor de overheid te zijn: als er teveel van iets op de markt beschikbaar is, is een logische redenering de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de aanbieders op de markt zelf te leggen. Die hebben immers een probleem: er zijn onvoldoende afnemers van hun producten. Hier zou de boodschap dan zijn: recreatieondernemers en eigenaren van recreatieobjecten, los jullie eigen probleem maar op en zorg dat je of een zodanige prijs/kwaliteitsverhouding organiseert dat je de potentiële bezoekers trekt, of kies eieren voor je geld en ga iets anders doen.

Om verschillende redenen werkt dat op de markt van recreatieobjecten niet altijd goed, en vertonen de aanbieders niet het logische gedrag dat je zou mogen verwachten. Dat heeft te maken met onder meer de volgende kenmerken van de markt:

- **Intransparantie van de markt:**

Er is sprake van een markt die niet erg transparant is. Dat geldt tussen aanbieders onderling, maar vooral ook de vragers kunnen niet makkelijk inzicht krijgen in het hele aanbod en dat is ook niet makkelijk toegankelijk. Met als gevolg dat aanbod met een slechte prijs/kwaliteitsverhouding niet direct wordt afgestraft door de consument, en goed aanbod niet direct beloond. Dat laatste betekent dat ook het goede aanbod lijdt onder het overaanbod.

- **Diversiteit van het aanbod:**

Dit laatste wordt ook nog verstrekt door de diversiteit van het aanbod. Recreatieobjecten zijn heel verschillend, en daardoor niet zo makkelijk te vergelijken voor de consumenten. En de locatie speelt daarbij een grote rol.

- **Inerte karakter van de markt:**

Als vastgoed er eenmaal is, kan je het niet een-twee-drie verwijderen. Vastgoed wordt voor langere termijn neergezet, bij de realisatie wordt ook van een bepaalde exploitatietermijn uit-

gegaan. Het aanbod kan niet zo snel reageren op veranderingen in de vraag, zonder dat dit desinvesteringen met zich meebrengt. Dat geldt ook voor vastgoed in de vorm van recreatieobjecten.

- **Afhankelijkheid van de overheid**

Op de onroerend-goedmarkt, en dus ook de markt voor recreatieobjecten, is de overheid nadrukkelijk partij. Publiekrechtelijk, via onder andere het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, instrumenten uit de Woningwet en diverse andere sectorale wetten, en soms ook privaatrechtelijk – als de grond waarop het park is gerealiseerd door de gemeente is uitgegeven. De afhankelijkheid betekent dat de aanbieders op de markt niet altijd zelfstandig kunnen reageren op veranderende omstandigheden, maar de overheid daarbij nodig hebben.

- **Alternatieve opties voor tijdelijke exploitatie**

Aanbieders hebben in de praktijk de mogelijkheid om de recreatieobjecten ook voor andere doeleinden te gebruiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om andere vormen van recreatief gebruik en om huisvesting van andere doelgroepen. De mogelijkheid bestaat vaak bij de gratie van het niet (consequent) handhaven van gemeentelijke regels. De alternatieve opties zijn aan de ene kant aantrekkelijk, want daardoor zijn er weer inkomsten van het relatief inerte vastgoed. Aan de andere kant maken de alternatieve opties de kans dat er een structurele aanpak komt van het overaanbod geringer.

Ook de aanbieders op de markt kunnen de aanpak van het overaanbod in de weg staan:

- **Diversiteit in aanbieders**

De aanbieders (eigenaren van de recreatieobjecten) zullen lang niet altijd vanuit een lange termijn perspectief beslissingen nemen; er zijn partijen die afnemende opbrengsten accepteren, investeringen uitstellen omdat ze dit niet (meer) willen (door leeftijd bijvoorbeeld) of niet kunnen (door gebrek aan investeringsmiddelen). Omdat ook voor alternatieve toepassingsmogelijkheden vaak investeringen (of desinvesteringen) nodig zijn waar de financiële ruimte niet voor is, blijft het aanbod dan in de markt.

- **De zogenaamde “tragedy of the commons” treedt op**

Een aanbieder op het park zal niet snel besluiten om als eerste een desinvestering te doen. Sterker: de hoop is dat een ander genoeg neemt met een beetje minder, zodat de eigen investeringen rendabel blijven of weer rendabel worden. Maar omdat iedereen hoopt dat de ander maatregelen neemt om het probleem van het overaanbod aan te pakken, staan de maatregelen onder druk en blijft het overaanbod gehandhaafd. Dit wordt versterkt door het inerte karakter van de markt.

- **Versnipperd eigendom op veel parken**

Het voorgaande wordt versterkt door het versnipperd eigendom op een aantal van de parken. Niet alleen de parken onderling wachten op elkaar om maatregelen te nemen die geld kosten, op veel parken is sprake van uitponing en dus een groot aantal individuele eigenaren van recreatieobjecten. Dat maakt het des te ingewikkelder om goed te reageren op het overaanbod.

De overheid komt in beeld op deze markt, niet alleen omdat ze sowieso partij is (in elk geval publiekrechtelijk, soms ook privaatrechtelijk, zie boven), maar ook omdat er sprake is van externe effecten bij het gebruik van de recreatieobjecten.

- Die betreffen allereerst het imago van de sector zelf voor potentiële klanten. Als er sprake is van kwalitatief minder aanbod en/of aanbod dat overlast geeft zullen niet alleen de gebruikers van de betreffende parken, maar ook gebruikers van recreatieobjecten in de omgeving hier nadelen van kunnen ondervinden. Het “goede” aanbod ondervindt hinder van het “slechte” aanbod.

- Hiernaast zorgt gebruik van de parken ook voor effecten elders. Het kan om positieve effecten gaan (b.v. extra omzet voor de lokale middenstand), en om negatieve effecten (b.v. verkeersdruk op het buitengebied, extra kosten voor aanleg openbare voorzieningen, etc.).
- Negatieve externe effecten kunnen ook optreden als er door het overaanbod vormen van gebruik van de parken ontstaan (met name door de alternatieve opties voor tijdelijke exploitatie) die voor overlast voor derden of voor elkaar of voor onveilige en of ongezonde woonsituaties zorgen. Dit zijn dan negatieve externe effecten voor de maatschappij als geheel.
- Een positief extern effect is dat er door het overaanbod een buffer beschikbaar komt voor de huisvesting van moeilijk plaatsbare woningzoekenden, door bijvoorbeeld schaarste in de lokale goedkoper woningvoorraad.

Of de overheid daadwerkelijk moet ingrijpen is vervolgens een politieke keuze waarbij de negatieve effecten van het niet goed werken van de markt in zullen worden meegenomen. Zijn deze voldoende om op te treden?

Complicerend hierbij is dat de overheid dus sowieso al partij is bij de recreatiewoningen via haar publiekrechtelijke (en soms ook privaatrechtelijke) positie; helemaal niets doen en "het aan de markt overlaten" bestaat dus niet. Maar in het partij zijn, kan een volgende – reactieve - of een meer proactieve rol gekozen worden.

Naast het reageren op een minder goed functionerende markt, zullen overheden ook kunnen besluiten tot het nemen van maatregelen, omdat ze een eigen beleidsagenda hebben en vinden dat er een publiek belang is bij goed functionerende vakantieparken. De participatie in het project Vitale vakantieparken geeft aan dat voor de betrokken gemeenten dit in elk geval in meer of mindere mate het geval is. Bij de manier van interveniëren, is het efficiënt rekening te houden met bovengenoemde bijzondere eigenschappen van de markt van recreatieobjecten, om de slagingskans van de interventie te vergroten.

2.3 Typen parken en aangrijpingspunten voor beleid

Er zijn grote verschillen tussen de vakantieparken in de regio, en in het beleid zal met deze verschillen rekening gehouden moeten worden. Daarbij zijn er verschillende aangrijpingspunten voor beleid en dus voor de inzet van beleidsinstrumenten op de parken.

2.3.1 Soorten parken

Voor wat betreft het functioneren als vakantiepark, is er - grof genomen - sprake van een driedeling in soorten parken:

- parken die goed lopen en vrijwel geheel voor recreatieve doeleinden worden gebruikt;
- een tussencategorie, met deels recreatie en deels permanente bewoning door verschillende soorten doelgroepen, soms is er sprake van overlast door verschillende categorieën gebruikers die elkaar minder goed verdragen. Vaak blijven investeringen achter, en is er een risico dat de parken in de laatste categorie terecht komen;
- parken die (vrijwel) geheel anders dan recreatief worden gebruikt, waar exploitanten / gebruikers berusten in overlast die de recreatieve functie onmogelijk maakt.

2.3.2 Aangrijpingspunten voor beleid

Er zijn verschillende aangrijpingspunten voor beleid en dus voor de inzet van beleidsinstrumenten op deze verschillende soorten parken:

- Het verbeteren van de marktwerking, en daardoor eigenaren van de recreatieobjecten zelf stimuleren te werken aan de vitalisering van de sector.

- Het actief inspelen op kansen die er liggen op de parken voor transitie of kwaliteitsverbetering.
- Het aanpakken van overlast en andere negatieve ontwikkelingen op de parken:
- Sturen bij veranderingen die optreden in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen op de parken.

Deze vier punten worden hieronder kort uitgewerkt.

Verbeteren van de marktwerking

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat door een gebrek aan marktwerking er niet een natuurlijke aanpassing van het aanbod van recreatieobjecten aan de vraag plaatsvindt. Instrumenten zouden zich kunnen richten op een verbetering van deze marktwerking. Effect is dan dat eigenaren van de recreatieobjecten zelf worden gestimuleerd te werken aan de vitalisering van de sector.

Hiervoor kunnen van belang zijn:

- aanbod transparanter maken, ook qua prijs- kwaliteitsverhouding
- werken aan / behouden van een goed imago van de betreffende onderdelen van de sector voor potentiële klanten
- een duidelijk beleid t.a.v. de ontwikkelingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden op de parken en handhaving van dat beleid zowel voor de parken als de voorzieningen op de parken)
- het beleid inzichtelijk maken voor de parkexploitanten en eigenaren
- parkexploitanten en eigenaren inzicht geven in alternatieven voor het huidige gebruik.

Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering

Dit staat deels in het verlengde van het vorige punt; het kan dat de eigenaar of parkexploitant kansen die er zijn op een park ten aanzien van kwaliteitsverbetering of transitie onvoldoende ziet en een extra duwtje nodig heeft.

Instrumenten kunnen zich richten op:

- vergroten van inzicht in de wensen en (on)mogelijkheden van de verschillende parkeigenaren en parkexploitanten (bijvoorbeeld eigenaren die willen stoppen, eigenaren die willen upgraden, die willen uitbreiden, etc.) en deze actief benaderen met voorstellen
- faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering.

Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken

Het overaanbod van parken brengt ook andere vormen van gebruik en gebruikers met zich mee. Soms betekent dit overlast of andere ontwikkelingen die in een specifiek geval als minder gewenst worden gezien (in andere situaties kunnen deze soms juist gewenst zijn).

Instrumenten kunnen zich richten op:

- Het aanpakken van veranderingen in het gebruik Het kan dan onder meer gaan om:
 - gebruik voor ander dan recreatieve doeleinden:
 - permanente bewoning
 - huisvesting van arbeidsmigranten
 - huisvesting van groepen die moeilijk bemiddelbaar zijn (mensen met psychische problemen, mensen die gescheiden zijn, etc.)
 - gebruik voor andere zaken dan bewoning, zoals drugshandel, prostitutiedoeleinden, uitvalbasis voor criminaliteit, etc.
 - niet toegestane uitbreiding van het aantal verblijfsobjecten op het park (intensivering)
 - verandering in de voorzieningen op de parken (b.v. horeca, detailhandel, sportvoorzieningen)
- Aanpakken van directe of indirecte ongewenste effecten. Het kan dan onder meer gaan om:
 - Het aanpakken van overlast op de parken

- Het aanpakken van overlast van de parken op de omgeving
- Achterblijven van bepaalde activiteiten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om activiteiten die bij een normale exploitatie van het park zouden plaatsvinden, maar nu achterblijven:
 - achterblijven van onderhoud in de recreatieobjecten
 - achterblijven van onderhoud in de openbare ruimte
 - achterblijven van (onderhoud in) de voorzieningen op het park

Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen

Het overaanbod kan met zich mee brengen dat een eigenaar van een park van zijn bezit af wil, of risico's wil spreiden. Dat brengt dan wijzigingen in de privaatrechtelijke situatie op het park met zich mee. Verschillende ontwikkelingen kunnen zich voordoen, die overigens lang niet altijd negatief hoeven te zijn, waaronder:

- het verkopen van het park (wisselen van exploitant):
- het (deels) splitsen van het park in aparte, verkoopbare, rechten en het los verkopen hiervan (het zogenaamde uitponen van parken)
- de doorverkoop van recreatieobjecten op de parken
- de verkoop van vastgoed voor voorzieningen aan een derde (restaurant, zwembad, tennisbanen, etc.)
- wijzigingen in het karakter van het gebruiksrecht: permanente verhuur aan dezelfde persoon of organisatie in plaats van tijdelijke verhuur
- kamerverhuur / verhuur als logies in plaats van verhuur per geheel object
- onderverhuur van recreatieobjecten (als geheel, of kamergewijs)

2.3.3 Wel of niet interveniëren: naar een strategie

In de vorige paragraaf is een aantal aanknopingspunten genoemd voor de inzet van beleidsinstrumenten om de grip op parken te kunnen versterken.

Soms gaat het daarbij om ontwikkelingen die in het betreffende park negatief zijn. Het beleidsinstrument is nodig om een bepaalde ontwikkeling te keren. Aan de andere kant kan het ook gaan om ontwikkelingen die niet plaatsvinden, maar juist als wenselijk worden gezien. Het beleidsinstrument zou de ontwikkeling kunnen faciliteren. Het lastige is dat dat voor een aantal van bovengenoemde ontwikkelingen niet in algemene zin gezegd kan worden of er sprake is van een positieve of een negatieve ontwikkeling. Dat heeft alles te maken met de dubbele doelstelling in het beleid ten aanzien van vitale vakantieparken. Enerzijds het versterken van de recreatieve sector, en anderzijds het beperken van het 'aanbod' (of beter: het aantal recreatieobjecten, want lang niet altijd is dit recreatief aanbod). Dat betekent ook dat beleidsinstrumenten soms voor het ene doel zullen worden ingezet, en soms niet of zelfs voor een tegenoverliggend doel.

Een belangrijke randvoorwaarde voor een goede strategie, is dat er een ruimtelijke visie is op de ontwikkeling van de recreatieve sector. Omdat de markt van recreatieobjecten niet ophoudt bij de gemeentegrenzen, is het van belang dat dit een door de gemeenten gedragen regionale visie is. De visie zal moeten aangeven onder welke condities en in welke gebieden de mogelijkheid tot versterking en upgraden van de parken bestaat, en wanneer dit juist niet het geval is. Die ruimtelijke visie is van groot belang voor het adequaat kunnen inzetten van de gereedschapskist.

