

## Afwegingskader Vitalisering en transformatie Vakantieparken

Richtlijnen voor gemeentelijk beleid bij vakantieparken die willen vitaliseren of transformeren

### 1. Inleiding: gemeentelijke richtlijnen gewenst

#### 1.1 Een duurzaam toekomstperspectief voor alle Ommense verblijfsrecreatieparken

Ommen is een bloeiende toeristische gemeente met een grote verblijfsrecreatiesector, die voor veel werk en bestedingen in de gemeente zorgt. De verblijfsrecreatie in Ommen heeft een breed en gevarieerd aanbod voor diverse doelgroepen recreanten. Er zijn echter een aantal parken waar sprake is van achterblijvende investeringen, waardoor de accommodatie niet meer aan hedendaagse eisen voldoet. In 2018 bleek uit een onderzoek naar een aantal parken dat sommige van deze parken matig scoren op kwaliteit en perspectief. Het zijn veelal niet-bedrijfsmatig gerunde parken die zijn georganiseerd via verenigingen van eigenaren (VvE's). Er is soms sprake van niet-recreatieve bewoning en verhuur aan arbeidsmigranten. Daarnaast zijn er parken in Ommen waar wel sprake is van een goede kwaliteit, maar waar permanent gewoond wordt, tegen de recreatieve bestemming in. Dit zorgt voor ongewenste - soms langdurige - gedoogsituaties. De gemeente Ommen wil, gesteund vanuit de provincie, de verblijfsrecreatieparken faciliteren met het vinden van een duurzaam toekomstperspectief.

De gemeente legt met die afwegingskader een basis van regels en principes die zij hanteert (of moet hanteren) bij de uitwerking van plannen van recreatieparken. Het betreft minder vitale parken en parken met verminderd recreatief perspectief. Onder een minder vitaal park wordt verstaan: "park aan de onderkant van de verblijfsrecreatiemarkt, waar de geboden kwaliteit achteruitloopt en niet langer aansluit op de marktvraag". Hierdoor komt het recreatieve verdienmodel onder druk te staan, waardoor eigenaren eerder openstaan voor alternatieve verdienmodellen. Naast deze categorie parken zijn in Ommen, zoals gezegd, ook parken waarbij de kwaliteit misschien niet achteruit loopt, maar waarbij het recreatief perspectief mogelijk wel verminderd is. Dat is bijvoorbeeld omdat er geen voorzieningen zijn of omdat ze deels gebruikt worden om permanent te wonen. Ook deze parken vallen onder dit afwegingskader.

Als na toepassing van dit kader blijkt dat er voor een park een perspectief en een denkbaar traject zijn waar zowel gemeente als het betreffende park mee aan de slag kunnen kan de uitwerking van het perspectief beginnen. De plannen kunnen verder worden uitgewerkt en er moeten diverse stappen worden doorlopen. Die stappen kunnen per park verschillen, afhankelijk van de situatie op het park en het geschetste perspectief. Gemeente en het park moeten afspraken maken, bijvoorbeeld over voorzieningen aan de woningen, investeringen op het park en financiële verevening bij waardeestijging.

Voor de gemeente Ommen en de provincie Overijssel is de vitalisering van de recreatiebestemming het uitgangspunt. Alleen als er op een park geen duurzaam perspectief op recreatie bestaat willen zij onder voorwaarden meewerken aan transformatie naar een andere bestemming.

#### 1.2 Inzet en handelwijze van de gemeente Ommen

Dit afwegingskader beschrijft hoe, in welke gevallen en onder welke voorwaarden de gemeente in actie komt bij verzoeken van recreatieparken in de gemeente om te assisteren bij hun plannen. Het gaat daarbij om

- Plannen en initiatieven om de recreatieve bestemming van het park weer duurzaam en vitaal te maken (vitaliseren)
- Plannen en initiatieven van recreatieparken waarbij de gemeente wordt gevraagd mee te werken aan een duurzame toekomst zonder een recreatieve invulling of met een gedeeltelijk recreatieve invulling (transformeren).

Dit afwegingskader beschrijft **niet** de gevallen waarbij de gemeente Ommen zelf op een recreatiepark in actie komt, bijvoorbeeld vanwege handhaving van de openbare orde, uitvoering van wettelijke maatregelen of nieuwe ruimtelijke plannen van de overheid.

De gemeente Ommen behandelt met dit afwegingskader alleen plannen **die voor of namens verblijfs-parken worden ingediend**. Verzoeken van individuele eigenaren voor een bestemmingswijziging van alleen hun eigen huisje of chalet vallen niet onder dit afwegingskader.

