

Kader kostenverhaal en verevening voor transformatie vakantieparken

1. Aanleiding

Dit kader is per 01-04-2024 geactualiseerd in relatie tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet per 01-01-2024.

In De Wolden en Hoogeveen zijn we binnen het programma Vitale Vakantieparken (hierna: VVP De Wolden en VVP Hoogeveen) bezig met de toekomst van onze vakantieparken. Dit met het doel om de kwaliteit van het totale bestand aan vakantieparken te verbeteren. Hierbij wordt niet alleen ingezet op de versterking van vitale recreatieparken maar ook op het saneren, revitaliseren of transformeren van niet-vitale parken. Dit programma wordt ondersteund door het Drentse programma voor vitale vakantieparken (hierna: VVP Drenthe). Voor de parken die in aanmerking komen voor transformatie naar een reguliere woonfunctie is op Drents niveau een transformatiestappenplan ontwikkeld.

In De Wolden zijn er vijf parken van waaruit het verzoek is gekomen om te transformeren. In Hoogeveen betreft het drie parken. Voor deze parken volgen we min of meer dit stappenplan. Het transformeren van recreatiewoningen naar reguliere woningen vraagt om een wijziging van het bestemmingsplan. Op 01-01-2024 is de Omgevingswet in werking getreden. We spreken daarom vanaf dit punt over een Wijziging-Ontwerp Omgevingsplan. Transformeren leidt tot waardevermeerdering van de grond en daarmee het vastgoed. Omdat gemeente en initiatiefnemers kosten moeten maken voor zo'n transformatieproces is het gebruikelijk dat hierover afspraken worden vastgelegd in zogenaamde anterieure contracten. Hierbij is het gebruikelijk dat de gemeentelijke kosten in rekening worden gebracht bij de initiatiefnemers. Zij hebben immers ook de opbrengsten. Dit noemen we het kostenverhaal.

Daarnaast gaf voor 1 januari '24 de Wet ruimtelijke ordening (Wro) ruimte om onder voorwaarden verevening toe te passen. Na 1 januari '24 is deze optie geborgd in de Omgevingswet. In deze wet is onder afdeling 13.7, in samenhang met het Omgevingsbesluit (artikel 8.20), bepaald dat de gemeente in een overeenkomst over onder meer het wijzigen van de functie van één of meer bestaande recreatiewoningen naar permanente bewoning bepalingen kan opnemen over financiële bijdragen (kostenverhaal en verevening).

Kostenverhaal betreft alleen kosten die op de kostensoortenlijst staan (Bijlage IV Omgevingsbesluit). Op die lijst staat een breed scala aan kosten van gebiedsontwikkeling. Van het opstellen van plannen, het kopen of onteigenen van gronden en gebouwen tot en met het bouw- en woonrijp maken van gronden, het aanleggen van publieke voorzieningen, de inrichting van de openbare ruimte en nadeelcompensatie.

Tevens wordt in de genoemde anterieure overeenkomsten (aanvullend op de afspraken over kostenverrekening) een financiële bijdrage van eigenaren van recreatiewoningen die mee doen met de transformatie naar de woonbestemming, gevraagd. Deze financiële bijdrage moet ten goede komen binnen de sector recreatie & toerisme. Hiervoor geldt wel een belangrijke spelregel. Er moet sprake zijn van een ruimtelijke samenhang tussen de te innen bijdragen en het bestedingsdoel. Verderop in deze notitie wordt hier dieper op ingegaan.

De parken waarmee we gezamenlijk het transformatieproces zijn ingestapt, vragen al langere tijd om duidelijkheid over de wijze waarop kostenverhaal en verevening concreet handen en voeten wordt gegeven. Dit zorgt voor transparantie en een objectief kader aan de voorzijde, wat helpend is in het vervolgproces en duidelijkheid biedt aan grondeigenaren. Onderhavig kader vormt ook de basis voor eventuele transformatie van andere parken in de toekomst. Binnen het Drentse programma Vitale Vakantieparken is in samenspraak met alle Drentse gemeenten in 2020 afgesproken dat gekozen wordt voor het zogenaamde "Drentse Model voor Verevening. Met betrekking tot de mate waarin en de wijze waarop maakt elke Drentse gemeente haar eigen keuze en afweging. Voor De Wolden en Hoogeveen is dat vastgelegd in het Voorstel Uitwerking Kostenverhaal & Verevening. In dit voorstel worden concrete bedragen als uitwerking van het kader bepaald.

