

Burgemeester en wethouders

Datum 18 april 2024

Onderwerp

Besluitvorming vaststellen ruimtelijke uitgangspunten en kostenverhaal programma vitale vakantieparken

Wij willen

Het Voorstel Uitwerking Kostenverhaal & Verevening behorend bij transformatie van een vakantiepark vaststellen en goedkeuring op de ruimtelijke uitgangspunten voor verdere uitwerking per park, zodat de communicatie met de transformatieparken verder opgepakt kan worden.

Wij besluiten

1. In te stemmen met bijgaande werkdocument ruimtelijke uitgangspunten.
2. Het Voorstel Uitwerking Kostenverhaal & Verevening vast te stellen, onder voorbehoud van vaststelling van het Kader Kostenverhaal & Verevening door de Raad
3. De raad voor te stellen het Kader Kostenverhaal & Verevening vast te stellen
4. De Raad te informeren over het werkdocument Ruimtelijke Uitgangspunten en het Voorstel Uitwerking Kostenverhaal & Verevening tijdens een thema-bijeenkomst op 23 mei

Want

1.1 Ruimtelijke uitgangspunten geven de koers aan voor het nog op te stellen ontwerp-wijziging van het omgevingsplan.

Voor de te transformeren parken maken we een wijziging omgevingsplan. Hierin wordt geregeld dat de bestemming wijzigt van recreatie naar wonen. Omdat per 1 januari 2024 de Omgevingswet (Ow) in werking is getreden en nu sprake is van een omgevingsplan, heet dit nu anders. In plaats van het begrip 'goede ruimtelijke ordening' (Wro) gaat het nu om een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' (Ow). Concreet betekent dit dat aan de parken en eigenaren die meedoen aan de transformatie in dat geval een woonfunctie wordt toebedeeld die in de plaats komt van de recreatieve functie.

Voor een succesvolle transformatie kijken we naar de parken als geheel alsmede naar het park en de omgeving. Gelet hierop wordt al duidelijk dat het niet gaat om een woonfunctie zoals in een reguliere woonwijk, maar om een specifieke vorm van wonen bijvoorbeeld parkachtig wonen of wonen in het groen, waaraan criteria zullen worden verbonden. Vanuit het adagium "1 park, 1 plan" werken we toe naar een volledig plan per park, waarbij maatwerk mogelijk is.

Middels structureel overleg met de parkbesturen of een vertegenwoordiging daarvan zijn we in dit licht in gesprek over de ruimtelijke invulling van de parken. Het bijgevoegde document bevat de ruimtelijke uitgangspunten en keuzes die moeten worden gemaakt. Daarbij is prioriteit gegeven aan de parken Zuiderhof, Marterhaar en Koekangerveldweg, conform het raadsbesluit van 7 maart 2023. Uiteindelijk worden deze vertaald c.q. opgenomen in een ontwerp-wijziging van het omgevingsplan.

Dit gaat onder meer over de volgende uitgangspunten:

- Behoud groene en parkachtige karakter en openheid;
- Regels voor (extra) bebouwing en gebruik, waarbij in de nieuwe situatie meer ruimte kan worden geboden voor bijvoorbeeld levensloopbestendig bouwen en wonen;
- Goede landschappelijke inpassing;
- Invulling voor de vereiste kwaliteitsimpuls, zoals opgenomen in het provinciale beleid (Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving = KGO);
- De juiste aandacht voor bestaande situaties;
- Aandacht voor eigenaren die recreatief willen blijven:

Een eigenaar die zijn kavel en object alleen recreatief gebruikt en dat wil blijven doen, kan de recreatieve bestemming behouden. In het nieuwe plan wordt dan een recreatieve bestemming opgenomen die nagenoeg gelijk is aan de bestaande regeling voor recreatie, zij het dat er in het nieuwe plan wel een verplichting kan worden opgenomen voor een kwaliteitsimpuls. Men kan dan dus geen aanspraak maken op een woonbestemming met bijbehorende bebouwingsregels en ruimtelijke uitgangspunten en er hoeft geen financiële afdracht die bij een transformatie hoort, gedaan te worden. Er wordt actief gehandhaafd op permanent gebruik.