#### 1.3 De situatie in Ommen

Ommen heeft tientallen vakantie- en bungalowparken, van uitgebreide accommodaties met talrijke voorzieningen (winkel, zwembad, et cetera), tot en met eenvoudiger accommodaties zonder voorzieningen. Hoe staat het met de vitaliteit van de parken? We kunnen ons een globaal beeld vormen op basis van de beschikbare informatie uit de onderzoeken van de afgelopen jaren. Er zijn ongeveer 10 parken

die min of meer voldoen aan de definitie van ‘minder vitaal’ of ‘wel vitaal, maar verminderd recreatief perspectief’ [1]. We hebben een relatief uitgebreid beeld van 7 parken [2] die meegedaan hebben aan de ‘pilot Vechtdalgemeenten’. Dit is een pilot die we als gemeente, vanaf 2017, samen met de andere Vechtdalgemeenten en gesteund door de provincie, hebben uitgevoerd. De gemeenten en de provincie hebben zich bij de pilot gericht op een aantal minder vitale parken en de parken met een verminderd recreatief perspectief. Daarnaast hebben we meer informatie van De Lindenberg, die door de gemeente Ommen in 2020 is aangemeld voor een landelijke pilot ‘transformatie’ bij het ministerie van BZK.

Hoe zit het met het *permanent wonen* op vakantieparken in de gemeente? De gemeente Ommen heeft drie typen gedoogbeschikkingen voor wonen op een vakantiepark, te weten: objectgebonden, persoonsgebonden, en tijdgebonden. Daarnaast wordt er ook zonder gedoogbeschikking permanent of tijdelijk gewoond. In het huidige bestemmingplan buitengebied is op **32 adressen** op recreatieparken permanent wonen toegestaan (*objectgebonden gedoogbeschikking*). Een *persoonsgebonden gedoogbeschikking* geldt alleen voor de persoon en/of het gezin. Tot 1 december 2005 kon men een persoonsgebonden gedoogbeschikking aanvragen als kon worden bewezen dat voor 31 december 2004 sprake was van bewoning. Op de 8 parken waarover we meer informatie hebben was medio 2020 nog sprake van 50 van deze beschikkingen. Een *tijdsgebonden gedoogbeschikking* geldt voor een bepaalde tijd en is gebonden aan de persoon en/of het gezin. Deze kan sinds 2010 worden aangevraagd voor overbruggingshuisvesting. Deze tijdelijke gedoogbeschikking wordt voor maximaal 12 maanden verleend. In de 8 pilotparken waren medio vorig 2020 13 van dit soort beschikkingen uitgegeven. Daarnaast is er ook in Ommen sprake van permanent wonen zonder gedoogbeschikking, verhuur aan arbeidsmigranten, et cetera.

Uit de pilot onder de 7 parken ontstaat een beeld over het woningbezit, de mate van permanente bewoning, de legale en illegale gedoogsituaties en de samenstelling van de bewoners. Over het algemeen zien we op deze 7 parken dat voorzieningen als zwembad, horeca, speeltoestellen, et cetera, ontbreken. Verblijven die worden verhuurd voldoen niet aan hedendaagse standaarden, waardoor het recreatief gebruik van de parken, voor zover aanwezig, bestaat uit tweede woningen of kleinschalige verhuur buiten een centrale verhuurorganisatie om. In sommige gevallen is er sprake van verhuur aan arbeidsmigranten, die al dan niet staan ingeschreven in het bevolkingsregister. Ook is er regelmatig sprake van tijdelijke bewoning door mensen die tijdelijk geen woning hebben, bijvoorbeeld vanwege privéomstandigheden of een verbouwing. Tenslotte is er behoorlijk wat sprake van permanente bewoning, al dan niet met een inschrijving in het bevolkingsregister. Ook is duidelijk geworden dat de situatie van de zeven parken onderling sterk verschilt: qua onderhoud, qua organisatiegraad, qua kwaliteit en grootte van de woningen/chalets, et cetera.

De situatie op de parken kan niet los gezien worden van de krapte voor starters op de woningmarkt, het gebrek aan mogelijkheden voor flexwonen (om tijdelijk te kunnen huren) of de moeite die arbeidsmigranten hebben om passende woonruimte te vinden. Terugdringen van (flexibel) wonen op vakantieparken doet dus een extra appel op het creëren van woonvormen voor deze groepen [3].

De gemeente heeft in 2019 en 2020 overlegd met de besturen van de genoemde 8 parken. De gemeente heeft de besturen uitgenodigd met een toekomstvisie voor hun park te komen. De parken werd gevraagd te reageren op het ‘toekomstscenario’ dat onderzoeks- en adviesbureau ZKA voor zeven van deze parken had opgesteld. Een aantal parkbesturen heeft inmiddels (januari 2021) een plan of eerste gedachte over de eigen toekomst opgesteld. De algemene ledenvergadering van de vve’s hebben over het algemeen de toekomstplannen van hun bestuur nog niet goedgekeurd, maar in een aantal gevallen wel bediscussieerd.

