

Regionale spelregels transformatie vakantieparken in Noord-Holland Noord

April 2021

**Opgesteld door:
Gemeenten Noord-Holland Noord
Ontwikkelbedrijf Noord-Holland Noord
Provincie Noord-Holland
Bureau BugelHajema**

INHOUDSOPGAVE

1. Aanleiding
2. Vertrekpunt en doel
3. Probleemverkenning en ervaringen elders
4. Redeneerlijn
5. Regionale spelregels
6. Beleid en regelgeving: 4 criteria
7. Ruimte voor Het Goede Verhaal
8. Regionale afstemming

1. Aanleiding

De Regionale visie verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord uit 2017 (2018 vastgesteld in de colleges in NHN) heeft als doel het aanbod van vakantieparken te vitaliseren. Uit vitaliteitsscans van ZKA in de Kop van Noord-Holland en Bureau voor Ruimte en Vrije tijd (i.c.m. BugelHajema) in Westfriesland en de Regio Alkmaar rolt een indeling van parken die het goed doen, parken die met de juiste aandacht vitaler kunnen worden en parken die geen toekomst meer hebben in de verblijfsrecreatie.

Voor die laatste categorie willen we de mogelijkheden verkennen voor de transformatie naar een andere bestemming. Dat kan permanent wonen zijn, vormen van tijdelijke huisvesting voor doelgroepen als spoedzoekers en arbeidsmigranten en ook niet-stedelijke functies. Met de transformatie wordt oneigenlijk gebruik, verloedering en ondermijnende activiteiten tegengegaan en kan tegelijk tegemoet gekomen worden aan een prangende vraag naar (tijdelijke) huisvesting.

Transformatie van verblijfsrecreatie is een complexe opgave. Het raakt beleidsterreinen met regels die een ander doel dienen. Dat is vooral aan de orde bij een transformatie naar wonen en (tijdelijke) huisvesting voor doelgroepen. Zo kan de Omgevingsverordening NH2020 en de Rijksladder voor duurzame verstedelijking soms een gerichte aanpak van een ongewenste situatie in de weg staan. De Omgevingswet nodigt uit om een bredere afweging te maken, die per saldo een betere situatie oplevert. Die ruimte willen we graag creëren binnen een eenduidige regionale aanpak, waarbij helder is wat wel en niet kan van de provincie.

De spelregels gaan vooral over hoe we een transformatie naar wonen in relatie tot het bestaande beleid moeten zien en hoe we kunnen omgaan met het tijdelijk bestemmen voor de huisvesting van doelgroepen.

2. Vertrekpunt en doel

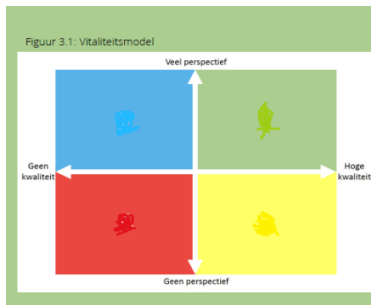
Het vertrekpunt is het opschonen van de sector Verblijfsrecreatie door parken die daar geen toekomst meer hebben een andere bestemming te geven. Die parken worden vaak al lang voor een ander doel gebruikt, met of zonder misstanden. Het doel is met regionale spelregels een eenduidige aanpak te krijgen dat zogenaamde waterbed-effecten voorkomt en een handvat biedt om een situatie met meer ruimtelijke kwaliteit te bewerkstelligen en oneigenlijk gebruik en illegale, soms criminele activiteiten te beëindigen.

Het is te zien als een logische vervolgactie binnen de Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord die in 2018 is vastgesteld door alle gemeenten in de regio. Hierin staat de ambitie beschreven om in 2030 de meest vitale verblijfsrecreatie regio van Nederland te zijn en waarbij één van de ontwikkelprincipes is 'het saneren van kansarme parken.

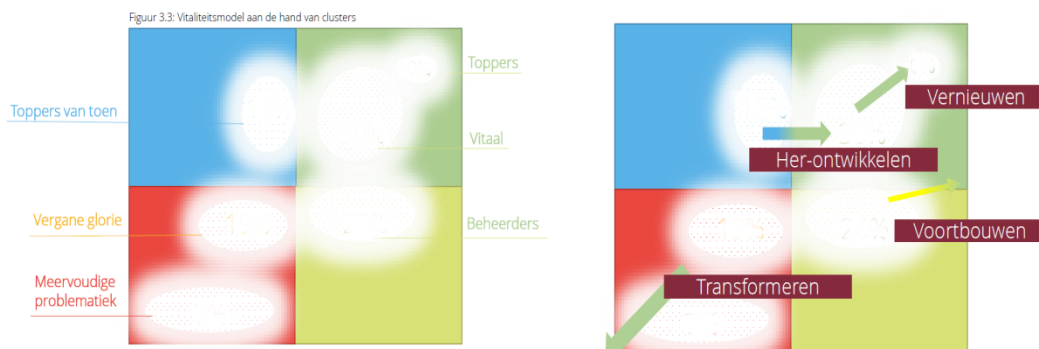
Er wordt vooralsnog gekozen voor een eenmalige transformatie actie. Dit met als voornaamste doel om te voorkomen dat de spelregels worden ingezet als ontwikkelmodel van verblijfsrecreatie naar wonen.