Indien een (nieuwe) eigenaar van een recreatiewoning op een later moment, zijnde na vaststelling van de ontwerp-wijziging omgevingsplan alsnog een transformatie naar een woonbestemming wil, zal hij/zij net als de bij de transformatie van het eerste uur moeten voldoen aan alle ruimtelijke, financiële en andere uitgangspunten die daar bij horen. Er zal dan, net als nu, een bijdrage van € 7.500 worden vereist aan kostenverhaal en vereveningskosten. En daarbij de kosten van de dan te voeren planologische wijzigingsprocedure (leges). Om dit mogelijk te maken, wordt een wijzigingsmogelijkheid in het nieuwe plan opgenomen.

In het document is dit uitgebreid uitgewerkt. Het voorliggende document is een 'levend' document in die zin dat dit een voorloper is voor het nog op te stellen ontwerp-wijziging omgevingsplan.

Omdat we (net als iedere gemeente) op dit moment volop bezig zijn met de redactie van planregels van Wro naar Omgevingswet, anders gezegd van bestemmingsplan naar omgevingsplan, is het belangrijk om het opstellen van regels voor deze transformatieplannen goed af te stemmen.

Ook zijn wel veel, maar nog niet alle keuzes gemaakt en er moeten nog onderzoeken worden uitgevoerd voor het opstellen van een ontwerp-wijziging omgevingsplan. Dit geldt ook voor de invulling van (een deel van) de kwaliteitsimpuls. Verder is een adequate behandeling van maatwerksituaties arbeidsintensief.

Kortom: er kunnen nog dingen wijzigen of worden aangevuld. Dit is ook gebruikelijk als je aan het toewerken bent naar een ontwerp voor een ruimtelijk plan. Dit tijd is er ook omdat er behalve de ruimtelijke uitgangspunten ook duidelijkheid en besluitvorming nodig is over andere aspecten in het transformatieproces, waarna ook nog overleg met park en eigenaren moet plaatsvinden. Dit betekent dat naar verwachting begin 2025 een eerste ontwerp-wijziging van het omgevingsplan formeel in procedure kan worden gebracht.

Gelet op de omvang en complexiteit en het belang van een goede bestuurlijke betrokkenheid en draagvlak is het goed om dit document in deze fase vast te stellen, zodat parken kennis hebben van de ruimtelijke uitgangspunten en de lijn van het college.

1.2 Gelet op de omvang en complexiteit van dit thema is bestuurlijk draagvlak van groot belang.

Uw raad heeft meermaals blijk gegeven van grote betrokkenheid bij de uitvoering van het VVP-programma. Aan dit programma wordt ook hard gewerkt, samen met de parken. Er moeten veel keuzes worden gemaakt. De onderwerpen c.q. uitgangspunten uit het voorliggende document zijn inhoudelijk ook meermaals besproken met de transformatiewerkgroepen van de verschillende parken en kunnen in die zin rekenen op draagvlak. Uiteindelijk worden deze uitgangspunten vertaald in het omgevingsplan. Dit omgevingsplan geeft voor alle betrokkenen duidelijkheid en rechtszekerheid. Dit geldt niet alleen voor de parken met de eigenaren van de (recreatie)woningen, maar ook voor omwonenden. Derhalve zetten we in op handhaafbare planregels.

Het is een bevoegdheid van de raad om t.z.t. de noodzakelijke wijziging van het omgevingsplan vast te stellen, op voorstel van het college. Het is daarom goed om de raad vroegtijdig mee te nemen in het proces en kennis te laten nemen van bijgaand overzicht ruimtelijke uitgangspunten en de voorgestelde aanpak. De raad wordt op de hoogte gehouden van het vervolgproces en t.z.t. zal een voorstel voor wijziging van het omgevingsplan ter vaststelling krijgen voorgelegd.

2.1 We willen de door ons gemaakte kosten verhalen

Bij de vaststelling van de begroting voor het programma Vitale vakantieparken heeft de raad als kader meegegeven dat de kosten worden verhaald op de eigenaren van recreatiewoningen die mee doen met de transformatie. Middels kostenverhaal verrekenen wij de kosten die we maken om een ontwerp-wijziging mogelijk te maken.

