

Notitie

Van : mr. C.J.R. van Binsbergen
Aan : college van burgemeester en wethouders van Nieuwkoop
Inzake : functiewijziging van zeven recreatieparken in Zevenhoven naar wonen
Betreft : advies ten behoeve van werkwijze/procedure functiewijziging
Datum : 30 juli 2024

1. Aanleiding

De gemeente Nieuwkoop overweegt een wijziging in de toedeling van functies aan locaties voor zeven recreatieparken in Zevenhoven. Het betreffen recreatieparken Beau Rivage I, Beau Rivage II, Zomerlust, Kromme Mijdrecht, Sans Souci, Dolce Vita en Verheijen met gezamenlijk 300 recreatiewoningen. De recreatiewoningen hebben thans een recreatieve functie. Overwogen wordt een functiewijziging naar een woonfunctie. In een overgroot deel van de recreatiewoningen is reeds sprake van permanente bewoning. Slechts gedeeltelijk vindt dit op legale wijze plaats op grond van persoonsgebonden beschikkingen.

In advies gaan wij in op de verschillende fases van het transformatieproces voor de gemeente Nieuwkoop. Ingegaan wordt op de werkwijze en procedure benodigd voor de beoogde functiewijziging van recreatie naar wonen.

2. Huidige stand van zaken

Binnen de gemeente is al een aantal stappen gezet ter voorbereiding op de beoogde functiewijziging. Gelet op alle onzekerheden in het proces is het nog geenszins zeker dat de functiewijziging ook daadwerkelijk integraal doorgang zal vinden.

2.1. Inventarisatie recreatiewoningen

De gemeente heeft een inventarisatie gemaakt van de recreatiewoningen die in aanmerking komen voor de functiewijziging. De zeven recreatieparken omvatten gezamenlijk 300 recreatiewoningen. Deze zijn als volgt verdeeld:

Recreatiepark	Aantal recreatiewoningen
Park Beau Rivage I	12
Park Beau Rivage II	11
Park Zomerlust	160
Park Kromme Mijdrecht	41
Park Sans Souci	25
Park Dolce Vita	43
Park Verheijen	8
Totaal	300

2.2. Gemeentelijk beleid

Het ter plaatse geldende omgevingsplan laat permanente bewoning van de recreatiewoningen niet toe. Hoewel in een overgroot deel van de recreatiewoningen reeds sprake is van permanente bewoning, vindt dit slechts gedeeltelijk op legale wijze plaats op grond van persoonsgebonden beschikkingen.

In 2017/2018 is de *Beleidsvisie gebruik recreatiewoningen* voorbereid en vastgesteld, waarin als toekomststrategie de functiewijziging van recreatie naar wonen reeds is uitgewerkt als één van de oplossingsrichtingen voor de recreatieparken.

♦♦ Advies: opstellen gemeentelijk beleid omtrent verevening door functiewijziging ♦♦

2.3. Provinciaal beleid

Binnen de provincie Zuid-Holland is permanente bewoning van recreatiewoningen een ongewenste ontwikkeling. In de *Zuid-Hollandse Omgevingsverordening* ("ZHOV") zijn regels opgenomen ten behoeve van het uitsluiten van permanente bewoning op recreatieparken in gemeentelijke omgevingsplannen. Op grond van artikel 7.45g ZHOV sluit een omgevingsplan voor een verblijfsrecreatiepark met een omvang van 12 of meer recreatiewoningen permanente bewoning of functiewijziging naar wonen uit. Er geldt een uitzondering voor de verblijfsrecreatieparken die zijn opgenomen in bijlage IX, onder Aa, ZHOV.

Naar aanleiding van overleg tussen de gemeente Nieuwkoop en de provincie Zuid-Holland, heeft de provincie de intentie uitgesproken om mee te werken aan de functiewijziging van recreatie naar wonen voor de zeven recreatieparken. De zeven recreatieparken zijn onder voorbehoud opgenomen in de concept-wijziging van bijlage IX, onder Aa, ZHOV. De provincie heeft hierbij voorwaarden geformuleerd die in acht genomen moet worden. Zo moeten de recreatiewoningen onder meer voldoen aan de regels voor bestaande bouw van woningen conform het Besluit bouwwerken leefomgeving, mag de functiewijziging geen negatieve impact hebben op de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven en op natuurgebieden, en moeten er passende afspraken worden gemaakt met de parken over inrichting en beheer van het park en ten aanzien van verevening van de waardevermeerdering ten gevolge van de functiewijziging.