3. Probleemverkenning en ervaringen elders

Voor Noord-Holland Noord is een groot aantal vitaliteitscans van recreatiebedrijven beschikbaar. Die bedrijven (hotels, pensions, vakantieparken en campings) zijn op basis van perspectief en kwaliteit in een matrix geplaatst. Dat biedt inzicht in de opgave voor vitalisering en de bedrijven die voor transformatie in aanmerking komen. Hoe meer een park in het rode gebied zit, hoe meer het in aanmerking komt voor transformatie.



We zoeken een oplossing voor parken buiten het stedelijke gebied: vakantieparken en ook campings. Daar zijn er in NHN 220 van onderzocht, 118 in de Kop NH en 102 in de regio Alkmaar en Westfriesland. Het gaat om circa 30 parken in het rode kwadrant. Hoe dieper in het rode kwadrant hoe eerder je aan transformatie moet denken. Dat hoeft niet persé een transformatie naar wonen te zijn.



Uit: Rapportage Vitaliteitsonderzoek Kop van Noord-Holland, maart 2019

De handreiking 'Meer grip op Vakantieparken' van Platform 31 biedt gemeenten houvast om transformatieproces vorm te geven en keuzes te maken. Tevens biedt het inzicht in het beschikbare instrumentarium. Maatwerk op basis van de mogelijkheden centraal: 1 park 1 plan. De Handreiking is te vinden in de Gereedschapskist (hoofdstuk 8).

Als het gaat om transformeren zijn we er niet met alleen spelregels, dit is dan ook te zien als eerste stap. Provincies als Gelderland, Drenthe en Overijssel pakken de vitalisering van verblijfsrecreatie programmatisch aan. Er is een programmabureau met eigen budgetten en de provincie heeft daar een positie die gelijkwaardig is met de deelnemende gemeenten. De transformatie van parken zonder toekomst is onderdeel van een totaalaanpak om de recreatiesector vitaal te krijgen. Geen park is hetzelfde en ook hier is 1 park, 1 plan het uitgangspunt. Het plan bepaalt de mogelijkheden, niet de (spel)regels.

Elke aanpak start bij voldoende informatie en kennis. Met signaleren, inzicht krijgen en monitoren van ontwikkelingen kan grip verkregen worden op de situatie. De handreiking 'Informatiegericht Handelen Vakantieparken' die door de provincie NH is ontwikkeld ondersteunt gemeenten hierin (zie gereedschapskist). Andere provincies geven aan dat visie en ambitie nodig zijn voor structurele verandering. Kies een strategie. Proactief beleid is nodig om niet alleen handhavend op te hoeven optreden. Dit beleid vraagt om een probleemanalyse, probleemhouders en een coördinator om de complexiteit te managen. Laat de gekozen strategie dragen door een wethouder en liefst het hele college en hun provinciale equivalenten. Lef en leiderschap zijn bepalend voor succes.

4. Redeneerlijn

Als een transformatie soelaas biedt voor het aanpakken van een probleemsituatie, dan wil de provincie daar onder voorwaarden ruimte voor bieden. Zeker als de nieuwe bestemming in een maatschappelijke behoefte voorziet en voldoende ruimtelijke kwaliteit biedt. Het moet duidelijk zijn waar de transformatie schuurt met bestaande regelgeving en hoe, met een goed verhaal, meer ruimte geboden kan worden.

De transformatie van vakantieparken is een complexe opgave, het raakt veel beleidsterreinen met evenzoveel regels. Regels die vaak blijken te knellen als het gaat om het aanpakken van een bestaande situatie. Transformatie raakt het omgevingsbeleid en het woonbeleid en er zal altijd sprake moeten zijn van een zorgvuldige ruimtelijke afweging.

Transformatie van parken naar een (tijdelijke) woonfunctie kan bijdragen aan de verlichting van de huidige krapte op de woningmarkt, w.o. de zorg voor de huisvesting van buitenlandse werknemers. Met transformeren van vakantieparken lossen we de huidige woningnood niet op, maar we kunnen wel een steentje bijdragen.

Typerend voor de transformatieopgave is dat het gaat om bestaande locaties. Beleid en regels moeten in dat licht worden toegepast. De provincie mag eisen stellen aan kwaliteit, bereikbaarheid en duurzaamheid, maar dient rekening te houden met de bestaande locatie. Je kunt bijvoorbeeld een bestaand park niet aan een dorpsrand plakken of bij een OV-knooppunt leggen. De provincie stimuleert nieuwe woongebieden duurzaam, circulair en klimaat adaptief te maken. Bij het herbestemmen van bestaande parken met opstallen kent dat uiteraard zijn grenzen. Een waardestijging als gevolg van een permanente woonbestemming kan gebruikt worden om te investeren in kwaliteit, duurzaamheid en inpassing in de omgeving. Dit moet onderdeel zijn van Het Goede Verhaal (zie hoofdstuk 6). Daar wordt aangegeven welke mogelijkheden voor woonkwaliteit in het specifieke geval realistisch zijn. Een herontwikkeling met nieuwe opstallen heeft een ruimere exploitatie en daar kan aangesloten worden bij de ambities voor nieuwbouw.

Vergeleken bij de totale verstedelijking en woningbouwopgave is de transformatieopgave beperkt en is maatwerk mogelijk zonder geldende principes opzij te zetten. Ongewenste precedentwerking kunnen we tegengaan door de gekozen oplossing te koppelen aan specifieke kenmerken van een park.

