**Gedeputeerde Staten**

Provincie Zeeland

Abdij 6 4331BK Middelburg
Postbus 6001 4330 LA Middelburg
+31 118631011
IBAN NL08 BNGH 0285010557

Provinciale Staten van Zeeland
t.a.v. de voorzitter
Postbus 6001
4330 LA Middelburg

| Onderwerp | Zaaknummer | Behandeld door | Verzonden |
|---|---|---|---|
| Afhandeling Motie Stop de opkoop en omvorming van parken; geen verdere verstening van het recreatielandschap. | 849149 | | |

Middelburg, 3 november 2026

Geachte voorzitter,

Op 4 juni 2026 hebben uw Staten bij de behandeling van het beleidsvoorstel voor een Zeeuwsbreed afwegingskader voor logiesaccommodaties twee moties aangenomen: M3 'Opvolging familiebedrijf als verblijfsrecreatie' en M4 'Stop de opkoop en omvorming van parken; geen verdere verstening van het recreatielandschap'. De eerstgenoemde motie wordt in een afzonderlijk schrijven behandeld.

Middels deze brief richten wij ons specifiek op de beantwoording van motie M4 'Stop de opkoop en omvorming van parken; geen verdere verstening van het recreatielandschap'.

U vroeg ons na te gaan op welke wijze in de Zeeuwse gemeentelijke omgevingsplannen op dit moment geborgd is hoe opkoop, uitponding en omvorming wordt voorkomen dan wel gereguleerd. Ook voorbeelden vanuit andere provincies moesten worden betrokken.

In navolging daarvan lag de vraag voor hoe dit in heel Zeeland door middel van regelgeving kan worden voorkomen, mogelijkerwijs door bij de uitwerking van de omgevingsverordening 2027/2028 instructieregels richting gemeenten op te nemen, met als doel om opkoop, omvorming en uitponding zo snel mogelijk tegen te gaan.

Met deze brief informeren wij u over de gedane inventarisatie enerzijds en over sturingsmogelijkheden vanuit de provinciale verordening anderzijds. Tenslotte komen we met een advies. Daarmee geven wij tevens invulling aan de beantwoording en voorgestelde afhandeling van de betreffende motie.

We hanteren bij de beantwoording de volgende **begrippen**:

- *Opkoop*: verkoop van het park als geheel aan een andere eigenaar/investeerder.
- *Uitponding*: afzonderlijke verkoop van gronden, kavels en/of recreatieobjecten aan verschillende eigenaren.
- *Omvorming*: verandering van het type of de samenstelling van het recreatieve aanbod, bijvoorbeeld kampeerplaatsen naar chalets of recreatiewoningen.

**Inventarisatie gemeenten en provincies**
Hieronder treft u achtereenvolgens informatie over de gemeentelijke inventarisatie, de provinciale inventarisatie (beide inventarisaties te vinden in bijlage 1) en de sturing die wij als provincie al geven middels de provinciale omgevingsverordening.

***Gemeentelijke inventarisatie***
Uit de inventarisatie onder de Zeeuwse gemeenten blijkt dat gemeenten verschillende instrumenten hanteren om de recreatieve functie en samenstelling van verblijfsrecreatieterreinen te borgen. De wijze waarop dit is geregeld verschilt per gemeente en kan ook per afzonderlijk verblijfsrecreatieterrein verschillen.

De verkoop van een verblijfsrecreatieterrein als geheel, wordt nergens via het omgevingsplan tegengegaan. De bestaande planologische regels blijven bij verkoop echter wel (meestal) via een kettingbeding van toepassing op een nieuwe eigenaar en bepalen daarmee ook wat na een eventuele verkoop met het terrein kan gebeuren. Gemeenten sturen daarbij onder meer, maar niet altijd of tegelijk, op:

- het toegestane type verblijfsrecreatie en het aantal recreatie-eenheden of standplaatsen. Hiermee kan ongewenste omvorming worden beperkt;
- centrale bedrijfsmatige exploitatie, waarmee wordt geborgd dat recreatieve eenheden beschikbaar blijven voor de verblijfsrecreatieve markt (in overeenstemming met Art. 18.29 van de provinciale verordening);
- de verhouding tussen toeristisch en permanent recreatief aanbod;
- en, in het geval van Veere, rechtstreeks op uitponding door te bepalen dat de gronden van een kampeerterrein in eigendom van de eigenaar van het kampeerterrein moeten blijven.