♦♦ Advies: schriftelijke bevestiging tussen provincie en gemeente ten aanzien van (rand)voorwaarden functiewijziging voor opname recreatieparken in ZHOV ♦♦

3. Aandachtspunten werkwijze/procedure functiewijziging

Bij de functiewijziging van recreatie naar wonen dient een groot aantal aspecten samen te komen. Er zijn verschillende procespartijen bij betrokken, zoals de gemeente, provincie, beheerders van de recreatieparken en de individuele eigenaren en gebruikers van de recreatiewoningen. Ook moet de

directe omgeving van de recreatieparken niet vergeten worden, zoals omwonenden en omliggende bedrijven.

Er dient een proces van trechtersen plaats te vinden, waarin steeds meer (rand)voorwaarden geformuleerd worden en afspraken schriftelijk vastgelegd worden. Naast (rand)voorwaarden die voor alle recreatieparken zullen gelden, zal per recreatiepark een separaat proces doorlopen worden, wat kan leiden tot maatwerkafspraken per park. Uiteindelijk wordt het omgevingsplan gewijzigd vastgesteld voor de recreatieparken waarvan het voorbereidingsproces op succesvolle wijze is doorlopen.

Het transformatieproces is een iteratief proces, waarbij verschillende fases parallel aan elkaar kunnen lopen. De doorlooptijd van het proces kan ook per recreatiepark gaan verschillen, afhankelijk van de complexiteiten die zich gedurende het proces kunnen voordoen. Als algemeen stappenplan voor de gemeente Nieuwkoop ten behoeve van de werkwijze en procedure benodigd voor de beoogde functiewijziging van recreatie naar wonen, kan het volgende worden aangehouden. Na elke fase kan de gemeente steeds een go/no go-moment inbouwen. Tezamen met het afsluiten van (tussentijdse) overeenkomsten per park, worden de (financiële) afspraken zo veel mogelijk geborgd en de (financiële) risico's voor de gemeente geminimaliseerd.

3.1. Fase 1: verkenning

De beoogde functiewijziging ziet op zeven recreatieparken. Ieder park is anders, gelet op zijn ligging, geschiedenis, eigendomssituatie, grootte, wensen van de eigenaren etc. Allereerst dient daarom een nadere verkenning plaats te vinden van elk recreatiepark, waarin elk recreatiepark specifiek in kaart gebracht wordt. Deze fase is dan ook het startpunt om als gemeente met de (beheerders van de) recreatieparken in gesprek te gaan.

Voor de verkenning is het van belang om duidelijkheid te verkrijgen over onder meer de volgende aspecten:

- Eigendomssituatie, zowel van de recreatiewoningen als van de gemeenschappelijke openbare ruimte;
- Situatie ten aanzien van de beheerders van de parken: bevoegdheden, stemverhoudingen, mandaat, liquide middelen;
- Mate van draagvlak onder de eigenaren van de recreatiewoningen voor de functiewijziging;
- Inventarisatie van de wensen van de beheerders van de parken en de eigenaren van de recreatiewoningen ten aanzien van het transformatieproces en de functiewijziging van recreatie naar wonen.

Voor de recreatieparken is het van belang om inzicht te verkrijgen in de wettelijke vertegenwoordiging van de parken in relatie tot de individuele eigenaren van de recreatiewoningen. Zo nodig dienen hierover binnen de parken aangepaste afspraken te worden gemaakt. Het is aan de beheerders van de recreatieparken om dit af te stemmen met hun achterban. Voor de gemeente is het van be-

lang om helder te hebben met wie zij contractuele afspraken kunnen maken over het gehele park, zoals omtrent de vaststelling van het transformatieplan in fase 4.

Voor een soepel verloop van het project is het aan te raden dat de recreatieparken een projectleider aanstellen, die de schakel vormt tussen de (beheerders van de) recreatieparken en de gemeente. Alternatief scenario kan zijn dat de gemeente een (externe) projectleider aanwijst. De kosten van de (externe) projectleider kunnen dan ofwel direct door de recreatieparken gedragen worden, dan wel later in het proces verrekend worden met de recreatieparken.

