Handleiding verbeterde borging bedrijfsmatige exploitatie in de verblijfsrecreatie

Datum:	januari 2020
Opsteller:	Zypp Advocaten
Opdrachtgever:	Ontwikkelingsbedrijf NHN, namens de regio Noord-Holland Noord
Betreft:	Advies en tekstblokken bedrijfsmatige exploitatie recreatieparken

I. Opdracht aan ZYPP advocaten

Inleiding

De regio Noord-Holland Noord heeft via het Ontwikkelingsbedrijf NHN (hierna: “ONHN”) aan ZYPP advocaten opdracht gegeven om te ondersteunen bij de nadere uitwerking en concretisering van het in de Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord Holland Noord (hierna: ”Regionale Visie”) neergelegde ontwikkelkader. Concreet heeft ZYPP advocaten de opdracht gekregen om een verkenning te doen naar de mogelijkheden voor gemeenten en ondernemers om de bedrijfsmatige exploitatie in de verblijfsrecreatie te borgen, nu en in de toekomst.

De opdracht van ONHN aan ZYPP advocaten is beperkt tot het aanleveren van standaard tekstblokken die gemeenten kunnen gebruiken in anterieure overeenkomsten en bestemmingsplannen bij de ontwikkeling van nieuwe recreatieparken, uitbreidingsplannen en herprofilering-/herstructureringsplannen (functie blijft verblijfsrecreatie) . De transformatie van bestaande recreatieparken naar andere functies valt buiten de reikwijdte van de opdracht aan ZYPP advocaten.

ZYPP advocaten is gevraagd om vooral aandacht te besteden aan:

- Voorkomen permanente bewoning en andere vormen van oneigenlijk gebruik;
- Opleggen bedrijfsmatige exploitatie;
- Tegengaan van versnippering eigendom.

II. Probleemstelling regio Noord Holland Noord

Inleiding

De regio Noord-Holland Noord, in het kader van de destinatiemarketing en regionale economische samenwerking aangeduid als 'Holland boven Amsterdam', is een populaire bestemming voor toeristen. Om de toppositie van de Noord Hollandse verblijfsrecreatie te behouden en te versterken is het noodzakelijk dat recreatieondernemers hun aanbod constant aanpassen op de veranderende behoefte van de recreant. Om ook in de toekomst aantrekkelijk te blijven voor toeristen, heeft ONHN in opdracht van en in samenspraak met 18 gemeenten in Noord-Holland Noord, provincie Noord-Holland, verblijfsrecreatiebedrijven, natuurorganisaties en brancheverenigingen de Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord Holland Noord (hierna: "Regionale Visie") ontwikkeld. De visie en het kader geven vanuit regionaal perspectief richting aan de gewenste ontwikkeling van de sector en geven bedrijven duidelijkheid over de mogelijkheden om ontwikkelingen mogelijk te maken. Zowel waar het gaat om nieuwe projecten als om uitbreidings- en herstructureringsprojecten. Deze visie, alsmede het bijbehorende ontwikkelkader, is in 2017/2018 door 17 gemeenten vastgesteld. De 18e gemeente, Texel, had al passend beleid in lijn met de regionale visie en het kader en is daar wel in opgenomen.

Ontwikkelkader Regionale Visie

De Regionale Visie bevat een ontwikkelkader voor nieuwe recreatiebedrijven. In het ontwikkelkader is uitgewerkt op welke wijze gemeenten dienen om te gaan met aanvragen voor de ontwikkeling van nieuwe recreatieparken. Dit alles met het doel dat nieuwe ontwikkelingen daadwerkelijk van toegevoegde waarde zijn voor de regio, nu en in de toekomst. Door aan de voorkant nieuwe ontwikkelingen te toetsen aan de hand van een breed opgesteld ontwikkelkader wordt ook getracht te toekomstbestendigheid van het plan te beoordelen om te voorkomen dat nieuw te ontwikkelen recreatieparken mogelijk op termijn kunnen afglijden van de recreatieve bestemming en vervallen in vormen van oneigenlijk gebruik als permante bewoning en huisvesting van arbeidsmigranten.

In het ontwikkelkader zijn de volgende uitgangspunten geformuleerd:

- Ruimte voor onderscheidend aanbod (stimuleren innovatie, economische haalbaarheid);
- Recreatief ondernemerschap (centrale bedrijfsmatige exploitatie, toeristische recreatieve verhuurmarkt);
- Versterken van de omgeving (lage bebouwingsdichtheid);
- Bestaande aanbod waar mogelijk hergebruiken.

Rol en positie van de gemeente

De Noord Holland Noord gemeenten dienen, bij medewerking aan (her)ontwikkeling van nieuwe recreatieparken, de hiervoor weergegeven uitgangspunten van het ontwikkelkader te bewaken. Om de gemeenten te ondersteunen heeft de regio ZYPP advocaten opdracht gegeven om uit te werken

welke juridische instrumenten gemeenten kunnen aanwenden om invloed uit te oefenen op de inrichting en exploitatie van nieuw te ontwikkelen, uit te breiden en te herstructureren recreatieparken. De regio heeft ZYPP advocaten tevens gevraagd om standaard tekstblokken aan te leveren die gemeenten in concrete gevallen kunnen gebruiken.

III. Plan van aanpak en structuur

Inleiding

Hiervoor is de probleemstelling en de daaruit voortvloeiende opdracht aan ZYPP advocaten reeds besproken. Wij zullen in het hiernavolgende kort ons plan van aanpak en de structuur van de notitie uiteenzetten, zodat voor de lezers duidelijk is welke informatie waar is te vinden.

Indeling hoofdstukken

Wij zullen het inhoudelijke deel van de notitie beginnen met de beschrijving van het juridische kader (hoofdstuk IV). In het juridisch kader zullen wij kort schetsen welke regelgeving op de opdracht aan ZYPP advocaten van toepassing is en welke (on)mogelijkheden dat met zich brengt. Wij zullen daarbij onderscheid maken tussen het publiekrecht en het privaatrecht. De meer gedetailleerde uitwerking van het publiekrechtelijke kader zal als **Bijlage A** aan deze notitie worden gehecht.

Na beschrijving van het juridische kader zullen wij nader ingaan op de positie van de gemeente als eigenaar van de te ontwikkelen grond (hoofdstuk V). De gemeente kan in een dergelijk geval kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen opnemen om invloed uit te oefenen op de inrichting en exploitatie van het te ontwikkelen recreatiepark.

In het daaropvolgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de positie van de gemeente als erfverpachter van de te ontwikkelen grond (hoofdstuk VI). Ook in die gevallen kunnen in de akte uitgifte erfpacht kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen worden opgenomen.

Indien de gemeente geen eigenaar of erfverpachter is van de te ontwikkelen grond, heeft zij alleen een positie bij de medewerking aan de planologische wijziging (hoofdstuk VII). Wij zullen uitwerken welke bepalingen gemeenten in een bestemmingsplan kunnen opnemen en welke beperkingen daarbij gelden.

Voorafgaand aan het opstellen van een bestemmingsplan kan een gemeente een anterieure overeenkomst sluiten met de ontwikkelaar waarin wordt vastgelegd onder welke voorwaarden de gemeente medewerking zal verlenen aan de gewenste ontwikkeling. Wij zullen in hoofdstuk VIII uitwerken welke bepalingen gemeenten in een anterieure overeenkomst kunnen opnemen en welke beperkingen daarbij gelden.

Vervolgens zullen wij in de hoofstukken IX en X de model tekstblokken aanleveren die gemeenten kunnen opnemen in de bestemmingsplannen en de anterieure overeenkomsten bij de (her)ontwikkeling van nieuwe recreatieparken. Bij de tekstblokken zal worden toegelicht in welke gevallen het moet worden opgenomen en welk probleem c.q. welke situatie het tracht te voorkomen.

Tot slot zullen in hoofdstuk XI de bijlagen worden weergegeven waar in deze notitie naar wordt verwezen.

IV. Juridisch kader

Inleiding

Deze opdracht heeft zowel civielrechtelijke als publiekrechtelijke aspecten. De probleemstelling is duidelijk. Bij (her)ontwikkeling van nieuwe recreatieparken moet permanente bewoning worden voorkomen, moet een bedrijfsmatige exploitatie worden gewaarborgd en moet versnippering van eigendom worden tegengegaan. Wij zullen in dit hoofdstuk de relevante wet- en regelgeving kort toelichten en aangeven welke (on)mogelijkheden deze wet- en regelgeving met zich brengt bij de realisatie van de geformuleerde doelen.

Civielrechtelijke wet en regelgeving

Wij zullen in de hiernavolgende paragrafen de relevante civielrechtelijke wet- en regelgeving kort toelichten, zodat inzichtelijk wordt welke mogelijkheden die wet-en regelgeving bieden en waar de beperkingen liggen.

Uitgangpunten bij eigendom

Uitgangspunt is dat een eigenaar van een perceel grond, met uitsluiting van een ieder, vrij gebruik mag maken van de grond, mits dit gebruik niet in strijd is met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen (5:2 BW). Kort gezegd mag een eigenaar dus van de grond gebruik maken, voor zover dat gebruik niet in strijd is met de rechten van anderen (denk aan huurovereenkomsten, erfdienstbaarheden etc.) en wettelijke voorschriften (denk aan bestemmingsplannen).

Ander uitgangspunt is dat eigendom overdraagbaar is, tenzij de wet of de aard van het recht zich tegen een overdracht verzet (3:83 BW). Een eigenaar van een perceel grond is dus in beginsel bevoegd de eigendom of delen van de eigendom te verkopen (bevoegd tot uitponding). Een goederenrechtelijk verbod tot vervreemding – bijvoorbeeld de bepaling dat de eigenaar bij overdracht beschikkingsonbevoegd is – heeft dan ook geen rechtsgevolg. Dit geldt ook voor goederenrechtelijke beperkingen in de vervreemdingsbevoegdheid, bijvoorbeeld de bepaling dat de eigenaar toestemming moet hebben voor vervreemding.

Dit is slechts anders bij het recht van erfpacht en opstalrechten. In de wet is vastgelegd dat in de akte van vestiging van het recht van erfpacht of het opstalrecht, het recht niet zonder toestemming van de eigenaar kan worden overgedragen. Bij erfpacht en opstalrechten kan dus wel een goederenrechtelijke beperking in de vervreemdingsbevoegdheid worden opgenomen.

Artikel 3:83 BW staat niet in de weg aan obligatoire (contractuele) vervreemdingsbeperkingen. Daarbij geldt het beginsel van contractsvrijheid. In civielrechtelijke overeenkomsten kunnen partijen dus vastleggen dat de eigendom niet – of niet zonder toestemming – kan worden vervreemd. Een dergelijke bepaling geldt in beginsel alleen tussen de contractspartijen. De vraag is of deze bepaling

ook rechtsgeldig kan worden doorgelegd op een rechtsopvolger. Wij zullen dat hierna uitwerken bij de toelichting van de kwalitatieve verplichting en het kettingbeding.

Kwalitatieve verplichting?

De kwalitatieve verplichting is geregeld in artikel 6:252 BW. Daarin is vastgelegd dat bij overeenkomst kan worden bedongen dat de verplichting van een partij om iets te dulden of niet te doen ten aanzien van een aan haar toebehorend registergoed, zal overgaan op degene die het goed onder bijzondere titel verkrijgt, en dat mede gebonden zullen zijn degenen die van de rechthebbende een recht tot gebruik van het goed zullen verkrijgen.