#### *1.4 Opzet van deze rapportage*

Het volgende hoofdstuk (2) beschrijft wat de gemeente Ommen met dit beleidskader wil bereiken.

In hoofdstuk 3 volgen de relevante beleidskaders en afspraken van rijk, provincie, regio en gemeenten. Ook het beleid dat nog in de maak is, komt aan de orde.

*In een kader met cursieve letters wordt steeds samengevat wat het voorgaande betekent voor het gemeentelijk beleid.*

Hoofdstuk 4 bevat nog een aantal randvoorwaarden en uitgangspunten die de gemeente Ommen stelt bij dit afwegingskader en de vitalisering van vakantieparken. Hoofdstuk 5 bevat het afwegingskader zelf, ofwel de afwegingen die de gemeente maakt bij een verzoek van een vakantiepark en de stappen die de parken en de gemeente daarbij kunnen zetten.

## **2 Wat de gemeente met de aanpak wil bereiken**

De gemeente Ommen streeft met haar aanpak rondom de vitalisering en transformatie van vakantieparken (waar dit afwegingskader onderdeel van is) het volgende na:

### 2.1 Een sterk toeristisch klimaat en imago

Ommen wil een gemeente blijven met een **belangrijke en goed aangeschreven toeristisch recreatieve sector**. Vitaal aanbod moet vitaal blijven en als gemeente willen we voorkomen dat goede parken 'geïnfecteerd' raken door 'slechte' parken in de buurt.

We willen zorgen dat Ommen/Vechtdal **bekend blijft staan als een topregio** voor verblijfsrecreatie. We willen voorkomen dat slechte beoordelingen van vakantiegangers uitstralen naar het imago van Ommen. Ook berichtgeving rondom (de aanpak van) minder vitale parken moet er niet toe leiden dat er negatieve beeldvorming ontstaat over Ommen als toeristische regio.

- Dat betekent voor het gemeentelijke beleid dat we zo goed mogelijk en binnen onze mogelijkheden willen meewerken aan investeringen die bijdragen aan een 'up to date' bestand van recreatiewoningen.
- Ook zorgen we voor goede communicatie en marketing vanuit de gemeente om verkeerde beeldvorming van Ommen als recreatiegemeente tegen te gaan.
- Voor aanbod dat geen perspectief heeft op een vitale recreatiebestemming zien we transformatie naar een andere bestemming of sanering als mogelijkheid.

**Recreatie blijft het uitgangspunt.** De gemeente Ommen wil zijn positie als belangrijke vakantiegemeente met een breed spectrum aan verblijfsmogelijkheden continueren. We gaan daarom voor alle vakantieparken in principe uit van een recreatieve bestemming. Ook sluit de gemeente daarmee aan bij het provinciale beleid dat de regel hanteert: "recreatie, tenzij kan worden aangetoond dat dit niet haalbaar of realistisch is".

- Dat betekent voor ons beleid dat een wijziging naar een andere bestemming alleen bespreekbaar is als kan worden aangetoond dat een recreatieve bestemming niet realistisch of haalbaar is.

### 2.2 Toekomstgerichte en duurzame ontwikkeling van de parken

Een langdurige gedoogsituatie, waarbij de bestemming niet in overeenstemming is met het werkelijk gebruik, brengt onzekerheid bij bewoners en eigenaren en houdt toekomstgerichte investeringen weg[1]. Bewoners hebben recht op een duidelijk en realistisch toekomstperspectief. Vakantieparken zonder toekomstperspectief zijn bovendien slecht voor het recreatief product en zijn vatbaar voor maatschappelijke problemen. Behoud en versterking van het recreatieve product en tegengaan van verpaupering is daarom belangrijk.

- Dat betekent voor ons beleid dat we langdurige gedoogsituaties tegengaan en zorgen dat op termijn de werkelijke situatie overeenkomt met de bestemming.
- Ook (meerjarige) trajecten die leiden naar een permanente situatie zonder gedogen, zijn voor de gemeente denkbaar, bv. om ouderen niet 'weg te jagen' aan het eind van hun leven of om een eigenaar kans te geven nog een aantal jaren inkomsten te genereren om daarmee een vitale definitieve recreatieve invulling mogelijk te maken.

### 2.3 Voorkomen 'waterbedeffect'.

De problematiek op vakantieparken is een onderwerp dat hoog op de politieke agenda staat. De ons omringende provincies Drenthe en Gelderland zijn al actief bezig met het aanpakken van hun problemen op vakantieparken. Zonder gerichte(aanvullende)actie zijn negatieve effecten naar onze provincie te verwachten. Ommen wil een eventueel waterbedeffect voorkomen; een effect waarbij ongewenste illegale activiteiten zich verplaatsen naar een of meerdere Ommense vakantieparken, bijvoorbeeld doordat de huisjes zich aan het toezicht van de samenleving onttrekken.