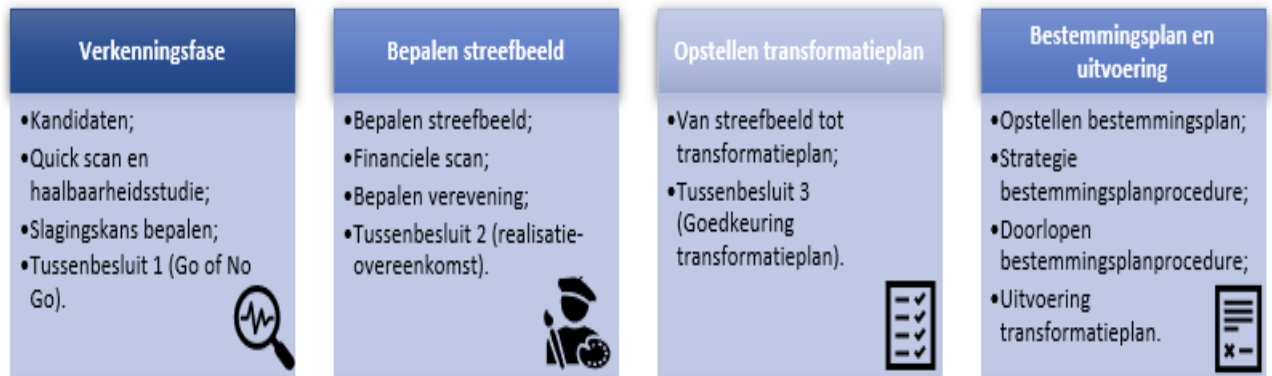
Met dit kader kunnen de gesprekken met de gesprekspartners van de te transformeren parken worden gestart om verdere stappen te zetten in het transformatieproces.

Leeswijzer

Deze notitie start met een beknopte beschrijving van het Drentse stappenplan voor transformatie. Dit met aandacht voor de plek die verevening binnen dit proces heeft. Daarna wordt kort de situatie in De Wolden en Hoogeveen geschetst. Vervolgens wordt concreet ingezoomd op het kostenverhaal. Eerst in algemene zin waarna verdere concretisering plaatsvindt binnen de context van het vereveningsvraagstuk. Hierbij wordt met name ingegaan op de verschillende soorten kosten en de onderlinge samenhang. Dan worden de relevante kaders geschetst met betrekking tot kostenverhaal zoals deze gehanteerd worden binnen het transformatieproces in De Wolden en Hoogeveen. Vervolgens wordt nader ingegaan op het instrument structuurvisie.

2. Het Drentse stappenplan

Binnen VVP Drenthe is een transformatiestappenplan ontwikkeld dat door alle Drentse gemeenten gebruikt wordt om op een gestructureerde wijze tot transformatie van recreatiewoningen naar reguliere woningen te komen. Er worden vier fasen onderscheiden waarvan de eerste drie binnen het programma VVP De Wolden en VVP Hoogeveen worden uitgevoerd. De laatste fase (planologische traject en uitvoering) vindt binnen de lijnorganisatie plaats. In onderstaande figuur zijn de fasen schematisch weergegeven.



Figuur 1 Stappenplan transformatie

Fase I Verkenningfase

In deze fase wordt allereerst vastgesteld welke parken potentieel in aanmerking komen voor transformatie. Daaraan ten grondslag liggen een onderzoek naar de vitaliteit van de parken in Drenthe (ZKA, 2018) alsmede onderzoek naar criminaliteit en ondermijning op parken (RIEC, 2019). Vervolgens wordt op de betreffende parken een eerste haalbaarheidsstudie uitgevoerd en vindt een verdiepingsslag plaats. Dit mondt uit in een besluit tussen park(bestuur) en gemeente om gezamenlijk de haalbaarheid van een transformatie te gaan onderzoeken. Als aangetoond is dat er voldoende draagvlak onder de eigenaren van recreatieverblijven is, pakt de gemeente de leiding in het opstarten van het proces.