♦♦ Advies: uitvoeren verkenning per recreatiepark ♦♦

♦♦ Advies: aanstellen projectleider als schakel tussen recreatieparken en gemeente ♦♦

3.2. Fase 2: formuleren van (rand)voorwaarden die voor alle recreatieparken gelden

In deze fase zullen de (rand)voorwaarden geformuleerd moeten worden die voor alle recreatieparken gelden. Hierbij zijn allereerst de voorwaarden die de provincie reeds geformuleerd heeft van belang. Daarnaast kunnen ook de wensen van de parken die in fase 1 naar voren zijn gekomen meegenomen worden. Voor deze fase is verder van belang dat de gemeente haar eigen wensen voor de transformatie scherp krijgt.

Qua (rand)voorwaarden zijn onder meer de volgende aspecten van belang:

- Wijze van kostenverdeling: proces, onderzoeken, opstellen omgevingsplan;
- Wijze van verevening;
- Eisen ten aanzien van beheer en inrichting van de parken;
- Benodigde kwaliteitsimpuls recreatiewoningen;
- Overige voorwaarden, bijvoorbeeld ten aanzien van het wel/niet meerwaarde creëren per recreatiepark en beleid ten aanzien van vergunningsvrije (bouw)mogelijkheden.

Hierna zullen wij op enkele aspecten nader ingaan.

♦♦ Advies: formulering gemeentelijke (rand)voorwaarden voor realisatie functiewijziging recreatieparken ♦♦

3.2.1. Kostenneutraal transformatieproces: kostenverhaal en financiële bijdragen

Het transformatieproces kan voor de gemeente kostenneutraal plaatsvinden. Met de recreatieparken dienen passende afspraken te worden gemaakt over kostenverhaal en overige financiële bijdragen, waaronder verevening. Dit wordt vastgelegd in fase 4 in de bindende overeenkomst tussen de gemeente en het recreatiepark.

Grondslag voor deze privaatrechtelijke afspraken vormen artikel 13.13 en artikel 13.22 Omgevingswet jo. artikel 8.20 Omgevingsbesluit.

Qua verevening geldt het volgende. De Verordening Woonfonds Nieuwkoop 2022 (“**Verordening**”) is niet zonder meer van toepassing op de functiewijziging van recreatie naar wonen. De Verordening ziet op projecten waarbij sprake is van nieuwbouw of herontwikkeling (artikel 1.15). Onder ‘herontwikkeling’ vallen projecten zoals transformatie of woningsplitsing waarbij een gebouw grotendeels in tact blijft, maar waarbij er wooneenheden worden toegevoegd (artikel 1.16). Op grond van de Verordening dient sprake te zijn van een minimaal percentage sociale woningbouw. Indien niet aan het minimaal percentage sociale woningbouw kan worden voldaan bij projecten met minder dan twaalf woningen, dient een storting in het Woonfonds van de gemeente Nieuwkoop te worden gedaan. Bij projecten vanaf twaalf woningen dient het minimaal percentage sociale woningbouw zonder meer behaald te worden (de verplichting kan niet worden ‘afgekocht’).

Met de functiewijziging van recreatie naar wonen is geen sprake van nieuwbouw en het is twijfelachtig of voldaan wordt aan de definitie van ‘herontwikkeling’. Ook de verplichting om een minimaal percentage sociale woningbouw te realiseren past niet bij de functiewijziging, nu het om bestaande gebouwen gaat die reeds in eigendom zijn van individuele eigenaren.

Voor een regeling dat van toepassing is op de functiewijziging van de zeven recreatieparken zijn er twee opties. Het is mogelijk om de Verordening aan te passen met een specifieke regeling passend bij de functiewijziging. Het is ook zonder meer mogelijk om nieuw beleid vast te stellen (los van de Verordening) dat specifiek ziet op de functiewijziging van de zeven recreatieparken.