Daarnaast willen wij een eventueel waterbedeffect binnen de regio voorkomen.

- Dat betekent voor ons beleid dat toezicht en handhaving passend en op orde moet zijn. Maar ook medewerking aan een vitaliseringstraject of een bestemmingswijziging kan de aantrekkingskracht op dit type activiteiten verminderen.
- Wij trekken zoveel mogelijk samen op met onze buurgemeenten in het Vechtdal en zijn uit op gelijkwaardige richtlijnen en criteria en wijze van handhaving.

## 3 Relevant beleid en afspraken (vastgesteld en in ontwikkeling)

### 3.1 Inleiding: gemeentelijk handelen gebonden aan rijks- en provinciaal beleid

Het gemeentelijk beleid rondom de bestemming van vakantieparken is gebonden aan rijks- en provinciaal beleid. Daarom is het van belang te weten wat de speelruimte is om veranderingen op vakantie-

parken toe te staan. Het rijks- en provinciaal beleid is op dit moment in beweging. Dit hoofdstuk bevat een overzicht van het relevante beleid en de verwachte veranderingen die hierin op korte termijn op komst zijn en waar we alvast rekening mee houden. Ook beschrijven we het relevante en geldende gemeentelijk beleid dat met vitalisering van vakantieparken te maken heeft.

### 3.2 Rijksoverheid

Het Rijk is sinds 2019 actief op het onderwerp vakantieparken. Onlangs werd de Actie-Agenda 2019-2020 afgerond[1]. Op 27 januari 2021 tekende de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het vervolg hierop: de Actie-agenda vakantieparken 2021-2022. Het Rijk werkt hierbij nauw samen met de andere ondertekenaars IPO, VNG, GGD GHOR, Vitale Vakantieparken Veluwe, Vitale Vakantieparken Drenthe, Valente, Leger des Heils en het Landelijk Informatie- en Expertisecentrum (LIEC). Beide Actie-Agenda's hebben als doel om de diverse problemen die er op vakantieparken spelen verder aan te pakken en de diverse verantwoordelijke partijen te ondersteunen met kennis en regelgeving. De doelen van het Rijk luiden als volgt:

1. Een economisch levensvatbare verblijfsrecreatiesector.
2. Een sector die alleen daar waar het nodig en verantwoord is, wordt ingezet als aanvulling op de woningmarkt.
3. Een sector die geen ruimte biedt voor uitbuiting of het uit het zicht raken van kwetsbare mensen.
4. Veilige vakantieparken met bonafide ondernemers waarbij situaties van overlast, criminaliteit en andere ondermijnende activiteiten worden voorkomen en beëindigd.
5. Een sector die op het gebied van de ruimtelijke ordening op passende wijze door de verschillende overheidslagen wordt gefaciliteerd.

De inzet van de Actie-agenda 2021-2022 bestaat uit drie hoofdlijnen, met in totaal 21 onderdelen. De drie hoofdlijnen zijn:

1. **Park en mens in beeld**, met onder andere een **betere ontsluiting van informatie** over de situatie op de parken en een impuls te geven aan **de BAG-registratie**: verblijfsobjecten en standplaatsen voor recreatieve doeleinden voorzien van een adres voorzien en registreren in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. Ook werkt men de komende jaren aan een handleiding voor gemeenten over hoe om te gaan met de **BRP-registratie** van personen die zich als bewoner inschrijven op een adres zonder woonbestemming.
2. **Toereikend instrumentarium**: zorgen voor voldoende 'gereedschap' voor de betrokken partijen om negatieve ontwikkelingen aan te pakken. Een van de onderdelen onder deze actielijn is **een kwaliteits- en afwegingskader voor gemeenten** om een goede en integrale belangenafweging te maken, wanneer de vraag naar permanente bewoning van recreatiewoningen wordt gesteld. Deze vraag raakt aan verschillende andere belangen, waaronder het toeristisch-recreatief perspectief van een vakantiepark. Het afwegingskader fungeert als hulpmiddel voor gemeenten
  - om na te gaan of alle relevante factoren en argumenten in beeld zijn, om tot een complete afweging te komen en deze door te vertalen in een duurzame en uitvoerbare aanpak. "Er valt hierbij te denken aan diverse perspectieven vanuit toerisme-recreatie, ruimtelijke ordening, wonen, natuur, milieu, infrastructuur, voorzieningen en veiligheid", aldus de minister. Het voor u liggende afwegingskader van de gemeente Ommen ligt in het verlengde van dit toekomstig afwegingskader en mogelijk ontstaan er de komende jaren nieuwe aanvullingen en aanscherpingen die we de komende jaren ook in Ommen kunnen gebruiken.
3. **Lerend Netwerk**, waarin alles draait om het ontwikkelen en delen van kennis, onder andere over verduurzaming van de parken.