Ter illustratie, in een overeenkomst kan dus worden vastgelegd dat een eigenaar van een registergoed “iets moet dulden” of “iets niet moet doen”, welke verplichting op de opvolgende eigenaar en gebruikers kan worden doorgelegd. Een actieve handeling (“iets doen”) kan niet als kwalitatieve verplichting worden vormgegeven.

Voor een rechtsgeldige kwalitatieve verplichting is vereist dat de overeenkomst wordt vastgelegd in een notariële akte, welke akte vervolgens moet worden ingeschreven in de openbare registers bij het Kadaster. De kwalitatieve verplichting moet voor derden kenbaar zijn uit de openbare registers bij het Kadaster.

In artikel 6:252 lid 5 BW is vastgelegd dat een kwalitatieve verplichting niet kan worden gebruikt bij verplichtingen die een rechthebbende beperken in zijn bevoegdheid het goed te vervreemden of te bezwaren. Hieruit volgt dat een vervreemdingsverbod (verbod uitponding) niet als kwalitatieve verplichting kan worden vormgegeven.

Kettingbeding?

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

Bij een kettingbeding kan iedere verplichting worden opgenomen, mits niet in strijd met de wet of de goede zeden. Een kettingbeding is dan ook niet beperkt tot een dulden of niet doen. De reikwijdte van een kettingbeding is dan ook groter dan die van een kwalitatieve verplichting. Een vervreemdingsverbod (verbod op uitponding) zou wel als kettingbeding kunnen worden vormgegeven.

Nadeel van een kettingbeding is dat het minder sterk is dan een kwalitatieve verplichting. Het kettingbeding is zo sterk als de zwakste schakel. Indien de wederpartij het kettingbeding overtreedt of besluit het kettingbeding niet door te leggen op rechtsopvolgers, dan resteert de andere partij slechts incasso van de boete. Een kettingbeding is ook niet faillissementproof.

Appartementsrecht

Indien de gemeente verkaveling en uitponding door de ontwikkelaar wel wil toestaan, adviseren wij om de verkaveling vorm te geven middels splitsing in appartementsrechten. Bij een splitsing in appartementsrechten is er van rechtswege een Vereniging van Eigenaren waar de eigenaren van de afgesplitste kavels automatisch lid van zijn. Dit lidmaatschap is verbonden aan de eigendom van het appartementsrecht (de kavel) en kan niet worden opgezegd.

De Vereniging van Eigenaren gaat over het beheer en onderhoud van de gemeenschappelijke delen. Tevens kunnen in de akte van splitsing en het splitsingsreglement beperkingen worden opgenomen die betrekking hebben op het gebruik, beheer en onderhoud van de privé-delen (de kavels). Denk daarbij aan verplichte verhuurbemiddeling, verbod op permanente bewoning etc.

Een Vereniging van Eigenaren is, in geval van woonruimte, ook wettelijk verplicht om te sparen voor onderhoud. Het appartementsrecht biedt derhalve een goede structuur voor beheer en onderhoud van gemeenschappelijke zaken. De bedrijfsmatige exploitatie van een recreatiepark zou goed via het appartementsrecht kunnen worden vormgegeven.

Veel ontwikkelaars willen echter geen splitsing in appartementsrechten. Vaak gehoord argument is dat een appartementsrecht lastig is te verkopen c.q. te vermarkten. Een ontwikkelaar verkoopt liever ‘echte eigendom’ dan een appartementsrecht. Daar komt bij dat het een (buitenlandse) belegger niet altijd is toegestaan om te beleggen in appartementsrechten.

Op veel recreatieparken werken ontwikkelaars dan ook volgens het volgende systeem. Er wordt een notariële akte Algemene Bepalingen opgesteld. In die akte wordt vastgelegd welke beheerwerkzaamheden en diensten de ontwikkelaar – of de aangewezen beheerder – verricht en hoe de daarmee gemoeide kosten worden doorbelast aan de kaveleigenaren. Vaak worden ook verhuurbepalingen opgenomen en eventuele voorkeursrechten bij verkoop. De koper van een kavel wordt doorgaans verplicht om lid te worden van een “eigenaarsvereniging”. Uit vaste rechtspraak volgt echter dat dit lidmaatschap wel opzegbaar is, ook al staan daar vaak forse boetes op. De betreffende kaveleigenaar is dan nog wel steeds gehouden om bij te dragen in de kosten, maar is geen lid meer van de eigenaarsvereniging. Dit kan afbreuk doen aan de bedrijfsmatige exploitatie.

Vooralsnog is het appartementsrecht dan ook de enige rechtsfiguur waarbij een eigenaar van een kavel (appartementsrecht) verplicht lid is (en blijft) van de Vereniging van Eigenaren, waarin het beheer en onderhoud goed kan worden gereguleerd. Bij alle andere rechtsfiguren kan een verplicht lidmaatschap niet worden afgedwongen. Enige tijd geleden is er wel een nieuw wetsvoorstel (Wet

gebonden lidmaatschap beheersvereniging) voorgelegd, echter dit wetsvoorstel is door de politiek (nog) niet in behandeling genomen.

Exploitatieovereenkomst

De exploitatieovereenkomst is de overeenkomst tussen de gemeente en een ontwikkelaar waarin wordt vastgelegd onder welke voorwaarden de gemeente bereid is om mee te werken aan wijziging of vaststelling van een bestemmingsplan. Deze overeenkomst wordt beheerst door het civiele recht, waarbij contractsvrijheid het uitgangspunt is. Doorgaans worden in een exploitatieovereenkomst vooral afspraken gemaakt over kostenverhaal. Echter, een exploitatieovereenkomst kan meer omvatten dan enkel afspraken over kostenverhaal. Wij zullen dit in hoofdstuk VIII nader uitwerken.

Publiekrechtelijke wet en regelgeving

Wij zullen in de hiernavolgende paragraven de relevante publiekrechtelijke wet en regelgeving kort toelichten, zodat duidelijk wordt op welke wijze het landelijke en provinciale recreatiebeleid is doorgevoerd. Voor de meer gedetailleerde uitwerking verwijzen wij naar **Bijlage A**.

Beleidsnota's Rijksoverheid

De Rijksoverheid heeft in 2004 de Nota Ruimte opgesteld. In de Nota Ruimte zijn specifieke beleidsuitgangspunten vastgelegd die betrekking hebben op de ontwikkeling van nieuwe recreatieparken. Alhoewel de Nota Ruimte per maart 2012 is vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, zijn de daarin vastgelegde beleidsuitgangspunten nog steeds van belang.

In de Nota Ruimte is uitgewerkt dat provincies ruimte dienen te creëren om in te spelen op de veranderende behoefte aan toeristische recreatieve voorzieningen. Er moet rekening worden gehouden met nieuwe vormen van recreatie en toerisme met uitbreiding en aanpassing van bestaande recreatieve verblijfsvoorzieningen.

Provincies moeten echter wel kritisch zijn bij nieuwe initiatieven. Zo is in de Nota Ruimte vastgelegd dat een "complex van recreatiewoningen" (lees een recreatiepark) alleen kan worden gerealiseerd indien de "bedrijfsmatige exploitatie" wordt gewaarborgd. Permanente bewoning dient te worden tegengegaan.

De Rijksoverheid heeft in de Nota Ruimte dus een concrete opdracht neergelegd bij de provincies. De provincie Noord Holland heeft deze opdracht nader uitgewerkt in diverse provinciale structuurvisies en daaraan gekoppelde regelgeving, welke hierna kort worden besproken.

Provinciale regelgeving

De provincie Noord-Holland heeftde Structuurvisie Noord-Holland 2040 opgesteld. Daarin is vastgelegd dat bij ontwikkelingen op het gebied van recreatieve voorzieningen, wordt getoetst op nut en noodzaak. Pas wanneer nut en noodzaak zijn aangetoond, kan medewerking worden verleend aan nieuwe verstedelijking (lees nieuwe recreatieparken) of uitbreiding van bestaande verstedelijking. Daarbij wordt tevens getoetst of de kwaliteit van de beoogde ontwikkeling past bij de landschappelijke waarden.

In de Handreiking Verblijfsrecreatie Noord-Holland is uitgewerkt op welke wijze nut en noodzaak van een nieuwe ontwikkeling worden getoetst. Dit document beoogt gemeenten en ontwikkelaars handvatten te bieden bij de beoordeling van nieuwe plannen.

Bovenstaande beleid is vertaald in normstelling in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland juni 2019. Gemeenten dienen zich bij het opstellen van bestemmingsplannen te houden aan deze bepalingen. Zo mag een bestemmingsplan niet voorzien in de mogelijkheid van permanente bewoning van recreatiewoningen. Ook moet de bedrijfsmatige exploitatie van een complex van recreatiewoningen in het bestemmingsplan worden gewaarborgd. Hieruit blijkt dat de provincie Noord-Holland de uitgangspunten uit de voormalige Nota Ruimte heeft overgenomen en heeft doorgelegd naar de gemeenten, die daar bij het opstellen van bestemmingsplannen aan gebonden zijn. Op dit moment ligt er een concept Omgevingsverordening ter inzage waarin de hier benoemde bepalingen omtrent verblijfsrecreatie wederom zijn opgenomen.

Bestemmingsplannen

Het door de provincie Noord-Holland opgestelde artikel 18 ‘Recreatiewoningen’ dient op gemeentelijk niveau te worden verankerd in de bestemmingsplannen. De gemeenten dienen zich bij het opstellen van de bestemmingsplannen immers te houden aan de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland juni 2019.

Het merendeel van de vigerende bestemmingsplannen kent inmiddels een verbod op permanente bewoning. Doorgaans is het verbod zo geformuleerd, dan niet alleen handhavend kan worden opgetreden tegen de overtreder, maar ook tegen degene die laat overtreden. Ook zijn er steeds meer bestemmingsplannen waar voor nieuwe recreatieparken de eis van bedrijfsmatige exploitatie wordt opgelegd. Uit de rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State volgt dat het zeer lastig is om de eis van bedrijfsmatige exploitatie bij herziening van bestemmingsplannen op te leggen op reeds bestaande recreatieparken.

Terugkomend op het doel van NHN, kan worden geconcludeerd dat een verbod op permanente bewoning en het opleggen van bedrijfsmatige exploitatie bij nieuwe recreatieparken in bestemmingsplannen kan en moet worden vastgelegd.

Voorstelbaar is of ook een verbod op uitponding in de planregels van een bestemmingsplan kan worden opgenomen. In de rechtspraak is deze vraag nog niet aan de orde geweest. In de juridische literatuur wordt, nu het antwoord op de vraag of een dergelijk verbod als planregel kan worden

opgenomen onzeker is, wel het standpunt verdedigd dat een verbod op uitponding in een exploitatieovereenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar moet worden opgenomen. En derhalve niet publiekrechtelijk maar civielrechtelijk moet worden afgedwongen.

In hoofdstuk VII wordt nader ingegaan op de rol van de gemeente als opsteller van het bestemmingsplan. In dat hoofdstuk wordt uitgewerkt welke beperkingen er zijn bij het opstellen van een bestemmingsplan en hoe de gemeente toch kan waarborgen dat de door NHN geformuleerde doelstellingen worden behaald.