3 Ruimtelijke ordening

3.1 Inleiding

Via de ruimtelijke ordening kunnen overheden tot op zekere hoogte bepalen wat de gebruiksmogelijkheden van grond en gebouwen zijn. Gemeenten zijn, met de Wet ruimtelijke ordening, verplicht om voor het hele grondgebied actuele ruimtelijk orderingsvoorschriften te hebben. Dat zal vaak een bestemmingsplan zijn, maar kan ook een zogenaamde beheersverordening zijn. De voorschriften – en ook de mogelijkheden om af te wijken van de voorschriften - kunnen een belangrijke rol spelen om grip te krijgen op de parken.

Het instrumentarium is van belang bij:

- Verbetering van de marktwerking
duidelijk beleid t.a.v. ontwikkelingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering
faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering
- Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken
aanpakken van ongewenste veranderingen in het gebruik
- Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen
aanvullende mogelijkheden rond uitponding.

In deze paragraaf wordt allereerst op het instrumentarium ingegaan. De actuele instrumenten worden kort behandeld, vervolgens de reikwijdte van de gemeentelijke ruimtelijke orderingsregeling. Ook hogere overheden hebben een rol rond het ruimtelijk beleid; daarom wordt apart op de provincie ingegaan.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal concrete punten hoe het instrumentarium een rol kan spelen bij de reageren op ontwikkelingen dan wel het sturen van ontwikkelingen op de parken.

3.2 Bestemmingsplan, omgevingsvergunning, beheersverordening

Het gemeentelijke bestemmingsplan is het centrale normstellende instrument voor de ruimtelijke ordening. In het plan wordt aan grond binnen het plangebied een bestemming toegekend (het doel van gebruik wordt hiermee bepaald) en worden hierbij regels gegeven voor het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende bouwwerken.

3.2.1 Instrumentarium

Sinds 2008 zijn gemeenten voor het hele gemeentelijk grondgebied verplicht bestemmingsplannen vast te stellen, en ook actueel te houden: in beginsel moet een plan eens in de tien jaar herzien worden. De wet kent daarbij wel de mogelijkheid om een plan opnieuw voor een periode van tien jaar vast te stellen door middel van een door de gemeenteraad te nemen verlengingsbesluit.

Er is daarbij een alternatief voor een gemeente, en dat is een 'licht' type 'bestemmingsplan': een zogenaamde beheersverordening. Dit instrument is als amendement in de Wro 2008 terecht gekomen, en was vooral bedoeld om gemeenten te kunnen ontlasten in situaties waar geen ontwikkeling aan de

orde was. Een nieuw bestemmingsplan maken zou dan te veel werk met zich mee kunnen brengen; daarom wilde de Tweede Kamer een lichter alternatief. De beheersverordening regelt dan - met het oog op het beheer van het gebied - het bestaande gebruik van een gebied. Hierbij worden gebruiksregels en bouwregels gesteld; verder kunnen bepaalde werken en werkzaamheden afhankelijk worden gesteld van een omgevingsvergunning.

De voorschriften in een bestemmingsplan (of beheersverordening) zijn rechtstreeks bindend. Dat betekent dat een eigenaar of gebruiker zich er aan zal moeten houden.

Met een bestemmingsplan wordt dus primair het gebruik en de gebruiksmogelijkheden van grond gereguleerd. Met een bestemmingsplan kunnen ook bepaalde landschappelijke karakteristieken beschermd worden, voor zover dat voor de verschillende bestemmingen van de grond noodzakelijk is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om aanwezige houtwallen, die bijvoorbeeld door middel van een algemeen verbod op rooien of een kap- dan wel rooivergunning beschermd kunnen worden.

Als de gemeente iets wil toestaan, dat niet mogelijk is in een bestemmingsplan (of een beheersverordening), dan zijn er verschillende opties:

- Soms kent een bestemmingsplan de mogelijkheid om binnen bepaalde randvoorwaarden en bepaalde bandbreedtes af te wijken van het plan: we spreken dan over de binnenplanse afwijkings- of wijzigingsmogelijkheid;
- Via de 'kruielgevallenregeling' kunnen bepaalde kleine wijzigingen die niet conform het bestemmingsplan zijn toch worden toegestaan;
- Er kan een nieuw bestemmingsplan gemaakt worden, eventueel voor een deelgebied in de vorm van een zogenaamd 'postzegelbestemmingsplan';
- Er kan een omgevingsvergunning worden verleend om af te wijken van het bestemmingsplan, waarbij deze afwijking ook ruimtelijk wordt gemotiveerd.

Bij deze beslissingen is sprake van een belangenafweging, waarbij de belangen van derden zullen moeten worden meegewogen.

3.2.2 Grenzen

In het bestemmingsplan kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten bestemmingen (gebruiksdoeleinden van de grond) en kunnen regels worden gesteld voor zover dat voor een goede ruimtelijke ordening nodig is: het onderscheid tussen bestemmingen en de regels moet planologisch relevant zijn. Dat betekent dat het onderscheid tussen verschillende bestemmingen van belang is omdat de ene functie die in het bestemmingsplan is opgenomen mogelijk effect (bijvoorbeeld overlast) heeft op de andere functie. Het is daarbij aan de gemeente zelf te bepalen welk detailniveau de voorschriften in een bestemmingsplan in een concrete situatie moeten hebben, rekening houdend met de in het geding zijnde belangen – los van eventuele randvoorwaarden aan het gebruik die een hogere overheid kan stellen via een verordening (provincie) of Amvb (rijksoverheid). In het verleden is veel discussie geweest over de (on)mogelijkheden om onderscheid te maken tussen verschillende soorten detailhandel in een bestemmingsplan. Met het Besluit ruimtelijke ordening uit 2008 staat buiten kijf dat die mogelijkheid er in beginsel is. Ook is het onderscheid in typen horeca inmiddels geaccepteerd, al moet de indeling in klassen dan wel planologisch gemotiveerd kunnen worden.

Naast de grens in wat planologisch relevant is, is er nog een belangrijke tweede beperking, en die zit in het zogenaamde overgangsrecht. Een nieuw bestemmingsplan moet het bestaande gebruik respecteren. Daarbij kan er een uitzondering zijn, namelijk als dat bestaande gebruik illegaal is: in strijd met het oude bestemmingsplan. Als de gemeente heeft aangegeven dat dit oude gebruik niet wenselijk is, en hiertegen optrad, dan kan ook in het nieuwe bestemmingsplan dit gebruik niet worden toegestaan

en valt het dus niet onder het overgangsrecht. Als de gemeente echter niet duidelijk heeft aangegeven dat dit gebruik niet wordt geaccepteerd, kan ook het illegale gebruik onder het overgangsrecht komen te vallen en moet het dus gerespecteerd worden.

Een nieuwe bestemmingsplan is daarmee in het algemeen niet een geschikt instrument om een bestaande situatie om te buigen. Wel om negatieve ontwikkelingen tegen te gaan en om kansen te bieden aan bepaalde voorgenomen ontwikkelingen die wenselijk zijn.

3.2.3 Voorbeeld: categorie-indeling Krachtighuizen

Een voorbeeld hoe voor nieuwe ontwikkelingen goed rekening gehouden kan worden met verschillen in soorten parken, is te vinden in de gemeente Putten in het bestemmingsplan Krachtighuizen 2013. Hiertoe is onderscheid gemaakt worden tussen vier verschillende soorten bestemmingen.

Er is een vierdeling gemaakt in typen terreinen met verschillende ontwikkelingsmogelijkheden; de vierdeling is onderbouwd door drie aspecten:

- de mate van uitponing op de parken
- het kwaliteitsniveau van het terrein
- de ligging ten opzichte van de Natura 2000-gebieden

Op basis van deze drie aspecten zijn vier categorieën onderscheiden:

- Recreatie – Verblijfsrecreatie 1: Vertrouwen
Deze terreinen zijn niet uitgepond en er is sprake van een goede ruimtelijke kwaliteit.
- Recreatie – Verblijfsrecreatie 2: Stimuleren
Op deze terreinen kan sprake zijn van een mindere ruimtelijke kwaliteit of een gedeeltelijke uitponing.
- Recreatie – Verblijfsrecreatie 3: Restrictief
Op deze terreinen kan sprake zijn van een mindere ruimtelijke kwaliteit of een gedeeltelijke uitponing, terwijl ze daarnaast in of nabij de Natura 2000-gebieden zijn gelegen.
- Recreatie – Verblijfsrecreatie 4: Verbieden
Het betreft terreinen die geheel zijn uitgepond.

In deze categorieën gelden verschillende regels voor het gebruik en het bouwen; er is in de terreinen van de eerste en tweede categorie meer mogelijk zowel qua (wijzigingen in het) gebruik als qua bouw mogelijkheden. Bij de categorie 3 en 4 wordt de bestaande situatie meer strikt bestemd.

Enkele voorbeelden uit de regeling:

In categorie 1 naast Mobiel kampeermiddel, Recreatiewoonverblijf, Stacaravan, Chalet, Trekkershut ook 'bijzondere vormen van overnachtingsmogelijkheden' toegestaan.

Terreinen van categorie 1 en 2 kunnen mede gebruikt worden voor dagrecreatieve en sportvoorzieningen, ondergeschikte horeca en detailhandel.

Op de terreinen van categorie 3 en 4 is dit niet het geval, bij categorie 3 is er een binnenplanse wijzigingsmogelijkheid opgenomen zodat er onder voorwaarden wel mogelijkheden zijn dit gebruik toe te laten. Wel geldt dat het bestaande gebruik gerespecteerd wordt.

Bouwvlak recreatiewoonverblijven: de bestaande situatie is bestemd, maar recreatieverblijven op terreinen 1 en 2 krijgen aanvullend daarop meer rechten of krijgen afwijkings- of wijzigingsmogelijkheden onder voorwaarden. De recreatiewoonverblijven krijgen als minimum oppervlak 60 m². Voor terreinen 2 is dat 65 m² en voor terreinen 1 het provinciale maximum van 75 m².

Bij de terreinen 1 en 2 is één bedrijfswoning per terrein toegestaan; d.m.v. een wijzigingsbevoegdheid wordt een tweede bedrijfswoning onder voorwaarden mogelijk gemaakt. Bij de terreinen 3 en 4 zijn alleen de bestaande bedrijfswoningen toegestaan, middels een wijzigingsbevoegdheid wordt wel de bouw van één bedrijfswoning per terrein toegestaan.

Het selectief mogelijk maken van de binnenplanse wijziging, is een instrument dat helderheid geeft voor de verschillende soorten parken en kansen biedt aan ondernemers op een 'goed' park die de kwaliteit van het park verder willen verhogen.

Er kan een nadeel zijn van deze benadering, en dat is dat door deze manier van regelen de mogelijkheid om aan een planwijziging andere verplichtingen te koppelen (t.a.v. bepaalde financiële bijdragen aan een vereveningsfonds, zie paragraaf 5.4) juridisch gezien onder druk komt te staan.

3.3 Structuurvisie

Een gemeente kan voor het ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De Wro regelt weinig over de structuurvisie; een overheid is behoorlijk vrij om hier zelf invulling aan te geven.

Wel is er de wettelijke verplichting om voor het gehele grondgebied van de gemeente een structuurvisie vast te stellen. Daarnaast kunnen facultatief voor bepaalde aspecten aanvullend hierop structuurvisies worden vastgesteld. In een structuurvisie moeten in elk geval:

- de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd;
- worden ingegaan op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt ontwikkelingen die mogelijk zijn opgenomen in de visie te doen verwezenlijken.

Een structuurvisie kan in samenwerking met andere gemeenten worden vastgesteld; het betreft dan een intergemeentelijke structuurvisie. Zo'n intergemeentelijke structuurvisie kan over een bepaald aspect van het ruimtelijk beleid in de betrokken gemeenten gaan.

Een structuurvisie is in de eerste plaats vooral een strategisch document, dat geen bindende werking heeft. Wel kan een structuurvisie een rol spelen in een afsprakenkader, bijvoorbeeld tussen overheden. Zo kan worden afgesproken dat gemeenten bepaalde uitvoeringsbeslissingen nemen in het verlengde van de visie. Ook kan de provincie bij beleidsmatige keuzen rondom de inzet van het provinciale ruimtelijke ordeningsinstrumentarium zich laten leiden door de structuurvisie. En kan bijvoorbeeld de regio bij bepaalde beslissingen (bijvoorbeeld als besloten wordt op regioniveau inzicht te geven in het parkenaanbod, maar ook als er regionaal geld zou zijn dat verdeeld zou moeten worden) zich richten op de uitgangspunten die in de visie zijn opgenomen. Een gemeente kan de structuurvisie ook gebruiken bij de ruimtelijke onderbouwing van te maken keuzes in een bestemmingsplan of beslissingen om al dan niet in te gaan op een verzoek tot aanpassing van het bestemmingsplan.

Een structuurvisie is verder ook formeel van belang voor het kunnen gebruiken van andere instrumenten:

- Er is een koppeling met het gebruik van het instrumentarium uit de afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening: een structuurvisie is o.a. van belang bij bepaalde soorten vereveningsafspraken (zie par 5.4)
- Er kan een koppeling liggen met het gebruik van de vestigingsmogelijkheid van een voorkeursrecht: een structuurvisie kan hier voor een periode van maximaal 3 jaar de grondslag voor vormen (zie par 6.4).

3.4 Rol van de provincie

De rol van de provincie op het terrein van het gemeentelijk ruimtelijk beleid is sinds 2008 beperkt; er is geen goedkeuringsrol meer ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen.

De provincie komt nu alleen in beeld als het provinciale ruimtelijke belang in het geding is. Omdat de provincie er zelf over gaat wat dat belang is, bestaan er nog steeds veel mogelijkheden voor een behoorlijke betrokkenheid van de provincie bij de invulling van het gemeentelijke ruimtelijke beleid.

De provincie kan op verschillende manieren interveniëren:

- de provincie kan zelf algemene regels stellen, die bindend zijn en waar gemeenten zich aan moeten houden als nieuwe bestemmingsplannen worden vastgesteld; in Gelderland is dat gebeurd in de 'Ruimtelijke Verordening Gelderland' (zie hieronder voor de belangrijkste punten t.a.v. recreatiewoningen).
- de provincie kan voor een bepaald gebied zelf een bestemmingsplan maken (een inpassingsplan).
- de provincie kan besluiten dat een bepaald onderdeel van een gemeentelijk bestemmingsplan niet in werking kan treden.

Daarbij is dus goed denkbaar dat de provincie ook rekening houdt met een intergemeentelijke structuurvisie bij het vastleggen van haar eigen ruimtelijk beleid en het invulling geven aan haar ruimtelijke bevoegdheden; het ligt voor de hand bij het opstellen van zo'n document ook de provincie te betrekken.