Het verhalen deze kosten is legitiem, omdat de waarde van de bestemming wonen aantoonbaar hoger is dan de waarde van de huidige bestemming recreatie. In de Omgevingswet (afdeling 13.7) is, in samenhang met het Omgevingsbesluit (artikel 8.20) bepaald dat de gemeente in een (anterieure) overeenkomst over onder meer het wijzigen van de functie van 1 of meer bestaande recreatiewoningen naar permanente bewoning bepalingen kan opnemen over financiële bijdragen (kostenverrekening).

Ten aanzien van de berekening van het kostenverhaal zijn we uit gegaan van de volgende uitgangspunten:

- Het moet helder zijn welke kosten worden doorbelast (herleidbaar)
- Ambtelijke inzet moet (in elk geval deels) meegenomen kunnen worden
- Kosten moeten te verantwoorden zijn
- Kosten moeten billijk zijn

De hoogte van de plankosten is berekend m.b.v. de ministeriele plankostenscan 2024. De in rekening gebrachte kosten zijn hiermee transparant en inzichtelijk te maken, ook voor eigenaren. De berekening laat zien dat de kostenverrekening op Zuiderhof, Marterhaar en Koekangerveldweg variëren van ruim € 2.000 tot ruim € 5.000. De verschillen in kosten per park zijn verklaarbaar als gevolg van de verschillende omvang van de parken, verschillen in omvang van de kavels en het verschil in oppervlakte van de openbare ruimte op de parken.

2.2 Vereveningsbijdrage ter compensatie

Behalve bovenstaand kostenverhaal voor de kosten van de organisatie, wordt daarnaast een vereveningsbijdrage gevraagd van eigenaren die mee doen in de transformatie. De vereveningsbijdrage is een compensatie voor het verlies aan recreatie-areaal in het buitengebied van de gemeente. Deze bijdrage kan ook alleen worden besteed aan investeringen die ten goede komen aan de recreatiesector in onze gemeente.

Voorwaarde voor verevenen is dat de beoogde investeringsdoelen in de recreatiesector worden vastgelegd in een door de raad vastgesteld document, zijnde een programma of visie (onder de Wro was dit de Structuurvisie). De raad krijgt dit document op een later moment ter besluitvorming voorgelegd.

2.3 Vast totaalbedrag voor transformatie

Voor eigenaren is de hoogte van het kostenverhaal plus de vereveningsbijdrage van belang voor de keuze om in te stemmen met de transformatie. Een eigenaar zal daartoe een afweging maken van de toegevoegde waarde van een ontwerp-wijziging in relatie tot de kosten die dit met zich meebrengt. In een anterieure overeenkomst worden de onderliggende randvoorwaarden en afspraken vastgelegd.

Het college besluit om bij transformatie uit te gaan van een vast bedrag per eigenaar van een kavel. In het Voorstel Uitwerking Kostenverhaal & Verevening is bepaald dat het uitgangspunt voor de totale financiële bijdrage per eigenaar een bedrag van **€ 7.500** is.

Omdat de plankosten per park verschillen, verschilt ook de vereveningsbijdrage per park en daarmee per eigenaar van de kavel.

Dit bedrag is exclusief de investeringen die een park (VVE) of individuele eigenaar moet doen om te voldoen aan de randvoorwaarden voor de woonbestemming. Denk daarbij aan kosten vanuit het Besluit bouwwerken leefomgeving (voorheen Het Bouwbesluit). Voor het park als geheel gaat het bijvoorbeeld om investeringen die te maken hebben met de kwaliteitsimpuls.

Afbetalingsregeling

De bijdrage dient bij voorkeur in een keer voldaan te worden. Daarnaast wordt een afbetalingsregeling gemaakt, waarbij een eigenaar in termijnen kan betalen. Een dergelijke regeling wordt in het najaar uitgewerkt.

Op sommige parken is sprake van erfpacht. Uitgangspunt is dat de grondeigenaar wordt aangeschreven voor de bijdrage per kavel. De verpachter dient zelf afspraken te maken met de pachter van diens kavel. We vinden het redelijk dat ook de eigenaar van de recreatiewoning op de kavel bijdraagt in de kosten. Daarom faciliteren we het gesprek tussen grondeigenaar en huiseigenaar. Het maken van onderlinge afspraken blijft een private verantwoordelijkheid.