V. Gemeente als eigenaar

Inleiding

Wanneer de gemeente tevens eigenaar is van de te ontwikkelen grond, heeft zij meer mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de inrichting en exploitatie van het nieuwe recreatiepark dan wanneer zij geen eigenaar is.

In **Bijlage B** hebben wij schematisch weergegeven welke mogelijkheden de gemeente heeft om invloed uit te oefenen op de inrichting en exploitatie van een recreatiepark. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen de situatie dat de gemeente tevens eigenaar is van de grond en de situatie dat de gemeente enkel om medewerking wordt gevraagd bij opstellen c.q. wijzigen van het bestemmingsplan.

Gemeente verkoopt de grond aan de ontwikkelaar

Wanneer de gemeente eigenaar is van de te ontwikkelen grond, kan zij in de koopovereenkomst en leveringsakte waarbij de grond wordt overgedragen aan de ontwikkelaar, gebruik maken van de privaatrechtelijke mogelijkheden om te sturen op het toekomstige gebruik.

Opnemen kwalitatieve verplichtingen in leveringsakte

In hoofdstuk IV, het juridisch kader, is reeds stilgestaan bij de rechtsfiguur kwalitatieve verplichting. Op grond van artikel 6:252 BW kan in een overeenkomst worden vastgelegd dat een eigenaar van een registergoed “iets moet dulden” of “iets niet moet doen”, welke verplichting op de opvolgende eigenaar en gebruikers kan worden doorgelegd.

De volgende door NHN geformuleerde doelen kunnen bij wijze van kwalitatieve verplichting op de ontwikkelaar – en diens rechtsopvolgers – worden opgelegd.

- Verbod permanente bewoning;
- Verbod om de recreatiewoningen te verhuren zonder tussenkomst van een door de gemeente goedgekeurde verhuurbemiddelingsorganisatie teneinde de centrale bedrijfsmatige exploitatie te waarborgen;
- Beperking eigen gebruik recreatiewoning tot een bepaalde vastgestelde periode teneinde permanente bewoning tegen te gaan;

Aangezien een kwalitatieve verplichting alleen kan worden opgelegd bij een “dulden” of “niet doen” en bovendien de bevoegdheid van de eigenaar tot vervreemden (uitponden) of bezwaren niet mag

worden uitgesloten, kan een kwalitatieve verplichting niet worden gebruik voor de volgende door NHN geformuleerde doelen:

- Verbod uitponding;
- Verplicht lidmaatschap ontwikkelaar – en diens rechtsopvolgers – van een beheer vereniging op straffe van een boete bij opzeggen lidmaatschap.

De gemeente kan deze doelen wel waarborgen via een kettingbeding.

Opnemen kettingbedingen in leveringsakte

Een kettingbeding is een zuiver contractuele afspraak tussen partijen. Daarbij geldt het uitgangspunt van contractsvrijheid. In een kettingbeding kunnen dus verdergaande afspraken worden vastgelegd, waaronder ook de verplichting om “iets te doen”.

In beginsel werkt een kettingbeding alleen tussen de oorspronkelijke contractpartijen. Wat het kettingbeding beoogt te bewerkstelligen is dat bij wederverkoop de ketting op de opvolgende eigenaar wordt doorgelegd. Dit wordt opgenomen in de vorm van een verplichting, welke verplichting wordt gesanctioneerd met een boete in geval van niet nakoming. Zowel de overtreding van de verplichting als het niet doorleggen van de verplichting en de daaraan gekoppelde boete zijn gesanctioneerd.

De volgende door NHN geformuleerde doelen kunnen bij wijze van kettingbeding op de ontwikkelaar – en diens rechtsopvolgers – worden opgelegd.

- Verbod permanente bewoning;
- Verbod om de recreatiewoningen te verhuren zonder tussenkomst van een door de gemeente goedgekeurde verhuurbemiddelingsorganisatie teneinde de centrale bedrijfsmatige exploitatie te waarborgen;
- Beperking eigen gebruik recreatiewoning tot een bepaalde vastgestelde periode teneinde permanente bewoning tegen te gaan;
- Verbod tot uitponding
- Verplicht lidmaatschap beheervereniging

Nadeel van een kettingbeding is dat het minder sterk is dan een kwalitatieve verplichting. Indien de ketting wordt doorbroken, resteert de gemeente slechts het incasseren van de boete. Bovendien is een kettingbeding niet bestendig tegen een faillissement. De curator kan dan verkopen zonder doorleggen van het kettingbeding. In de praktijk worden bedingen dan ook vaak zowel als kwalitatieve verplichting en als kettingbeding in de overeenkomst opgenomen.

Opstellen notariële akte Algemene Bepalingen waar ontwikkelaar in leveringsakte aan wordt gebonden

De gemeente kan er ook voor kiezen om, voorafgaand aan de verkoop aan een ontwikkelaar, in een notariële akte Algemene Bepalingen vast te leggen. De akte Algemene Bepalingen wordt in de leveringsakte waarbij de eigendom van de te ontwikkelen grond aan de ontwikkelaar wordt overgedragen, op de ontwikkelaar van toepassing verklaard. Tevens wordt daarbij opgelegd dat de ontwikkelaar bij wederverkoop – waaronder ook verkaveling (uitponding) – de akte Algemene Bepalingen moet doorleggen.

In de akte Algemene Bepalingen kunnen de hiervoor genoemde regelingen ook als kwalitatieve verplichting en/of kettingbeding worden opgelegd. Die bedingen kunnen tevens als derdenbeding (6:253 BW) worden vormgegeven, waardoor ook de gemeente na verkoop aan de ontwikkelaar nakoming kan afdwingen.

Deze structuur wordt vaker toegepast op recreatieparken en andere vormen van “parkmanagement” (bijvoorbeeld industrieterreinen). Om deze structuur te kunnen optuigen is wel vereist dat de gemeente eigenaar is van de te ontwikkelen grond.

Kan een gemeente een A-B-C constructie afdwingen?

Indien de gemeente geen eigenaar is van de grond, kunnen de hiervoor weergegeven privaatrechtelijke instrumenten niet op de ontwikkelaar worden opgelegd. De vraag is of de gemeente kan afdwingen dat zij – tijdelijk – eigenaar wordt zodat zij alsnog de hiervoor beschreven instrumenten kan toepassen.

De gemeente kan alsnog trachten een positie te creëren door de grond eerst van de ontwikkelaar aan te kopen, vervolgens de hiervoor weergegeven bepalingen en bedingen op te nemen in een akte Algemene Bepalingen of de leveringsakte, en de grond vervolgens met de bepalingen en bedingen terug te leveren aan de ontwikkelaar. De gemeente kan dit trachten af te dwingen door te stellen dat zij alleen dan bereid is om medewerking te verlenen aan de voorgenomen (her)ontwikkeling en daarvoor vereiste wijziging van het bestemmingsplan. Of dit al met succes in de praktijk is toegepast is ons niet bekend. Indien de gemeente zich zo stellig opstelt, haakt de ontwikkelaar doorgaans af.

VI. Gemeente als erfverpachter

Indien de gemeente tevens eigenaar is van de grond, kan zij er ook voor kiezen om de grond niet te verkopen aan de ontwikkelaar, maar om de grond in erfpacht uit te geven aan de ontwikkelaar. De gemeente blijft dan (bloot) eigenaar van de grond, welke grond is belast met het recht van erfpacht.

In de notariële akte vestiging erfpacht kunnen de volgende door NHN geformuleerde doelstellingen worden gereguleerd:

- Verbod permanente bewoning (5:89 lid 2 BW);
- Verbod om de recreatiewoningen te verhuren zonder tussenkomst van een door de gemeente goedgekeurde verhuurbemiddelingsorganisatie teneinde de centrale bedrijfsmatige exploitatie te waarborgen (5:94 lid 1 BW);
- Beperking eigen gebruik recreatiewoning tot een bepaalde vastgestelde periode teneinde permanente bewoning tegen te gaan (5:89 lid 1 BW);
- Verbod tot vervreemding (verkaveling via ondererfpacht) zonder toestemming verpachter (5:91 lid 1 BW);
- Verplicht lidmaatschap beheervereniging.

Voornoemde bepalingen kunnen als kwalitatieve verplichting en/of kettingbeding in de erfpachtakte worden opgenomen. Zie hoofdstuk V voor nadere uitleg.

Indien er voor wordt gekozen om de grond in erfpacht uit te geven aan de ontwikkelaar, moet de vergoedingsregeling bij einde erfpacht (5:99 BW) wel in de akte van vestiging worden uitgesloten.

VII. Gemeente als opsteller bestemmingsplan[1]

Inleiding

Indien voor de ontwikkeling van een nieuw recreatiepark wijziging van een bestemmingsplan noodzakelijk is, heeft de ontwikkelaar de gemeente nodig. Het bestemmingsplan is het centrale normstellende document voor de ruimtelijke ordening op gemeentelijk niveau.

De gemeente kan in een bestemmingsplan regels opnemen, voor zover zij strekken tot een goede ruimtelijke ordening. De door de gemeente in het bestemmingsplan neergelegde regels moeten derhalve ruimtelijke relevantie hebben.

Eis bedrijfsmatige exploitatie is ruimtelijk relevant

Ter zake het opleggen van de eis van bedrijfsmatige exploitatie van recreatieparken in een bestemmingsplan, heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State reeds een aantal uitspraken gedaan.[2] De Afdeling overweegt dat de eis van bedrijfsmatige exploitatie waarmee wordt beoogd zeker te stellen dat een recreatiepark bedrijfsmatig wordt beheerd op zichzelf een ruimtelijk relevante eis betreft waarbij onder meer de aard van de betrokken recreatiewoningen en de omgeving waarin zij staan, alsmede de eigendomssituatie en de eventuele beheerstructuur een rol spelen.

Eis bedrijfsmatige exploitatie lastig in te voeren bij bestaande recreatieparken

Bij herziening van bestemmingsplannen van bestaande recreatieparken kan het (alsnog) opleggen van de eis van bedrijfsmatige exploitatie lastig zijn. Zo heeft de Afdeling in haar uitspraak van 16 januari 2008[3] geoordeeld dat de gemeenteraad per concrete situatie moet afwegen of de eis van bedrijfsmatige exploitatie in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling oordeelde in het voorliggende geval dat de gemeenteraad niet deugdelijk had onderbouwd dat de bestemming – bedrijfsmatige exploitatie – uitvoerbaar zou zijn binnen de planperiode. De Afdeling achtte daarbij van belang dat de recreatiewoningen op de parken al lange tijd in particulier bezit waren, niet bedrijfsmatig werden verhuurd en in het verleden ook niet bedrijfsmatig werden verhuurd. Kortom, het opleggen van de eis van bedrijfsmatige exploitatie bij reeds bestaande recreatieparken is aanzienlijk lastiger te realiseren.

Verbod op permanente bewoning is ruimtelijk relevant

[1] Indien het gemeentebestuur planologische medewerking wenst te verlenen door af te wijken van het bestemmingsplan ('c-vergunning) geldt hetgeen is opgemerkt in deze paragraaf materieel ook.

[2] ECLI:NL:RVS:2006:AW1263; ECLI:NL:RVS:2015:1202.

[3] ECLI:NL:RVS:2008:BC2084

Ter zake het verbod op permanente bewoning heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State reeds geoordeeld dat het in gebruik geven van een pand ten behoeve van een met een aan de grond gegeven bestemming strijdig doel, zonder een daartoe strekkend verbod, niet is verboden.[4] Kortom, een planregel die permanente bewoning verbiedt is toegestaan.