Concreet bevat de Ruimtelijke Verordening Gelderland nu een aantal bepalingen met betrekking tot recreatiewoningen en parken, waaronder:

- Verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen en recreatieparken
- Omzetting naar woonbestemming is mogelijk
 - in situaties waarvan permanente bewoning dateert van voor 1 oktober 2003
 - de woningen niet zijn gelegen in bepaalde gebieden (het groen blauwe raamwerk, de weidevogel- en ganzengebieden en concentratiegebieden voor intensieve teelten).
 - minstens de helft van de woningen permanent bewoond is (voor parken).
- Beperking t.a.v. de mogelijkheid van nieuwe recreatieparken en uitbreiding tot bepaalde gebieden en in sommige gebieden alleen als er geen mogelijkheden zijn voor intensivering (parken binnen het groen blauwe netwerk, mits buiten de EHS)
- Op de Veluwe is uitbreiding alleen mogelijk indien deze uitbreiding zijn grondslag vindt in de zogenaamde 'groei- en krimpbenadering', met als kernpunten:
 - Groei en krimp houden elkaar in evenwicht; het groei en krimpscenario leidt per saldo tot nul-groei in hectares verblijfsrecreatie
 - Groei vindt plaats binnen de aangegeven zoekgebieden voor recreatieclusters van bedrijven
 - Groei wordt ingezet ten behoeve van kwaliteitsverbetering van de bedrijven; deze verbetering heeft zowel betrekking op de bedrijven zelf als op de omgeving en de aanwezige natuur.
 - Terreinen, waar permanente bewoning plaatsvindt, worden uitgesloten van groei
 - In het kader van het Groei- en Krimpscenario is sprake van een specifieke toepassing van het regime van bos- en natuurcompensatie. Daarbij vindt de fysieke compensatie voor de groei plaats in de vorm van realisering van de krimplocaties

- Bij nieuwe bedrijven en uitbreiding geldt de eis van bedrijfsmatige exploitatie en het hierbij aangeven hoe dit duurzaam wordt verzekerd. Onder bedrijfsmatige exploitatie van recreatiewoningen en recreatieparken verstaat de verordening: 'het via een bedrijf, stichting, of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de logiesbedrijven daadwerkelijk recreatieve (nacht)verblijfsmogelijkheden worden geboden. De recreatiewoningen dienen daarbij opgericht danwel gebruikt te worden enkel voor de verhuur ten behoeve van wisselend gebruik. Dit dient in privaatrechtelijke overeenkomsten vastgelegd te worden, met kettingbeding en boeteclausule' (aldus toelichting op verordening, p. 11).
- Maximale oppervlakte en inhoud recreatiewoningen (met ontheffingsmogelijkheid)

3.5 RO-instrumentarium: wat is concreet mogelijk?

Het instrumentarium is van belang bij:

- **Verbetering van de marktwerking**
Duidelijk beleid t.a.v. ontwikkelingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden op de parken. Hier zal aan de ene kant, voor het bredere toekomstperspectief en het aanpakken van het overaanbod, de structuurvisie – en dan de intergemeentelijke structuurvisie, waarbij de gemeenten van de Noord Veluwe samen een structuurvisie voor recreatieverblijven vaststellen – een rol spelen, als verdere inkleuring en detaillering van het provinciale beleid. Aan de andere kant zal op parkniveau duidelijkheid gegeven moeten worden over de formele juridische ontwikkelingsmogelijkheden. Dan komt het bestemmingsplan (of de beheersverordening) in beeld. Een voorbeeld waar de ontwikkelingsmogelijkheden gekoppeld zijn aan een (ruimtelijke) visie is te vinden in de aangehaalde bestemmingsplanregeling in Putten. Op basis van de structuurvisie, is het goed denkbaar ook na te streven dat in gemeentelijke bestemmingsplannen een vergelijkbare systematiek van de regeling wordt opgenomen voor de parken. Dat vergroot de transparantie, wat van belang kan zijn voor partijen die tot vitalisering of transitie willen overgaan maar ook voor de handhavers.
- **Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering**
faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering
Het bestemmingsplan kan ontwikkeling van parken mogelijk maken. Daarbij is het koppelen van bepaalde afspraken dan wel het stellen van bepaalde voorwaarden aan de toezegging om het planologisch regime voor een bepaalde locatie te wijzigen – binnen de mogelijkheden die het provinciaal beleid biedt - , relevant. Een hiervan zou ook op financieel gebied kunnen liggen (zie par 5.4 bij verevening). Dit soort afspraken kunnen in beeld komen bij bijvoorbeeld het toestaan van extra voorzieningen op het park of het toestaan van ander gebruik (bijvoorbeeld bewoning). Met een bestemmingsplan kan ook een voorlopige bestemming worden gegeven, als onderdeel van een transformatietraject van een park (tijdelijk toestaan van ander gebruik, vooruitlopend op bijvoorbeeld een natuurbestemming na beëindiging van het park). Ook is een dubbelbestemming denkbaar. De afstemming met de provincie is hier een aandachtspunt.
- **Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken**
het bestemmingsplan biedt mogelijkheden voor het aanpakken van veranderingen in het gebruik en eventuele (ver)bouwactiviteiten.
Op veel parken zal een variant op de bestemming verblijfsrecreatie gelden. Indien sprake is van deze bestemming is in beginsel gebruik van de recreatiewoning voor permanente bewoning niet toegestaan. De uitzondering op deze regel is de persoonsgebonden omgevingsvergunning die mogelijk verleend kan worden aan mensen die er voor 31 oktober 2003 (of eerder, indien de gemeente voor die datum al een actief handhavingsbeleid voerde) al perma-

nent woonden. Ook is tijdelijk gebruik als woning door arbeidsmigranten of door andere moeilijk plaatsbare woningzoekenden in strijd met deze bestemming, omdat het doel van het gebruik dan strijdig is met het bestemmingsplan. Het gaat immers niet om recreatief gebruik. Het bestemmingsplan zou ook iets kunnen regelen over verbod op kamergewijze verhuur van recreatieobjecten / logies. Ook bijvoorbeeld gebruik voor prostitutiedoeleinden kan in het bestemmingsplan expliciet verboden worden. Bij actualisatie van bestemmingsplannen, is het wenselijk tot een scherpe omschrijving van de gebruiksmogelijkheden over te gaan, zodat duidelijk is welke soorten gebruik onwenselijk zijn.

Aandachtspunt is wel de (consequente) handhaving van deze gebruiks- en bebouwingsvoorschriften.

- **Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen**

aanvullende mogelijkheden rond uitponding.

Een verbod op uitponden kan niet in het bestemmingsplan zelf worden opgenomen. In de bestemmingsplanvoorschriften kan wel bepaald worden dat gronden zijn bedoeld voor de bedrijfsmatige exploitatie van recreatiewoningen, maar dat staat uitponding niet in de weg. Anders is dat de gemeente privaatrechtelijk als voorwaarde voor vaststellen van een bestemmingsplan kan stellen dat ook contractueel geborgd moet zijn dat een park duurzaam als recreatiepark gebruikt zal worden, en niet zal worden uitgepond (zie de uitspraak van de Raad van State van 6 april 2011 over het bestemmingsplan Hof van Twente).

Wat er wel of niet kan met het bestemmingsplan, wordt voor een belangrijk deel bepaald door wat er nu precies geregeld is qua bestemming en gebruiksvoorschriften in het vigerende bestemmingsplan in een specifieke situatie. De gemeente kan dat plan wel aanpassen, maar dan zal het overgangsrecht directe handhaving in de weg kunnen staan. Bij een minder scherp geregeld bestemmingsplan, is de betekenis van het plan dus minder groot. Wel zal de aanpassing het dan mogelijk kunnen maken om actief in te kunnen spelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering. Verder is het in beginsel mogelijk een nieuw, strikter bestemmingsplan vast te stellen.

4 Overige regulerende instrumenten

4.1 Inleiding

Naast het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, zijn er allerlei andere instrumenten die een rol kunnen spelen rond de regeling van het gebruik op de parken. Het gaat dan om andere verbods- en gebodsbepalingen die in of op grond van bepaalde regelingen gelden. In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijkheden om bepaalde ontwikkelingen te verbieden, of juist te gebieden. Hiervoor zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Deze zullen de revue passeren. Daarbij is een aandachtspunt de handhaving: wat te doen als bepaalde verbods- en gebodsbepalingen niet worden opgevolgd? Achtereenvolgens wordt ingegaan op de gemeentelijke verordenende bevoegdheid, sectorale wetgeving op basis waarvan gemeenten kunnen acteren tegen bepaalde ontwikkelingen op de parken, de mogelijkheden om – indien aan de orde – privaatrecht te gebruiken en als laatste het thema van de handhaving.

Het instrumentarium is van belang bij:

- Verbetering van de marktwerking: beperkt relevant
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering: beperkt relevant; kan soms een belemmering zijn
- Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken: aanpakken van ongewenste veranderingen in het gebruik
- Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen: hier kunnen mogelijkheden zijn; dit thema wordt behandeld in hoofdstuk 6

4.2 Gemeentelijke verordening

Gemeenten zijn op grond van de Gemeentewet bevoegd om - in de vorm van een gemeentelijke verordening - algemeen verbindende regels vast te stellen. Hieronder allereerst een korte inleiding op het instrument. Relevant is vervolgens de vraag wat een gemeente wel en niet kan regelen in een gemeentelijke verordening, en wat dat concreet betekent voor de problematiek op de parken.

De autonome bevoegdheid om als gemeente algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, is geregeld in art. 147 van de Gemeentewet. In art. 149 wordt vervolgens bepaald: "De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt."

In een verordening kunnen allerlei voorschriften worden gegeven. De voorschriften kunnen vormgegeven worden als algemeen geldende regels, maar kunnen ook b.v. worden vormgegeven als vergunningstelsel: het is niet toegestaan zonder een vergunning bepaalde maatregelen te treffen.

Gemeenten kunnen indien gewenst meerdere verordeningen maken, voor allerlei deelaspecten een eigen verordening. Standaard is een verordening waar een heleboel verschillende zaken in geregeld zijn, de algemene plaatselijke verordening. Die is eigenlijk altijd afgeleid van een voorbeeld dat door de VNG (Vereniging van Nederlandsche gemeenten) wordt gemaakt.

Op grond van de verordenende bevoegdheid kunnen gemeenten dus zelf in beginsel algemeen verbindende voorschriften stellen, die van belang zijn voor de leefbaarheid op en rond de parken. De gemeentelijke verordening speelt een belangrijke rol als het gaat om het aanpakken van overlast in de openbare ruimte rond de parken.

De bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften in bepaalde situaties vast te stellen, kan de gemeenteraad eventueel ook overdragen. Zo zou deze bevoegdheid kunnen worden overgedragen een gemeenschappelijke regeling die is ingesteld als openbaar lichaam, zoals de Regio Noord Veluwe.

In een gemeentelijke verordening kunnen in beginsel allerlei voorschriften worden opgenomen, die relevant zijn om grip op de parken te krijgen. Er zijn echter twee belangrijke categorieën grenzen ten aanzien van waar wel en waar geen regels over gesteld kunnen worden.

Allereerst mag een gemeentelijke verordening niet treden in zaken die in hogere regelgeving zijn afgekaart. Zo mag een gemeente bijvoorbeeld geen aanvullende bouwtechnische eisen stellen in een gemeentelijke verordening ten opzichte van de regeling in het Bouwbesluit. Voor zover een gemeentelijke verordening bepalingen bevat, waar een hogere regeling voor bestaat zijn deze bepalingen buiten werking, tenzij de hogere regeling expliciet ruimte laat voor een aanvullende regeling. In het verlengde hiervan geldt de beperking dat een gemeentelijke verordening het eigendomsrecht niet mag uithollen. Een verbod op splitsen en uitponden van parken zal al snel in deze categorie terecht komen, en kan dus niet bij gemeentelijke verordening geregeld worden. Dit soort zaken wordt ook wel de bovengrens van de gemeentelijke verordening genoemd.

Ook mag een gemeentelijke verordening niet treden in zaken die behoren tot het privédoel. Het gaat dan om zaken die niet het belang van de gemeente, maar de bijzondere belangen van individuele burgers raken. Een gemeentelijke verordening kan door de rechter buiten toepassing verklaard worden wanneer zij te zeer in de privésfeer van burgers ingrijpt, zonder een gemeentelijk belang te dienen. Dat wordt ook wel de ondergrens van de gemeentelijke verordening genoemd.

Bij de recreatieparken is de vraag actueel wanneer sprake is van het privédoel. Vaak is immers sprake van een semiopenbaar gebied. Gelden alle voorschriften die in een gemeentelijke verordening zijn opgenomen ook binnen de afscheiding van een recreatiepark? Dit zal lang niet altijd het geval zijn. Vaak zal een park afgesloten zijn voor derden, die er niets te zoeken hebben. De wegen en de rest van de open ruimte in een park hebben dan geen openbaar karakter, waardoor de handhaving van bepalingen uit een gemeentelijke verordening onder druk komt te staan – voor zover mensen buiten het park er geen last van hebben en er niet sprake is van voor publiek toegankelijke ruimten. Want als dat wel het geval is, gelden de voorschriften wel.

Om in specifieke situaties waar sprake is van overlast in panden te kunnen optreden, is in 1997 de wet Victoria ingevoerd. Deze wet heeft het mogelijk gemaakt dat de burgemeester tot sluiting kan overgaan van een niet voor publiek toegankelijk lokaal of van een woning of van een bijbehorend erf bij verstoring van de openbare orde rond de woning of het lokaal door gedragingen binnen het lokaal of binnen de woning. Er moet dan wel sprake zijn van ernstige overlast voor de omgeving. De regeling is met name bedoeld voor drugshandel die plaatsvond in woonpanden, maar kent een bredere reikwijdte.

Op zich kan de verordening in overlastsituaties – binnen bovengenoemde beperkingen - wel een belangrijke rol spelen. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- reguleren van parkeren in de openbare ruimte;
- verbod samenscholing in de openbare ruimte;
- kapverbod van bepaalde houtopstanden;
- regels t.a.v. het organiseren van evenementen;
- een blowverbod in de openbare ruimte;
- een verbod op kamergewijze verhuur of logies, zonder vergunning.

4.3 Sectorale instrumenten

Naast de hiervoor behandelde mogelijkheid om autonoom regels te stellen, zijn er ook allerlei meer specifieke regels die van belang kunnen zijn voor de leefbaarheid op de parken. Het gaat dan om sectorale wetten, waar de gemeente zelf nader inkleuring aan kan geven dan wel waar de gemeente mogelijk een rol speelt rond de handhaving. Het gaat om een groot scala aan wettelijke regelingen, die een rol zouden kunnen spelen. We lopen hier kort enkele regels met een ruimtelijke component langs, die van belang zouden kunnen zijn voor de parken. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de Woningwet, de Huisvestingswet en de Natuurbeschermingswet.

De Woningwet maakt het onder meer mogelijk technische voorschriften te stellen aan de kwaliteit van gebouwen en bouwwerken, alsmede aan erven rond die bouwwerken. Deze regels zijn opgenomen in het Bouwbesluit. De regels worden gesteld uit een oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu; ze zijn limitatief: lokaal kunnen geen aanvullende voorwaarden worden gesteld.