In plaats van transformatie naar een stedelijke functie is ook denkbaar dat een parkeigenaar tijdelijk een rendabel gebruik wordt toegestaan onder voorwaarde dat er een in het landelijk gebied passende eindbestemming wordt gerealiseerd. Bijvoorbeeld een voormalige camping in het landelijke gebied, die maximaal 10 jaar lang gebruikt mag worden voor de opvang van arbeidsmigranten. In die periode kan de parkeigenaar voldoende verdienen om het daarna leeg te halen en de grond voor een symbolisch bedrag als natuurgebied aan de gemeente over te dragen.

Uitgangspunt is dat het plan voor de transformatie levensvatbaar is en dat de parkeigenaar de kosten voor de transformatie kan dragen. Dat het plan voorziet in veiligheid, gezondheid en bruikbaarheid en financieel uitvoerbaar is. Dat de gemeente let op de balans tussen economie, ruimte, huisvesting, openbare orde en veiligheid en het sociaal domein. Dat de provincie op basis van 'een goed verhaal' de benodigde ontwikkelruimte biedt om, desnoods na een overgangsperiode, een kwalitatief betere situatie te creëren.

5. Regionale spelregels

De Omgevingsverordening NH2020 staat een gewenste transformatie van een vakantiepark soms in de weg. Ook is niet altijd duidelijk wat er binnen het woonbeleid is toegestaan, omdat transformaties vaak net iets anders zijn dan reguliere woningbouw.

Met de door de regio opgestelde spelregels willen we duidelijkheid bieden welke beleidsruimte er voor gemeenten is om uitvoering te geven aan de transformatie van vakantieparken en onder welke voorwaarden er extra ruimte gegeven kan worden. Die extra beleidsruimte is vaak nodig om daadwerkelijk te kunnen transformeren. Tegelijkertijd is de regio gebaat bij een eenduidige werkwijze en regionale afstemming, mede om waterbed-effecten te voorkomen. Het is aan gemeenten om gebruik te maken van de spelregels en gebruik te kunnen maken van de extra beleidsruimte.

De spelregels bieden inzicht in:

1. hoe een transformatie zich verhoudt tot de provinciale regels die zijn opgesteld voor woningbouw en een duurzame verstedelijking;
2. hoe regionale afstemming kan plaats vinden;
3. de extra beleidsruimte die met Het Goede Verhaal gegeven kan worden¹.

Gemeenten kunnen met gebruik van de spelregels t/m 2027 gebruik maken van die extra beleidsruimte. Voor die tijd dient de planprocedure voor het te transformeren vakantiepark gestart te zijn (ontwerp ter inzage).

Leeswijzer

Hoofdstuk 5 gaat in op de voorwaarden waaronder een transformatie naar wonen, tijdelijke huisvesting voor doelgroepen en niet-stedelijke voorzieningen kan plaats vinden, rekening houdend met bestaand beleid en regelgeving. Dat doen we aan de hand van 4 criteria: behoefte, ligging, kwaliteit en uitvoerbaarheid. Hoofdstuk 6 gaat in op de elementen voor 'een goed verhaal', waarmee ontwikkelruimte verdiend kan worden. Hoofdstuk 7 geeft tenslotte aan hoe regionale afstemming kan plaats vinden.

In de Gereedschapskist zit een aantal hulpmiddelen om de analyse en de juiste afspraken rond transformatie te kunnen maken.

6. Bestaand beleid en regelgeving: 4 criteria

Transformatie van een vakantiepark naar een andere functie kan alleen onder voorwaarden plaatsvinden. De transformatie van een park zal altijd betekenen dat andere activiteiten toegestaan worden op de plek waar nu recreatie de hoofdfunctie is. En soms zal, naast de functieverandering, ook een fysieke verandering plaatsvinden. Beide veranderingen vragen om een zorgvuldige afweging in het kader van goede ruimtelijke ordening. Daarvoor zijn spelregels opgesteld waarmee het voornemen getoetst kan worden aan beleid en wet- en regelgeving.

De spelregels omvatten vier criteria: BEHOEFTE, LIGGING, KWALITEIT EN UITVOERBAARHEID. Aan deze vier criteria zijn voorwaarden verbonden die stuk voor stuk randvoorwaarden zijn voor een transformatie.

Een transformatie naar een andere functie kan alleen maar kansrijk zijn als de BEHOEFTE aan de nieuwe functie goed te onderbouwen is. Is dat niet het geval, dan is de omzetting van de functie niet wenselijk. De LIGGING van het park is vervolgens bepalend voor het type functie dat mogelijk is op die plek en de voorwaarden waar aan voldaan moet worden. Daarna wordt gekeken naar de KWALITEIT; is het mogelijk om op een goede en veilige manier de nieuwe activiteiten plaats te laten vinden na transformatie. Ten slotte is de UITVOERBAARHEID aan de orde, daarin komen de drie eerdere criteria samen en wordt de transformatie formeel en juridisch geborgd via afspraken en procedures. Bij een tijdelijke functie kunnen we 'soepeler' met het criterium LIGGING omgaan mits het eindbeeld goed is vastgelegd.

¹ Hiervoor wordt een interim-regeling in de Omgevingsverordening opgenomen

Transformatie naar een woonfunctie

Het vakantiepark wordt getransformeerd naar een tijdelijke of een definitieve woonfunctie.

De *tijdelijke woonfunctie* is voor een periode van maximaal 10 jaar en gaat in alle gevallen om een tijdelijke oplossing van een vraagstuk. Dat vraagstuk dient na die 10 jaar op een andere manier opgelost te zijn. De tijdelijke woonfunctie kan gaan om een flexibele schil op de woningmarkt voor spoedzoekers of de huisvesting van een bijzondere doelgroep, zoals buitenlandse werknemers. Het is niet de bedoeling dat het park het karakter krijgt van regulier woongebied, omdat daarmee het verblijf – na het verstrijken van de tijdelijke periode – moeilijk beëindigd kan worden. Het verblijf per huishouden kan bijvoorbeeld beperkt worden tot maximaal twee jaar zodat met een tijdelijk huurcontract gewerkt kan worden. Deze mogelijkheid bestaat sinds een aantal jaren.