**Motie Koerhuis/Van Eijs.** Op 19 februari 2020 heeft de Tweede Kamer de motie Koerhuis/Van Eijs[1] aangenomen. Met deze motie verzoekt de Kamer de regering om gemeenten de mogelijkheid te geven objectgebonden vergunningen uit te geven voor permanente bewoning van recreatiewoningen die vóór 2019 zijn gebouwd.

Voor uitvoering van deze motie is een wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) nodig. Er komt de mogelijkheid voor gemeenten om een éénmalig overdraagbare persoonsgebonden vergunning te verstrekken. Daarmee krijgen gemeenten meer ruimte om snel en flexibel af te wijken van het geldende omgevingsplan en om tijdelijke functies aan locaties toe te kennen. Die tijdelijke functies kan de gemeente zowel object- als persoonsgebonden toekennen.

- *In dit (gemeentelijk) afwegingskader houden we alvast rekening met het feit dat de minister de gemeenten op korte termijn meer speelruimte wil geven, onder andere met de mogelijkheid tijdelijke vergunningen uit te schrijven en met meer mogelijkheden voor gemeenten om bestemmingswijzigingen door te voeren.*

- *We volgen als gemeente de vorderingen van de landelijke actie-agenda nauwlettend en zullen zoveel mogelijk ons voordeel doen met de hier opgedane kennis, handleidingen en ondersteuning die de minister biedt.*
- *We wachten niet op het kwaliteits- en afwegingskader dat het Rijk de komende twee jaar gaat maken, maar zullen het Rijkskader zo mogelijk gebruiken om criteria die wij in de afwegingskader hanteren verder in te vullen en aan te scherpen.*
- *De gemeente Ommen geeft gehoor aan de oproep van de minister om perspectief te willen bieden aan alternatieve huisvesting voor de bewoners die hier niet zelf in kunnen voorzien.*

### 3.3 Provincie Overijssel

De provinciale verordening is van toepassing bij bestemmingswijzigingen in de gemeente. De provinciale verordening rondom de mogelijkheden van het toestaan van permanent op tijdelijk wonen op vakantieparken wordt aangepast. Provinciale Staten hebben in 2020 besloten om de verordening te wijzigen. Uitgangspunt voor de aanpak van minder vitale parken blijft revitalisering en het terugbrengen van het park naar een duurzaam recreatieve bedrijfsvoering.

In de bestaande verordening is het principe vastgelegd dat “recreatiewoningen die op enig moment als zodanig zijn gebouwd, beschikbaar moeten blijven voor recreatief gebruik door een breed publiek”

Nieuw zal zijn, dat als voldoende gemotiveerd kan worden dat er geen perspectief is op een recreatieve bestemming, transformatie of sanering van een park juridisch mogelijk wordt gemaakt. Het wordt uit het statenvoorstel niet duidelijk waaraan een dergelijke motivatie precies moet voldoen of hoe deze motivatie moet zijn opgebouwd.

Wel wordt in het statenvoorstel het een en ander opgemerkt aan andere voorwaarden waaraan moet worden voldaan, wil men kunnen overgaan tot transformatie:

- Toepassing van de Kwaliteitsimpuls Groene Omgeving (KGO) (een kwaliteitsinstrument uit de provinciale Omgevingsvisie, gericht op de instandhouding en verbetering van ruimtelijke kwaliteit van het groene landschap).
- Voorwaarden van het reguliere omgevingsbeleid, die ook voor andere bestemmingswijzigingen in de groene omgeving gelden, (zuinig en zorgvuldig ruimtegebruik, het moet passen binnen de Woonagenda's, het moet voldoen aan voorwaarden NNN en Natura 2000 e.d.)

Provinciale staten maken ook *tijdelijke niet-recreatieve bestemmingen* mogelijk, enerzijds met het oog op de krapte op de woningmarkt (oa. voor arbeidsmigranten) en anderzijds met het oog op de financiële haalbaarheid van het definitieve toekomstperspectief (eindbeeld). Dit kan alleen onder strikte bindende afspraken. “Om voldoende zeker te stellen dat het eindbeeld voor het park na afloop van de tijdelijke functie ook daadwerkelijk gerealiseerd zal worden, moeten hierover juridisch bindende afspraken gemaakt worden tussen parkeigenaren en de betreffende gemeente”, aldus het Statenvoorstel. Deze situatie is bovendien aan een tijdslimiet van maximaal 10 jaar gebonden.