Fase II Streefbeeld

Het park stelt zelf een eerste conceptplan op. Hierin formuleert zij hoe zij het wonen op hun park zien. Als gemeente stellen we uitgangspunten voor de doorontwikkeling op. Gezamenlijk wordt onderzocht of deze exercitie leidt tot een streefbeeld, waar het park over een aantal jaar wil staan. Aanvullend wordt op hoofdlijnen een financiële scan gemaakt waarbij kostenverrekening, verevening en overige kosten per park in beeld worden gebracht. In deze fase worden ook de uitgangspunten voor verevening bepaald en vastgelegd. Zowel afspraken met betrekking tot het streefbeeld als de afspraken over de kosten worden vastgelegd in een *realisatieovereenkomst*. De (verenigde) eigenaren worden in deze fase trekkers van het proces.

Fase III Transformatieplan

Deze fase leidt tot een gedragen en concreet plan van aanpak, inclusief planning en financiële paragraaf. Ook in deze fase ligt het initiatief bij de (verenigde) woningeigenaren. Nadat deze fase is afgerond, stopt de betrokkenheid vanuit het programma.

Fase IV Bestemmingsplan/Omgevingsplan en uitvoering.

Deze fase staat in het teken van het doorlopen van de planologische procedure en de daadwerkelijke uitvoering.

3. Huidige situatie

Om de doelen en resultaten uit het programma VVP te realiseren, wordt onderscheid gemaakt tussen drie sporen: vitalisering, transformatie en handhaving.

De parken die op dit moment een recreatieperspectief kennen, vallen binnen het spoor vitalisering. Dit zijn parken met een redelijke of goede kwaliteit en een recreatief toekomstperspectief, die zich willen ontwikkelen en verbeteren. De inspanning bij deze parken is gericht op *excelleren en vitaliseren*.

Met de parken die op dit moment grotendeels worden bewoond en geen of een zeer matig recreatief toekomstperspectief hebben kijken we, mits passend binnen de gemeentelijke visie, naar de mogelijkheid van andere bestemmingen. We zetten gericht in op de *transformatie* van niet-vitale parken omdat deze niet bijdragen aan de ambitie om kwalitatief hoogwaardige verblijfsrecreatie te hebben in onze gemeente. Transformatie van een recreatiepark hoeft overigens niet altijd het transformeren naar een woonbestemming te zijn. Ook transformatie naar een andere bestemming dan wonen kan een serieuze optie zijn.

In principe is het hoofddoel dat recreatieve parken een recreatieve functie behouden. Daar waar wel (veel) bewoning is maar waar parken om diverse redenen niet geschikt zijn voor permanente bewoning of waar de eigenaar of de eigenaren van de woningen heel bewust kiezen voor een recreatief verblijfspark, wordt een plan gemaakt om het park weer terug te brengen naar recreatie. Hier zetten we in op het oplossen van ontstane permanente of flexibele bewoning. Dit heet *revitalisering*. Toezicht en handhaving is dan een onontkoombaar onderdeel van dit proces.

Zoals gezegd zijn er op dit moment in De Wolden vijf en in Hoogeveen drie parken waar concreet mee gesproken wordt over transformatie. Het betreft voor De Wolden de volgende parken: Marterhaar, Zuiderhof, Koekangerveldweg, De Larix en 't Heuveltje. Hierbij zijn door de Raad de eerste drie als prioritaire parken aangewezen. Voor Hoogeveen betreft het de volgende parken: Schoonhoven, Nuilerveld en Martensplek.

Park	Aantal recreatiewoningen	Aantal eigenaren	Persoonsgebonden beschikkingen	Perceelsgebonden beschikkingen
Marterhaar	105		14	
Zuiderhof	31		1	
Koekangerveldweg	32			
De Larix	23			
't Heuveltje	28			
Schoonhoven	84		31	84
Nuilerveld	125		21	
Martensplek	21		6	
Totaal	449			

Tabel 2: Overzicht transformatieparken.

Op basis van schattingen wordt op al deze parken door het merendeel van de bewoners permanent gewoond. Een kleiner aandeel hebben de gebruikers die nog hun recreatiewoning nog immer recreatief gebruiken. Ook zijn er woningen die recreatief worden verhuurd. Tenslotte vinden we op in enkele gevallen ook recreatieve huisjes die langdurig worden verhuurd, bijvoorbeeld aan

arbeidsmigranten, spoedzoekers en opvang voor Oekraïners. Dit laatste is (alleen) het geval op Zuiderhof. Onder spoedzoekers verstaan we mensen die vanwege personele redenen niet meer over een reguliere woning (kunnen) beschikken, maar acuut zijn aangewezen op alternatieve huisvesting. Dat kan bijvoorbeeld samenhangen met een scheiding, huiselijk geweld, behoefte aan een prikkelarme omgeving, brand in de reguliere woning, vertraging in de bouw van een woning, en dergelijke.