De inventarisatie laat daarmee zien dat er binnen Zeeland verschillende vormen van gemeentelijke borging bestaan, maar dat deze niet overal op dezelfde wijze zijn ingericht. Sommige gemeenten sturen vooral via de toegestane typen en aantallen recreatie-eenheden, terwijl andere gemeenten aanvullende regels hanteren voor bedrijfsmatige exploitatie, toeristisch kamperen of uitponding.

***Provinciale inventarisatie***
Uit deze inventarisatie blijkt dat ook bij een aantal andere provincies de thematiek van opkoop, uitponding en omvorming, onderwerp is van aandacht of zorg. In de loop van de voorbije jaren hebben er – in de context van de Landelijke Aanpak Vitale Vakantieparken - verschillende onderzoeken/analyses plaatsgevonden en zijn er handreikingen ontwikkeld waarmee gemeenten ongewenste omvorming en uitponding kunnen beperken via planologische regels, exploitatievoorwaarden en privaatrechtelijke afspraken. (Zie bijvoorbeeld handreiking_opkopen_verblijfsrecreatie_2024.pdf) Ze zijn meegenomen in de overwegingen bij de beantwoording van deze motie.
Ook provincies werken elk op een eigen wijze aan het behoud van onder meer vitale vakantieparken en het beperken van ongewenste gevolgen van opkoop, omvorming en uitponding. Zo kent *Noord-Holland* instructieregels voor bestaande en nieuwe verblijfsrecreatie, die gericht zijn op onder meer kort verblijf, bedrijfsmatige exploitatie en regionale afspraken. Daarnaast zijn handreikingen ontwikkeld. De provincie combineert daarmee provinciale kaders met gemeentelijke uitwerking. *Limburg* heeft recent een wijziging van de Omgevingsverordening voorgesteld met verdergaande regels voor verblijfsrecreatie, onder meer gericht op nieuwe ontwikkelingen, omvorming, uitponding, bedrijfsmatige exploitatie en regionale afstemming. Limburg kiest hiermee voor een nadrukkelijkere provinciale kaderstellende rol. De definitieve uitwerking en inwerkingtreding zijn nog niet bepaald. *Drenthe* stelt bij nieuwvestiging en uitbreiding van vakantieparken eisen aan een levensvatbare, langjarige bedrijfsmatige exploitatie. *Zuid-Holland* kent instructieregels gericht op de recreatieve functie en het bedrijfsmatig beheer van verblijfsrecreatie. *Groningen* richt zich voornamelijk op recreatief gebruik en het voorkomen van permanente bewoning. *Overijssel* zet via het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken vooral in op ondersteuning van gemeenten, kennisdeling en praktische instrumenten. Daarbij is onder meer aandacht voor de juridische mogelijkheden om ongewenste uitponding tegen te gaan en de toekomstbestendigheid van vakantieparken te versterken.

De landelijke voorbeelden laten zien dat sturing zich vooral richt op de gevolgen van opkoop, zoals omvorming, recreatief gebruik, bedrijfsmatige exploitatie en Limburg uitzonderlijk op uitponding. Gezien het actuele proces dat daaromtrent loopt, is de impact vooralsnog ongewis.
De insteek is dus verschillend. Sommige provincies hanteren verdergaande instructieregels, terwijl andere vooral inzetten op bestaande regelgeving, kennisdeling en ondersteuning.

Duidelijk is dat (aanvullende) provinciale regelgeving vraagt om een zorgvuldige afweging van het provinciaal belang, de noodzaak, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en gevolgen voor de gemeentelijke beleidsvrijheid. Dit kan voor en in elke provincie weer anders zijn.