Twee aandachtspunten. Het verdient aanbeveling permanente bewoning te definieren op een zodanige wijze dat handhaving zo weinig mogelijk bestuurlijke lasten met zich brengt.

En, onder strijdig gebruik wordt ingevolge artikel 2.1, lid 1, sub c, Wabo ook begrepen het strijdig laten gebruiken. Dat betekent derhalve dat ook de eigenaar / exploitant van een recreatieterrein aan te spreken is op permanente bewoning.

Discussie over verbod op uitponding in bestemmingsplan

De vraag of versnippering van eigendom – bijvoorbeeld via uitponding – in een bestemmingsplan kan worden voorkomen, is nog niet expliciet in de rechtspraak aan de orde geweest.

Op 6 april 2011[5] heeft de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State wel uitspraak gedaan inzake het bestemmingsplan “Hof van Twente”, dat betrekking had op een nieuw te ontwikkelen recreatiepark. In die zaak weigerde de gemeenteraad het bestemmingsplan dat de ontwikkeling mogelijk maakte vast te stellen, nu daarin geen verbod op uitponding was opgenomen, hetgeen de gemeenteraad wel als voorwaarde had gesteld. De ontwikkelaar stelde in de procedure dat de gemeenteraad misbruik maakte van bevoegdheid door het vaststellen van het bestemmingsplan afhankelijk te stellen van de contractuele aanvaarding van een verbod op afzonderlijke verkoop van recreatiewoningen (uitponding). Volgens de ontwikkelaar zou het in strijd zijn met artikel 3.1 eerste lid van de Wet ruimtelijke ordening om in een bestemmingsplan regels betreffende de eigendomssituatie op te nemen. Een dergelijk verbod zou ook in strijd zijn met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De gemeenteraad stelde zich op het standpunt dat zij niet heeft beoogd de eigendomssituatie te regelen, maar dat het verbod op uitponding het ruimtelijk relevante belang van duurzame bedrijfsmatige exploitatie van het recreatiepark diende om zo te voorkomen dat recreatiewoningen particulier worden verkocht en vervolgens permanent bewoond gaan worden.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State ging echter niet inhoudelijk in op de vraag of een verbod op uitponding in een overeenkomst in strijd is met artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. De Afdeling oordeelde dat zolang de door de gemeenteraad gestelde voorwaarde niet is vervuld, de gemeenteraad in beginsel niet is gehouden om het plan vast te stellen. De Afdeling oordeelde tevens dat niet is gebleken van een op zichzelf staande, met artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening strijdige, wens tot regulering van eigendom. Hieruit zou kunnen worden geconcludeerd dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State een verbod op uitponding teneinde een duurzame bedrijfsmatige exploitatie van een recreatiepark te borgen, niet in strijd acht met artikel 3.1 Wet ruimtelijke ordening en dus toelaatbaar. Uit de uitspraak blijkt echter niet duidelijk of een

4 ECLI:NL:RVS:2011:BQ1899; ECLI:NL:RVS:2013:1177.

5 ECLI:NL:RVS:2011:BQ0251.

dergelijk verbod moet worden opgenomen in een anterieure overeenkomst of ook in het bestemmingsplan zelf kan worden opgenomen. Daarover is, voor zover ons bekend, nog geen rechtspraak.

Wel zijn er inmiddels bestemmingsplannen in omloop waarin een verbod op uitponding is opgenomen.[6] Onder juristen is er echter discussie over de vraag of een verbod op uitponding in een bestemmingsplan kan worden opgenomen. Zo blijkt uit het in opdracht van Vitale Vakantieparken Veluwe opgestelde rapport "*Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken*"[7] dat wordt aanbevolen om een verbod op uitponden als privaatrechtelijke voorwaarde op te nemen in een exploitatieovereenkomst. De opstellers van het rapport stellen dat een verbod op uitponden niet in een bestemmingsplan zelf zou kunnen worden opgenomen. Zoals eerder reeds is aangegeven is op dit punt, voor zover ons bekend, nog geen eenduidige rechtspraak.

Wij zullen in hoofdstuk IX een aantal standaard tekstblokken formuleren die gemeenten kunnen opnemen in nieuwe bestemmingsplannen.

[6] Zie ter illustratie NL.IMRO.0079.PChBg15-Vo01

[7] H. de Wolff, Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken, rapportage voor het programma Vitale Vakantieparken Regio Noord-Veluwe, 29 september 2014.

VIII. Anterieure overeenkomst

Inleiding

Gemeenten zijn bij medewerking aan nieuwe ontwikkelingen verplicht om de daarmee gemoeide kosten op de initiatiefnemer te verhalen (artikel 6.12, lid 1, Wet ruimtelijke ordening).Daarvoor zijn twee sporen mogelijk. Zo kunnen de kosten worden verhaald via een exploitatieplan of via een anterieure overeenkomst. In de praktijk wordt doorgaans gebruikgemaakt van de (privaatrechtelijke) anterieure overeenkomst.

Achtergrond anterieure overeenkomst

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

Contractsvrijheid bij inhoud anterieure overeenkomst?

De vraag is of er ook andere afspraken tussen de gemeente en de ontwikkelaar kunnen worden vastgelegd in privaatrechtelijke overeenkomsten, welke afspraken niet kunnen worden opgenomen in een bestemmingsplan (want niet ruimtelijk relevant) en verder gaan dan kostenverhaal.

Bij privaatrechtelijke overeenkomsten tussen gemeenten en ontwikkelaars geldt in beginsel het uitgangspunt van contractsvrijheid. Deze contractsvrijheid is echter niet onbegrensd. Artikel 6.24 Wet ruimtelijke ordening, het Burgerlijk Wetboek (redelijkheid billijkheid / misbruik bevoegdheid) en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur vormen tezamen de wettelijke kaders waarbinnen kan worden gecontracteerd.

Een gemeente moet bij het aangaan van privaatrechtelijke contracten zorgvuldig de betrokken belangen afwegen en mag haar bevoegdheid niet gebruiken voor een ander doel dan waarvoor zij is toegekend. Bij privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de gemeente en een ontwikkelaar voorafgaand aan een voorgenomen ontwikkeling, is er een zekere mate van afhankelijkheid van de ontwikkelaar, van welke afhankelijkheid de gemeente geen misbruik mag maken. Zo is het “kopen” van planologische medewerking uit den boze.

In de Handreiking Grondexploitatiewet[8] worden de volgende beperkingen genoemd:

8 Handreiking Grondexploitatiewet, Den Haag 2008, SDU uitgevers.

- De privaatrechtelijke overeenkomst mag niet in strijd zijn met de regels van aanbestedingsrecht;
- De privaatrechtelijke overeenkomst mag niet in strijd zijn met de regels van staatssteun;
- De privaatrechtelijke overeenkomst mag geen betrekking hebben op onderwerpen die in het Bouwbesluit en het hoofdstuk vergunningen van de Woningwet zijn voorzien;
- De privaatrechtelijke overeenkomst mag de Huisvestingswet niet onaanvaardbaar doorkruisen.

Mogelijkheden om doelen NHN te borgen in anterieure overeenkomst

In de juridische literatuur en rechtspraak zijn wij geen beperkingen tegengekomen die gaan over een verbod op permanente bewoning, het verplicht opleggen van een bedrijfsmatige exploitatie alsmede het verbod op uitponding. De onderzoeken en rechtspraak die op deze onderwerpen is te vinden, lijken juist te suggereren dat dergelijke verboden en voorschriften bij uitstek moeten worden geregeld in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de gemeente en de ontwikkelaar.

Uitgaande van het beginsel van contractsvrijheid en de zeer beperkte rechtspraak die er is over privaatrechtelijke overeenkomsten tussen de gemeente en ontwikkelaars, kunnen binnen de hiervoor beschreven kaders in privaatrechtelijke overeenkomsten afspraken worden vastgelegd op het gebied van permanente bewoning, bedrijfsmatige exploitatie en verbod op uitponding. In hoeverre deze afspraken de toets der kritiekin een gerechtelijke procedure kunnen doorstaan, is echter niet te beantwoorden. Uit de hiervoor besproken uitspraak over het “Hof van Twente”, lijkt te volgen dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dergelijke afspraken in privaatrechtelijke overeenkomsten aanvaardt.

Wij zullen in hoofdstuk X een aantal standaard tekstblokken formuleren die gemeenten kunnen opnemen in anterieure overeenkomsten.

IX. Model tekstblokken bestemmingsplan

Inleiding

Wij zullen hieronder een aantal tekstsuggesties doen voor een verbod op permanente bewoning, het opleggen van een verplichte bedrijfsmatige exploitatie en een verbod op uitponding, welke tekstblokken gemeenten kunnen opnemen in de planregels en gebruiksvoorschriften bij een nieuw op te stellen bestemmingsplan.

Te hanteren definities

In de nieuw op te stellen bestemmingsplannen doen gemeenten er goed aan om in ieder geval de volgende definities op te nemen.

Bedrijfsmatige exploitatie

Onder bedrijfsmatige exploitatie wordt verstaan het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie dat in de recreatieverblijven daadwerkelijk recreatief verblijf plaatsvindt.

Bouwwerk

Elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die hetzij direct hetzij indirect met de grond is verbonden, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond.

Chalet

Een bouwwerk, bestaande uit een lichte constructie en lichte materialen, niet zijnde een kampeermiddel of stacaravan, dat naar de aard en de inrichting bedoeld is voor recreatief dag- en/of nachtverblijf. Een chalet met een oppervlakte van meer dan [invullen] m2 wordt beschouwd als recreatiewoning.

Dagrecreatie

Recreatieve activiteiten in de vorm van ontspanning, sport, spel, toerisme en educatie, waarbij overnachting niet is toegestaan.

Erfbeplanting

Opgaande beplanting, zijnde bomen en struiken, die een scherm vormt op de grens van een bouwperceel waarop bebouwing voorkomt, en welke beplanting mede bepalend is voor de inpassing van de betreffende bebouwing in het landschap (landschappelijke inpassing).

Erfbeplantingsplan

Plan voor de aanleg en het beheer van de erfbeplanting.

Kampeermiddel

Een tent, tentwagen/vouwcaravan, een kampeerauto/camper of een caravan, dan wel enig ander daarmee vergelijkbaar voertuig of onderkomen, dat geheel of ten dele is bestemd of opgericht dan wel wordt of kan worden gebruikt voor recreatief nachtverblijf. Onder kampeermiddelen wordt niet verstaan: stacaravans, chalets en trekkershutten.

Kampeerseizoen

De periode van [invullen] tot en met [invullen] waarin een kampeerterrein mag worden geëxploiteerd.

Landschappelijke inpassing

Een zodanige vormgeving en inpassing dat deze optimaal is afgestemd op bestaande dan wel nog te ontwikkelen ruimte, natuurlijke en cultuurhistorische landschapswaarden en voldoet aan de voorwaarden en uitgangspunten zoals omschreven in de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie 2018.

Leidraad Landschap en Cultuurhistorie 2018

De door de Gedeputeerde Staten van de provincie Noord Holland op 10 april 2018 vastgestelde Leidraad Landschap en Cultuurhistorie 2018.

Niet-permanente bewoning

Bewoning van een verblijf voor recreatieve bewoning.

Permanente bewoning

Bewoning als hoofdverblijf.