4. Kostenverhaal onder de Omgevingswet

Zoals gezegd, biedt de Omgevingswet onder afdeling 13.7, in samenhang met het Omgevingsbesluit (artikel 8.20), ruimte om in een overeenkomst over onder meer het wijzigen van de functie van één of meer bestaande recreatiewoningen naar permanente bewoning bepalingen op te nemen over financiële bijdragen (kostenverhaal en verevening). Een belangrijk onderdeel hiervan is het zogenaamde gemengde stelsel van publiek- en privaatrecht. Uitgangspunt bij kostenverhaal is dat overheden en particuliere grondeigenaren bij ruimtelijke ontwikkelingen, waarbij sprake is van een bouwplan, op vrijwillige basis afspraken maken over het verhalen van grondexploitatiekosten. Dit door middel van privaatrechtelijke overeenkomsten.

Hierbij kan onderscheid gemaakt worden tussen kosten die *rechtstreeks* aan een ontwikkeling zijn toe te rekenen (bijv. bestemmingsplankosten of kosten voor aanleg van openbare ruimte) en bijdragen voor ontwikkelingen *buiten het exploitatiegebied* (bijvoorbeeld voor de aanleg van een rondweg als gevolg van de ontwikkeling van een nieuwe woonwijk.)

Naast plankosten die vanuit de overheid verhaald worden op particuliere eigenaren en eventuele bijdragen die daarnaast gevraagd worden, moeten particuliere eigenaren zelf ook investeringen plegen om een ontwikkeling van de grond te krijgen (bijv. adviseurskosten, kosten t.b.v. onderzoeksrapportages, makelaarskosten, etc.) Deze vallen buiten de reikwijdte van de Omgevingswet. Daar komt bij dat in het geval sprake is van transformatie van vakantieparken naar een woonbestemming nog bij dat vanuit de provincie als voorwaarde is gesteld dat een kwaliteitsimpuls moet worden bereikt in de vorm van een ruimtelijke, fysieke of maatschappelijke meerwaarde. Deze kosten wegen natuurlijk ook mee bij de vraag of een haalbare ontwikkeling te creëren is.

Voor het gemak wordt in deze notitie verder gesproken over:

- *Plankosten: kosten die door de gemeente gemaakt worden om de ruimtelijke ontwikkeling te faciliteren die in rekening worden gebracht bij de initiatiefnemer(s),*
- *Particuliere investeringen: kosten die daarnaast¹ door de initiatiefnemer(s) zelf gemaakt moeten worden om de ruimtelijke ontwikkeling te realiseren. Het kan gaan om individuele kosten, kosten per perceel of collectieve kosten.*

¹ Ook bij plankosten is natuurlijk sprake van particuliere investeringen. Deze kosten komen immers ook op het bordje van de initiatiefnemers terecht. Toch is ervoor gekozen om het onderscheid te maken o.a. omdat de gemeente hier zelf op kan sturen.

- *Verevening: een financiële bijdrage door de initiatiefnemer(s) te voldoen die door de gemeente wordt gebruikt om ontwikkelingen elders, in de recreatieve sector, binnen de gemeente mogelijk te maken.*

Tot slot is het goed om op te merken dat bij een ruimtelijke ontwikkeling sowieso sprake moet zijn van een goede ruimtelijke ordening. De beoogde ontwikkeling moet passen binnen de diverse beleidskaders en uitgangspunten. Er mogen ook geen wettelijke belemmeringen (bijv. negatief effect op Natura 2000) zijn en omliggende functies mogen niet in hun mogelijkheden worden belemmerd.

5 Spelregels kostenverhaal en verevening

De bevoegdheden met betrekking tot kostenverhaal zijn niet ongeclausuleerd. Maar alle rechtstreeks aan een particuliere ontwikkeling toe te rekenen plankosten kunnen in rekening worden gebracht bij initiatiefnemers.

Met betrekking tot de mogelijkheden voor verevening ligt dit een stuk genuanceerder. Allereerst moet er *samenhang* zijn *tussen de ontwikkelingen waarvoor een bijdrage wordt gevraagd en de betreffende gebiedsontwikkeling*. Ook hier geldt dat afspraken privaatrechtelijk, op *basis van wederzijds instemming*, tot stand komen. Daar komt bij dat er een *structuurvisie* moet zijn vastgesteld door de gemeenteraad waarin de genoemde samenhang is onderbouwd en de ruimtelijke ontwikkelingen waarvoor de bijdrage wordt aangewend, zijn vastgelegd.