De regels spelen een rol bij bouw en verbouw: dan zijn ze bepalend ten aanzien van wat wel en wat niet mag gebeuren als onderdeel van het bouwplan. De regels zijn deels ook gekoppeld aan het soort gebruik. Indien een recreatiewoning gebruikt wordt voor kamerbewoning waar meerdere mensen overnachten, kunnen er strengere eisen gelden ten aanzien van de brandveiligheid van de recreatiewoning dan als er niet sprake is van kamergewijze bewoning.

Indien andere vormen van gebruik worden toegestaan zal aanpassing van het object aan deze eisen als voorwaarde kunnen worden gesteld.

De Huisvestingswet biedt instrumenten om te sturen in de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. De regeling is de basis voor het woonruimteverdelingsysteem in Nederland: voor het goedkopere deel van de woningvoorraad kan de gemeente dan een huisvestingsvergunning verplicht stellen, waardoor woningen bij voorrang aan bepaalde doelgroepen toegewezen kunnen worden. Verder biedt de regeling gemeenten o.a. de mogelijkheid om de splitsing in appartementsrechten vergunningplichtig te maken. Het gaat dan om situaties waar na de splitsing in elk geval een of meer appartementsrechten ontstaan die gebruikt kunnen worden als woning. Voor de situatie op de parken biedt de wet in beginsel geen aanknopingspunten. Het gaat als regel niet om woonruimte, en de uitponding of gebruik als tweede woning valt niet onder de reikwijdte van de Huisvestingswet. Ook het splitsingsvergunningstelsel kan niet gebruikt worden om te sturen op het uitponen van de parken.

Veel recreatieparken liggen in of in de directe nabijheid van natuurgebieden. Als deze natuurgebieden beschermd worden onder het regime van de Natuurbeschermingswet (het moet dan gaan om gebieden die zijn aangewezen als beschermd gebied; een belangrijke categorie vormen de Natura-2000 gebieden die op basis van Europees beleid zijn geselecteerd), mogen in beginsel geen activiteiten plaatsvinden die de natuurwaarden schaden. Het gaat daarbij niet alleen om activiteiten die plaatsvinden binnen het beschermde gebied, maar ook om activiteiten die plaatsvinden buiten het beschermde gebied maar desalniettemin gevolgen kunnen hebben voor de natuurwaarden in het gebied (de zogenaamde externe werking). In het laatste geval kan het bijvoorbeeld gaan om activiteiten die voor geluidsoverlast zorgen (bijvoorbeeld een motorcrossterrein), of om activiteiten die foerageermogelijkheden in de omgeving aantasten, gebruik van meststoffen die zich via het watersysteem kunnen verplaatsen, etc.

Dit soort potentieel schadelijke activiteiten kunnen alleen worden uitgevoerd met een vergunning; het is de bevoegdheid van de provincie (GS) om deze vergunning af te geven. Toetsingskader is of er geen negatieve gevolgen zijn voor de bestaande natuurwaarden.

4.4 Privaatrecht

Naast publiekrechtelijke regels, kunnen mogelijk ook privaatrechtelijke regels aanknopingspunten bieden om grip te krijgen op de parken. Soms kan de privaatrechtelijke situatie de overheid meer mogelijkheden bieden om haar beleid te realiseren. De privaatrechtelijke situatie van de parken is echter heel verschillend; in algemene zin is hier daarom slechts beperkt iets in algemene zin over te zeggen.

Als de gemeente zelf ooit grondeigenaar was van de grond waarop het park gerealiseerd is, bieden de gronduitgiftevoorwaarden mogelijk extra aanknopingspunten. Zeker als de grond in erfpacht is uitgegeven, is goed denkbaar dat de erfpachtvoorwaarden nadere voorwaarden stellen aan het gebruik op de parken maar mogelijk ook aan de overdracht dan wel splitsing. Dat betekent dat de gemeente als er sprake is van met de oorspronkelijke gronduitgiftevoorwaarden strijdig gebruik of strijdige handelingen een extra handhavingsmogelijkheid heeft, inclusief de sanctiemogelijkheden die het erfpachtcontract mogelijk biedt.

Als het park in appartementen is gesplitst hebben eigenaren elkaar vaak gebonden aan bepaalde regels – die zullen ook betrekking kunnen hebben op het voorkomen van overlast; daar zouden ze dan wel elkaar op moeten aanspreken.

Op verschillen ten aanzien van de privaatrechtelijke situatie wordt in hoofdstuk 6 nog teruggekomen.

4.5 Handhaving

Bij het stellen van regels aan het gebruik is een belangrijk aandachtspunt de handhaving: wat te doen als bepaalde verbods- en gebodsbepalingen niet worden opgevolgd?

Handhaving is een bevoegdheid, en geen verplichting. De gemeente kan dus op handhaving worden aangesproken, maar kan hier gemotiveerd niet toe besluiten. Wel is het zo dat als tot handhaving wordt overgegaan na een periode van gedogen, een beleidsmatige onderbouwing waarom nu wel tot handhaving wordt overgegaan belangrijk is. Handhaving vraagt daarbij wel een consequente aanpak.

Voor bestuurlijke handhaving bestaan in algemene zin een aantal mogelijkheden, als een oproep tot nakoming van de norm niet effectief is; enkele belangrijke:

- Opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van de norm
- Opleggen van een bestuurlijke dwangsom
- Sluiting van een publiek toegankelijk lokaal dan wel een woning bij ernstige overlast

Als een activiteit wordt verricht op basis van een vergunning, kan deze vergunning eventueel worden ingetrokken. Sommige wettelijke regelingen kennen hun eigen handhavingsmogelijkheden. Zo kent de Woningwet de mogelijkheid van de aanschrijving, waarbij eventueel op kosten van de eigenaar de gemeente zelf tot het nemen van bepaalde maatregelen kan overgaan (bijvoorbeeld als de veiligheid in het geding is).

Complicerend voor de handhaving kan zijn als het park in appartementen is gesplitst of onder een andere vorm van collectief eigendom valt. Aandachtspunt is dan wie waarvoor kan worden aangesproken bij een handhavingsactie: de individuele eigenaren of het collectief. Zeker bij een zogenaamde slapende vereniging van eigenaren kan dit handhaving moeizaam maken. De gemeente kan dan de individuele appartementseigenaren aanspreken. Overigens kan de gemeente soms mogelijk ook gebruik maken van de vereniging van eigenaren, omdat eigenaren elkaar mogelijk kunnen verplichten bepaalde regels na te komen. Het kan effectief zijn als de gemeente hier eigenaren in ondersteund.

5 Financiële instrumenten

5.1 Inleiding

Om beter grip op de parken te krijgen zullen ook faciliterende instrumenten een rol kunnen spelen. Hier is in hoofdstuk 3 al even op ingegaan, n.a.v. het gebruik van de mogelijkheid ander gebruik of andere bebouwing op een park toe te staan, door het planologisch regime aan te passen. Het gaat dan meer algemeen om instrumenten die de aanpak van de parken zouden kunnen ondersteunen.

Financiële instrumenten kunnen op verschillende manieren een rol spelen rond het krijgen van grip op parken. Twee hoofdcategorieën onderscheiden we:

- Instrumenten om middelen beschikbaar te krijgen vanuit de exploitatie en/of de ontwikkeling van de parken die gebruikt kunnen worden om de ontwikkeling van de parken en de kwaliteit van de omgeving te sturen door deze middelen ter beschikking te stellen aan betrokkenen (eigenaren, overheid of andere partijen).
- Instrumenten om direct het gedrag van betrokkenen te beïnvloeden door gewenst gedrag financieel aantrekkelijker te maken, en ongewenst gedrag minder aantrekkelijk.

Beide hoofdcategorieën worden hieronder uitgewerkt.

Het instrumentarium is van belang bij:

- Verbetering van de marktwerking
parkexploitanten en eigenaren inzicht geven in alternatieven voor het huidige gebruik
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering
faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering door middel van een middenstroom (legitimatie kan zitten in externe effecten)
- Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken
geen rol van betekenis
- Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen
geen rol van betekenis

5.2 Middelen genereren voor ontwikkeling en kwaliteit

Het beïnvloeden van de ontwikkelingen op de parken kan met zich meebrengen dat er bepaalde investeringen moeten worden gedaan. Het genereren van middelen zou kunnen ten behoeve van een in te stellen ontwikkelings- en kwaliteitsfonds.

Voor het beschikbaar krijgen van middelen kan aan verschillende mogelijkheden worden gedacht:

- selectief inzetten van lokale belastingen voor extra middelen voor de aanpak van de parken; dit zou kunnen door de (extra) opbrengsten van de belastingen in een fonds te storten. Voor de toepassing voor de problematiek in de parken ligt een generieke heffing (die overal in de gemeente wordt geheven) minder voor de hand: dan zou immers iedereen in de gemeente gevraagd te worden om bij te dragen. Meer voor de hand ligt een regeling die specifiek gericht is op de parken of op de sector, dus een regeling die gebiedsgericht gedifferentieerd kan worden of een die zich kan richten tot een bepaalde doelgroep die gekoppeld is aan de vra-

gen rond verblijfsrecreatie. Uit de betreffende gebieden of van de betreffende doelgroep kan dan een bijdrage worden geheven voor de aanpak van de parken.

Belastingheffing kan in Nederland alleen op basis van een wettelijke regeling; lokale overheden kunnen niet 'eigen' belastingen introduceren. Relevant voor de (on)mogelijkheden van lokale belastingen is daarom de regeling hiervan in de Gemeentewet en enkele bijzondere wetten.

In beeld komen dan de volgende belastingen die selectief kunnen worden geheven:

- forensenbelasting (specifieke doelgroep)
- toeristenbelasting (specifieke doelgroep)
- baatbelasting (voor specifieke gebieden)
- parkeerbelasting (voor specifieke gebieden)
- BIZ regeling (voor specifieke gebieden)

De onroerende-zaakbelasting (ozb) is niet geschikt omdat deze niet per gebied gedifferentieerd kan worden (en een verhoging van de ozb dus direct in de hele gemeente effect heeft); ook het onderscheid tussen woningen en niet-woningen maakt het niet mogelijk een bepaalde doelgroep rond verblijfsrecreatie apart te behandelen. Voor recreatiewoningen die als 'roerend' geclassificeerd worden geldt een aparte belasting, maar hier schrijft de Gemeentewet voor dat het tarief op vergelijkbare wijze wordt bepaald als bij onroerende goederen. Kortom, ook dit biedt geen mogelijkheid om gebiedsgericht onderscheid te maken.

Ook reclamebelasting, precariobelasting en hondenbelasting zijn niet geschikt om gebiedsgericht te heffen, dan wel richten zich niet op een doelgroep die gekoppeld kan worden aan de problematiek op de parken.

- Gebruik maken van verevening

Dit kan door (tijdelijk) ander gebruik op recreatieparken toe te staan en de wijziging van het bestemmingsplan die hiervoor nodig is te koppelen aan een financiële bijdrage voor de ontwikkeling van de parken.

Hieronder wordt op de genoemde mogelijkheden uitgebreider ingegaan, allereerst op de fiscale mogelijkheden en erna op de mogelijkheden van verevening.

5.3 Fiscale instrumenten

5.3.1 Forensenbelasting

Deze belasting komt in beeld voor mensen die een tweede woning hebben, of een recreatiewoning waar ze over beschikken niet voor een belangrijk deel van de tijd verhuren.

De Gemeentewet bepaalt dat voor personen die, zonder dat ze hun hoofdverblijf in de gemeente hebben, meer dan negentig dagen per jaar een gemeubileerde woning voor nachtverblijf gebruiken voor zichzelf of voor hun gezin of tot hun beschikking houden, verplicht kunnen worden om forensenbelasting te betalen (art. 223 Gemeentewet). De wet geeft geen specifieke regels over de hoogte van de belasting, of de belastinggrondslag. Wel geldt de algemene eis uit de gemeentewet dat "het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen". Bij de grondslag kan bijvoorbeeld worden aangesloten op de waarde van de recreatiewoning, of de oppervlakte van de woning.

Alle acht gemeenten binnen het programma Vitale vakantieparken maken gebruik van de forensenbelasting. In tabel 5.1 is opgenomen welke tarieven de verschillende gemeenten hanteren, en wat de inkomsten volgens de jaarrekening 2012 waren voor wat betreft deze belasting.

Tabel 5.1: Tarieven forensenbelasting (2014) en gerealiseerde inkomsten (2012 en 2013; gebaseerd op gemeentelijke jaarrekeningen)

	Tarieven Forensenbelasting 2014	Inkomsten 2012	Inkomsten 2013
Putten	Tarief hangt af van de waarde: < € 65.000,=: € 176,80 € 65.000,= tot € 130.000,=: € 292,00 € 130.000,= tot € 260.000,=: € 417,00 € 260.000,= tot € 390.000,=: € 635,00 € 390.000,= tot € 520.000,=: € 834,00 > € 520.000,=: €1.043,00	€ 298.000	€ 301.000
Ermelo	Vast tarief: € 223,05 per perceel	€ 747.000	€ 755.000
Nunspeet	Vast tarief: € 177,25 per woning, stacaravan of chalet.	€ 242.000	€ 494.000
Harderwijk	Tarief hangt af van de oppervlakte: 12,5 m2 tot 30 m2: € 192,= 30 m2 tot 40 m2: € 319,= 40 m2 tot 60 m2: € 450,= > 60 m2: € 515,=	€ 136.000	€ 134.000
Elburg	Tarief hangt af van de waarde: < € 60.000,=: € 185,27 € 60.000,= tot € 100.000,=: € 370,55 € 100.000,= tot € 150.000,=: € 629,93 € 150.000,= tot € 210.000,=: € 944,90 > € 210.000,=: € 1.133,88	€ 42.000	€ 41.000
Oldebroek	Tarief hangt af van de waarde: 0,379% van de waarde maximum belastingbedrag van € 1.000,= (in sommige gevallen vast bedrag: € 199,70)	€ 25.000	€ 34.000
Heerde	Tarief hangt af van de waarde: 0,36 % van de waarde.	€ 6.000	€ 5.000
Epe	Tarief hangt af van de waarde: 0,484% van de WOZ-waarde minimum belastingbedrag € 155,63 maximum belastingbedrag € 1.695,=	€ 306.000	€ 280.000

De tabel laat zien dat de gemeenten heel verschillende tarieven en tariefstructuren hanteren. Dat kan ook, omdat de Gemeentewet gemeenten vrij laat hier hun keuzes in te bepalen.

Twee gemeenten hanteren een vast bedrag per recreatieobject, zes gemeenten hanteren een bedrag dat afhangt van de waarde (waarvan een indirect, namelijk via de oppervlakte van de woning).

De opbrengsten per gemeente wisselen ook sterk; dat hangt samen met:

- het aantal woningen dat gebruikt wordt door forensen
- verschillen in tariefstructuren
- handhavingsbeleid van deze belasting

Dit instrument biedt mogelijkheden om middelen te genereren. De gemeenten zouden bijvoorbeeld kunnen afspreken de forensenbelasting te verhogen, en de extra inkomsten te oormerken voor een fonds dat gebruikt wordt voor de aanpak van de parken.