◇◇ **Advies: opstellen gemeentelijk beleid omtrent financiële bijdragen functiewijziging waaronder verevening** ◇◇

3.2.2. Vergunningvrij bouwen: maatwerkregeling in omgevingsplan

In het omgevingsplan kan een maatwerkregeling worden opgenomen voor omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken voor de recreatiewoningen na functiewijziging. Hiermee kan een specifieke regeling worden vormgegeven ten aanzien van vergunningplichtige en vergunningvrije bouwwerkzaamheden, afhankelijk van de wens van het college en de gemeenteraad.

Artikel 2.29 Besluit bouwwerken leefomgeving (“**Bbl**”) bevat een specifieke regeling omtrent vergunningvrije omgevingsplanactiviteiten met betrekking tot bouwwerken. De in dit artikel opgenomen activiteiten zijn altijd vergunningvrij, ongeacht de regels in het omgevingsplan voor bouwwerken. Voor deze activiteiten kan dan ook geen maatwerkregeling in het omgevingsplan worden opgenomen.

De regels in het omgevingsplan over de ernstige ontsiering van het uiterlijk van bouwwerken zijn wel van toepassing op deze vergunningvrije activiteiten. Hiermee wordt geborgd dat het repressieve welstandsvereiste ook op deze vergunningvrije bouwwerken van kracht blijft. Via de band van welstand kan aldus alsnog regulering plaatsvinden van vergunningvrije bouwwerken. Over de welstandsnormen dient dan ook voorafgaand aan het vaststellen van het omgevingsplan worden nagedacht.

◇◇ **Advies: opstellen randvoorwaarden omtrent vergunningplichtige en vergunningvrije bouwwerken en welstand voor de recreatiewoningen na functiewijziging** ◇◇

3.2.3. Functiewijziging: integraal, in beginsel geen maatwerk

Uitgangspunt zal moeten zijn dat de functiewijziging van recreatie naar wonen voor het gehele recreatiepark geldt, en dus voor alle recreatiewoningen in dat recreatiepark. In het omgevingsplan krijgt het gehele park dan een nieuwe functie, te weten de woonfunctie. Dit is ook de wens van de provincie.

Per recreatiepark wordt in fase 4 een transformatieplan vastgesteld met alle afspraken benodigd voor de realisatie van de functiewijziging voor dat park. Het transformatieplan wordt neergelegd in een schriftelijke, bindende overeenkomst per park. Alle afspraken over kostenverhaal en verevening worden dan ook op parkniveau gemaakt. Het is dan aan de wettelijke vertegenwoordigers van de recreatieparken om deze financiële afspraken door te leggen aan de individuele huiseigenaren van dat park.

Als alternatief is het mogelijk om niet het gehele park in het omgevingsplan een nieuwe functie te geven, maar uitsluitend de recreatiewoningen van wie de eigenaren hebben aangegeven mee te werken aan de herbestemming. In dat geval kan er een wijzigingsbevoegdheid worden opgenomen voor de enkele recreatiewoningen die voorlopig een recreatiefunctie behouden. Deze recreatiewoningen moeten dan wel specifiek voor recreatie gebruikt (gaan) worden. Uitgangspunt zou echter moeten zijn dat recreatieparken in hun geheel overgaan.

3.3. *Fase 3: definitieve afstemming met provincie*

Gedeeltelijk parallel aan fase 1 en fase 2 vindt de definitieve afstemming met de provincie plaats. Er dient bij de provincie voldoende vertrouwen te zijn over de uitvoering van het transformatieproces en de daarin met de parken te maken afspraken waarbij voldaan wordt aan de eerder door de provincie gestelde randvoorwaarden, zodat de zeven recreatieparken opgenomen kunnen worden in de vast te stellen wijziging van bijlage IX, onder Aa, ZHOV.

◇◇ **Advies: schriftelijke bevestiging tussen provincie en gemeente ten aanzien van (rand)voorwaarden functiewijziging voor opname recreatieparken in ZHOV** ◇◇

3.4. Fase 4: opstellen transformatieplan per recreatiepark

Gelet op alle verschillen tussen de parken, zoals duidelijk in kaart gebracht met de verkenning in fase 1, dient voor ieder park een eigen transformatieplan opgesteld te worden, waarin het gehele park wordt meegenomen. Het definitieve transformatieplan met alle benodigde afspraken voor de realisatie ervan, wordt vastgelegd in een schriftelijke, bindende overeenkomst per park.