OF

Het gebruik van een gebouw of ander onderkomen als woonruimte op een wijze, die ingevolge de bepalingen van de Wet basisregistratie personen, noopt tot inschrijving van de bewoner(s) in het bevolkingsregister van de gemeente waarin dat gebouw is gelegen, hetzij, indien betrokkene op meer dan een adres woont, het gebruik van het gebouw of ander onderkomen als verblijf waar betrokkene naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten met dien

verstande dat van permanente of tijdelijke bewoning voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer buiten het kampeerseizoen (dat loopt van [invullen] tot [invullen]) in een kalenderjaar ter plaatse door betrokkene meer dan [invullen aantal] maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt, dat elders over een hoofd-woonverblijf kan worden beschikt.

Recreatieve bewoning

De bewoning die plaatsvindt in het kader van de verblijfsrecreatie door recreanten die hun hoofdverblijf elders hebben.

Recreatiewoning

Een woning, die bestemd is voor recreatieve bewoning, niet zijnde permanente bewoning en die gedurende het hele jaar wordt gebruikt voor recreatieve bewoning.

Seizoensgebonden standplaatsen

Een gedeelte van een terrein bestemd voor de plaatsing van een kampeermiddel, inclusief bij het kampeermiddel behorende ondergeschikte onderkomens, zoals bijzettenten, uitsluitend gedurende het kampeerseizoen.

Stacaravan

Een caravan of soortgelijk onderkomen op wielen, dat in een geheel en op eigen as-/wielstelsel kan worden aangevoerd doch, mede gelet op de afmetingen, niet bestemd is om regelmatig en op normale wijze op de verkeerswegen over grote afstanden als aanhangsel van een auto te worden voortbewogen, en bedoeld om uitsluitend voor recreatieve doeleinden gedurende een gedeelte van het jaar te worden bewoond door een huishouden of daarmee gelijk te stellen groep van personen, dat het hoofdverblijf elders heeft.

Uitponden

Onder uitponden wordt verstaan het opdelen van een recreatieterrein in kavels, waarbij de opgedeelde kavels afzonderlijk worden verkocht.

Vast kampeermiddel

Een stacaravan, trekkershut of ander recreatief verblijf, dat naar aard en inrichting bestemd is om duurzaam ter plaatse te blijven en al dan niet direct steun vindt in of op de grond en daardoor als bouwwerk is aan te merken.

Toelichting op gehanteerde definities

Hoewel niet elke keer alle definities behoeven te worden opgenomen – dit is immers afhankelijk of het opnemen van een begrip meerwaarde heeft - is van belang dat bij de interpretatie van een begrip in een planregel van een bestemmingsplan naar vaste rechtspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State doorslaggevende betekenis toekomt aan de bedoeling van de planwetgever, de gemeenteraad. Wordt met andere woorden in de begripsbepalingen in een bestemmingsplan een begrip op een bepaalde wijze gedefinieerd dat zal bij de uitleg van het begrip die omschrijving doorslaggevend zijn. En niet hetgeen – bijvoorbeeld – in een andere uitspraak is bepaald of in het normale spraakgebruik wordt gehanteerd.

In het bijzonder is uiteraard van belang permanente bewoning op deze wijze te definiëren. De aansluiting bij de Wet basisadministratie personen is een verstandige keuze.

Ook de eis van bedrijfsmatige exploitatie mag op deze wijze worden gesteld en is ook nuttig om op te nemen in de begripsbepalingen.

Bijzondere aandacht verdienen de bouwwerken. Onder het begrip ‘chalet’ wordt niet begrepen een stacaravan. Hetzelfde geldt voor het kampeermiddel, ook daaronder wordt niet begrepen een stacaravan. Dat dwingt tot het (ook) opnemen van een definitie voor een stacaravan.

Te hanteren gebruiksregels

In de nieuw op te stellen bestemmingsplannen doen gemeenten er goed aan om in ieder geval de volgende gebruiksvoorschriften op te nemen.

Specifieke gebruiksregels

Tot een gebruik in strijd met de bestemming [invullen aanduiding bestemming] wordt begrepen het gebruik dat afwijkt van de bestemmingsomschrijving, waaronder in ieder geval wordt begrepen:

- *Het gebruiken of laten gebruiken van kampeermiddelen buiten het kampeerseizoen;*
- *Het gebruiken of laten gebruiken van gronden en bouwwerken ten behoeve van permanente bewoning anders dan van bedrijfswoningen;*
- *Het gebruiken of laten gebruiken van de gronden aangeduid als “maximum aantal kampeermiddelen” voor meer dan het aantal vaste kampeermiddelen;*
- *Het gebruiken of laten gebruiken van gronden aangeduid als “kampeerterrein uitgesloten” voor recreatiewoningen, kampeermiddelen en vaste kampeermiddelen;*
- *Het gebruiken of laten gebruiken van de gronden bestemd als [invullen aanduiding bestemming] anders dan door middel van een bedrijfsmatige exploitatie;*
- *Het uitponden of laten uitponden van de gronden die zijn bestemd als [invullen aanduiding bestemming].*

Toelichting op gebruiksregels

Een bestemmingsplan regelt in essentie twee zaken. Regels voor het bouwen en regels voor gebruik. In zijn algemeenheid is op strijdig gebruik te handhaven doordat het een overtreding van artikel 2.1, lid 1, onder c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht betekent. Het in de planregels

benadrukken dat bepaald gebruik in ieder geval strijdig gebruik oplevert, maakt het eenvoudiger bestuursrechtelijk te handhaven. Kortom, deze specifieke gebruiksregels opnemen in de planregels zullen veelal niet noodzakelijk zijn om te handhaven, het maakt het echter wel eenvoudiger.

X. Model tekstblokken anterieure overeenkomst

Inleiding

Wij zullen hieronder een aantal tekstsuggesties doen voor een verbod op permanente bewoning, het opleggen van een verplichte bedrijfsmatige exploitatie en een verbod op uitponding, welke tekstblokken gemeenten kunnen opnemen in de anterieure overeenkomst die zij sluiten met de ontwikkelaar.

Duidelijke considerans

Het is van belang om in de anterieure overeenkomst een duidelijke considerans (“in aanmerking nemende dat”) op te nemen waarin wordt uitgeschreven wat de ontwikkelaar van de gemeente vraagt en onder welke voorwaarden de gemeente bereid is om planologische medewerking te verlenen. In de considerans kan worden uitgeschreven dat de gemeente – vanuit een goede ruimtelijke ordening – wil voorkomen dat de nieuwe recreatieobjecten permanent worden bewoond. Dit is voor de gemeente aanleiding om een bedrijfsmatige exploitatie van het complex van recreatiewoningen verplicht te stellen. Om de bedrijfsmatige exploitatie op de lange termijn te waarborgen, heeft de gemeente er belang bij dat de objecten in één hand blijven en dat versnippering van eigendom wordt voorkomen. Om die reden zal de gemeente een verbod op uitponding als voorwaarde stellen voor planologische medewerking.

<u>In aanmerking nemende dat</u>

- *Verzoeker op […] bij de gemeente een verzoek heeft ingediend voor het oprichten van een complex van recreatiewoningen op het terrein, kadastraal bekend gemeente […], sectie […], nummer […], welk terrein plaatselijk bekend is onder het adres […];*
- *Het plan van verzoeker is strijd is met de op grond van het bestemmingsplan […] geldende bestemming […]. Het is niet toegestaan deze gronden te gebruiken als complex van recreatiewoningen;*
- *De gemeente pas kan besluiten tot herzien c.q. wijziging c.q. aanpassing van het bestemmingsplan als daarbij sprake is van een goede ruimtelijke ordening;*
- *De gemeente op grond van artikel 6.12 Wro, met het oog op kostenverhaal, verplicht is een exploitatieplan vast te stellen bij planologische maatregelen ten behoeve van bouwplannen zoals vastgelegd in artikel 6.2.1 van het Bro;*
- *De gemeente, op grond van artikel 6.12 lid 2 Wro, echter kan besluiten geen exploitatieplan vast te stellen indien het verhaal van kosten van de grondexploitatie over de in het plan of besluit begrepen gronden anderszins verzekerd is;*
- *Met deze overeenkomst, naast het anderszins verzekeren van het verhaal van kosten van grondexploitatie, een goede ruimtelijke inpassing wordt beoogd;*
- *In de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland juni 2019 en de Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord is vastgelegd dat een bestemmingsplan niet mag voorzien*

in permanente bewoning van recreatiewoningen en stacaravans, welk verbod de gemeente in onderhavige overeenkomst wenst te benadrukken en te waarborgen;

- *In de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland juni 2019 en de Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord is vastgelegd dat een bestemmingsplan dat een nieuw complex van recreatiewoningen mogelijk maakt, regels stelt ter waarborging van een bedrijfsmatige exploitatie en het voorkomen van permanente bewoning van de recreatiewoningen, hetgeen de gemeente in onderhavige overeenkomst wenst te benadrukken en te waarborgen;*
- *Het voorkomen van permanente bewoning en het daadwerkelijk beheren/exploiteren van de recreatiewoningen voor recreatief nachtverblijf, alleen goed kan worden afgedwongen indien het te realiseren complex van recreatiewoningen als één geheel bedrijfsmatig wordt geëxploiteerd, reden waarom de gemeente als voorwaarde bij haar medewerking bij herziening c.q. wijziging c.q. aanpassing van het bestemmingsplan zal stellen dat het binnen het exploitatiegebied te realiseren complex van recreatiewoningen niet mag worden uitgepond;*
- *[…]*

Artikel voor verplichte bedrijfsmatige exploitatie

Hieronder volgt een standaard artikel dat in een anterieure overeenkomst kan worden opgenomen om bedrijfsmatige exploitatie van het complex van recreatiewoningen te waarborgen.

Bedrijfsmatige exploitatie

Verzoeker verbindt zich om het binnen het exploitatiegebied te realiseren complex van recreatiewoningen als één geheel door verzoeker en/of diens rechtsopvolgers bedrijfsmatig te beheren en te exploiteren, waarbij onder bedrijfsmatige exploitatie wordt verstaan het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie dat in de recreatieverblijven daadwerkelijk recreatief verblijf plaatsvindt. Verhuur van het complex van recreatiewoningen dient plaats te vinden via een centrale verhuurorganisatie, welke verhuurorganisatie aantoonbare ervaring moet hebben op het gebied van recreatieve verhuur.

Artikel voor verbod op permanente bewoning

Hieronder volgt een standaard artikel dat in een anterieure overeenkomst kan worden opgenomen om het verbod op permanente bewoning te waarborgen.

Verbod permanente bewoning

De binnen het exploitatiegebied te realiseren recreatiewoningen mogen uitsluitend recreatief worden gebruikt. Permanente bewoning van een recreatiewoning is uitdrukkelijk verboden. Onder permanente bewoning wordt verstaan het gebruik van een recreatiewoning als woonruimte op een wijze, die ingevolge de bepalingen van de Wet basisregistratie personen, noopt tot inschrijving van de bewoner(s) in het bevolkingsregister van de gemeente waarin de recreatiewoning is gelegen, hetzij, indien betrokkene op meer dan een adres woont, het gebruik van de recreatiewoning als verblijf waar betrokkene naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten met

dien verstande dat van permanente of tijdelijke bewoning voorts wordt geacht sprake te zijn wanneer buiten het kampeerseizoen (dat loopt van [invullen] tot [invullen]) in een kalenderjaar ter plaatse door betrokkene meer dan [invullen aantal] maal nachtverblijf wordt gehouden en door betrokkene niet aannemelijk is of kan worden gemaakt, dat elders over een hoofd-woonverblijf kan worden beschikt.