Daarnaast gelden de algemene bepalingen uit het Burgerlijk Wetboek met betrekking tot contractvorming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Algemene wet bestuursrecht. Er moet een *zorgvuldige belangenafweging* plaatsvinden en er mag geen misbruik gemaakt worden van het instrument². Met andere woorden, de bijdrage mag niet worden gebruikt om particuliere eigenaren een onredelijk hoge financiële bijdrage te laten betalen. De gevraagde *bijdrage* moet *redelijk en billijk* zijn.

6 Uitgangspunten kostenverhaal en verevening

Privaatrechtelijke afspraken komen in de regel alleen tot stand wanneer de beoogde opbrengsten van de ruimtelijke ontwikkeling hoger zijn dan de lasten. Concreet vertaald naar de transformatie van vakantieparken: de waardestijging van een perceel na omzetting van de recreatiebestemming naar een woonbestemming is hoger dan de kosten die moeten worden gemaakt (plankosten / investeringen / vereveningsbijdrage.) Wanneer dit niet het geval is, zal het in de praktijk immers niet mogelijk zijn om op basis van wederzijdse instemming tot overeenstemming te komen.

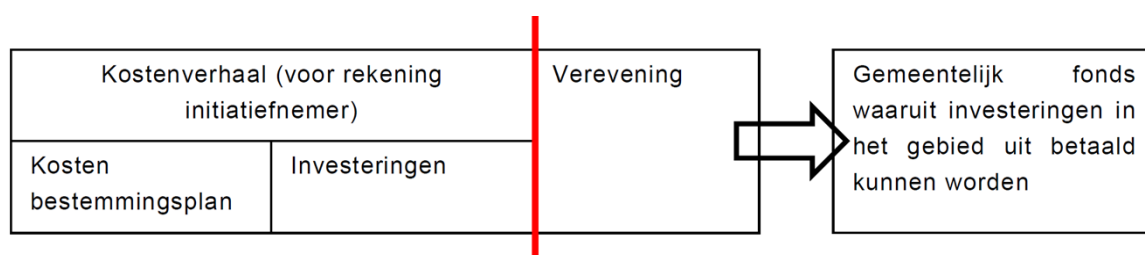
² Er mag geen sprake zijn van betaalplanologie. Hiervan is sprake wanneer de gemeente haar planologische medewerking uitsluitend afhankelijk maakt van het betalen van een financiële vergoeding. Wanneer dit het geval is, is niet vastgelegd. De overeenkomsten moeten op vrijwillige basis tot stand komen.

De mate waarin houdbare afspraken kunnen worden gemaakt over verevening is dan ook afhankelijk van een aantal factoren:

- de omvang van de waardestijging van het (individuele) perceel,
- de omvang van de te verrekenen plankosten,
- de omvang van de particuliere investeringen die moeten worden gedaan om de woning(en) gebruiksklaar te maken conform nieuwe functie,
- de omvang van de investeringen die het park, en daarmee de betreffende eigenaren, moet maken om te voldoen aan de kwaliteitsimpuls.

Dit zijn als het ware communicerende vaten. Kort gezegd, hoe hoger de plankosten en investeringen, hoe minder ruimte resteert voor een vereveningsbijdrage. Er van uitgaande dat voor de te transformeren parken geldt dat de waardestijging sowieso hoger is dan de kosten.

In onderstaande afbeelding is dit schematisch weergegeven waarbij zichtbaar wordt dat de ruimte om te verevenen mede wordt bepaald door de omvang van de plankosten en de investeringen. (In deze afbeelding is onderscheid gemaakt tussen plankosten en kosten bestemmingsplan maar ook bestemmingsplankosten zijn plankosten.)



Afbeelding 1: Schematische weergave relaties kostenverhaal

Voordat goede kaders voor verevening kunnen worden vastgesteld, is het eerst van belang om inzicht te krijgen in de uitgangspunten die worden gehanteerd met betrekking tot de plankosten, de particuliere investeringen en de wijze waarop de waardestijging wordt bepaald. Hieronder worden ze een voor een langsgelopen en worden de uitgangspunten benoemd.