***Waar sturen we als provincie Zeeland zelf, middels de omgevingsverordening?***

In de huidige Zeeuwse omgevingsverordening zijn de volgende zaken opgenomen met betrekking tot verblijfsrecreatie, die enige sturing geven op de hier voorliggende thematieken:

- Verbod permanente bewoning van standplaatsen en bouwwerken voor recreatief nachtverblijf op verblijfsrecreatieterreinen: beschermt de recreatieve functie doordat het gemeentelijke omgevingsplan regels moet bevatten die permanente bewoning voorkomen;
- Centrale bedrijfsmatige exploitatie: borgt bij nieuwvestiging en uitbreiding van een verblijfsrecreatieterrein dat standplaatsen en bouwwerken voor recreatief nachtverblijf worden verhuurd via een centrale bedrijfsmatige exploitatie en regels moeten worden opgenomen die duurzaam beheer en onderhoud van het terrein borgen;
- Kleinschalig kamperen: stuurt op de verhouding tussen toeristisch en permanent recreatief aanbod doordat voor kleinschalige kampeerterreinen geldt dat maximaal 35 kampeermiddelen zijn toegestaan. Daarvan mag maximaal 20% permanent zijn, met een maximum van vijf permanente kampeermiddelen.
- NED's: verblijfsrecreatieve ontwikkelingen zijn gekoppeld aan bestaande bebouwing. Er mag hiertoe geen nieuwvestiging (qua locatie) plaatsvinden.

**Aanvullende sturingsmogelijkheden provincie Zeeland**

Op basis van de boven geduide inventarisatie is verdere juridische duiding gegeven, in relatie tot verdergaande mogelijkheden om provinciaal te sturen op opkoop, uitponding en omvorming (verstening) van recreatieparken. We beantwoorden de vraag óf de provincie meer sturing kan geven en de vraag óf de provincie momenteel meer sturing zou moeten willen geven.

***Kan de provincie nog meer sturing geven?***

Juridisch advies wijst uit dat de bevoegdheid van GS om instructieregels te stellen in zoverre wordt begrensd dat deze is gebonden aan de fysieke leefomgeving. De vraag is daarom met name of opkoop, omvorming en uitponding gereguleerd kunnen worden met het oog op de fysieke leefomgeving.

Het reguleren van eigendom(soverdracht) valt niet onder de "fysieke leefomgeving" zoals bedoeld in de artikelen 2.6 en 2.22 van de Omgevingswet (Ow).
*Voor zover het gaat om opkoop en uitponding is het antwoord op de bovenstaande vraag dus ontkennend.*

Omvorming betreft het gebruik van een recreatiepark en heeft daarmee wel betrekking op de fysieke leefomgeving. De provincie kan daarom wel instructieregels stellen over het gebruik en de exploitatie van recreatieparken. Daarmee kunnen de gevolgen van opkoop en uitponding indirect worden beperkt. (Daarnaast kan met name door gemeenten gebruik worden gemaakt van andere instrumenten om deze ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan, bijvoorbeeld via de privaatrechtelijke weg (anterieure overeenkomsten)).

Als provincie kan sturing in principe middels een instructieregel en daarbij worden 2 vormen onderscheiden:

1. <u>Een gedetailleerde instructieregel</u> met vaste percentages en concrete kwalitatieve normen, bijvoorbeeld een verplicht minimumpercentage toeristische standplaatsen. Daarin schrijft de provincie dus concreter voor wat gemeenten moeten regelen.
2. <u>Een meer globale instructieregel</u> waarbij gemeenten verplicht worden in hun omgevingsplannen regels op te nemen over aantallen en typen recreatieve eenheden, terwijl de precieze invulling daarvan aan de gemeenten wordt gelaten.