De negatieve effecten van het instrument lijken beperkt. Wel kan het druk zetten op mensen die veel zelf gebruik maken van een recreatiewoning, zonder te proberen deze te verhuren; hun lasten worden immers hoger. Maar het risico hiervan lijkt beperkt. Als het lukt om de woningen meer recreatief te verhuren, is daar in het algemeen niets op tegen. Hoogstens zou – door de overcapaciteit – de markt wat extra onder druk kunnen komen te staan, maar dat lijkt vooralsnog geen grote bedreiging.

Conclusie: de forensenbelasting is daarmee geschikt als instrument om een fonds te vullen voor de aanpak van de problematiek op de parken.

5.3.2 Toeristenbelasting

Deze belasting komt beeld in als mensen die niet in de GBA zijn ingeschreven in een gemeente verblijf houden. De belasting kan geheven worden via degene die de gelegenheid biedt tot verblijf.

Tabel 5.2: tarieven toeristenbelasting (2014) en gerealiseerde inkomsten (2012 en 2013; gebaseerd op gemeentelijke jaarrekeningen)

	Tarieven Toeristenbelasting 2014	Inkomsten 2012	Inkomsten 2013
Putten	€ 0,95 per persoon per overnachting Forfaitair verschillende soorten tarieven, variërend van € 40,85 tot € 164,27	€ 386.000	€ 357.000
Ermelo	€ 0,95 per persoon per overnachting Forfaitair: € 164,27	€ 305.000	€ 251.000
Nunspeet	€ 0,75 per persoon per overnachting Forfaitair: seizoenplaats € 122,85; jaarplaats € 144,00.	€ 763.000	€ 413.000
Harderwijk	€ 0,81 per persoon per overnachting Forfaitair verschillende soorten tarieven, variërend van € 64,80 tot € 259,20	€ 176.000	€ 111.000
Elburg	€ 1,05 per persoon per overnachting Forfaitair: seizoenplaats € 157,79; jaarplaats € 181,56.	€ 162.000	€ 165.000
Oldebroek	€ 1,04 per persoon per overnachting Forfaitair: seizoenplaats (0103 t/m 3110) € 170,35; jaarplaats: € 199,70.	€ 438.000	€ 363.000
Heerde	€ 1,00 per persoon per overnachting Forfaitaire berekeningswijze:	€ 179.000	€ 176.000

	seizoenplaats (0103 t/m 3110) € 160,80; jaarplaats: € 184,00		
Epe	€ 0,90 per persoon per overnachting Forfaitair verschillende soorten tarieven, variërend van € 18,36 tot € 155,63	€ 550.000	€ 661.000

De toeristenbelasting is in de praktijk vaak de contramal op de forensenbelasting. Als forensenbelasting verschuldigd is (omdat iemand langdurig zelf gebruikt; zie vorige paragraaf), wordt geen toeristenbelasting geheven.

De Gemeentewet geeft geen specifieke regels over de hoogte van de belasting, of de belastinggrondslag. Wel geldt ook hier de algemene eis uit de gemeentewet dat "het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen".

Dit instrument biedt op zich mogelijkheden: een gemeente die gebruikt maakt van de toeristenbelasting, zou – net als bij de forensenbelasting – deze bijvoorbeeld kunnen verhogen en de extra inkomsten kunnen oormerken voor een fonds dat gebruikt wordt voor de aanpak van de parken. De negatieve effecten van het instrument lijken hier echter groter: de kosten van het recreatieve product worden immers verhoogd, en dat kan druk zetten op de concurrentiepositie van de recreatieparken. Dat is een risico dat goed moet worden meegewogen bij eventuele toepassing van dit instrument.

Conclusie: de toeristenbelasting is daarmee niet erg geschikt als instrument om een fonds te vullen voor de aanpak van de problematiek op de parken.

5.3.3 Baatbelasting

Baatbelasting komt in beeld als de gemeente bepaalde voorzieningen rond (of mogelijk zelfs op) de parken gaat aanleggen waar de eigenaren ('zakelijk gerechtigden') baat bij hebben.

Het instrument is geen algemeen middel om gemeentelijk inkomsten te genereren, maar wel om de kosten voor een specifieke voorziening die op kosten van de gemeente wordt aangelegd te kunnen dekken door deze te verhalen op eigenaren en andere zakelijk gerechtigden die erbij gebaat zijn. Indirect zou het wel gebruikt kunnen worden om inkomsten te genereren, namelijk in die situaties waar de gemeente de voorzieningen normaal gesproken uit de algemene middelen zou bekostigen, maar ervoor kiest om deze middelen te reserveren voor andere uitgaven ten behoeve van de parken. De belasting kan alleen geheven worden indien voordat begonnen wordt met de aanleg van de voorzieningen een zogenaamd bekostigingsbesluit wordt genomen (waarin wordt aangegeven dat baatbelasting geheven gaat worden, in welk gebied en in welke mate de kosten verhaald gaan worden). De belastingverordening moet uiterlijk twee jaar na gereedkomen van de voorzieningen worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Baatbelasting is uit beeld voor zover anderszins voorzien is in de dekking van de uitgaven. Als er sprake is van een betalingsverplichting in het kader van de Grondexploitatiewet (bijvoorbeeld omdat er nieuwe woningen mogen worden gebouwd, of sprake is van bepaalde vormen van functieverandering) is baatbelasting ook uit beeld.

Ook is baatbelasting uit beeld als het gaat om de kosten van beheer, of om onderhoud aan openbare voorzieningen.

De mogelijkheden van baatbelasting voor fondsvorming zijn er niet. Wel zijn er mogelijkheden voor de bekostiging van een concrete voorziening, die wordt aangelegd rond een park. Het kan dan gaan om de aanleg van extra parkeervoorzieningen, de verbreding van een toegangsweg, maatregelen in het kader van de verkeersveiligheid of – voor zover niet anders gedekt - de aanleg van ondergrondse vuilcontainers. Of bepaalde voorzieningen die op het park aangelegd worden, ook gedekt kunnen worden

uit baatbelasting is de vraag. Relevant is in hoeverre het dan om openbare voorzieningen gaat. Vaak zal dan niet zo zijn.

Naast dekking van kosten die met de kwaliteitsverbetering van het park te maken hebben, brengt ook de transitie van een park kosten met zich mee. Voor zover dit openbare voorzieningen betreft waarvan de kosten niet gedekt zijn, zouden deze – ervan uitgaande dat de transitie niet binnen de werkingssfeer van de grondexploitatiewet valt, want anders loopt de bijdrage via het exploitatieplan – verhaald kunnen worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de aanleg van een geluidswerende voorziening om een woonbestemming mogelijk te maken, of de aanleg van riolering.

Conclusie: baatbelasting is niet geschikt als instrument om een fonds te vullen voor de aanpak van de problematiek op de parken. Wel kan het een rol spelen bij de bekostiging van concrete voorzieningen op het park zelf.

5.3.4 Parkeerbelasting

Parkeerbelasting is een belasting die geheven kan worden voor parkeren. Er bestaan twee varianten, het betalen voor een bepaalde parkeerduur of het betalen voor een algemene vergunning om in het betreffende gebied te mogen parkeren.

De wet stelt geen eisen aan de besteding van het geld dat met deze belasting wordt opgehaald. Het is goed mogelijk voor bepaalde deelgebieden in de gemeente deze belasting wel in te voeren, en in andere gebieden niet. Hoge parkeerdruk in bepaalde gebieden kan een goede motivatie zijn om de belasting in te voeren.

Dit instrument biedt mogelijkheden voor het genereren van financiële middelen. Een belangrijke vraag is daarbij waar het betaald parkeren kan gelden. Indien het park zelf afgesloten is en alleen toegankelijk is voor gebruikers, zullen de wegen in het park geen openbare weg zijn. Als derden er wel zo naar binnen kunnen gaan, kan – los van de eigendomssituatie van de wegen in het park – er toch sprake zijn van een openbare weg. En dan zou ook voor parkeren in het park een vergunningplicht kunnen worden ingevoerd. Het gebruik van het instrument zal wel goed moeten worden uitgelegd, en zal vermoedelijk op weerstand stuiten. Maar op zich zouden de inkomsten uit de belasting deels kunnen worden gebruikt voor de vulling van een fonds voor de aanpak van de problematiek op de parken. Ook als wegen op een park bij het toestaan van permanente bewoning openbaar gebied zouden worden, zou parkeerbelasting gebruikt kunnen worden. Maar de indruk bestaat dat veel parken geen openbaar gebied zijn. Parkeerbelasting levert dan nauwelijks iets op.

Conclusie: parkeerbelasting is niet erg geschikt als instrument om een fonds te vullen voor de aanpak van de problematiek op de parken.

5.3.5 BIZ-regeling

Sinds 2009 is er een wettelijke basis om een zogenaamde bedrijveninvesteringszone in te stellen. Deze regeling is aanvankelijk opgezet als experimentenwet. In de eerste twee jaar na inwerking treden van de wet konden BIZ-zones worden ingesteld. Deze termijn is later nog met 8 maanden opgerekt tot 1 januari 2012. De minister heeft, mede op basis van de uitgevoerde wetsevaluatie, besloten om de regeling definitief te maken; een wetsvoorstel daartoe is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen. De planning is dat dit wetsvoorstel in de tweede helft van 2014 in de Eerste Kamer behandeld wordt, zodat het vanaf 1 januari 2015 weer mogelijk is om een bedrijveninvesteringszone aan te wijzen.

Een bedrijveninvesteringszone helpt de gezamenlijke ondernemers en of eigenaren in een aangewezen gebied middelen op te halen om te kunnen besteden aan de verbetering van de bedrijfsomgeving. De huidige wettelijke regeling gaat nog uit van gebruikers die betalen; in de nieuwe wettelijke rege-

ling zal er lokaal een keuze gemaakt kunnen worden tussen gebruikers, eigenaren of een combinatie als bijdrageplichtigen. Instellen van zo'n zone is het initiatief van de ondernemers en of eigenaren. Belangrijke voorwaarde is dat er voldoende draagvlak is. De organisatie die namens de ondernemers en of eigenaren de uitvoering van de BIZ zal trekken doet zelf een voorstel voor de activiteiten die verricht gaan worden. De gemeente stelt een BIZ formeel in; de heffing van de bijdragen vindt plaats gekoppeld aan de inning van de onroerende-zaakbelasting door de gemeente; deze worden aan de organisatie ter uitvoering van de voorgenomen activiteiten ter beschikking gesteld.

Dit instrument biedt mogelijkheden voor de aanpak van de problematiek op de parken:

- Met de BIZ kunnen recreatieondernemers – mits er sprake is van voldoende draagvlak - elkaar verplichten jaarlijks geld te betalen, om activiteiten uit te kunnen voeren voor verbetering van de bedrijfsomgeving.
- Het gaat daarbij om activiteiten in de openbare ruimte en op het internet, die gericht zijn op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringszone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone.
- De regeling biedt kansen voor 'klein' geld: investeren in veiligheid op toegangsroutes tot de parken, gezamenlijk op de kaart zetten van de parken via internet, etc.
- Aandachtspunt is of de BIZ toepasbaar is voor recreatieparken. De wettelijke regeling geeft aan dat in BIZ kan worden ingesteld in gebieden die niet in hoofdzaak voor wonen zijn bestemd. Hoewel de praktijk van de experimentenwet laat zien dat het instrument gebruikt wordt in winkelgebieden en op bedrijventerreinen, staat het bestaande en toekomstige wettelijke kader een breder gebruik niet in de weg, en dus kunnen ook recreatieondernemers besluiten een BIZ in te stellen onder het regime zoals in de wet is opgenomen.
- Tweede aandachtspunt is dat het momenteel niet mogelijk is een BIZ in te stellen, omdat we zitten in het gat tussen experimentenwet en permanente wettelijke regeling. Verwachting is dat de definitieve wettelijke regeling 1 januari 2015 in werking zal treden; dat lijkt realistisch omdat de behandeling in de Eerste Kamer is geagendeerd.

De gemeente kan invloed uitoefenen op de besteding van de middelen, maar de concrete besteding is aan de organisatie die de BIZ uitvoert namens de ondernemers / eigenaren. Anders dan een aantal van de voorgaande instrumenten kan het dus niet gebruikt worden om een gemeentelijk fonds te vullen.

In de beleidspraktijk zijn alternatieven voor de BIZ ontwikkeld, bijvoorbeeld via de ozb (in de BIZ wereld het 'Leids model' genoemd). Dit systeem is gebaseerd op hogere ozb-tarieven voor ondernemers; ondernemers hebben per gebied trekkingsrechten op de pot met geld die hierdoor ontstaat bij de gemeente. Deze werkwijze heeft als voordeel dat – ook zonder voldoende draagvlak – de regeling kan worden ingevoerd. Een nadeel is dat alle eigenaren en of gebruikers van niet-woningen moeten betalen, en dus dat het instrument niet gericht voor de ondernemers op de parken kan worden ingezet. Voor ons doel is het daarmee dus ongeschikt.

Conclusie: de BIZ regeling zou – mits er draagvlak is bij de recreatieondernemers dan wel eigenaren – een bruikbaar instrument kunnen zijn om 'klein geld' te genereren voor activiteiten in het belang van de ondernemers op de parken, zoals de organisatie van een keurmerk. Tweede mits is dat het nog even wachten is op de definitieve wettelijke regeling.

5.4 Verevening: meebetalen uit voordelen

Een andere mogelijkheid is om financiële middelen te genereren via vormen van verevening. Verevening hangt samen met het feit dat ergens extra opbrengsten gerealiseerd kunnen worden; die extra opbrengsten worden dan gebruikt om elders een onrendabele opgave betaalbaar te krijgen.

De extra opbrengsten kunnen ontstaan door (tijdelijke) aanpassing van de planologische gebruiksmogelijkheden (het bestemmingsplan); het kan dan gaan om:

- tijdelijk ander gebruik op recreatieparken toe te staan;
- structureel ander gebruik op recreatieparken toe te staan.

Bij het eerste kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het tijdelijk toestaan van bewoning, bijvoorbeeld voor arbeidsmigranten of voor ander sociaal moeilijk plaatsbare groepen woningzoekenden. Voor parken die momenteel veel leegstand kennen, kan dit tot aanzienlijk verhoging van de inkomsten leiden. Idee is dat een deel van die extra inkomsten dan worden gebruikt voor verevening, door ze af te storten naar een fonds.

Bij het tweede kan gedacht worden aan het toestaan van de permanente transformatie van recreatiewoningen in een park naar reguliere woonruimte, maar ook het toestaan dat binnen het park extra voorzieningen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld horecavoorzieningen).

De juridische basis van het vereveningsarrangement is gelegen in de Wet ruimtelijke ordening, en wel de afdeling grondexploitatie, art 6.24: "Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake: a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen".