2.4 Kader versus Uitwerking

In het "Kader Kostenverhaal & Verevening voor Transformatie van Vakantieparken" is de achtergrond, algemene werkwijze en methodiek rond kostenverrekening en verevening toegelicht. Deze is als bijlage toegevoegd. Dit document is opgesteld door de Taskforce Vitale Vakantieparken Drenthe en in 2020 vastgesteld door de Stuurgroep Vitale Vakantieparken Drenthe. Wij hebben dit Kader geactualiseerd vanwege de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2024.

Elke gemeente in Drenthe kan hier haar eigen uitwerking aan geven. Dat hebben wij gedaan in het Voorstel Kostenverhaal & Verevening, eveneens als bijlage bijgevoegd. De Raad is bevoegd het Kader vast te stellen, het College is bevoegd de Uitwerking vast te stellen.

2.5 Andere kosten voor eigenaren

Kostenverhaal en vereveningsbijdrage gelden voor alle eigenaren van recreatiewoningen die mee willen gaan in de transformatie naar een woonbestemming. Bij transformatie is sprake van 3 soorten kosten:

- 1 Plan- en Procedurekosten die voor rekening van de eigenaar komen, zoals leges, benodigde onderzoekskosten, ambtelijke inzet, inhuur van expertise, kosten voor juridisch advies, kosten voor bouwkundig advies, taxatiekosten, notariskosten, etc.);
- 2 Particuliere investeringen die voor rekening van de eigenaar komen, zoals kosten voor het opstellen van het Transformatieplan, kosten om te voldoen aan het Bouwbesluit-bestaande bouw 2012 (in de Omgevingswet heet dit Besluit bouwwerken leefomgeving) of benodigde aanpassingen op de eigen kavel om bestaande strijdigheden op te lossen;
- 3 Gezamenlijke kosten voor eigenaren binnen de VVE voor aanpassingen in de openbare ruimte (voor zover niet in eigendom van de gemeente),

landschappelijke inpassing, natuurcompensatie of de vereiste kwaliteitsimpuls vanuit de Provinciale Beheerverordening.

Het is voorstelbaar dat een eigenaar bovenop de bijdrage van € 7.500 voor kostenverhaal en verevening individueel te maken krijgt met extra kosten vanwege de eigen situatie of door een bijdrage aan de Vereniging Van Eigenaren van het park vanwege investeringen die voortkomen uit het transformatieplan. De hoogte van deze individuele bijdrage kan per eigenaar verschillen, afhankelijk van zijn of haar situatie.

Mensen die niet mee willen gaan in de transformatie, maar hun huisje gewoon recreatief willen blijven gebruiken, hoeven uiteraard geen vereveningsbijdrage of kostenverhaal te betalen. Het kan desondanks wel voorkomen dat een eigenaar van een blijvend recreatieve kavel kosten moet maken vanwege bestaande strijdigheden met het vigerende bestemmingsplan.

Maar

Anterieure Overeenkomsten & Draagvlak

Met de parken worden overeenkomsten opgesteld waarbij deze uitgangspunten worden verwerkt. Uiteindelijk is het aan elke individuele eigenaar om te besluiten of ze hier wel of niet aan willen voldoen. Het is de verantwoordelijkheid van de VVE om zo veel mogelijke eigenaren te bewegen mee te doen met de transformatie. Vanuit de gemeente faciliteren wij dit draagvlakproces. Het college is bevoegd af te zien van een transformatie als er niet voldoende draagvlak (meer) is. De definitie van 'niet voldoende' kan per park verschillen en zal beargumenteerd plaats vinden.

Nieuw juridisch regiem

Na vaststelling van een ontwerp-wijziging Omgevingsplan (per park) moeten wij handhavend optreden op strijdigheden met dit plan. Uitgangspunt daarbij is de menselijke maat en het samen zoeken naar oplossingen. In bepaalde situaties zal gekozen worden voor een maatwerkoplossing. In die gevallen kunnen we gemotiveerd afwijken van de genoemde kaders. De Ruimtelijke Uitgangspunten zijn zodanig gekozen dat er recht wordt gedaan aan een goede ruimtelijke ordening, terwijl er zo weinig mogelijk strijdige situaties over blijven.