De *definitieve woonfunctie* is een permanente omzetting van de recreatiefunctie naar een regulier woongebied.

In beide gevallen is het mogelijk dat van bestaande opstallen gebruik gemaakt wordt of dat nieuwbouw wordt gerealiseerd.

BEHOEFTE:

De verantwoordelijkheid voor het aantonen van de behoefte aan de toevoeging van woningen/wooneenheden ligt bij de gemeente. Een *permanente* omzetting naar wonen zal moeten passen in de gemeentelijke woonvisie, qua aantallen en typologie. Een *toevoeging* van permanente woningen zal verder afgestemd moeten worden binnen de regio en wordt opgenomen in het regionale woonakkoord (zie hoofdstuk 7).

Als de transformatie te zien is als een nieuwe stedelijke ontwikkeling (NSO), dan moet de gemeente de behoefte aantonen vanwege de Ladder voor Duurzame Verstedelijking en conform de (provinciale) Omgevingsregeling ook regionaal afstemmen (zie hoofdstuk 7). De vraag of een transformatie te zien is als een NSO, komt bij LIGGING aan de orde.

In het geval dat een park al langere tijd permanent bewoond wordt tellen de woningaantallen niet mee en hoeft de woningbehoefte niet aangetoond worden. De redenering is dat er dan per saldo niets aan de woningbehoefte verandert. Als regel kunnen we hier 5 jaar of langer hanteren. Dit is te onderbouwen vanuit de Basis Registratie Personen (BRP).

Een borging van aantallen en typologie in regionale afspraken is bij woonfunctie aan de orde. Als het om een tijdelijke woonfunctie gaat en een niet-stedelijk eindbeeld geregeld is, willen we die verplichting laten vallen. Na de afgesproken termijn vervalt de woonfunctie immers. Het is aan de gemeente om af te stemmen met partijen aan de vraagkant (zoals woningcorporaties of partijen die betrokken zijn bij de huisvesting van buitenlandse werknemers) over het gewenste aanbod.

LIGGING:

In de bestaande regels speelt de LIGGING binnen of buiten het stedelijk gebied een belangrijke rol bij het bepalen van de mogelijkheden voor een omzetting naar een woonfunctie.

Binnen het stedelijke gebied geeft de provinciale Omgevingsverordening voor wat betreft LIGGING geen beperking voor woningbouw. De gemeente heeft de mogelijkheid om zelf een beslissing te nemen over een transformatie naar een woonfunctie of andere stedelijke functie. Voor dergelijke transformaties zijn dan ook geen nadere spelregels vereist.

Buiten het stedelijke gebied staat de verordening in NHN tevens kleinschalige woningbouw (ontwikkelingen van maximaal 11 woningen) toe. In landelijk gebied is dat mogelijk, mits gelegen aan de rand van een kern of in en aan linten is in NHN wel toegestaan en regionaal afgestemd. Dit gaat dan om maximaal 11 woningen.

In Bijzonder Provinciaal Landschap (BPL) is dergelijke kleinschalige woningbouw alleen toegestaan als de kernkwaliteiten niet worden aangetast.

Bij meer dan 11 woningen is er sprake van een NSO. Een NSO is op grond van de Omgevingsverordening alleen toegestaan indien deze in overeenstemming zijn met de binnen de regio gemaakte afspraken. Het Rijk schrijft voor dat een NSO getoetst worden aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Met de laddertoets wordt de behoefte aan de ontwikkeling op die plek onderbouwd. Dus ook waarom er niet in het stedelijk gebied in de behoefte voorzien kan worden. Bovendien dient een NSO opgenomen te zijn in regionale afspraken die weer in overeenstemming moeten zijn met het provinciale woonbeleid. Daarin zijn kwalitatieve eisen over duurzaamheid, circulariteit en nabijheid van OV-knooppunten opgenomen. In BPL is een NSO alleen mogelijk als er sprake is van een groot openbaar belang en als er geen reëel alternatief is.

Transformatie van een bestaand park ten opzichte van nieuwbouw

Als een transformatie van een vakantiepark gelijk gesteld wordt aan nieuwbouw, komen we er met bovenstaande regels niet uit. Het gaat immers bijna altijd om meer dan 11 woningen en de locatie van het park (buiten het stedelijk gebied) is een gegeven. Ook staan de opstallen er al. De ladder ziet het herbestemmen van bestaand vastgoed niet als een NSO, tenzij het om grote aantallen gaat². En zien we het wel als een NSO, dan brengt een denkbare verplaatsing van het park (naar stedelijk gebied) zoveel kosten met zich mee, dat het niet snel een reëel alternatief is.