Het werkt als volgt:

- De Wet ruimtelijke ordening regelt dus de mogelijkheid om in aantal nader bepaalde gevallen een financiële bijdrage in de grondexploitatie te vragen; het zogenaamde afdwingbaar kostenverhaal.
- De stok achter de deur van het systeem is gekoppeld aan omgevingsvergunning (om te bouwen): de aanvraag kan geweigerd worden als geen bijdrage wordt betaald; deze bijdrage is gebaseerd op een dan te maken exploitatieplan en is gekoppeld aan kosten (en voorzieningen) in het kader van de grondexploitatie waarbij sprake moet zijn van profijt voor eigenaar en sprake is van proportioneel verrekenen. Vereveningsbijdragen vallen daar i.h.a. buiten.
- De Wro beperkt de reikwijdte van het exploitatieplan tot o.a. gevallen waar sprake is van:
 - de bouw van een of meer woningen
 - de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd
- Het is niet geheel duidelijk of het mogelijk maken van permanente bewoning hieronder valt, maar voor onze vraag is dit minder belangrijk (wel voor de vraag of baatbelasting gebruikt kan worden; zie paragraaf 5.3.3).
- Als er een initiatief is dat niet past in het bestemmingsplan, kan – vooruitlopend op de wijziging – al wel een financiële bijdrage worden afgesproken (anterieure overeenkomst). Die is vrijwillig, en niet afdwingbaar. Dit biedt aanknopingspunten om, bij b.v. wijziging van het bestemmingsplan zodat permanente bewoning mogelijk wordt, een financiële bijdrage te vragen.
- In deze situaties gelden twee beperkingen die wel gelden bij een exploitatieplan nog niet:

- De beperking tot bovengenoemde situaties (verbouwing van aaneengesloten gebouwen, bouw van woningen)
- De beperking tot kosten die in het exploitatieplan kunnen worden opgenomen.
- Voor wat betreft dat laatste: er kan – naast een bijdrage in eventuele grondexploitatiekosten – een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een vastgestelde structuurvisie worden gevraagd.
- Nodig is dat een structuurvisie laat zien dat een vereveningsbijdrage bij toestaan van permanente bewoning gebruikt wordt voor het bredere beleid van de ruimtelijke ontwikkeling van de recreatiesector: er is een verband tussen de betaling en de besteding.
- Grens hierbij is het “kopen” van planologische toestemming. Waar die grens precies ligt als iemand een juridische procedure zou starten en een beroep zou doen op onverschuldigde betaling, is nog niet in detail bepaald in de jurisprudentie. In wetsgeschiedenis is het volgende hierover gezegd: “Een gemeente mag planologische medewerking slechts weigeren wegens niet-betaling van een bijdrage indien het project in combinatie met de niet-betaling een verslechtering van de ruimtelijke en planologische kwaliteit tot gevolg kan hebben in het gebied dat in de structuurvisie is bedoeld.”

In het bovenstaande wordt er vanuit gegaan dat deze bijdrage in geld plaatsvindt, maar het is ook goed denkbaar dat deze in natura wordt voldaan. Dat zou kunnen door heel verschillende soorten tegenprestaties, bijvoorbeeld:

- sanering van een deel van het park;
- investeren in landschapsverbetering aan de randen van het park;
- investeren in extra parkeervoorzieningen binnen het park (om druk op de omgeving te beperken)

Als een vergoeding in natura wordt geaccepteerd, zal de structuurvisie duidelijk de (on)mogelijkheden hiervan aan moeten geven, om ongelijke behandeling bij verschillende vergelijkbare initiatieven te voorkomen.

Om de vereveningsbijdrage succesvol te kunnen vragen gelden enkele voorwaarden:

- Allereerst zal het huidige bestemmingsplan het afwijkende gebruik niet nu al mogelijk moeten maken, ook niet via een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid.
- De hoogte van de bijdrage zal verder zodanig moeten zijn dat er voldoende financieel voordeel blijft bij degene die belang heeft bij het afwijkende gebruik (dus niet alle voordelen afromen – het tijdelijk afwijkende gebruik moet ook onder fatsoenlijke omstandigheden plaats kunnen vinden, en met bijbehorende voorzieningen. Als daarvoor tijdelijk geïnvesteerd moet worden, moeten daar wel de middelen voor zijn, en niet alles worden afgeroomd).
- De gevraagde financiële bijdrage mag geen ontmoediging zijn voor ondernemers die willen investeren in kwaliteitsverbetering op de parken.
- Hiernaast is, om tijdelijk afwijken te kunnen reguleren, elders handhaving nodig van de regels in bestemmingsplannen. Als immers elders de afwijking (gratis) wordt gedoogd, ligt het niet voor de hand dat iemand de financiële bijdrage wil betalen.
- Ook is er een structuurvisie nodig. Hierin zal de legitimatie voor de bijdrage moeten worden opgenomen. Dat kan door aan te geven dat de gemeente (direct of via de regio) wil investeren in het duurzaam maken van de verblijfsrecreatie, en daardoor bepaalde maatregelen moet nemen die geld kosten waar de vereveningsbijdragen voor worden gebruikt. Het is goed denkbaar dat deze structuurvisie als intergemeentelijke structuurvisie wordt vormgegeven, in nauwe samenwerking met de regio. Zonder een onderbouwing van de bijdrageplicht

in een structuurvisie, bestaat het risico dat een betaalde bijdrage later succesvol wordt betwist: er is dan immers al gauw sprake van onverschuldigde betaling.

- Tenslotte vraagt deze benadering om goede afstemming met de provincie. Het provinciale beleid moet de regeling mogelijk maken; aansluiting op de groei- en krimpbenadering voor recreatieparken ligt voor de hand en is ook een logisch vervolg hierop.

Conclusie: dit instrument biedt goede mogelijkheden voor de aanpak van de parken, in die situaties waar ruimtelijk mogelijkheden zijn om – onder strikte voorwaarden – (tijdelijk) ander gebruik toe te staan. Ook de plekken waar dit mogelijk zou kunnen worden gemaakt, zouden afgewogen kunnen worden in de structuurvisie. Van belang is hierbij dat goede afspraken worden gemaakt met provincie en regio voor de borging in en afstemming op het vigerend ruimtelijk beleid.

5.5 Financiële sturing als middel

Direct financieel sturen kan op twee manieren: negatief via een heffing (waardoor een bepaald handelingsalternatief minder aantrekkelijk wordt) of juist positief via een vorm van subsidie / financiële bijdrage.

Voor wat betreft het eerste – los van een eventuele boete of dwangsom als onderdeel van de handhaving van bepaalde voorschriften (zie hoofdstuk 4) – maar dan gaat het om handelen in strijd met een wettelijk voorschrift –, zijn de mogelijkheden in de gemeentelijke praktijk beperkt: gemeenten kunnen niet zelf op basis van publiekrecht een eigen heffing opleggen (bijvoorbeeld een leegstandbelasting); leidend is het limitatieve stelsel zoals in de landelijke wetgeving is opgenomen (met name de Gemeentewet). Er zijn dan beperkt wat indirecte mogelijkheden (vergelijk de forensenbelasting, zoals in paragraaf 5.3 behandeld is en die mogelijk tot effect kan hebben dat recreatieobjecten actiever in de verhuur worden gebracht).

Voor positief sturen zijn er – binnen de grenzen van staatssteun – op zich veel mogelijkheden, maar het probleem zal hier de financiële dekking zijn.

Vandaar de verkenning van de mogelijkheden in de vorige paragrafen. Het is denkbaar met de opbrengsten uit een aantal van de hiervoor genoemde instrumenten (de BIZ regeling valt er buiten, omdat de opbrengsten daarvan in beginsel door de ondernemers zelf verdeeld worden - al gebeurt dit wel binnen de randvoorwaarden die de gemeente zelf stelt) een of twee fondsen te creëren - al dan niet onder beheer van de regio – die gebruikt kunnen worden voor het vitaal maken van de vakantieparken.

Het zou dan kunnen gaan om:

- **Saneringsfonds:** bedoeld voor het terugbrengen van de omvang van het overaanbod in de recreatieparken, en dan met name dat deel dat kwalitatief onder de maat is. De redenering is dan: er is een te groot aanbod aan recreatiemogelijkheden in de regio, waardoor het in ieders belang is het aanbod terug te brengen. Het terugbrengen van het aanbod, zal voor een aantal partijen met zich meebrengen dat ze tot afboeking van de waarde van hun bezit moeten overgaan. Dat is weliswaar in het belang van het collectief van exploitanten van recreatieobjecten, maar de individuele exploitanten die moeten afboeken dragen de lasten. Daardoor is de kans groot dat ze niet zullen besluiten tot afboeken, of hier zolang mogelijk mee zullen wachten (de 'tragedy of the commons' uit het hoofdstuk 2). Het kan in het gezamenlijk belang zijn te stimuleren dat dit toch gebeurt. Daartoe is het wenselijk dat er middelen beschikbaar zijn om een deel van de onrendabele top te dragen, zodat een exploitant verleid wordt de exploitatie te stoppen. Hiervoor zou dit fonds kunnen dienen. Het ligt voor de hand dit fonds te

vullen met de vereveningsbijdragen die geïnd worden na het (tijdelijk) toestaan van ander gebruik dan planologisch mogelijk is.

- **Kwaliteitsfonds:** bedoeld om te investeren in de leefbaarheid op en in de omgeving van de parken. Het kan dan gaan om subsidie voor de landschappelijke inpassing van de parken, verkeersveiligheidsvoorzieningen op de parken, maar ook bijvoorbeeld betere verlichting op de parken. Dit fonds zou bijvoorbeeld gevuld kunnen worden met een opcentenregeling op de forensenbelasting.

Hiernaast kan er dus een derde fonds komen, maar daarvan is de besteding aan de recreatieondernemers:

- **BIZ-fonds:** bedoeld voor de ondernemers / eigenaren om projecten uit te bekostigen in het belang van de bedrijfsomgeving, bijvoorbeeld op het terrein van gezamenlijke marketing.

5.6 Financiële instrumenten: wat is concreet mogelijk?

Financiële instrumenten kunnen op verschillende manieren een rol spelen rond het krijgen van grip op parken. Op basis van de verkenning in dit hoofdstuk zien we de volgende mogelijkheden:

- Een tussen de samenwerkende gemeenten afgesproken gezamenlijke opslag op de forensenbelasting; via een kwaliteitsfonds vloeit dit terug naar bestedingen in het kader van het programma Vitale vakantieparken
- Gebruik van verevening rond (tijdelijke) wijzigingen van de bestemmingsregeling op de parken; de opbrengsten worden gestort in een saneringsfonds dat zich richt op het terugbrengen van het overaanbod op de parken.
- Als het wettelijk kader dit weer mogelijk maakt, onder de ondernemers / eigenaren nagaan of er draagvlak is voor een BIZ, en dan gezamenlijk aan de instelling van een BIZ gaan werken; de opbrengsten kunnen – maar dat is aan de ondernemers / eigenaren – gebruikt worden voor o.a. een gezamenlijk keurmerk.

6 Eigendom op de parken

6.1 Inleiding

Om beter grip op de parken te krijgen is ook het eigendom op de parken belangrijk. Lastig is dat dat heel verschillend is. In dit hoofdstuk eerst een korte beschouwing van wat er zoal aan varianten op de parken bestaat en wat het effect daarvan is. Het is belangrijk om verdere versnippering van het eigendom zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom wordt hierna verkend welke mogelijkheden er zijn om verdere uitponning tegen te gaan. Ten slotte zou ook gekeken kunnen worden hoe bestaande uitponning aangepakt zou kunnen worden. Dat is het thema van de laatste paragraaf.

Het instrumentarium is van belang bij:

- Verbetering van de marktwerking: het versnipperd eigendom vergroot het risico of de 'tragedy of the commons', het feit dat een eigenaar niet zelf de verantwoordelijkheid neemt maar eerst naar zijn buurman kijkt.
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering: een beperking van het versnipperd eigendom maakt het eenvoudiger om kansen te benutten.
- Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken: idem
- Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen: dat is de kern van waar de strategieën in dit hoofdstuk op sturen.

6.2 Eigendomssituaties

Veel parken zijn oorspronkelijk gerealiseerd vanuit een exploitant of eigenaar. Als dan vervolgens onderdelen van het park verkocht worden, is sprake van uitponnen van het park. Nu kan dat uitponnen op verschillende manieren, en ook de oorspronkelijke situatie kan wisselen. Dat resultaat in een waaier aan verschillende varianten in eigendoms- en beheersituaties op de parken, waarbij het ook niet is uit te sluiten dat de huisjeseigenaar zelf de precieze privaatrechtelijke situatie (en zeggenschapsverhoudingen) niet altijd goed kent. Belangrijk is om deze goed in kaart te brengen, in het kader van het beleid om de parken te vitaliseren.

Bij de start van een park, kan de grond in erfpacht uitgegeven zijn (vermoedelijk dan door de gemeente, maar mogelijk ook door een terreinbeherende organisatie zoals Staatsbosbeheer) of verkocht zijn. Bij grond die in erfpacht wordt uitgegeven, worden vaak allerlei voorschriften in de erfpacht voorwaarden opgenomen die te maken hebben met het toekomstig gebruik. Die bieden mogelijk kansen om bijvoorbeeld uitponning tegen te gaan (zie verderop), afoming van waardeestijging bij andere vormen van gebruik of extra handhavingsmogelijkheden bij ongewenst gebruik. Ook bij verkoop kunnen er in de verkoopvoorwaarden beperkende voorwaarden zijn opgenomen. Dan is wel de vraag in hoeverre deze bij uitponning zijn doorgegeven aan de kopers van de recreatieobjecten: de voorwaarden in een koopcontract hebben geen zakelijke werking, dus gaan niet automatisch over op een opvolgende koper. Soms wordt dat geborgd via een kettingbeding, maar de vraag blijft dan of de voorwaarden wel zijn doorgegeven. In het algemeen is de verwachting dat er bij erfpachtgrond meer mogelijkheden kunnen zijn voor de inzet van privaatrechtelijke acties in het kader van het beleid.

Het kan dat een park uit een (of enkele grote) kadastrale percelen bestaat; op deze percelen staan meerdere huisjes (=recreatieobjecten).

Dan bestaan er nog verschillende varianten in het eigendom van deze recreatieobjecten, en kan er sprake zijn van uitponding. Soms zal er dan nog wel centraal zeggenschap zijn over verschillende zaken op het park, soms ook nauwelijks meer.

Het kan dan onder meer gaan om de volgende situaties:

- Huisjes in juridisch en economisch eigendom bij één partij en worden verhuurd
- Huisjes in economisch eigendom bij particulieren. Maar juridisch eigendom ligt bij een centrale partij. Relevant is dan wie beslissingen m.b.t. exploitatie (dagelijks onderhoud openbaar gebied, huisjes en overige voorzieningen, verhuur huisjes) neemt, de centrale partij of een samenwerkingsverband van de particulieren? En datzelfde geldt voor beslissingen m.b.t. investeren in de parken: gaat een centrale partij hierover, of een samenwerkingsverband van de particulieren?
- Huisjes in appartementseigendom bij particulieren. Het park is dan gesplitst in appartementsrechten.
- Er is een (wettelijke) Vereniging van Eigenaren die bepaalde zeggenschap heeft over de niet-privé gedeelten.
- Huisje in de vorm van opstalrecht in eigendom van particulier. Dan is de vraag of er een organisatie is die zeggenschap heeft over het openbaar gebied en die betaald wordt door de particulieren.
- Huisje is geen onroerend goed, en daarmee roerend eigendom van een particulier. Grond wordt verhuurd aan particulier door parkexploitant.