Er kunnen ook tussentijdse (intentie)overeenkomsten worden gesloten, om het proces van trechteren steeds verder vorm te geven. Het ligt in de rede dat de gemeente de penvoerder is van deze (tussentijdse) overeenkomsten.

Voor het transformatieplan per park zijn in ieder geval de volgende aspecten van belang:

- Opstellen van een streefbeeld per park;
- Afspraken over de realisatie van het streefbeeld en verdeling van verantwoordelijkheden ten behoeve van de uitvoering:
 - o Inrichting en beheer van het park;
 - o Benodigde kwaliteitsimpuls van de (recreatie)woningen;
- Inventariseren welke (milieu)onderzoeken benodigd zijn voor vaststelling van het omgevingsplan en het laten opstellen van deze opstellen;
- Financiële afspraken ten aanzien de wijze van verevening en het moment van betaling;
- Financiële afspraken over kostenverdeling:
 - o Voorbereidingsproces: opstellen transformatieplan, benodigde (milieu)onderzoeken en omgevingsplan;
 - o Inrichting en beheer van het park;
 - o Kwaliteitsimpuls (recreatie)woningen;
 - o Verevening;
- Vastleggen van afspraken in (tussentijdse) schriftelijke overeenkomsten.

In fase 1 is de wettelijke vertegenwoordiging van de recreatieparken in kaart gebracht en is door de recreatieparken bekeken of er intern aangepaste afspraken benodigd zijn. In deze fase dient het proces van passende afspraken binnen de recreatieparken te worden afgerond, zodat de gemeente contractueel bindende afspraken kan maken over het gehele park.

Het sluiten van *intentieovereenkomsten* met de (beheerders van de) recreatieparken is al wel mogelijk, ook als de recreatieparken nog geen passende afspraken hebben gemaakt over vertegenwoordiging met hun achterban.

3.5. Fase 5: vaststellen/aanpassen gemeentelijk beleid en omgevingsplan

Na de definitieve afstemming met de provincie over het transformatieproces en een vastgesteld transformatieplan per park, kan de gemeente haar eigen beleid vaststellen dat benodigd is voor de uitvoering en realisatie van het transformatieproces. Te denken valt onder meer aan een specifieke

regeling voor de verevening in de Verordening dan wel het vaststellen van specifiek beleid los van de Verordening.

De volgende en bijna laatste stap in het transformatieproces is het aanpassen van het omgevingsplan. Hierin worden uitsluitend de recreatieparken meegenomen waarin op basis van voorgaande fases succesvol tot een vastgesteld transformatieplan gekomen is. In een uitzonderlijk geval zou een wijzigingsbevoegdheid opgenomen kunnen worden voor een recreatiewoning van wie de eigenaar heeft aangegeven niet mee te werken aan de herbestemming.

Tijdens de voorgaande fases van het voorbereidingsproces zijn reeds alle benodigde onderzoeken uitgevoerd. Waar nodig worden aanvullende overeenkomsten gesloten met de recreatieparken over het kostenverhaal en de verenigingsbijdrage. In deze fase wordt ook de directe omgeving van de recreatieparken betrokken.

3.6. Fase 6: uitvoering transformatieplan

Na de definitieve vaststelling van het omgevingsplan kan overgegaan worden tot uitvoering van de overige gemaakte afspraken uit het transformatieplan. De gemeente ziet er op toe dat de gemaakte afspraken ook daadwerkelijk uitgevoerd worden. Omdat sommige uitvoeringsmaatregelen een langere realisatieperiode in beslag zullen nemen, is het van belang dat de daadwerkelijke uitvoering goed gemonitord wordt door de gemeente. Hier zijn interne afspraken voor nodig om dit te borgen.

4. Afsluiting

In dit advies zijn wij ingegaan op de verschillende fases van het transformatieproces voor de gemeente Nieuwkoop. Middels de verschillende fases, met steeds go/no go-momenten, en het afsluiten van (tussentijdse) overeenkomsten per park, worden de (financiële) afspraken zo veel mogelijk geborgd en de (financiële) risico's voor de gemeente geminimaliseerd.