Al met al is er reden om een transformatie van een bestaand park met bestaande opstallen niet snel te zien als NSO. Pas bij een herontwikkeling (die qua aard en omvang wezenlijk anders is) en transformaties van grote omvang zal er sprake zijn van een NSO. Dan geldt de laddertoets en kan de provincie ook kwalitatieve eisen over duurzaamheid en circulariteit gaan stellen. Het uitgangspunt dat de verstedelijkingsopgave voor wonen en werken zoveel mogelijk binnenstedelijk en in de buurt van OV-knooppunten gerealiseerd wordt, kan bij transformaties vanwege de gegeven locatie, buiten beschouwing worden gelaten. Dit kan ook omdat de prestatie

² ABRvS 1 juni 2016; ECLI:NL:RVS:2016:1503 *In het huidige bestemmingsplan is aan de gronden van de recreatiewoningen de bestemming "Recreatie - Verblifsrecreatie" toegekend en is aan 420 percelen met recreatiewoningen de aanduiding "specifieke vorm van wonen - bewoning" toegekend, waardoor, naast verblifsrecreatie, ook permanente bewoning door een niet-huishouden met een maximum van vier personen of door een huishouden is toegestaan. Dit maakt permanente bewoning door onder meer arbeidsmigranten mogelijk. Het plan voorziet ten opzichte van het voorheen geldende bestemmingsplan dus in extra gebruiksmogelijkheden van een groot aantal van de bestaande recreatiewoningen. Gelet op de aard en de omvang van de functiewijziging, waarbij permanente bewoning van 420 recreatiewoningen mogelijk wordt gemaakt, is de Afdeling van oordeel dat hier zich in dit geval een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro voordoet, waarbij de actuele regionale behoefte moet worden beschreven en moet worden beschreven in hoeverre in die behoefte binnen bestaand stedelijk gebied kan worden voorzien.*

(meer dan 50% van de nieuwbouw bij een OV-knooppunt) al in de bestaande programmering geleverd worden.

Als voldaan wordt aan de andere 3 criteria (BEHOEFTE, KWALITEIT EN UITVOERBAARHEID), willen we transformaties van bestaande parken buiten het stedelijke gebied mogelijk maken. En ook tijdelijke bestemmingen op plekken die daar normaal gesproken niet voor in aanmerking komen. Mits daar een goed verhaal achter zit! Wat daar onder verstaan wordt en onder welke voorwaarden dat kan, staat in hoofdstuk 6.

KWALITEIT:

Het kwaliteitscriterium gaat bij de transformatie naar een woonfunctie over de opstallen, het park en de omgeving van het park.

De kwaliteitseisen voor het (tijdelijk) gebruik van de opstallen als woning zijn vastgelegd in het Bouwbesluit 2012, straks in Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), voor bestaande bouw en nieuwbouw. Daar zal altijd aan voldaan moeten worden. De gewenste kwaliteit van tijdelijke huisvesting van buitenlandse werknemers is vastgelegd in de normering Flexwonen van de Stichting Normering Flexwonen, een organisatie die onder meer gelieerd is aan de VNG en het ministerie van BZK. Het park zelf moet voldoen aan de eisen voor een gezonde en veilige woonomgeving, die bij wet zijn vastgelegd. De bereikbaarheid voor hulpdiensten is daarvan een voorbeeld.

Voor de (beeld) kwaliteit van het park en de inpassing in de omgeving gelden lokaal beleid en regelgeving. De ontsluiting van het park en de parkeernormen zijn hier voorbeelden van. Aanvullend kunnen door de gemeente nog eisen gesteld worden op het gebied van duurzaamheid en klimaatadaptatie. Deze eisen komen voort uit beleid van de gemeente. Vanzelfsprekend kunnen bij een volledige herontwikkeling van een park en nieuwbouw van de opstallen hogere eisen gesteld worden.

Alle kwaliteitseisen worden als onderdeel van de normale ruimtelijke procedure getoetst en geborgd.

UITVOERBAARHEID:

De uitvoerbaarheid van de transformatie naar een (tijdelijke) woonfunctie kent een aantal aspecten; de haalbaarheid, privaatrechtelijke afspraken en de juridische borging via ruimtelijke procedures.

1. Haalbaarheid

De transformatie is alleen dan mogelijk als de initiatiefnemer in staat is om de transformatie te organiseren en de financiering rond te krijgen.

De financiering van een omzetting naar een tijdelijke woonfunctie zal over het algemeen niet moeilijk zijn. De tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten is een kwestie van marktwerking en ook de huisvesting van urgente of spoedzoekers vindt over het algemeen plaats buiten het gereguleerde gedeelte van de sociale woningmarkt en heeft een verdiencapaciteit.

De financiering van de omzetting van naar een permanente woonfunctie zal over het algemeen meer investeringen vragen van de initiatiefnemer. Door gebruik te maken van de waardestijging van de opstallen die de woonfunctie met zich meebrengt kan daarvoor een dekking gevonden worden. Over het meebetalen aan ingrepen in woonomgeving kunnen initiatiefnemer en gemeente gezamenlijk afspraken maken. Het is aan de gemeente om daarin een balans te vinden.

Daarnaast is de eigendoms- en beheersituatie op het park van belang bij de haalbaarheid. Bij een plan voor transformatie zullen de verschillende eigenaren, in het geval van uitponding, op één lijn moeten zien te komen. Vervolgens is voor het beheer van het park bij tijdelijke verhuur een vorm van organisatie vereist. De afspraken hierover worden vastgelegd tussen gemeente en initiatiefnemer.