Daarnaast zet de provincie Overijssel in op een *aanpak ter ondersteuning van gemeenten* die de vitalisering van vakantieparken ter hand willen nemen. Hiertoe is men in de tweede helft van 2020 een traject gestart, getiteld ‘provincie-dekkende aanpak minder vitale vakantieparken’. Kwartiermaker is de voorzitter van de stuurgroep Vitale Vakantieparken Vechtdal, de burgemeester van Ommen. De provincie heeft een expertisecentrum opgericht dat hulp biedt aan gemeenten bij het opzetten van een integrale aanpak. In zijn tussenrapportage van december 2020 meldt de kwartiermaker dat er bij de Overijsselse gemeenten veel interesse is voor een gezamenlijke aanpak, het liefst vanuit een gezamenlijk kader. De kwartiermaker stelt voor een klein en wendbaar expertisecentrum op te richten dat gemeenten ondersteunt met hun vragen. Bijvoorbeeld bij het op orde brengen van de informatie over hun parken, met een aantal scans die hierbij kunnen helpen. Ook stelt hij voor om op de onderwerpen ‘Transformatie’, ‘Vitalisering’ en ‘Veiligheid’ specifieke ondersteuning te bieden. De kwartiermaker stelt voor om eind 2022 de aanpak in Overijssel te evalueren en daarbij de resultaten elders in Nederland te betrekken. Op dat moment kan vervolgens gekeken worden “óf een investeringsfonds in Overijssel wenselijk is, en zo ja, op welke wijze deze het beste geïmplementeerd zou kunnen worden”. Het provinciebestuur heeft ingestemd met de voorstellen uit de tussenrapportage. Voorjaar 2021 volgt de definitieve rapportage van de kwartiermaker. Op 21 april is het expertisecentrum gelanceerd bij betrokken gemeentebestuurders in de provincie.

Tenslotte nog iets over de *woonafspraken* (inzake niet-recreatieve woningen) tussen de provincie en de regio West-Overijssel, waartoe Ommen behoort. In deze afspraken zijn de uitgangspunten vastgelegd over de woningvraag, het (plan)aanbod en regionale afstemming. Voor Ommen zijn met de provincie afspraken gemaakt voor in totaal ca. 420 nieuw te bouwen woningen verdeeld over verschillende plannen en gebieden. De gemeente wil niet dat afspraken over aantallen te bouwen nieuwe woningen in het geding komen als gevolg van transformatie van vakantieparken. Toevoegingen van woonbestem-

ming aan recreatiewoningen in kleine aantallen, of tijdelijke woonbestemmingen, zullen de woonafspraken niet schenden. Mocht de gemeente Ommen van plan zijn om om grotere hoeveelheden recreatiewoningen een woonbestemming te geven, dan kan uiteindelijk de vraag naar woningen veranderen, en daarmee op termijn van invloed zijn op de woonafspraken.

- *In dit afwegingskader nemen we de redeneerlijn van de provincie over (terugbrengen vitale recreatieve bestemming, tenzij kan worden aangetoond dat recreatief perspectief ontbreekt). Versterking van de recreatieve bestemming past ook in de uitgangspunten van de gemeente Ommen (sterke toeristische en recreatiesector).*
- *We zijn in dialoog met de provincie over op welke wijze voor een park moet/kan worden aangetoond dat recreatief perspectief ontbreekt. De provincie geeft aan dat hier meerdere factoren spelen: de omgeving en de ligging van het park, de staat van het park en het vastgoed, de mate van permanente bewoning, maar concrete richtlijnen zijn er nog niet.*
- *Daarnaast sluiten we, ook in Ommen, tijdelijke oplossingen (van maximaal 10 jaar) niet uit, zolang die kunnen bijdragen aan tijdelijke tekorten op de woningmarkt en financieel bijdragen aan een recreatief eindbeeld voor minder vitale vakantieparken of een eindbeeld waarin het park de bestemming 'natuur' krijgt.*
- *We volgen de uitkomsten van de "provinciedekkende aanpak minder vitale vakantieparken" nauwlettend. Waar mogelijk maken we de komende tijd gebruik van de expertise die hier wordt aangeboden en van de besluitvorming rond een eventueel investeringsfonds in 2023.*
- *Transformatie van vakantieparken in de gemeente mag geen belemmering vormen voor de realisatie van nieuwe woningen in de gemeente vanwege de woonafspraken.*

### 3.4 Vechtdalgemeenten

De gemeente Ommen is de laatste jaren nauw opgetrokken met de andere Vechtdalgemeenten Hardenberg, Dalfsen, Staphorst en Zwolle om een gezamenlijk beeld te krijgen van de situatie op de minder vitale parken. Men heeft, in het kader van een pilot, gezamenlijk scans op laten stellen van een aantal parken in de verschillende gemeenten. Het doel is hierbij van elkaar te leren en zoveel mogelijk gelijk op te trekken.