Uitgangspunten bepaling waardestijging

Dit is een gegeven. De wijze waarop de eventuele waardestijging bepaald wordt, is namelijk op Drents niveau vastgelegd³ in een procesbeschrijving. Hierin is een gezamenlijke Drentse lijn bepaald op basis van de waardestijging van de *grond in relatie tot de bestemmingswijziging*. De daarop gesitueerde woning wordt hierbij *niet* meegenomen. Kortgezegd komt het erop neer dat:

- zowel gemeenten als parkeigenaren gezamenlijk *op parkniveau* een taxatie kunnen laten uitvoeren door een register-taxateur, naar de marktwaarde voor en na de ontwerp-wijziging naar de bestemming wonen. Eventuele fysieke verbeteringen op het park worden hierbij betrokken evenals al dan niet aanwezige objectgebonden beschikkingen⁴. Bij verschillende Drentse gemeenten is inmiddels expertise opgebouwd door een makelaar/taxateur.

³ Procesbeschrijving taxeren bij transformeren van juli 2020, Vitale vakantieparken Drenthe

⁴ Persoonsgebonden beschikkingen blijven hierbij buiten beschouwing omdat deze immers gerelateerd zijn aan een eigenaar en niet aan een perceel. Bij kavels waar sprake is van perceelsgebonden beschikkingen (die veelal zijn vastgelegd in bestemmingsplannen) is de vraag of sprake is van waardevermeerdering. Op deze kavels mag nu

- de uitkomst vertaald kan worden naar een marktwaarde op perceelsniveau⁵;
- de register-taxateur tot een gedragen waardebeoordeling komt;
- wanneer dit niet lukt, een tweede register-taxateur wordt ingeschakeld om een bindend advies uit te brengen.

Uitgangspunten plankostenverrekening gemeente (PK)

Met betrekking tot de plankosten is het uitgangspunt dat de volgende kosten in rekening kunnen worden gebracht:

- kosten voor het (laten) opstellen van een ontwerp-wijziging omgevingsplan
- kosten voor onderzoek ten behoeve van het bepalen van de haalbaarheid van het transformatieplan, welke normaliter door het park zelf moeten worden aangeleverd, maar waarvoor de gemeente de opdracht geeft
- kosten voor het in procedure brengen van het ontwerp-wijziging omgevingsplan

De ambtelijke uren voor procesbegeleiding en eventuele kosten voor het inschakelen van externe expertise ten behoeve van gemeentelijke werkzaamheden (juridisch advies, gemeentelijk advies) worden voor eigen rekening van initiatiefnemers genomen. Wel worden binnen de af te sluiten realisatieovereenkomsten afspraken gemaakt over eventuele *planschade*.

Uitgangspunten particuliere investeringen (PI)

Met betrekking tot de particuliere investeringen is het uitgangspunt dat *particuliere investeringen die redelijkerwijs aan de transformatie zijn toe te rekenen, kunnen worden ingebracht in het transformatieplan*.

In dit geval gaat het concreet om de volgende investeringen:

- kosten voor het opstellen van het transformatieplan;
- eventuele kosten voor landschappelijke inpassing en of kosten voor natuurcompensatie;
- benodigde investeringen ten behoeve van de kwaliteitsimpuls zoals vanuit de provincie vereist;
- Aanpassingen aan de openbare ruimte (indien van toepassing);
- met de daarbij behorende kosten voor onderzoeksrapportages en kosten voor de inzet van externe expertise (kosten bouwkundig advies, kosten juridisch advies, taxatiekosten, notariskosten).

Kosten die individuele grond-eigenaren aan de eigen woning moeten doen om te voldoen aan de eisen uit het *Besluit bouwwerken en leefomgeving* (Bbl) zijn voor eigen rekening, evenals kosten voor het oplossen van strijdigheden op de eigen kavel.

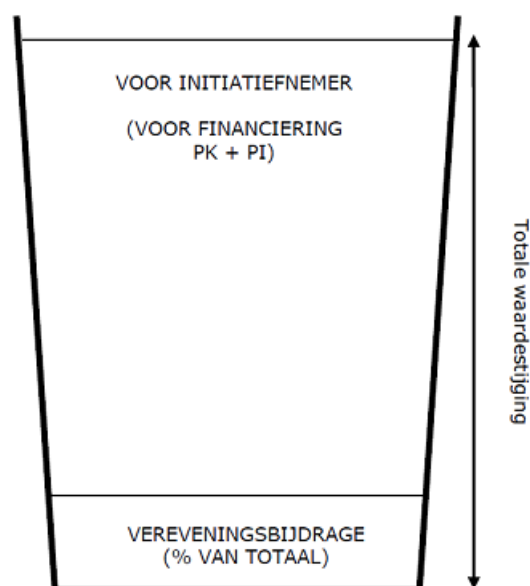
immers ook al worden gewoond. Dit zal zich waarschijnlijk alleen (in beperkte mate) voordoen wanneer fysieke verbeteringen worden uitgevoerd op een park.