2. Privaatrechtelijke afspraken

De initiatiefnemer stelt een transformatieplan op. In dat plan staan alle aspecten van de transformatie met betrekking tot:

- Type en aantal woningen
- Aard van het gebruik, tijdelijk of permanent
- Een uitgewerkte businesscase
- Het beheer van het park
- De kwaliteit van opstallen, park en aansluiting bij de omgeving
- De financiële aspecten van de transformatie, opbrengsten, kosten en verdeling van de kosten

Het transformatieplan wordt in samenspraak met de gemeente opgesteld en vormt de basis voor een anterieure overeenkomst tussen initiatiefnemer en gemeente in het geval van financiële afspraken. Bij een functiewijziging naar permanent wonen is er sprake van waardevermeerdering of winst door verhuur. Er bestaat de mogelijkheid om de initiatiefnemers via fondsvorming en verevening mee te laten betalen aan (noodzakelijke) investeringen in de buitenruimte (van het park). Als er juridisch en functioneel samenhang bestaat tussen de functiewijziging en elders investeren in recreatief aanbod, biedt dit ook mogelijkheden voor verevening. De hoogte van de bijdrage is dan wel gekoppeld aan de kosten voor compensatie en niet aan de waardevermeerdering door de functiewijziging.

3. Ruimtelijke procedures

De functieverandering wordt mogelijk gemaakt met het doorlopen van een ruimtelijke procedure. Bij de transformatie naar een permanente woonfunctie vindt een bestemmingswijziging plaats. Een tijdelijke woonfunctie wordt mogelijk gemaakt met een omgevingsvergunning, waarbij afgeweken wordt van het bestemmingsplan. Dit kan nu nog via de "kruimelgevallenregeling". Veel gemeenten maken hier nu al gebruik van om tijdelijke huisvesting aan arbeidsmigranten te bieden. Voorwaarde voor de provincie is dan dat er harde afspraken gemaakt zijn over de functie die het park krijgt na het verstrijken van de periode waarbinnen tijdelijk gewoond mag worden. Daarmee wordt de tijdelijke activiteit gekoppeld aan de definitieve functie. In de OVNH2020 wordt een tijdelijke ontwikkeling (nog) op dezelfde manier behandeld als een permanente ontwikkeling, dus dat moet dan nog aangepast worden.

Als onderdeel van de ruimtelijke procedure worden verder alle omgevingsaspecten getoetst zodat een goede ruimtelijke ordening, de OVNH2020 en een gezonde en veilige leefomgeving geborgd zijn.

Transformatie naar niet-stedelijke/overig stedelijke functies

In het geval dat een transformatie naar een woonfunctie niet haalbaar of wenselijk is of dat er de wens bestaat voor een andere invulling kan een transformatie naar een niet stedelijke of overige functie ingezet worden. Hierbij is te denken aan natuur, landbouw, volkstuinen of sport etc.

Voor transformatie naar niet-stedelijke functies en overige stedelijke functies volgt een gemeente de reguliere ruimtelijke procedure. Ook hier vindt een afweging plaats volgens de vier criteria behoefte, ligging, kwaliteit en uitvoerbaarheid.

BEHOEFTE:

Het bevoegd gezag is verantwoordelijk voor de onderbouwing van de behoefte aan de voorgestelde ontwikkeling, die moet passen in gemeentelijk beleid.

KWALITEIT:

In beginsel is de gemeente verantwoordelijk voor een kwalitatief goed plan. De gemeente kan het plan ontwikkelen in samenspraak met andere partijen (inwoners, belangenorganisaties, maatschappelijke organisaties). Een goede inpassing in de omgeving is daarbij een vereiste en het plan kan nooit conflicteren met al bestaande omliggende functies.

LIGGING:

De gemeente is verantwoordelijk voor de afweging van het criterium ligging. Dit doet zij op basis van vastgelegde regels van provincie en gemeente.

UITVOERBAARHEID:

Niet-stedelijke en overige stedelijke functies zijn mogelijk niet rendabel. Er zal (maatschappelijk) geld beschikbaar moeten zijn om dit te realiseren. Een andere mogelijkheid is dat er met een tijdelijke woonfunctie geld verdiend wordt voor de uitkoop van parkeigenaren.

De borging van de transformatie vindt zo nodig plaats middels een ruimtelijke procedure.

7. Ruimte voor Het Goede Verhaal

Het voorgaande samengevat: als een park in aanmerking komt voor transformatie naar een andere functie is dat niet in alle gevallen direct mogelijk. De vier criteria BEHOEFTE, LIGGING, KWALITEIT en UITVOERBAARHEID vormen samen het afwegingskader met voorwaarden waaraan voldaan moet worden. Doordat recreatieparken in veel gevallen buiten het stedelijk gebied liggen voldoet een plan om te transformeren naar een (tijdelijke) woonfunctie niet aan de voorwaarden van het criterium LIGGING.

De regels uit de Omgevingsverordening beperken immers de mogelijkheid voor woningbouw in landelijk gebied. Soms geldt er een aanvullende beschermingsregime zoals BPL.

Buiten het stedelijke gebied kan kleinschalige en grootschalige woningbouw onder voorwaarden plaatsvinden.

Kleinschalige woningbouw

Kleinschalige woningbouw (max. 11 woningen) is in NHN mogelijk aan kernen in en in of aan dorpslinten. Gelegen in BPL kan dat alleen als de kernkwaliteiten niet worden aangetast.

Grootschalige woningbouw

Grootschalige woningbouw kan als de ladder van duurzame verstedelijking wordt gevolgd. In BPL is grootschalige woningbouw niet mogelijk, tenzij er sprake is van groot maatschappelijk belang.