- *Ook de komende tijd streven wij ernaar kennis en deskundigheid met de andere Vechtdalgemeenten te delen en, waar mogelijk en gewenst, samen op te trekken.*

### 3.5 Gemeente Ommen

De gemeente Ommen heeft vastgesteld **beleid voor de sector recreatie en toerisme**; het 'toeristisch-recreatief beleids- en actieplan' dat dateert uit 2004, en officieel nog steeds van kracht is. Het belang van de sector verblijfsrecreatie voor de economie van Ommen wordt hierin onderstreept. Beleidsuitgangspunten voor de sector zijn 'diversiteit en kwaliteit'. Daarnaast biedt het beleid geen ruimte voor permanente bewoning of transformatie van de verblijfsrecreatie: "Het gemeentelijk beleid dient er op gericht te zijn om permanente bewoning van recreatiewoningen/kampeermiddelen te voorkomen dan wel te beëindigen". Dit beleid is overgenomen in het Gemeentelijk Omgevingsplan Ommen (2013) en vastgesteld als structuurvisie, in de zin van de Wet op de ruimtelijke ordening. Ook staat in het Bestuursakkoord 2018-2022 van de gemeente 'een sterke toerisme- en recreatiesector' als beleidsprioriteit genoemd.

- *In dit afwegingskader is net als voor de provincie, een duurzaam perspectief op de huidige bestemming van de vakantieparken (recreatie) steeds het uitgangspunt.*

De gemeente kent een regeling voor **tijdsgebonden gedoogbeschikkingen** voor maximaal een jaar, zoals beschreven op de gemeentelijke website. Deze kunnen bijvoorbeeld worden toegekend aan (toekomstige) inwoners van de gemeente die nog niet in hun permanente woning in de gemeente Ommen kunnen. Maar ook kunnen 'bijzondere omstandigheden' reden zijn voor een dergelijke beschikking.

De gemeente Ommen heeft haar **woonbeleid** vastgelegd in de Woonvisie 2015-2025. De Woonvisie besteedt de nodige aandacht aan "de tijdelijke extra druk die ontstaat door de huisvesting van woonurgente / spoedzoekers, zoals statushouders, arbeidsmigranten, mensen die in de knel zitten en jongeren". De gemeente en de corporatie onderzoeken of nieuwe, tijdelijke woonvormen kunnen worden ontwikkeld die geen structurele toevoeging op de woningmarkt vormen, maar wel bijdragen aan actuele maatschappelijke opgaven. "Te denken valt hierbij aan huisvestingsconcepten voor woonurgente / spoedzoekers". In de woonvisie worden vakantieparken niet genoemd als oplossing voor deze 'tijdelijke extra druk'. Ook als eventuele permanente oplossing worden zij niet genoemd.

Ook in de gemeente Ommen zijn vakantieparken in de praktijk onderdeel van het flexibele woonaanbod, waar momenteel een groot tekort aan bestaat. De gemeente is zich ervan bewust dat als er woonaanbod op de parken verdwijnt, er elders in de gemeente een vraag kan ontstaan waarvoor een oplossing moet worden gevonden.

- *De problematiek rondom huisvesting van woonurgente/spoedzoekers speelt ook in Ommen. Vakantieparken vervullen op dit moment, bij gebrek aan alternatieven, een functie in de opvang van deze categorieën. De gemeente Ommen zet vakantieparken echter niet op voorhand in voor permanente oplossingen voor deze problematiek.*
- *Wel is het denkbaar dat bij het maken van een toekomstperspectief/eindbeeld van een park specifieke afspraken worden gemaakt over tijdelijke niet-recreatieve bewoning (gedurende maximaal 10 jaar) om zo te zorgen voor benodigde financiën ten behoeve van het recreatieve eindbeeld of een eindbeeld waarin het park de bestemming natuur krijgt.*

De gemeente heeft haar **omgevingsbeleid** vastgesteld in het hiervoor al genoemde gemeentelijk omgevingsplan Ommen (GOP) uit 2013. Voor het buitengebied (waarin bijna alle vakantieparken van de gemeente gelegen zijn) gelden (onder andere) de volgende uitgangspunten:

- Beperkte ontwikkeling woningen in het kader van de 'Ruimte voor Ruimte'-regeling.
  - Geen ruimte tot 2020 voor nieuwe private initiatieven op het gebied van wonen
  - Meer flexibiliteit voor inspelen recreatieverblijfssterreinen (campings) op vragen uit markt
  - Beperkte mogelijkheden tot uitbreiding bestaande recreatieverblijfssterreinen
- 
- *Het geldende omgevingsbeleid van de gemeente Ommen voor het buitengebied biedt geen mogelijkheden om permanent wonen toe te staan buiten de woonkernen. Indien de gemeente de transformatie van een of meerdere verblijfsrecreatieparken in het buitengebied naar wonen mogelijk wil maken zal het ruimtelijk beleid hiervoor moeten worden aangepast.*

De gemeente Ommen werkt aan een nieuwe, integrale, omgevingsvisie. Het college werkt eraan dat dat deze voor het eind van 2021 door de gemeenteraad wordt vastgesteld.