⁵ Op basis van omvang perceel en gunstige of minder gunstige ligging binnen het park.

Uitgangspunten verevening

Het uitgangspunt is dat er, vanwege het verdwijnen van recreatief aanbod in de vorm van recreatiewoningen, een redelijke en billijke vereveningsbijdrage in rekening wordt gebracht, die wordt aangewend om elders binnen de gemeente nieuwe toeristisch recreatieve ontwikkelingen mogelijk te maken. De vereveningsbijdrage is een percentage van de waardevermeerdering⁶. De hoogte van deze bijdrage is in feite een punt van vrije onderhandeling. Dit is een politieke keuze. Passend in de Drentse lijn lijkt een percentage tussen de 10% en 20% denkbaar te zijn.

Dit betekent dat 80% - 90% van de waardevermeerdering 'in het bezit' van de initiatiefnemer zelf blijft. Van dit bedrag kan de initiatiefnemer (zijn deel van) de bestemmingsplankosten en zijn particuliere investeringen financieren. Het restant is dan 'winst' voor de initiatiefnemer. Mocht de situatie zich voordoen waarbij sprake is dat de som van de plankosten en de particuliere investeringen hoger is dan de waardevermeerdering minus de vereveningsbijdrage van 10% - 20%, dan kan op basis van maatwerkafspraken de vereveningsbijdrage naar beneden worden bijgesteld.



Afbeelding 2: visuele weergave systematiek verevening Coevorden

7. Aandachtspunten Recreatievisie of -programma

Wanneer een grondeigenaar de gemeente verzoekt om de bestemming van zijn grond te wijzigen, dan mag de gemeente haar medewerking afhankelijk stellen van de mate waarin deze eigenaar bereid is een bijdrage te leveren aan de kosten voor de ruimtelijke ontwikkeling binnen de gemeente. Art. 6.24, lid 1, Sub A biedt daarvoor de mogelijkheid:

Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake de financiële bijdrage aan de grondexploitatie op basis van een door de Raad vastgestelde visie op recreatie. Onder de Omgevingswet kan dit ook een Programma zijn.

Om het instrument verevening te kunnen toepassen moet er dus een visie of programma zijn vastgesteld door de gemeenteraad. In deze visie moet ingegaan

⁶ Een grove vuistregel is dat in Drenthe een vierkante meter grond met een recreatie-bestemming zo'n €75,- waard is en een vierkante meter woningbouwgrond op een vergelijkbare locatie € 150,-. Uiteraard met nuancering voor lokale situaties, waaronder de ligging van het perceel, de kwaliteit van het park of gebied, de woningmarkt ter plaatse en de geldende grondprijzen. Bij transformatie van recreatie naar wonen kan dus bij een perceel van 500 m², uitgaande van deze aannames, een waardevermeerdering van € 37.500,- optreden. *Noot auteur: In deze situatie zou de vereveningsbijdrage dan €3.750,- tot €7.500,- bedragen uitgaande van 10% respectievelijk 20%.* (bron: Notitie toepassing verevening bij transformatie, taskforce VVP Drenthe, 26 november 2019 / 6 januari 2020.)

worden op de wijze waarop de verevening concreet handen en voeten wordt gegeven, moet de samenhang tussen de financiële bijdragen aan de ene kant en de doelen waarvoor de gegenereerde middelen worden ingezet aan de andere kant, worden vastgelegd inclusief een financiële onderbouwing.

Er zijn inmiddels meerdere gemeenten die voor dit specifieke doel een structuurvisie hebben vastgesteld (onder de oude wetgeving in de Wro). In de gemeente Oldebroek heeft dit geleid tot een procedure bij de Raad van State waarbij de 'Oldebroekse systematiek' de toets van de Raad van State heeft doorstaan. Ook de gemeente Coevorden heeft inmiddels een Structuurvisie gebruikt voor de Verevening.