Het gaat bij een transformatie bijna altijd om meer dan 11 woningen en omdat de locatie gegeven is, kan niet voldaan worden aan de ladder van verstedelijking. Van een groot maatschappelijk belang is bij een transformatie geen sprake. Om een probleem met een vakantiepark op te kunnen lossen is meer beleidsruimte nodig. Met 'een goed verhaal' kan die ruimte gevonden worden. Dat goede verhaal is er als er met de transformatie naar een woonfunctie een probleemsituatie opgelost wordt en er bovendien voorzien wordt in een maatschappelijke behoefte. Het Goede Verhaal bestaat dus uit een combinatie van oplossen en toevoegen.

Extra ruimte door oplossen en toevoegen

Als aan de criteria BEHOEFTE, KWALITEIT EN UITVOERBAARHEID voldaan kan worden en het knelt bij LIGGING, dan kan daarvoor (tijdelijk) extra afwegingsruimte gevonden worden. En dit geldt slechts voor parken waarvan geconstateerd is dat zij in aanmerking komen voor transformatie.

De extra ruimte bestaat uit:

1. Het kunnen omzetten van een bestaand vakantiepark naar permanent wonen, op locaties waar de Omgevingsverordening/regeling geen of slechts kleinschalige woningbouw mogelijk maakt;
2. Een tijdelijke gebruik voor wonen op locaties waar de Omgevingsverordening/regeling geen woningbouw toestaat, ter overbrugging naar een niet-stedelijke bestemming.

Voorwaarde voor die extra ruimte is dat de ontwikkeling van een toekomstbestendig plan onderdeel is van Het Goede Verhaal. Voor een park waar ter overbrugging tijdelijk een woonfunctie wordt toegestaan, maakt de gemeente harde afspraken over de specifieke invulling van de toekomstige niet-stedelijke bestemming van het park, de termijn waarop die bestemming gerealiseerd wordt en de randvoorwaarden die daarbij gelden. Die afspraken zijn altijd geborgd door besluitvorming, zo nodig privaatrechtelijk.

De onder 1 genoemde extra ruimte kan alleen gegeven worden als het parkachtige karakter behouden blijft. Dat is het geval als bestaande opstallen plus parkinrichting geschikt gemaakt worden voor permanente bewoning of als er sprake is van in aard en omvang vergelijkbare nieuwbouw. Bij punt 2 kan het gaan om het gebruik van bestaande opstallen of tijdelijke units.

Het Goede Verhaal bestaat uit twee elementen, te weten oplossen en toevoegen.

Oplossen

De aanleiding om te kiezen voor een transformatie komt altijd voort uit het feit dat het park niet genoeg toekomst of bestaansrecht heeft in de recreatiesector, dat aangetoond kan worden met een vitaliteitsonderzoek. Naast ligging, spelen daar het huidige gebruik en/of kwaliteit van het

park een rol in. Afhankelijk van dat gebruik en de investeringsmogelijkheden van de eigenaren zijn er grote verschillen in de fysieke kwaliteit en uitstraling van de parken. In bijna alle gevallen ontbreekt het aan een goed beheer van het park. Bij de parken die in aanmerking komen voor transformatie naar een woonfunctie kan er ook sprake van overlast, slechte uitstraling en/of slechte kwaliteit. Belangrijk is dan om te achterhalen of met goed ondernemerschap een park nieuw leven ingeblazen kan worden of dat transformatie de aangewezen weg is.

De initiatiefnemer of parkeigenaar maakt met de gemeente afspraken over de transformatie naar een (tijdelijke) nieuwe functie. Die transformatie kan alleen dan plaatsvinden als de omzetting een oplossing biedt voor de problemen op en rond het park.

In ieder geval wordt met de transformatie bereikt dat:

- beeldkwaliteit van opstallen en het park op orde zijn;
- opstallen en park voldoen aan de wettelijke eisen voor gezondheid en veiligheid;
- overlast voor de omgeving beëindigd wordt (parkeren, geluid);
- activiteiten van ondermijning stoppen;
- de aansluiting van het park met de directe omgeving fysiek goed geregeld wordt (verkeer, ontsluiting);
- het park, in geval van een tijdelijke woonfunctie goed beheerd wordt.

Toevoegen

Om extra ruimte te kunnen krijgen op het criterium LIGGING, zodat ook buiten stedelijk gebied een woonfunctie gerealiseerd kan worden, is het verder ook nodig dat met de transformatie een toevoeging gedaan wordt. De gemeente bepaalt of de toevoegingen voldoende meerwaarde bieden en een onderbouwde afwijking kunnen leveren op het criterium ligging.

Toevoegingen die een meerwaarde vormen zijn:

- op het park kunnen mensen wonen die op een andere manier moeilijk aan woonruimte komen; dit kan gaan om permanente woningen en om tijdelijke woonruimte
- een inrichtingsplan waarin wordt aangetoond dat het initiatief ruimtelijk goed ingepast is en de ruimtelijke kwaliteiten versterkt
- het initiatief versterkt het karakter van de natuur, landschap en identiteit van de regio.
- het totale ruimtebeslag van het park of woongebied neemt niet toe en neemt bij voorkeur af
- er is ruimte in de markt voor de te realiseren woningen; innovatieve concepten worden hierbij aangemoedigd.
- bij een tijdelijke woonfunctie is het plan economisch bestendig en gericht op langjarige centrale bedrijfsmatige exploitatie.
- het initiatief wordt duurzaam en waar mogelijk circulair gerealiseerd en geëxploiteerd en sluit daarmee aan op de doelstellingen van de provincie (woonagenda)
- het realiseren van koppelkansen door de transformatie van het park een bijdrage te laten leveren aan knelpunten in de omgeving
- het voornemen is in een omgevingsdialoog besproken met omwonenden en belanghebbenden en kan rekenen op draagvlak

Werkwijze

Het Goede Verhaal vervangt de ruimtelijke procedure niet. Het is meer een soort van slagboom die opengaat voor het realiseren van een (tijdelijke) woonfunctie op een plek waar dat volgens de geldende regels niet mogelijk is. Met een goed verhaal voor de transformatie van een park, waarin een toekomstbestendig voorstel uitgewerkt is kan de gemeente onderbouwen dat afgeweken wordt van de geldende regels op het criterium ligging en dit waar nodig regionaal afstemmen.