Artikel voor verbod op uitponding

Hieronder volgt een standaard artikel dat in een anterieure overeenkomst kan worden opgenomen om het verbod op uitponding te waarborgen.

Verbod uitponding

Het binnen het exploitatiegebied te realiseren complex van recreatiewoningen mag niet worden uitgepond, waarbij onder uitponding wordt verstaan het opdelen van een recreatieterrein in kavels, waarbij de opgedeelde kavels met daarop gerealiseerde recreatiewoningen afzonderlijk worden verkocht. Het verbod op uitponding is niet opgenomen met het doel eigendom te reguleren, maar dient het ruimtelijk relevante belang van duurzame bedrijfsmatige exploitatie van het complex van recreatiewoningen om zo te voorkomen dat recreatiewoningen particulier worden verkocht en vervolgens permanent worden bewoond.

Kettingbeding voor doorleggen bepalingen op rechtsopvolgers

Nu de in de anterieure overeenkomst vastgelegde afspraken in beginsel alleen gelding hebben tussen de contractspartijen, is noodzakelijk om een kettingbeding op te nemen waarbij de verzoeker wordt verplicht om de bedingen bij wederverkoop op te leggen aan de rechtsopvolger.

Boete en kettingbeding

Bij overtreding van de hiervoor in de artikelen [invullen] vastgelegde bedingen en voorwaarden, verbeurt verzoeker aan de gemeente, zonder rechtelijke tussenkomst, een direct opeisbare – niet voor matiging en/of compensatie vatbare – boete van [invullen].

Verzoeker is verplicht middels een kwalitatieve verplichting en/of kettingbeding, bij elke gehele of gedeeltelijke vervreemding van de binnen het exploitatiegebied genoemde gronden of vestiging van beperkte rechten daarop, aan elke rechtsopvolger in eigendom of rechthebbende op een beperkt recht, de hiervoor in de artikelen [invullen] vastgelegde bedingen en voorwaarden op te leggen, onder verbeurte van een door de nalatige vervreemder van een direct opeisbare boete ten behoeve van de gemeente van [invullen]. De boete is verschuldigd door het enkele feit van niet-nakoming of overtreding van het bepaalde in dit artikel zonder dat enige ingebrekestelling of rechterlijke tussenkomst zal zijn vereist. De boete moet worden betaald binnen [invullen] dagen na een daartoe strekkende schriftelijke aanmaning van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente [invullen].

Gemeente en ontwikkelaar willen uitponding toch toestaan

In de gevallen waarbij de gemeente en de ontwikkelaar uitponding toch willen toestaan, bijvoorbeeld omdat (gedeeltelijke) uitponding nodig is om het plan te kunnen financieren, kan de gemeente in de anterieure overeenkomst vastleggen dat de ontwikkelaar de volgende bepalingen opneemt in een notariële akte Algemene Bepalingen dan wel de leveringsakten waarbij de afzonderlijke kavel door de ontwikkelaar aan de recreant word geleverd.

In akte Algemene Bepalingen en/of leveringsakte op te nemen bedingen

De verzoeker is bij het opdelen van een recreatieterrein in kavels, waarbij de opgedeelde kavels met daarop gerealiseerde recreatiewoningen afzonderlijk worden verkocht, verplicht om hetzij in een akte Algemene Bepalingen die van toepassing wordt verklaard in de afzonderlijke leveringsakten waarbij de kavels door verzoeker worden geleverd aan de koper, hetzij rechtstreeks in de leveringsakten waarbij de kavels door verzoeker worden geleverd aan de koper, de navolgende bepalingen op te nemen.

De koper is verplicht de grond te bestemmen en bestemd te houden voor het daarop (doen) plaatsen en/of houden van een recreatiewoning bestemd voor recreatief gebruik.

Koper is er nadrukkelijk mee bekend dat permanente bewoning niet is toegestaan.

Koper mag niet zodanig handelen dat zijn handelen ingevolge het bepaalde in de Wet basisregistratie personen noopt tot inschrijving op een van de adressen van het park in het persoonsregister van de gemeente.

Koper is verplicht het door hem gekochte voor een periode van minimaal [invullen] dagen per jaar beschikbaar te stellen voor recreatieve verhuur door de door verkoper daartoe aangewezen verhuurbemiddelingsorganisatie. De verhuurverplichting is opgenomen om de bedrijfsmatige exploitatie van het gekochte te waarborgen alsmede permanente bewoning van het gekochte tegen te gaan.

Het is koper niet toegestaan, indien hij het door hem gekochte wenst te verhuren, de verhuur anders te laten plaatsvinden dan door bemiddeling van de door de verkoper daartoe aangewezen verhuurbemiddelingsorganisatie. Het is koper niet toegestaan het door hem gekochte langer dan (in totaal) [aantal] weken (al dan niet door afgebroken perioden) kostenloos of tegen enige vergoeding in gebruik af te geven aan familieleden en/of anderen.

De koper is verplicht om bij te dragen in de kosten van parkbeheer, verlichting van wegen en paden, onderhoud en vernieuwing van de bij het park behorende faciliteiten en andere noodzakelijke werkzaamheden, waaronder mede doch niet uitsluitend wordt begrepen onderhoud,

herstel en vernieuwing van wegen, paden, bruggen, parkeerplaatsen, afrastering, zwembad […] alsmede al die noodzakelijke werkzaamheden die van overheidswege, instanties of nutsbedrijven worden voorgeschreven. De onderhoudskosten worden door verkoper begroot aan de hand van een meerjaren onderhoudsplan, welk meerjaren onderhoudsplan een periode van tenminste 10 jaar moet beslaan en iedere 5 jaar moet worden geactualiseerd en herzien, waarbij de kosten gelijkmatig over de jaren worden verdeeld. De koper is verplicht om het jaarlijkse bedrag dat uit het meerjarenonderhoudsplan volgt te storten op een door verkoper aan te wijzen bankrekening, van waaruit de betreffende kosten door de verkoper zullen worden voldaan.

De eigenaar van een kavel op [invullen park] is verplicht bij vervreemding (iedere overeenkomst tot vervreemding daaronder mede begrepen) van het geheel of een gedeelte van zijn kavel (vestiging van een beperkt genots- en zekerheidsrecht daaronder te dezer zake uitdrukkelijk mede-begrepen) alle krachtens de onderhavige overeenkomst op hem rustende verplichtingen aan de nieuwe eigenaar, casu quo beperkt genotsgerechtigde, op te leggen, die aan te nemen en in verband daarmede in de betreffend akte van levering uitdrukkelijk te verwijzen naar de inhoud van de onderhavige overeenkomst. Het vorenstaande op verbeurte van een direct opvorderbare – niet voor matiging en/of compensatie vatbare – boete van [invullen] ten behoeve van de verkoper. Gemelde boete zal schuldig zijn door het enkele feit der niet-nakoming, zonder dat enige inverzuimstelling of andere formaliteit vereist zal zijn.

XI. Bijlagen

Bijlage A: Uitwerking publiekrechtelijke regelgeving

Inleiding

In deze bijlage wordt de publiekrechtelijke regelgeving nader uitgewerkt. De nationale beleidsnota's en regionale structuurvisies worden – voor zover zij betrekking hebben op de (her)ontwikkeling van recreatieparken – kort besproken. De in de nationale beleidsnota's en provinciale structuurvisies vastgelegde beleidskeuzes, dienen uiteindelijk te worden uitgewerkt en verankerd in onder meer de bestemmingsplannen.

NHN heeft ZYPP advocaten gevraagd om standaard tekstblokken aan te leveren die kunnen worden opgenomen in nieuwe bestemmingsplannen die moeten worden vastgesteld bij uitgifte en (her)ontwikkeling van recreatieparken. Doel en intentie van NHN is om te voorkomen dat nieuw te ontwikkelen recreatieparken op termijn afglijden van de recreatieve bestemming naar permanente bewoning en andere vormen van oneigenlijk gebruik. Om dat doel te bereiken wil NHN de volgende voorwaarden stellen bij planologische medewerking aan nieuwe te ontwikkelen recreatieparken:

- Permanente bewoning van recreatiewoningen moet worden verboden en tegengegaan;
- Nieuwe recreatieparken worden verplicht om een bedrijfsmatige exploitatie te voeren en te waarborgen;
- Versnippering van eigendom (uitponding) moet daar waar mogelijk worden tegengegaan.

De door NHN geformuleerde doelen vloeien deels voort uit de beleidskeuzes die in de nationale beleidsnota's en regionale structuurvisies zijn vastgelegd. ZYPP advocaten acht het om die reden van belang om de relevante documenten kort te bespreken.

Nota Ruimte

De Rijksoverheid heeft op 27 april 2004 de Nota Ruimte gepubliceerd. De Nota Ruimte is een strategische nota op hoofdlijnen. In de Nota Ruimte worden geen concrete beleidsbeslissingen genomen. De uitgangspunten die in de Nota Ruimte zijn geformuleerd, moesten in streek- en bestemmingsplannen nader worden uitgewerkt. En hoewel de Nota Ruimte – als bekend – inmiddels is vervangen door een Structuurvisie, is de visie ten aanzien van recreatieparken uit de Nota Ruimte materieel nog steeds richtinggevend voor provinciale beleid.

In de Nota Ruimte zijn, ten aanzien van de ontwikkeling van recreatieparken, onder meer de volgende passages opgenomen:

3.4.5.2 *Toeristisch-recreatief gebruik van de groene ruimte*

Het huidige aanbod van toeristisch-recreatieve voorzieningen voldoet, zowel kwalitatief als kwantitatief, onvoldoende aan de recreatiewensen van onze samenleving. De samenstelling van de bevolking en het toenemende belang van vrijetijdsbesteding vragen om nieuwe vormen van openlucht- en verblijfsrecreatie en om aanpassing van het huidige toeristisch-recreatieve aanbod. De recreatiesector moet de ruimte krijgen

om te kunnen anticiperen op de veranderende behoefte van de samenleving en om zich tot een economische drager van (delen) van het platteland te ontwikkelen. Daarmee is ook de vitaliteit van de meer landelijke gebieden van Nederland gebaat.

Provincies dienen in hun streekplannen voldoende ruimte te scheppen om de veranderende behoefte aan toeristisch-recreatieve voorzieningen in de samenleving te faciliteren. Concreet betekent dit dat rekening moet worden gehouden met nieuwe vormen van recreatie en toerisme en met uitbreiding en aanpassing van bestaande toeristische en verblijfsrecreatieve voorzieningen. Het gaat daarbij ook om vergroting van de mogelijkheden voor recreatie als nevenactiviteit op agrarische bedrijven.

Het rijk zal zowel de aanpassing als omvorming van recreatiebedrijven in kwetsbare gebieden procesmatig faciliteren. Eén van de mogelijkheden hiervoor is beschreven in paragraaf 3.3.5 («EHS-saldobenadering»).

3.4.5.3 *Ruimtelijk kader voor recreatiewoningen*

Vanwege het karakter van het huidige gebruik van recreatiewoningen wordt het ruimtelijk beleidskader voor nieuwe recreatiewoningen gelijk getrokken met reguliere woningen.