In Oldebroek is de samenhang als volgt onderbouwd: *Het toestaan van permanente bewoning (.....) biedt extra gebruiksmogelijkheden voor de eigenaren. Ook worden deze objecten daarmee onttrokken aan het recreatieve aanbod. Ter compensatie (.....) stort de eigenaar een vereveningsbijdrage in de gemeentelijke recreatievoorziening (fonds) waaruit het toeristisch-recreatief product van de gemeente in functioneel, kwalitatief en/of economisch opzicht wordt versterkt (.....).*

Kort gezegd komt het erop neer dat het onttrekken van recreatiewoningen aan het toeristisch recreatieve aanbod alleen ruimtelijk planologisch verantwoord is wanneer het toeristisch recreatieve product als geheel, versterkt wordt.

Wanneer dit vertaald wordt naar onze situatie, dan zijn er meerdere mogelijkheden, bijvoorbeeld:

- de vereveningsbijdragen worden ingezet *binnen* het Programma Vitale Vakantieparken, bijvoorbeeld ten behoeve van toeristisch-recreatieve impulsen;
- de vereveningsbijdragen worden ingezet *buiten* het Programma Vitale Vakantieparken, bijvoorbeeld voor de financiering van maatregelen ten behoeve van recreatief fietsen in de gemeente;
- het verstrekken van subsidies voor toeristisch-recreatieve activiteiten;
- etc.

Dit vraagt verdere uitwerking in de nader op te stellen structuurvisie. Hierbij verdient het de voorkeur om, naast de maatregelen waarvoor de vereveningsbijdragen worden ingezet (inclusief globale financiële onderbouwing) ook aandacht te besteden aan de uitgangspunten voor de bestemmingswijziging:

- passend binnen rijk-, provinciaal en gemeentelijk beleid;
- de manier hoe het bestemmingsplan wordt opgezet;
- hoe om te gaan met mogelijkheden vergunningsvrij bouwen;
- maximale bebouwing;
- parkeren;
- etc.

Separaat wordt in de loop van 2024 een visie op de verblijfsrecreatie gemaakt in relatie tot de besteding van de vereveningsbijdragen. Nadat de visie is vastgesteld door de Raad, zal het college van B&W jaarlijks verantwoording afleggen aan de gemeenteraad binnen de reguliere P&C cyclus.

8. Kostenverhaal en verevening onder de Omgevingswet

De Omgevingswet is op 1 januari 2024 in werking getreden. Vanuit VVP Drenthe is juridisch advies ingewonnen of ook de nieuwe Omgevingswet ruimte biedt voor kostenverrekening en verevening. Het voert te ver om het hele advies in deze notitie te bespreken maar kort gezegd komt het erop neer dat ook onder de Omgevingswet verevening kan worden toegepast. Hierbij moet, net als nu, de financiële vereveningsbijdrage op basis van een omgevingsvisie of programma opgenomen worden in een anterieure overeenkomst.

In navolging van de genoemde uitspraak van de Raad van State inzake Oldebroek moet ook onder de Omgevingswet voor het vragen van een financiële bijdrage een omgevingsvisie of programma worden vastgesteld, waarin de samenhang is gelegd en onderbouwd tussen de transformatie van vakantieparken (wijziging van functies (bestemmingen) en de benodigde investeringen waarvoor een financiële bijdrage gevraagd wordt.

Nieuw onder de Omgevingswet is dat, wanneer bij de transformatie van vakantieparken naast een gebruikswijziging ook sprake is van bouwen en/of verbouwen, dan kan een vereveningsbijdrage publiekrechtelijk worden geïnd. Voordeel hiervan is dat er dan geen gezamenlijke instemming nodig is. Dit laatste kan een optie zijn wanneer het niet lukt om eigenaren te verenigen als gezamenlijke entiteit c.q. gesprekspartner. De kanttekening die hierbij op dit moment nog moet worden geplaatst, is dat deze optie niet mogelijk is wanneer alleen sprake is van een gebruikswijziging. Er wordt op rijksniveau over nagedacht om dit, mede gelet op de transformatie van vakantieparken, wel te gaan regelen in de Omgevingswet.

Via onze eigen kanalen en de juristen van VVP Drenthe volgen wij de ontwikkelingen en ervaringen op dit vlak met belangstelling. Indien er afwijkingen lijken te ontstaan ten opzichte van voornoemde aanpak, wordt dit gemeld aan College en Raad.