Bij een voorstel voor een transformatie naar een tijdelijke of permanente woonfunctie van een park dat niet in of bij een kern of lint ligt, kan de werkwijze er als volgt uit zien:

De initiatiefnemer legt een (voorlopig) transformatieplan voor aan de gemeente. Het plan bevat in ieder geval:

- inzicht in de doelgroepen voor wie er woonruimte of een woning gerealiseerd wordt
- inzicht over de duur van het verblijf; tijdelijk of permanent
- een voorstel voor het geschikt maken van de huidige opstallen of voor nieuw te bouwen woonruimte zodat ze voldoen aan geldende wet- en regelgeving
- een voorstel voor de inrichting van het park zelf en de aansluiting op de omgeving
- een stappenplan en plan van aanpak om de overgang van vakantiepark naar woongebied te maken
- een beheerplan, in het geval van een tijdelijke woonfunctie
- een participatieplan met omwonenden etc.
- business-case

Als de gemeente op basis hiervan het transformatieplan vindt dat de omzetting kansrijk is kan onderzocht worden welke toevoegingen bereikt kunnen worden, zodat onderbouwd kan worden afgeweken van de geldende regels.

De toevoeging kan onder meer aangetoond worden met een uitwerking van:

- beeldkwaliteit en uitstraling voor de opstallen en het park
- de groene inpassing in het gebied
- een versterking van de duurzaamheid van het gebied; gedacht kan worden aan klimaatmaatregelen, energiematregelen en biodiversiteit. Aansluiting wordt gezocht bij de woonagenda van de provincie.
- een meerjarig exploitatievoorstel met beheermodel in het geval van een tijdelijke woonfunctie
- het betrekken van de omgeving bij de planvorming in een vroeg stadium

Bovenstaande stappen zullen in de praktijk een gezamenlijke zoektocht zijn van gemeente en initiatiefnemers. Als er een transformatieplan uitgewerkt is dat voldoende meerwaarde biedt, kan de ruimtelijke procedure opgestart worden om de functieverandering mogelijk te maken.

8. Regionale afstemming

Regionale afstemming bevordert een gecoördineerde aanpak en voorkomt onnodige nadelige effecten in buurgemeenten. Er is een adviescommissies (RAC) voor de verblijfsrecreatie. Voor de woningbouwopgave worden regionale afspraken gemaakt in woonakkoorden.

Een transformatie is primair een gemeentelijke aangelegenheid. De gemeente onderbouwt de voorgenomen transformatie en voert de nodige procedures. Waarom een park in aanmerking komt voor transformatie, welke problemen ermee opgelost worden en welke afwegingen zijn gemaakt.

Transformeren vraagt om ruimte voor maatwerk. Die ruimte is mogelijk als de gekozen oplossing aansluit bij de regionale aanpak van het woningtekort en huisvesting voor arbeidsmigranten, of dat in ieder geval niet in de wielen rijdt. Hetzelfde geldt voor beleidsterreinen die het verder raakt, denk aan duurzaamheid, klimaat, mobiliteit.

Maatwerk is niet hetzelfde als ieder voor zich. Want transformatie heeft altijd een regionale uitwerking. Regionaal draagvlak ontstaat door dezelfde aanvliegroute te gebruiken, een transparante afweging te maken en goed af te stemmen. De transformatieopgave vraagt om een centrale rol voor de gemeente. En de bereidheid om samen met parkeigenaren een nieuw perspectief te maken.

Zowel de onttrekking als de nieuwe bestemming worden regionaal afgestemd. Dat kan in de bestaande gremia. Onttrekking aan de verblijfsrecreatie wordt regionaal afgestemd in de RAC verblijfsrecreatie. De gemeente geeft daarbij hoe de onttrekking past in het Programma Vitale Parken. Een nieuwe woonbestemming wordt regionaal gedeeld in de regionale werkgroepen wonen. Tijdelijke huisvesting voor arbeidsmigranten wordt afgestemd in de werkgroep Tijdelijke huisvesting Arbeidsmigranten.

Een *toevoeging* van permanente woningen wordt meegenomen in de regionale woningbouwprogrammeringen en woonakkoorden (zie hoofdstuk 5). Daar maken regio en gemeenten afspraken over woningbouwlocaties in kwantiteit, kwaliteit en tijdsfasering per gemeente. Het doel is het bereiken van een juiste balans tussen vraag en aanbod. De provincie is ook partij en stelt het woonakkoord vast. Het woonakkoord moet passen binnen de provinciale Omgevingsvisie en de kwalitatieve uitgangspunten uit de woonagenda.

Recreatiewoningen, die al meer dan 5 jaar permanent bewoond worden, hebben bij een transformatie naar permanent wonen geen invloed op de woningbehoefte. Die blijven kwantitatief buiten de woonagenda en woonakkoorden. Een tijdelijke woonbestemming dient als middel om een gewenste eindbestemming mogelijk te maken en blijven dus ook buiten de afspraken in de woonagenda en woonakkoorden blijven.