Het kan ook dat het park bestaat uit meerdere kadastrale percelen, met een huisje per kadastraal perceel. Dan is er in elk geval sprake van uitponding.

Wel kan er dan nog iets gezamenlijks gelden t.a.v. het openbaar gebied en eventuele gemeenschappelijke voorzieningen (zwembad, sportvoorzieningen, etc.).

Het kan zijn dat deze gemeenschappelijk eigendom zijn; het openbaar gebied en eventuele andere gemeenschappelijke voorzieningen zijn mede-eigendom van alle eigenaren (mandelige weg en eventueel ook groen): er is een verdeelsleutel afgesproken t.a.v. de kosten van onderhoud. De vraag is dan welke organisatie het beheer doet.

Het kan zijn dat het openbaar gebied en eventuele gemeenschappelijke voorzieningen in handen van een derde zijn, waar de eigenaren op het park verplicht zijn een bijdrage aan te betalen. Die derde partij kan een organisatie van de eigenaren zelf zijn, of is een commerciële partij. Het kan zelfs dat deze derde partij ook taken t.a.v. de individuele huisjes (b.v. onderhoud aan huisjes, verhuur huisjes). Wellicht dat deze partij dan een ingang kan zijn om – ondanks het uitgeponde bezit – toch de eigenaren gezamenlijk aan te kunnen spreken.

6.3 Verdere uitponding tegengaan

Er is een aanzienlijk aantal parken, dat nog niet uitgeponnd is en in handen is van een eigenaar. De vraag is of er aanknopingspunten zijn om de voorkomen dat ook deze parken worden uitgeponnd.

De Huisvestingswet kent de mogelijkheid van een vergunningplicht bij splitsen. Maar deze heeft betrekking op het splitsen van gebouwen, met als doel: goede huisvesting. Deze is dus niet bruikbaar om in te zetten op de parken.

Er is publiekrechtelijk geen ruimte voor een gemeentelijke aanvullende splitsings- of verkavelingsvergunning, bijvoorbeeld opgenomen in een gemeentelijke verordening. Dat is een te vergaande eigendomsbeperking, en kan niet in een gemeentelijke verordening op basis autonome gemeentelijke verordeningsbevoegdheid geregeld worden, maar alleen op basis van een wettelijke regeling. En die wettelijke regeling is er dus niet, ook omdat de Huisvestingwet dus niet bruikbaar is voor deze vraagstelling.

Privaatrechtelijk zijn er soms wel mogelijkheden. Als een terrein in erfpacht is uitgegeven, kan de gemeente (als degene die in erfpacht heeft uitgegeven) altijd voorkomen dat een terrein wordt uitgepand. Er is wettelijk toestemming nodig voor het splitsen. Als de gemeente ooit verkocht heeft, zou het kunnen dat er in verkoopvoorwaarden iets is opgenomen waardoor er toestemming nodig is.

Indirect is er dan nog de mogelijkheid via het ruimtelijk beleid: in een bestemmingsplan kan de eis worden gesteld van "bedrijfsmatige exploitatie" aan een gebied dat de bestemming recreatiedoeleinden heeft. Maar uitpanden kan daar niet direct mee worden tegengegaan. Ook een uitgepand park kan immers bedrijfsmatig worden geëxploiteerd. Wel is er een voorbeeld van een nieuw park (Twente) waar het bestemmingsplan niet is vastgesteld voordat er privaatrechtelijk afspraken waren over bedrijfsmatige exploitatie. Dat mechanisme is breder toepasbaar dan alleen bij nieuwe parken: een bestaand park bijvoorbeeld dat "iets" wil van de gemeente waar een bestemmingsplanwijziging voor nodig is. De gemeente kan zo'n moment aangrijpen om te proberen privaatrechtelijk afspraken te maken, o.a. om (verdere) uitpanding tegen te gaan. Dat sluit ook aan op het beleid in de Ruimtelijke verordening Gelderland (zie hoofdstuk 3).

6.4 Instrumenten voor het verkrijgen of beïnvloeden van de beschikkingsmacht

Een van de problemen op sommige van de parken is versnipperd eigendom. Een aantal parken is uitgepand en daarbij zijn de recreatieobjecten in los eigendom gekomen. Gevolg is dat de beschikkingsmacht op de parken bij velen kan liggen. Het kan zinvol zijn, als onderdeel van een beleidsstrategie, voor een deel van het park de beschikkingsmacht weer in handen van een centrale parkorganisatie te krijgen.

Daar zou een voorkeursrecht een rol in kunnen vervullen. Mogelijk kan zo'n instrument ook een rol spelen 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" worden dat vervolgens getransformeerd kan worden. Naast het gebruik van het voorkeursrecht, zijn er mogelijk nog andere aanknopingspunten te vinden in het privaatrecht.

6.4.1 Voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten maakt het mogelijk dat de overheid in een gebied een voorkeursrecht vestigt. Hierdoor zal een eigenaar die wil verkopen (of een erfpachter resp. de houder van een opstalrecht) zijn eigendom of het recht eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden.

Om een voorkeursrecht te kunnen vestigen, geldt een aantal voorwaarden:

- het huidige gebruik zal moeten afwijken van de bestemming;
- er moet - uiteindelijk - een bestemmingsplan zijn op basis waarvan het recht gevestigd kan blijven: dat moet worden vastgesteld binnen maximaal 6 jaar na eerste vestiging van het

recht. Dan moet er tussentijds – binnen 3 jaar na vestiging - wel een structuurvisie worden vastgesteld.

Voor de problematiek in de parken lijkt er de volgende mogelijkheid:

- Vestiging kan plaatsvinden op parken waar sprake is geweest van uitponding en waar een integrale aanpak is voorzien (sanering of juist vitalisering of tijdelijk ander gebruik) of op de kleinere parken. Vestiging op grotere parken die in een hand zijn ligt niet voor de hand gegeven de kosten die die aankoop met zich mee zal brengen.
- Vestiging kan plaatsvinden door de betrokken gemeente, maar ook door de provincie. In dat laatste geval zal de provincie om het recht te kunnen continueren uiteindelijk een inpassingsplan moeten maken. Dit zal in het algemeen niet voor de hand liggen.
- Er kunnen afspraken worden gemaakt over doorverkoop: als de overheid gebruik maakt van het recht, en besluit te kopen, dan is het mogelijk het gekochte door te verkopen aan een derde partij. Het wettelijk systeem verplicht de kopende overheid niet zelf tot realisatie over te gaan. Aandachtspunt is wie het risico loopt, en wie profiteert van een eventueel voorziene waardestijging dan wel wie de onrendabele top neemt bij een waardedaling. Dit zou bijvoorbeeld een regionale parkontwikkelingsmaatschappij kunnen zijn.
- Om te onderbouwen dat het gebruik afwijkt van de (beoogde) bestemming kan gesteld worden dat het park gemoderniseerd moet worden. Hiervoor kan uiteindelijk in het bestemmingsplan voor het park de moderniseringsaanwijzing uit de Wro gebruikt worden (artikel 3.5): zolang modernisering of vervanging niet heeft plaatsgevonden, wordt het gebruik van die bouwwerken namelijk aangemerkt als afwijkend van het plan.
- Mocht het bestemmingsplan niet binnen 6 jaar worden vastgesteld, of een ander bestemming worden opgenomen dan verwacht bij vestiging, dan zijn de consequenties niet groot: het belangrijkste is dat het voorkeursrecht dan vervalt.
- Belangrijke succesfactor is de prijs: als de vraagprijs van een recreatieobject die te koop wordt gezet veel te hoog is (bijvoorbeeld omdat iemand de prijs vergelijkt met een woning die voor permanente bewoning geschikt is), zal het voorkeursrecht vermoedelijk niet tot overeenstemming leiden; in zo'n situatie is de verkoper vrij aan een ander te vervreemden. Het instrument kan daarom vooral betekenis hebben in situaties waar een object wel tegen een marktconforme prijs wordt aangeboden.

6.4.2 Ruil

Voor ruil bestaat er (vooralsnog – er bestaan plannen voor een wettelijke regeling van stedelijke herverkaveling als onderdeel van de Omgevingswet) geen publiekrechtelijk instrumentarium. Als een parkeigenaar een deel van zijn park wil transformeren, en er sprake is van verspreide leegstand dan wel mensen die graag van hun bezit af willen, is een optie de leegstaande dan wel af te stoten objecten voor zover ze buiten het gebied liggen te ruilen met objecten binnen dit gebied die nog in gebruik zijn. Als smeermiddel zou hierbij een financiële bijdrage gebruikt kunnen worden. Wellicht dat vanuit de parkorganisatie zelf hier middelen voor beschikbaar gesteld kunnen worden; andere mogelijkheid is een bijdrageregeling uit een eventueel in te stellen vereveningsfonds (zie par 5.4).

6.4.3 Privaatrecht: bestaande rechtsverhoudingen park

Ook als sprake is van een uitgepond park, hoeft het niet zo te zijn dat het juridisch eigendom helemaal versnipperd is, zoals in paragraaf 6.2 is behandeld.

Aandachtspunten zijn:

- **De gronduitgifte:** het kan zijn dat de grond ooit door de overheid is uitgegeven. Mogelijk dat de gronduitgiftevoorwaarden aanknopingspunten bieden om enige privaatrechtelijk grip op de parken terug te krijgen
- **De uitponding:** er blijken heel verschillende modellen voor de uitponding gebruikt te zijn. Bij de uitponding kan zijn afgesproken dat bijvoorbeeld de oorspronkelijke parkexploitant een terugkooprecht heeft, als tot verkoop wordt overgegaan. Ook kan het zijn dat er allerlei toestemmingsvereisten gelden vanuit de vereniging van eigenaren die bij een splitsing is opgericht.

Het is aan te bevelen de bestaande rechtsverhoudingen nader te analyseren, om te kijken of hier aanknopingspunten zijn om een stukje beschikkingsmacht bij uitgeponde parken terug te krijgen.

7 Organisatorische afspraken

7.1 Inleiding

In het voorgaande hebben verschillende instrumenten en strategieën de revue gepasseerd. Daarbij is diverse malen gewezen op het belang om dingen samen te doen. Wat er gebeurt met veel parken is immers een gezamenlijk probleem van veel recreatieondernemers, maar ook van veel overheden. Het gaat dan om het overaanbod, het imago van de sector dat onder druk staat, de onduidelijkheid over al dan niet permanente bewoning of andere soorten bewoning: er lijkt een basis om een groot aantal recreatieondernemers en ook overheden te binden aan plannen die samen ontwikkeld worden in het kader van het programma Vitale Vakantieparken. In dit hoofdstuk zetten we een aantal mogelijke samenwerkingsconstructies op een rij rond samenwerking en afstemming: tussen publieke partijen onderling, tussen privaat en publiek en tussen private partijen onderling.

7.2 Regionaal kader beleid en handhaving

Voor de ontwikkeling van de parken, en de vitalisering van de sector, is relevant dat er sprake is van een regionale markt. Een aanpak wordt effectiever, maar ook krachtadiger vanuit een gezamenlijke aanpak. Hier komt bij dat voor een aantal elementen van de aanpak ook planologische veranderingen moeten plaatsvinden; via het provinciaal ruimtelijk beleid, zoals o.a. vastgelegd in de Ruimtelijke verordening Gelderland, is soms het maken van afspraken met de provincie aan de orde. Ook daarbij ligt het voor de hand om dit gezamenlijk te doen.

Een vertrekpunt voor een regionaal kader, kan een intergemeentelijke structuurvisie zijn. Die kan worden opgesteld, in samenwerking tussen de acht gemeenten, Regio Noord-Veluwe en de provincie Gelderland. Op basis van deze structuurvisie kan het toekomstperspectief van de parken inzichtelijk worden gemaakt. Gemeenten kunnen hun ruimtelijk beleid, en ook handavingsstrategieën afstemmen op deze visie. De visie kan de basis zijn voor eventuele vereveningsbijdragen, en de bijbehorende afspraken over de besteding van het geld vanuit in te stellen fondsen.

7.3 Afspraken met sector (convenant)

Naast regionale afstemming tussen overheden, is het ook belangrijk om de recreatiesector zelf mee te nemen in een gezamenlijke strategie. Dat zou kunnen in de vorm van een convenant.

Het convenant heeft als doel partijen te binden mee te werken aan het vitaal maken van de recreatieparken, door kwaliteitsverbetering en beperking van het aanbod. Het convenant 'vitalisering recreatiesector Noord Veluwe' kan vormgegeven worden als overeenkomst tussen recreatieondernemers, de Regio Noord Veluwe en de betrokken gemeenten. De incentive voor de recreatieondernemers is dat de overheden afspreken de ondernemers te helpen met het zoeken van oplossingen op de betreffende parken en het ter beschikking stellen van faciliteiten. Zo zijn deelname aan het convenant een voorwaarde kunnen zijn voor eventuele financiële ondersteuning, bij de revitaliseringsoperatie of een voorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor de (tijdelijke) wijziging van het planologische regime.

Binnen deze afspraken zou ook de eventuele instelling van een BIZ kunnen worden meegenomen, waarbij ook de manier waarop en condities waaronder vanuit de betrokken gemeenten de bereidheid is om mee te werken kan worden afgesproken.

7.4 Parkenontwikkelingsmaatschappij

Veronderstelling is dat de huidige eigenaar lang niet altijd zelfstandig in staat zal zijn tot eventuele aanpak van een park over te gaan. Hier zou een gezamenlijke onderneming een rol kunnen spelen. Gedacht kan dan worden aan een parkenontwikkelingsmaatschappij. Deze heeft als doel om tot actieve sanering van een aantal parken, en tot vitalisering van een aantal andere parken over te gaan.

In een POM participeren een aantal recreatieondernemers. De POM zou als uitvoeringsorganisatie van afspraken binnen het convenant kunnen opereren. De POM zou ook actief kunnen proberen om vastgoedposities te verwerven in de parken, al dan niet ondersteund door het gemeentelijk voorkeursrecht. De POM zou bijdragen uit het saneringsfonds kunnen ontvangen, en bij bepaalde wijzigingen van het gebruik ook bijdragen aan het fonds dienen te betalen.