*Het antwoord op bovengenoemde vraag is dus 'ja', waar het omvorming (verstening) van parken betreft.*

**Ziet Gedeputeerde Staten belang/meerwaarde in het verder reguleren?**

Beide vormen van instructieregel geven de provincie de mogelijkheid om nadrukkelijker een sturende positie in te nemen ten opzichte van gemeenten en daarmee ook hun beleidsvrijheid te beperken. Daarnaast wordt met dergelijke instructieregel ook nadrukkelijk gekozen om ‘achter de slagbomen’ te gaan reguleren en de ondernemersvrijheid in te beperken. Dat is zeer vergaand en beschouwen we niet als provinciale rol.

*Het antwoord op bovengenoemde vraag is daarmee ‘neen’.*

Een aandachtspunt bij provinciale inmenging is immers het zogenoemde subsidiariteitsbeginsel. Dit beginsel is neergelegd in artikel 2.3 lid 2 Ow en houdt in dat een bestuursorgaan van een provincie een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uitoefent als dat nodig is:
a. met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd, of
b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting.

Waar een instructieregel strekt tot het op detailniveau reguleren van de inrichting van gemeentelijke recreatieparken, roept dat de vraag op in hoeverre hiermee een provinciaal belang wordt gediend. Wij beschouwen een gedetailleerde instructieregel dan ook niet als een optie.
Een meer globale instructieregel zou een mogelijkheid kunnen zijn, zodat gemeenten locatie-specifieke afwegingen kunnen maken bij de toepassing daarvan.

Ons advies is echter provinciaal niet verder in te grijpen op deze thematiek, gezien dit de primaire verantwoordelijkheid van gemeenten betreft in het kader van een goede ruimtelijke ordening. En omdat we zien dat gemeenten wel degelijk in meer of mindere mate zelf maatregelen nemen, passend bij hun lokale situatie. Zeker waar de problematiek van verstening het meeste speelt – de recreatieconcentratiegebieden aan de kust – hebben gemeenten al voldoende regulerende mogelijkheden en worden door gemeenten inmiddels vergaande sturingskeuzes gemaakt. Ontwikkelingen die de laatste jaren – na de kustvisie – nog plaatsvonden of vinden, zijn onderdeel van het overgangsbeleid van de Kustvisie, waarbij pijplijnprojecten nog uitgevoerd kunnen worden, mits deze uiterlijk 1 januari 2019 in een rechtsgeldig bestemmingsplan zijn opgenomen en oude bestemmingsplannen (van vóór november 2018) op basis van het in de Omgevingsverordening opgenomen overgangsrecht, uiterlijk 1 januari 2028 moeten zijn uitgevoerd of planologisch wegbestemd moeten zijn. Met de screening bestemmingsplannen van de kustgemeenten worden laatste potentiële ‘verrassingen’ en verborgen planvoorraad in beeld gebracht.

Wel is het gesprek in brede zin nodig hoe gemeenten Zeeuwsbreed en proactiever de beschikbare publieke- en privaatrechtelijke instrumenten nog beter kunnen/zullen gaan inzetten.

**Vervolg en afhandeling van de motie**

Met de uitgevoerde inventarisatie en juridische analyse zijn de (gemeentelijke) en provinciale mogelijkheden voor sturing in beeld gebracht. We constateerden dat de Zeeuwse gemeenten – naargelang de lokale situatie – al maatregelen nemen om de impact van ontwikkelingen te beïnvloeden. Daarom adviseren wij bij de komende Actualisatie van de provinciale omgevingsverordening geen extra instructieregels in te voeren. Tegelijk vinden wij het belangrijk in gesprek te blijven met en blijvend kennis over te dragen aan gemeenten over de effectieve inzet van sturingsinstrumenten die ons landschap en de ruimtelijke kwaliteit Zeeuwsbreed blijven beschermen.

Voorgesteld wordt motie M4. hiermee als afgehandeld te beschouwen.

Met vriendelijke groet,

Gedeputeerde Staten van Zeeland,

H.M. de Jonge
Voorzitter

drs. M.C.J. Franken
Secretaris-algemeen directeur

**Bijlage:**
1. Inventarisatie gemeenten en provincies

Noem in uw contact met ons steeds het zaaknummer. Dit staat bovenaan deze brief.