De ruimtelijke mogelijkheden voor nieuwbouw van recreatiewoningen zijn gelijk aan de mogelijkheden voor nieuwbouw van woningen in het buitengebied: een aanvraag tot de bouw van een recreatiewoning kan alleen door een gemeente worden toegestaan, indien op die plaats ook een reguliere woning kan worden toegelaten. Als uitzondering op deze hoofdregel geldt dat voor complexen van recreatiewoningen waar het recreatieve gebruik van deze recreatiewoningen door middel van een bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd, een positieve planologische beoordeling kan worden gegeven.

Onder bedrijfsmatige exploitatie wordt in dit kader verstaan het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de recreatieverblijven daadwerkelijk recreatief gebruik plaatsvindt. De woningen van dergelijke complexen hoeven niet te voldoen aan de wet- en regelgeving voor reguliere woningbouw. De exploitant en gemeente zijn ervoor verantwoordelijk dat permanente bewoning op het complex wordt tegengegaan.

Provincies en gemeenten hebben de ruimte om in bepaalde gevallen de recreatiefunctie van bestaande recreatiewoningen te wijzigen naar een woonfunctie, mits aan de gebruikelijke voorwaarden voor woningbouw is voldaan. Deze verruiming biedt gemeenten en provincies de mogelijkheid om bestemmingswijzigingen door te voeren voor situaties waar op 31 oktober 2003 (of eerder) onrechtmatig in een recreatiewoning werd gewoond. Deze beleidsruimte is niet van toepassing op recreatie-woningen die zich bevinden in de VHR-, NB-wet- en EHS-gebieden. Het is bovendien niet de bedoeling dat complexen waar thans niet of nauwe-lijks permanent wordt gewoond (dus grotendeels recreatief gebruikt) worden omgezet. Bij de afweging om eventueel tot een bestemmings-wijziging over te gaan, spelen op lokaal en regionaal niveau vele ruimtelijke en regionaal economische factoren een rol, waaronder het belang van de borging van voldoende verblijfsrecreatief aanbod en de borging en ontwikkeling van de kwaliteit en leefbaarheid van het landelijk gebied. In lokaal en provinciaal beleid kunnen bepaalde gebieden worden aangemerkt als kwetsbare gebieden waar de in deze paragraaf genoemde beleidsruimte niet van toepassing is. Hiertoe kunnen desgewenst nader te bepalen kwetsbare delen van nationale landschappen horen. Gemeenten en provincies kunnen hierin hun eigen afweging maken.

Uit de Nota Ruimte blijkt duidelijk dat een nieuwe recreatiewoning alleen kan worden gebouwd indien op die plaats ook een reguliere woning kan worden toegelaten. Hierop kan een positieve planologische uitzondering worden gemaakt bij complexen van recreatiewoningen, waar het recreatieve gebruik door middel van een bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd.

De Nota Ruimte is per maart 2012 vervangen door de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte. In de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte wordt echter geen specifieke aandacht besteed aan recreatieparken en het voorkomen van permanente bewoning.

Structuurvisie Noord-Holland 2040

De provincie Noord-Holland heeft op 17 mei 2010 de Structuurvisie Noord-Holland 2040vastgesteld. In de Structuurvisie is opgenomen dat de provincie Noord-Holland bij ontwikkelingen op het gebied van recreatieve voorzieningen, toetst op nut en noodzaak, het zoveel mogelijk oplossen van samenhangende opgaven (bereikbaarheid, leefbaarheid en milieu) en ruimtelijke kwaliteit.

De normstellende kaders zijn door de provincie Noord-Holland vastgelegd in de Provinciale Verordening (2010). Zo is in artikel 14 van de Provinciale Verordening (2010) vastgelegd dat pas medewerking wordt verleend aan nieuwe verstedelijking of uitbreiding van bestaande verstedelijking – waaronder ook de ontwikkeling van nieuwe recreatieparken – indien nut en noodzaak zijn aangetoond. Pas na het aantonen van nut en noodzaak en het verkennen van binnenstedelijke verdichtings- en transformatiemogelijkheden, worden ontwikkelingen buiten bestaand bebouwd gebied (waar de meeste initiatieven van ontwikkelaars van recreatieparken op zien) door een ontheffing toegestaan.

De “Adviescommissie voor Ruimtelijke Ontwikkelingen” (ARO) adviseert Gedeputeerde Staten over ruimtelijke ontwikkelingen buiten het bestaand bebouwd gebied. De ARO heeft als doel te adviseren over de kwaliteit van beoogde uitbreiding en kwaliteit van de landschappelijke inpassing.

Handreiking Verblijfsrecreatie Noord-Holland

De provincie Noord Holland heeft in september 2014 de ‘Handreiking verblijfsrecreatie Noord-Holland’ uitgebracht. Deze handreiking geeft een toelichting op de bestaande kaders die bepaald zijn in de Provinciale Verordening (2010) ten aanzien van de onderbouwing van nut en noodzaak van een voorgenomen plan. In de handreiking worden drie uitgangspunten gehanteerd:

- Van gemeenten wordt verwacht dat zij aannemelijk maken dat er vraag is naar het plan;
- Van gemeenten wordt verwacht dat er bij plannen voor uitbreiding of aanleg van nieuwe locaties eerst gekeken wordt naar mogelijkheden binnen bestaande locaties;
- Van gemeenten wordt verwacht dat de plannen regionaal worden afgestemd.

De provincie verwacht van gemeenten dat zij aannemelijk maken dat er vraag is naar het plan. Gemeenten moeten kunnen aantonen op basis waarvan zij verwachten dat er vraag is naar de te realiseren verblijfsrecreatie voorzieningen. Ook moet worden onderbouwd waarom het huidige aanbod in de regio niet volstaat om deze vraag op te vangen en wat het effect is van de nieuwe ontwikkeling op het huidige aanbod in de regio.

Gemeenten moeten in de onderbouwing aangeven op welke manier de locatiekeuze tot stand is gekomen. Er moet worden onderbouwd waarom het plan niet te realiseren is op een reeds bestaande locatie voor verblijfsrecreatie in de regio. Mogelijk zijn er verouderde of leegstaande

(permanent bewoonde) parken die als geschikte locatie zouden kunnen dienen. Als dit niet het geval is, dient uit de onderbouwing te blijken op welke manier de gemeente omgaat met het verouderde aanbod, om mogelijke leegstand te voorkomen.

Omgevingsvisie NH2050

Vooruitlopend op de nieuwe Omgevingswet, heeft de provincie Noord-Holland bij besluit d.d. 19 november 2018 de Omgevingsvisie NH2050 vastgesteld. De Omgevingsvisie NH2050 vervangt de Structuurvisie Noord-Holland 2040.

De belangrijkste onderwerpen uit de Omgevingsvisie dienen te worden verankerd in de Omgevingsverordening Noord-Holland, waar op dit moment aan wordt gewerkt. De Omgevingsverordening Noord-Holland vervangt uiteindelijk de reeds bestaande verordeningen die betrekking hebben op de leefomgeving.

Aangezien de Omgevingsverordening Noord-Holland nog in voorbereiding is, zijn de geldende normstellende kaders op dit moment te vinden in de Provinciale Verordening Provincie Noord Holland juni 2019.

Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland juni 2019

Op dit moment zijn de normstellende kaders verankerd in de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland juni 2019, waar de laatste wijziging in werking is getreden op 7 juni 2019.

In de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland juni 2019 zijn, voor zover voor deze opdracht relevant, onder meer de volgende passages opgenomen:

Artikel 2 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

1 complex van recreatiewoningen: een terrein of een plaats van enige omvang, al dan niet geheel of gedeeltelijk met gemeenschappelijke voorzieningen ingericht, en blijkens die inrichting bestemd om meerdere recreatiewoningen te plaatsen of geplaatst te houden en bedrijfsmatig te exploiteren;

Artikel 5a Nieuwe stedelijke ontwikkeling (klik hier voor toelichting)

1 Een bestemmingsplan kan uitsluitend voorzien in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als deze ontwikkeling in overeenstemming is met de binnen de regio gemaakte schriftelijke afspraken.

2 Gedeputeerde staten stellen nadere regels aan de afspraken bedoeld in het eerste lid.

Artikel 5c Kleinschalige ontwikkeling (klik hier voor toelichting)

1. Een bestemmingsplan maakt een kleinschalige ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied uitsluitend mogelijk binnen een bestaand bouwblok dat al voorziet in een stedelijke functie. Het aantal burgerwoningen mag hierbij niet toenemen.
2. In afwijking van het eerste lid is bebouwing buiten het bestaande bouwblok mogelijk, mits het bebouwd oppervlak niet wordt vergroot.
3. In afwijking van het eerste lid kan een bestemmingsplan voorzien in een kleinschalige ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied indien dit op grond van een ander artikel in deze verordening is toegestaan.
4. In afwijking van het eerste lid kan een bestemmingsplan voorzien in een kleinschalige ontwikkeling buiten bestaand stedelijk gebied ter plaatse van een bestemmingsvlak, dat reeds voorziet in een stedelijke functie, naar een woonfunctie voor maximaal twee burgerwoningen, indien wordt voldaan aan de volgende voorwaarden:
   a de omzetting naar een woonfunctie beperkt de bedrijfsvoering en de ontwikkelingsmogelijkheden van omringende agrarische bedrijven niet;
   b aan maximaal 2500 m² van het oorspronkelijke bestemmingsvlak dat voorzag in de stedelijke functie wordt de woonbestemming toegekend;
   c de bestaande bedrijfsbebouwing op de overige gronden wordt gesloopt en aan deze gronden wordt een bestemming toegekend zonder bouwmogelijkheden, en;
   d een tweede burgerwoning is alleen mogelijk als meer dan 1.500 m² grondoppervlakte aan bestaande bedrijfsbebouwing op het bestemmingsvlak wordt gesloopt.
5 Artikel 15 is van overeenkomstige toepassing.

Artikel 15 Ruimtelijke kwaliteitseis ingeval van een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in het landelijk gebied (klik hier voor toelichting)

1 Gedeputeerde Staten stellen de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie vast, die de provinciale

Artikel 18 Recreatiewoningen

1 Een bestemmingsplan voorziet niet in de mogelijkheid van permanente bewoning van recreatiewoningen en stacaravans.

2 Een bestemmingsplan dat betrekking heeft op een bestaand bedrijfsmatig geëxploiteerd complex van recreatiewoningen stelt regels ter waarborging van een bedrijfsmatige exploitatie van het complex.

3 Een bestemmingsplan dat –na toepassing van artikel 5a of artikel 5c– de oprichting van een nieuw complex van recreatiewoningen mogelijk maakt, stelt regels ter waarborging van een bedrijfsmatige exploitatie van het complex en het voorkomen van permanente bewoning van de recreatiewoningen.

4 Bestemmingsplannen, waarin bestaande recreatieparken, liggend in of tegen beschermde natuurgebieden, met een zomer- en winterregeling, moeten deze regeling respecteren en handhaven teneinde de natuur in het winterseizoen de mogelijkheid te geven te herstellen.

5 Artikel 15 is van overeenkomstige toepassing.

aan het bepaalde in het tweede lid.

4 Gedeputeerde Staten kunnen de Adviescommissie Ruimtelijke Ontwikkeling (ARO) om advies vragen over ontwikkelingen die een grote impact kunnen hebben op de landschappelijke en cultuurhistorische waarden of indien wordt afgeweken van de ontwikkelprincipes als bedoeld in het tweede lid onder a.