Een POM zou wellicht gebruik kunnen maken van de vrijstellingsmogelijkheid die in de Wet op belastingen van rechtsverkeer is opgenomen voor "in Nederland gevestigde lichamen die de bevordering van stedelijke herstructurering ten doel hebben"; dat maakt de transactiekosten een stuk lager. De vraag is wel of er bij de vitalisering van de panden sprake is van 'stedelijke herstructurering'. De ministeriele regeling die de mogelijkheden voor de vrijstelling nader inkleurt, spreekt over een organisatie die een herstructureringsplan realiseert. Zo'n plan wordt omschreven als een plan dat beoogt uitvoering te geven aan een activiteit in het kader van stedelijke vernieuwing als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel p, van de Woningwet. Relevant is dus wat stedelijke vernieuwing dan precies is. In de Woningwet wordt dit als volgt omschreven: "op stedelijk gebied gerichte inspanningen die strekken tot verbetering van de leefbaarheid en veiligheid, bevordering van een duurzame ontwikkeling en verbetering van de woon- en milieukwaliteit, versterking van het economisch draagvlak, versterking van culturele kwaliteiten, bevordering van de sociale samenhang, verbetering van de bereikbaarheid, verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte of anderszins tot structurele kwaliteitsverhoging van dat stedelijk gebied." Zeker voor parken die grenzen aan de bebouwde kom, lijken er mogelijkheden de kwaliteitsverbetering van de parken als een vorm van stedelijke vernieuwing in de zin van de Woningwet te classificeren. Dan zou de vrijstellingsregeling dus van toepassing kunnen zijn. Mocht dit instrument overwogen worden, dan is het raadzaam vooraf met het ministerie van BZK overleg te voeren over de (on)mogelijkheden.

Een andere vrijstellingsmogelijkheid, de vrijstelling van overdrachtsbelasting bij kavelruil, lijkt wellicht nog aanknopingspunten te bieden, maar is sowieso al niet van toepassing omdat het hier gaat om het ruilen van bebouwde percelen.

8 Overzicht instrumenten

8.1 Inleiding

Met welke kansrijke instrumenten kunnen ontwikkelingen op de parken gestuurd worden? Dat is de centrale vraag in deze verkenning.

In het voorgaande zijn allerlei soorten juridische en financiële instrumenten behandeld die een rol kunnen spelen bij de verschillende aangrijpingspunten van beleid, zoals die in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd:

- Het verbeteren van de marktwerking, en daardoor eigenaren van de recreatieobjecten zelf stimuleren te werken aan de vitalisering van de sector.
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering die er zijn voor de eigenaar en of de overheid.
- Het aanpakken van overlast en andere negatieve ontwikkelingen op de parken.
- Sturen bij veranderingen die optreden in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen op de parken.

In dit hoofdstuk komen deze hoofdpunten terug, en worden de instrumenten met mogelijkheden zoals die uit de analyse naar voren zijn gekomen, in tabelvorm vermeld.

Een belangrijke voorwaarde om zo optimaal mogelijk de instrumenten in te kunnen zetten, is dat over de parken verschillende zaken bekend zijn. Zaken die relevant zijn voor opname in deze "parken-bank", worden behandeld in de laatste paragraaf.

8.2 Instrumenten geordend naar aangrijpingspunten beleid

Voor de vier mogelijke aangrijpingspunten van het beleid, worden de in dit rapport behandelde instrumenten weergegeven. Steeds is een korte toelichting gegeven.

De analyse in dit rapport heeft zich gericht op de juridische en financiële instrumenten. Ook 'zachtere' instrumenten kunnen binnen de strategie van vitalisering van de parken een rol spelen. In de tabellen zijn – ter aanvulling – een aantal mogelijke 'zachtere' instrumenten *schuin* weergegeven.

8.2.1 Verbeteren marktwerking

Idee is dat via dit onderdeel van een strategie parkexploitanten gestimuleerd wordt om zelf een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling op de parken. Als de markt beter zou werken, zouden eigenaren via het marktmechanisme geprikkeld moeten worden; goede parken worden door een beter functionerende markt beloond, en minder goede parken worden sneller afgestraft. Om de werking van de markt te verbeteren, zijn er verschillende mogelijkheden. Deze zijn opgenomen in tabel 8.1.

Tabel 8.1: instrumenten ter ondersteuning marktwerking

Waar op in zetten ?	Hoe: instrument om dit te bereiken	Toelichting
Aanbod transparanter maken	<ul style="list-style-type: none"> - Afspraken met sector in convenant 'vitalisering recreatiesector' - <i>Regionaal keurmerk</i> - BIZ-regeling faciliteren zodat ondernemers zelf fonds kunnen maken 	Met een regionaal keurmerk kan de potentiële bezoeker beter vooraf kennis nemen van de prijs/kwaliteitsverhouding van een recreatiepark. Dit kost geld; met BIZ kan – mits er voldoende draagvlak is – van alle ondernemers een bijdrage worden gevraagd. Dit loopt via de gemeente, maar zou de regio kunnen coördineren.
Werken aan het imago van de sector bij potentiële klanten	<ul style="list-style-type: none"> - Afspraken met sector in convenant 'vitalisering recreatiesector' - <i>Promotiecampagne vanuit de ondernemers, in samenwerking met de gemeente</i> 	Zie ook toelichting hiervoor.
Duidelijk beleid t.a.v. ontwikkelingsmogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - (Nieuw) bestemmingsplan, met duidelijkheid t.a.v. wat wel en niet mag qua gebruiksveranderingen op een park - Kan versterkt met intergemeentelijke structuurvisie (als kader dat bepaalt of en onder welke condities wijzigen bestemmingsplan mogelijk is) 	Naast planologische duidelijkheid, is ook de handhaving van het toegestane gebruik belangrijk voor duidelijkheid.
Beleid inzichtelijk maken voor parkexploitanten en eigenaren	<ul style="list-style-type: none"> - Intergemeentelijke structuurvisie als inkleuring en detaillering en aanvulling op het provinciale beleid die aangeeft wanneer er wijzigingen mogelijk zijn 	Zodat het voor partijen die willen investeren duidelijk is wat en waar de mogelijkheden zijn.
Parkeigenaren inzicht geven in alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> - Intergemeentelijke structuurvisie (zie hiervoor) - Afspraken met sector in convenant 	Dit kan ook nog versterkt worden door inzicht te geven in de financiële gevolgen van en mogelijkheden bij transformatie; zie ook de instrumenten in de volgende subparagraaf.

8.2.2 Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering

Naast het beter laten functioneren van de markt, kan het soms ook nodig zijn partijen op de markt een duwtje te geven: op een bepaalde manier te faciliteren, zodat sneller een gewenste beslissing over de ontwikkeling van een park wordt genomen. Het gaat erom dat mogelijkheden tot verbetering, in de vorm van transitie van een park of kwaliteitsverbetering op een park, daardoor sneller gebruikt worden. Dit deel van de strategie richt zich er op partijen te faciliteren.

Tabel 8.2: instrumenten om actief in te spelen op kansen

Waar op in zetten?	Hoe: instrument om dit te bereiken	Toelichting
Inzicht in wensen en mogelijkheden en parkeigenaren en deze actief benaderen	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Informatieronde en communicatiestrategie vanuit de overheid (gemeenten samen met Regio)</i> - Parkenontwikkelingsmaatschappij 	Een parkenontwikkelingsmaatschappij kan de ontwikkeling op de parken zelf ter hand nemen, of begeleiden door eigenaren concreet te informeren over alternatieven.
Faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering	<ul style="list-style-type: none"> - Eigenaar financieel steunen via bijdrage uit fondsen: 1) kwaliteitsfonds en 2) saneringsfonds (dekken door opcenten op forensenbelasting (fonds 1) en vereveningsbijdragen door financiële voorwaarden te koppelen aan wijziging planologisch regime (fonds 2). Structuurvisie moet beleidsmatige uitgangspunten verevening bevatten - Partij die wil (her)ontwikkelen faciliteren door vestigen voorkeursrecht en afspraken over doorverkoop - Ondersteunen van initiatieven voor parkenontwikkelingsmaatschappij die partijen helpt bij transitie of kwaliteitsverbetering of die zorgt voor organisatie van de eigenaren op een park bij versnipperd eigendom 	Door een financiële prikkel kunnen eigenaren verleid worden te werken aan de kwaliteit van de parken. Zal lastig blijven bij versnipperd eigendom. Mogelijk dat een parkontwikkelingsmaatschappij daar bij kan ondersteunen.

8.2.3 Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen

Binnen de strategie zullen ook de negatieve en ongewenste ontwikkelingen op de parken aangepakt moeten worden. Enerzijds om duidelijkheid te bieden aan parkeigenaren die mee willen gaan in de kwaliteitsverbetering en of transitie, anderzijds om negatieve effecten voor derden en voor de omgeving van ander gebruik te voorkomen.

Tabel 8.3: instrumenten voor aanpakken overlast en ongewenste ontwikkelingen

Waar op in zetten?	Hoe: instrument om dit te bereiken	Toelichting
Aanpakken veranderingen in gebruik	<ul style="list-style-type: none"> - Consequente handhaving van bestemmingsplan en bestemming verblijfsrecreatie (handhavingsbeleid): permanente bewoning, bedrijfsmatige activiteiten, prostitutiedoeleinden zullen als regel in strijd zijn met het toegestane gebruik - Extra gebruiksvoorwaarden in nieuw bestemmingsplan (maar beperking hier is het overgangsrecht) 	Belangrijk dat bij actualisatie van de bestemmingsplannen duidelijkheid wordt geboden. Zorgen dat situaties die in strijd zijn met het bestemmingsplan bij actualisatie niet onder het overgangsrecht komen.
Aanpakken van directe of indirecte ongewenste effecten	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeentelijke verordening (beperking: moet gaan om openbaar toegankelijk gebied, dus vaak niet binnen park) - Sluiting bij ernstige overlast voor de omgeving (Wet Victoria) 	De verordening zal een rol spelen om bij excessen op te kunnen treden.
Achterblijven van bepaalde activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijk aanknopingspunten in privaatrechtelijke afspraken gronduitgifte of splitsing park of sectorale publiekrechtelijke regelingen zoals de Woningwet (onderhoud) 	Het kan dan gaan om achterstallig onderhoud, aan panden of in het semi-openbaar gebied in de parken.

8.2.4 Veranderingen in eigendom en gebruik

Als laatste is het binnen de strategie ook belangrijk te voorkomen dat er nog lastigere eigendomssituaties ontstaan. Het sturen in wijzigingen in eigendom en gebruik kan er een bijdrage aan leveren om te voorkomen dat er situaties ontstaan die later mogelijk overlast geven of het moeilijker maken om in te springen op veranderende omstandigheden.

Tabel 8.4: instrumenten voor aanpakken veranderingen in eigendom en gebruik

Waar op in zetten?	Hoe: instrument om dit te bereiken	Toelichting
Verkopen reguleren	<ul style="list-style-type: none"> - Vestiging voorkeursrecht als er plannen zijn voor modernisering park met afspraken over doorverkoop (aan b.v. parkontwikkelingsmaatschappij) - Incidenteel (afhankelijk van privaatrechtelijke situatie): tegengaan verkoop via handhaving voorwaarden (b.v. in appartementsrecht) 	Belangrijk bij gebruik van voorkeursrecht is dat de financiële risico's bij een derde worden gelegd. Lastig zal kunnen zijn dat de verwachtingswaarde bij de eigenaren te hoog is, en de verkoop daardoor afketst.
Uitponden beperken	<ul style="list-style-type: none"> - Privaatrechtelijke afspraken (kwalitatieve verplichting) met parkexploitant maken om uitponden te voorkomen. Afspraken als voorwaarde stellen bij wijziging bestemmingsplan en eventuele bijdrage uit een van de fondsen - Incidenteel (als grond voor park in erfpacht uitgegeven): tegengaan uitpoding via handhaving erfpachtvoorwaarden - Bij het ter beschikking stellen van faciliteiten aan een park dit alleen doen als er sprake is van een parkexploitant en anders als voorwaarde stellen dat eigenaren georganiseerd zijn 	Het tegengaan van verdere uitpoding is bij parken waar geen functieverandering plaatsvindt cruciaal. Het is lastig dit te voorkomen met publiekrechtelijk instrumentarium. Als er mogelijkheden voor zijn, kan dit privaatrechtelijk met een exploitant worden afgesproken. Die mogelijkheden kunnen ontstaan als een park-eigenaar de gemeente voor iets nodig heeft; dan kan dit punt besproken worden.
Permanente verhuur, kamer-verhuur tegengaan	<ul style="list-style-type: none"> - Consequente handhaving van bestemmingsplan en bestemming verblijfsrecreatie (handhavingsbeleid) en alleen toestemming bij positieve bestemming (eventueel via voorlopige bestemming) - Gemeentelijke verordening met verbod op kamergewijze verhuur 	In het beleid zijn hier vaak voldoende aanknopingspunten voor.

8.3 Parkenbank

Om het instrumentarium effectief in te kunnen zetten is kennis over de parken cruciaal. Op basis van de verkenning, zijn in deze paragraaf enkele suggesties opgenomen over aanvullende punten die geregistreerd en bijgehouden kunnen worden in een register met informatie over de parken. Dat zijn de volgende:

- **Planologische situatie**
 - Geldend provinciaal ruimtelijk beleid en bijbehorende ontwikkelingsmogelijkheden
 - Regeling in geldend bestemmingsplan / beheersverordening:
 - toegestaan gebruik, uitbreidingsmogelijkheden, mogelijkheden tot functieverandering
 - zowel voor recreatieobjecten, als voor andere objecten op de parken (voorzieningen, bedrijfswoning)
 - Datum vaststelling bestemmingsplan / beheersverordening (i.v.m. actualisering)
- **Privaatrechtelijke situatie**
 - Parkeigenaar of meerdere rechthebbenden
 - Eventuele afspraken tussen gemeente en parkeigenaar over uitponden
 - Of grond al dan niet in erfpacht is uitgegeven
 - Gronduitgiftevoorwaarden bij uitgifte grond door gemeente (of terreinbeherende organisatie) aan parkeigenaar (en dan die die te maken hebben met voorwaarden aan gebruik en beschikking)
 - Als park is uitgepond:
 - Rechten die rechthebbenden hebben op uitgeponde recreatieobjecten: volle eigendom, appartementsrecht, opstalrecht, economisch eigendomsrecht
 - Rechten die de rechthebbende hebben op de semi-openbare ruimte: een vorm van gemeenschappelijk eigendom, eigendom van parkexploitant
 - Eventuele afspraken die er bestaan over collectief beheer en management
 - Eventuele afspraken die zijn gemaakt / voorwaarden die gelden die rechthebbenden beperken in beslissingen t.a.v. onderhoud en t.o.v. investeren
- **Feitelijk gebruik van de parken**
 - Soort gebruik dat wordt gemaakt van de recreatieobjecten op de parken en van de andere objecten
 - Indien gebruik in strijd is met bestemmingsplan, is relevant:
 - Valt dit onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan
 - Valt het onder de mogelijkheid van het gedoogbeleid voor permanente bewoning

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Delft University of Technology

Jaffalaan 9, 2628 BX Delft, The Netherlands

Postbus 5030, 2600 GA Delft, The Netherlands

Telefoon +31 (0)15 278 30 05

Fax +31 (0)15 278 44 22

E-mail mailbox@otb.tudelft.nl

www.otb.tudelft.nl