Gedoogbeschikkingen

Na vaststelling van de ontwerp-wijziging Omgevingsplan vervallen de vigerende gedoogbeschikkingen.

Besluitvorming per park

De uitwerking in het te wijzigen omgevingsplan wordt uiteindelijk per park voorgelegd aan de Raad ter besluitvorming. Daaraan voorafgaand wordt bindend advies gevraagd aan de provincie. Om verrassingen te voorkomen, wordt nu al op ambtelijk niveau overleg gevoerd met de provincie. Indien nodig, wordt opgeschaald naar bestuurlijk niveau.

Achtergrond

De raad heeft op 7 maart 2023 een prioriteit in parken vastgesteld. Op 30 maart 2023 heeft zij budget vastgesteld voor de uitvoering van het Programma Vitale Vakantieparken. Vervolgens is op 30 november 2023 de uitvoeringsagenda 2024 vastgesteld. Dit voorstel is het vervolg hierop.

De ruimtelijke uitgangspunten dienen als basis voor de op te stellen ontwerp-wijziging Omgevingsplan, waarbij per park een ontwerp-wijziging wordt vastgesteld.

De kaders voor kostenverhaal en verevening zijn de basis voor de financiële afhandeling en anterieure overeenkomsten per park. We willen de door ons gemaakte kosten verhalen op de eigenaren die profiteren van de wijziging van de bestemming.

De financiële gevolgen zijn

Dit besluit op zich heeft geen financiële gevolgen voor de begroting. In de meerjarenbegroting zijn de uitvoeringskosten voor het programma opgenomen. Waarbij de raad jaarlijks bij de begrotingsbehandeling kan besluiten. De opbrengsten zijn nog kaderstellend. Verder is het jaar van verrekening nog niet bekend. Derhalve kunnen we de opbrengsten nog niet verwerken. In de betreffende jaarrekening zal hierover worden gerapporteerd.

Alternatieven

Deze kaders komen voort uit de besluiten van 7 maart, 30 maart en 30 november 2023. Inhoudelijk kan voor elk kader een alternatief worden gekozen. In het voorstel zijn haalbare en realistische kaders opgenomen.

Participatie

We hebben veelvuldig contact met parkbesturen en parkeigenaren. De betreffende parken zijn bekend met het feit dat dit onderwerp in de raad wordt behandeld. Omdat met dit voorstel de kaders worden vastgesteld, is hierover vooraf geen overleg gevoerd over de inhoud van dit voorstel.

- Uit de gevoerde overleggen met de parken maakt het college op dat de parken zich op hoofdlijn kunnen vinden in de ruimtelijke uitgangspunten
- Tevens verwachten wij dat de hoogte van het kostenverhaal (kostenverrekening en verevening) niet verrassend zal zijn voor eigenaren, wel voor enige weerstand zal zorgen, maar ook helderheid biedt voor eigenaren.

Communicatie

Collegebesluiten zijn normaliter na 1 week openbaar. Verzoek is afwijkend hiervan in dit geval 1,5 week in acht te nemen.

Informatiebijeenkomsten

De eigenaren van recreatiewoningen op parken die zich in een transformatieproces bevinden, wachten al lang op uitsluitel over de ruimtelijke uitgangspunten en, vooral, de gevraagde vereveningsbijdrage. We willen de VVE-besturen en VVE-werkgroepen waarmee we continu overleg voeren in positie houden en via deze gremia de overige eigenaren van recreatiewoningen informeren over het besluit. In overleg zijn daaropvolgend in mei en juni informatiebijeenkomsten op de parken van Zuiderhof, Marterhaar en Koekangerveldweg voorzien, waarbij we uitleg aan alle eigenaren kunnen geven.

Persbericht

Vorbereidend hierop stellen we een persbericht op, welke na het collegebesluit wordt verspreid.

Nieuwsbrieven

We brengen per park een nieuwsbrief uit met (achtergrond)informatie over het besluit en de verdere stappen in het transformatieproces.

Bijlagen

Raadsvoorstel

Notitie ruimtelijke uitgangspunten

Kader Kostenverhaal & Verevening

Notitie Uitwerking kostenverhaal & verevening