Uit de hierboven weergegeven bepalingen volgt dat de door de gemeenten op te stellen bestemmingsplannen niet mogen voorzien in de mogelijkheid van permanente bewoning. De bestemmingsplannen moeten aldus een verbod op permanente bewoning bevatten, waarbij de gemeente zo nodig handhavend kan optreden.

Uit de hierboven weergegeven bepalingen volgt tevens dat bestemmingsplannen die betrekking hebben op bestaande recreatiebedrijven regels moeten stellen ter waarborging van de bedrijfsmatige exploitatie.

Ingeval van nieuwe ontwikkelingen dient het bestemmingsplan regels te bevatten ter waarborging van de bedrijfsmatige exploitatie en het voorkomen van permanente bewoning.

Uit de ‘Handreiking verblijfsrecreatie Noord-Holland’ blijkt dat nagenoeg alle recreatiebedrijven buiten bestaand bebouwd gebied liggen. Een nieuwe ontwikkeling is dan slechts mogelijk indien aan artikel 15 van de Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland wordt voldaan, waarbij de voorgenomen ontwikkeling wordt getoetst aan de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie.

Leidraad Landschap en Cultuurhistorie

De provincie Noord-Holland heeft op 10 april 2018 de Leidraad Landschap en Cultuurhistorie vastgesteld. De leidraad is niet bedoeld als document met normstellende voorschriften. Behoud en bescherming van landschappen en cultuurhistorische objecten is op andere manieren geregeld, zoals in de hiervoor besproken Provinciale Ruimtelijke Verordening Provincie Noord-Holland 2019.

Met de Leidraad beoogt de provincie richting te geven aan ruimtelijke kwaliteit in landelijk gebied, om zo te komen tot goede ontwerpen bij nieuwe ontwikkelingen. In de Leidraad komt de terminologie "*rekening houden met*" en "*betrekken bij*" voor. Bij "rekening houden met" geldt een verzwaarde belangenafweging, er kan alleen van worden afgeweken indien daar goede redenen voor zijn die voldoende worden gemotiveerd. Bij "betrekken bij" moet aandacht worden besteed aan het betrokken belang, maar dat belang heeft geen verzwaarde positie bij de belangenafweging.

Regionale Visie

De Regionale Visie is opgesteld in opdracht van de regiogemeenten, ter uitvoering van de Provinciale Ruimtelijke Verordening (2010).

In de Regionale Visie worden handvatten gegeven voor een kwalitatieve onderbouwing in het kader van de ladder voor duurzame verstedelijking (onderzoek nut en noodzaak / regionale behoefte).

De Regionale Visie bevat een ontwikkelkader verblijfsrecreatie, waarin is vastgelegd hoe de gemeente een initiatief en wens voor bestemmingsplanwijziging toetst. Het ontwikkelkader gaat uit van 4 principes, te weten:

- Ruimte voor onderscheidend aanbod (stimuleren innovatie, economische haalbaarheid);
- Recreatief ondernemerschap (centrale bedrijfsmatige exploitatie, toeristische recreatieve verhuurmarkt);
- Versterken van de omgeving (lage bebouwingsdichtheid);
- Bestaande aanbod waar mogelijk hergebruiken.

De initiatiefnemer dient te onderbouwen waarom wel/niet gekozen is om het initiatief te plannen in een pand/op een terrein met een recreatieve bestemming. Deze overweging is van belang omdat de ladder voor duurzame verstedelijking en de Regionale Visie hier om vragen. Bij voorgenomen uitponding moet worden aangetoond dat er regionale marktruimte is in de koopmarkt. Bij voorgenomen toeristische verhuur moet worden aangetoond dat er voldoende marktruimte bestaat voor het huursegment waar de initiatiefnemer op inzet. De initiatiefnemer moet middels een bedrijfsplan, haalbaarheidsonderzoek of businessplan aantonen dat het plan financieel haalbaar is. De initiatiefnemer dient de mate van ervaring van de exploitant aan te tonen (kwaliteit ondernemer).

Bij voorgenomen uitponding (financieringsmodel) moet er een anterieure overeenkomst worden opgesteld tussen de ontwikkelaar en de gemeente waarin is vastgelegd dat:

- De kaveleigenaren zich gaan verenigen in een zodanige vorm dat kwaliteitsborging en recreatief ondernemerschap afdwingbaar zijn;

- De kaveleigenaren verplicht zijn hun object voor meer dan 70% van de tijd toeristisch recreatief te verhuren via een centrale verhuurorganisatie die een resultaatsverplichting aangaat. Er moet een verbod op permanente en deeltijd wonen worden opgelegd;
- De kaveleigenaren verplicht zijn een beheer- en onderhoudsfonds op te richten voor toekomstig groot onderhoud;
- De ontwikkelaar boetes verbeurd indien deze bepalingen niet aan de kaveleigenaren worden doorgelegd middels een kettingbeding met boeteclausule;
- De door de ontwikkelaar te hanteren koop- en aannemingsovereenkomst (met daarin opgenomen de hiervoor weergegeven regels) maken onderdeel uit van de anterieure overeenkomst.

ZYPP advocaten zal bij het opstellen van de standaard tekstblokken voor de ontwikkeling van nieuwe recreatieparken aansluiten bij het hiervoor weergegeven juridische kader. De standaard tekstblokken zullen dan ook aansluiten bij de beleidskeuzes die op nationaal en provinciaal niveau zijn vastgelegd en uitgewerkt.

Bijlage B: Schematisch overzicht

Inleiding

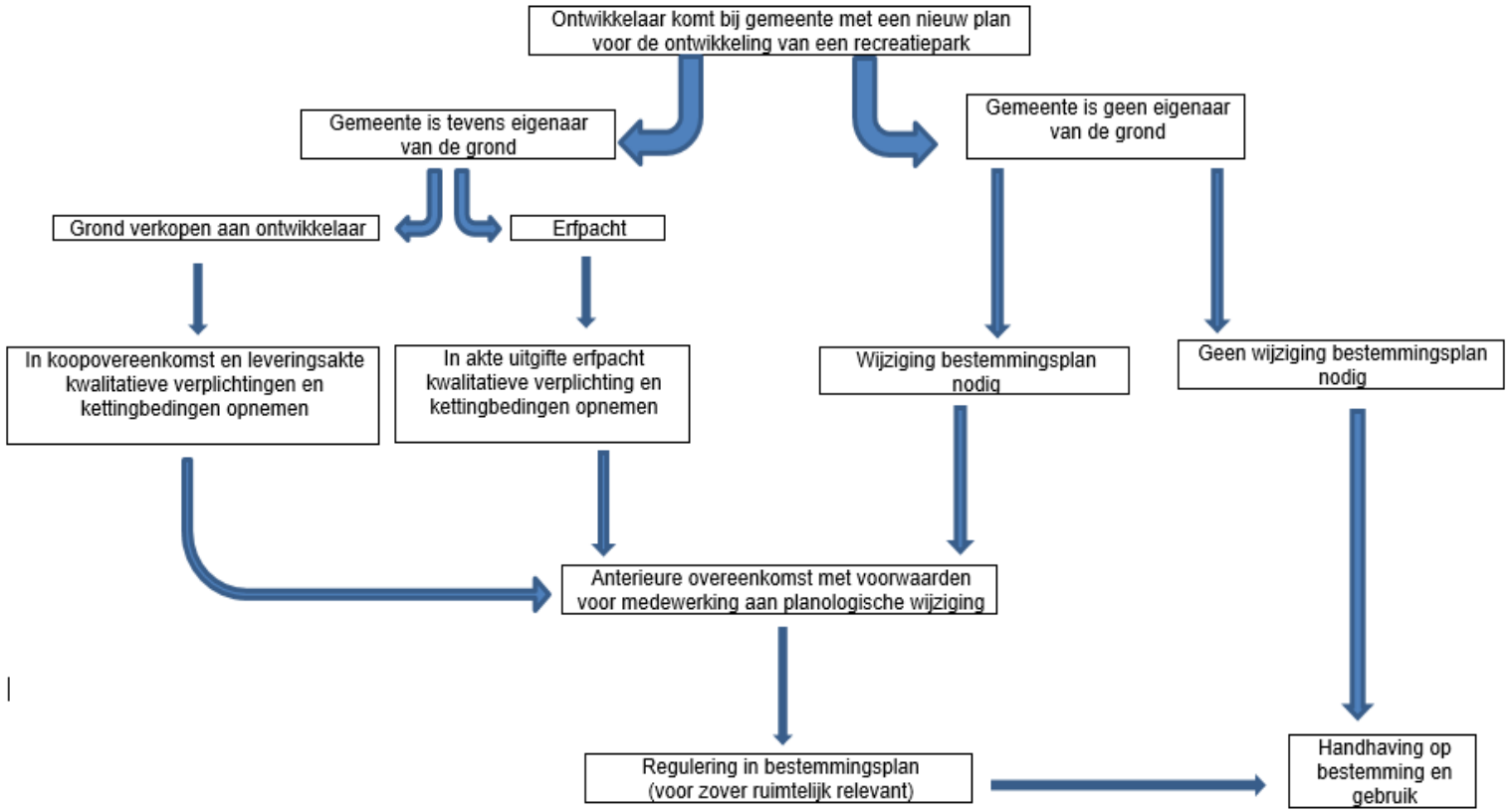
De mogelijkheden die een gemeente heeft om invloed te kunnen uitoefenen op de inrichting en exploitatie van een nieuw te ontwikkelen recreatiepark, is afhankelijk van de eigendomsverhoudingen bij aanvang van de ontwikkeling.

Wanneer de gemeente tevens eigenaar is van de te ontwikkelen grond, kan zij in de koopovereenkomst en leveringsakte dan wel de akte uitgifte erfpacht kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen opnemen. Daarin kan bijvoorbeeld een verbod op permanente bewoning worden opgenomen of een verhuurverplichting via een aangewezen verhuurorganisatie ter waarborging van de bedrijfsmatige exploitatie.

Is de gemeente geen eigenaar van de te ontwikkelen grond en wordt haar slechts gevraagd om mee te werken aan wijziging van het bestemmingsplan, dan kan zij “slechts” invloed uitoefenen via de exploitatieovereenkomst en het nieuw vast te stellen bestemmingsplan.

Is de gemeente geen eigenaar van de te ontwikkelen grond en past de voorgenomen (her)ontwikkeling van het recreatiepark reeds binnen het vigerende bestemmingsplan, dan kan de gemeente geen invloed uitoefenen en resteert enkel het instrument van handhaving.

Wij hebben hetgeen hiervoor is besproken samengevat in een schematisch overzicht, welk overzicht is weergegeven op de volgende pagina.


Ontwikkelaar komt bij gemeente met een nieuw plan voor de ontwikkeling van een recreatiepark
Gemeente is tevens eigenaar van de grond
Gemeente is geen eigenaar van de grond
Grond verkopen aan ontwikkelaar
Erfpacht
In koopovereenkomst en leveringsakte kwalitatieve verplichtingen en kettingbedingen opnemen
In akte uitgifte erfpacht kwalitatieve verplichting en kettingbedingen opnemen
Wijziging bestemmingsplan nodig
Geen wijziging bestemmingsplan nodig
Anterieure overeenkomst met voorwaarden voor medewerking aan planologische wijziging
Regulering in bestemmingsplan (voor zover ruimtelijk relevant)
Handhaving op bestemming en gebruik