#### **4. Randvoorwaarden en uitgangspunten**

##### *4.1 De parkbesturen en -eigenaren zijn verantwoordelijk voor hun plannen*

Ook al heeft de Gemeente Ommen een belang bij de vitalisering en het vitaal blijven van vakantieparken; de vakantieparken zijn privé-eigendom en hun gebruik is geen gemeentelijke taak. Dat betekent dat de parken en de parkbesturen verantwoordelijk zijn voor plannen op hun eigen terrein en met hun eigen bezit. Zij kunnen daarbij een verzoek doen aan de gemeente Ommen om hen te assisteren bij de vitalisering van de recreatieve bestemming van hun park, dan wel een aanvraag te doen voor een (gedeeltelijke) bestemmingswijziging. Ook al zijn de parken verantwoordelijk voor hun plannen, de gemeente kan de parkeigenaren assisteren met gespecialiseerde kennis en deskundigheid. In de praktijk zal er vaak sprake zijn van een gezamenlijk traject waarin veel wordt overlegd. Maar als er vanuit de parken geen verantwoordelijkheid genomen wordt om de gewenste veranderingen te realiseren, kan de gemeente niet assisteren. De gemeente kan parken stimuleren en ondersteunen om verantwoordelijkheid te nemen en zich beter te organiseren, maar zonder initiatief of verzoek vanuit de parken kan de gemeente niet meewerken aan transformatie of vitalisering.

Er kan, vanzelfsprekend een situatie ontstaan, waarbij de gemeente voor een of meerdere parken een bestemmingswijziging wil doorvoeren (bijvoorbeeld vanuit beleid voor natuur, energielandschap, waterbeheer, wonen, infrastructuur et cetera). Dit soort situaties waarbij er nieuw beleid, een publiek belang of wettelijke noodzaak is voor wijziging van de bestemming vallen buiten dit afwegingskader.

##### *4.2 Tegengaan van ongewenste effecten*

De gemeente wil voorkomen dat dit beleid onbedoelde of averechtse effecten veroorzaakt. Daarbij denken wij aan extra verdienmogelijkheden voor individuele eigenaren zonder dat er sprake is van vitalisering of investering. Wij willen met dit kader geen onbedoelde prikkels creëren voor het afglijden van vakantieparken omdat een verminderd recreatief perspectief de eigenaren mogelijk meer oplevert.

Wij vinden ook dat extra investeringen die nodig zijn bij een bestemmingswijziging (bijvoorbeeld in infrastructuur) door de eigenaren worden gedragen. Als er een bestemmingswijziging plaatsvindt kan dit behoorlijke consequenties hebben voor de eisen die aan de bebouwing en de infrastructuur worden gesteld. Bij een omvorming tot woonbestemming worden eisen gesteld aan de woningen (volgens het bouwbesluit), de riolering, openbare wegen, bereikbaarheid, vuilafvoer, et cetera. Eigenaren die een bestemmingswijziging willen, zijn verantwoordelijk voor de kosten van de benodigde investeringen die de wijziging met zich mee brengt. Daar staat een waardevermeerdering als gevolg van de nieuwe bestemming tegenover.

Het is niet de bedoeling dat een bestemmingswijziging wordt gebruikt voor snelle en gemakkelijke verrijking van eigenaren die hun woning na de bestemmingswijziging verkopen. Om dit mogelijke averechtse effect van het beleid tegen te gaan houdt de gemeente het middel van baatbelasting bij doorverkoop achter de hand. Daarbij kijken we naar de taxatiewaarde vóór bestemmingswijziging, de gedane investeringen en de waarde bij verkoop na de bestemmingswijziging. Als een eigenaar na de bestemmingswijziging wil doorverkopen zou er dan sprake kunnen zijn van een baatafdracht over het verschil tussen de verkoopprijs en de taxatiewaarde van voor de bestemmingswijziging. Van dat verschil moeten de in de tussentijd gedane investeringen en de eventuele verplichtingen die zijn aangegaan voor investeringen in het gezamenlijke gedeelte park worden afgetrokken. Ook zal er een, nader te bepalen, aantal jaren worden vastgelegd na de bestemmingswijziging waarop de baatafdracht komt te vervallen.

De gemeente kan de afdracht aan een specifiek fonds bij verkoop als voorwaarde stellen aan planherziening waarbij het fonds een ruimtelijk relevante relatie heeft met de planherziening. De baatafdrachten in het fonds dienen dan rechtstreeks te worden gebruikt voor het verbeteren van de (verblijfs)recreatie elders in de gemeente. Gedacht kan worden aan verbetering recreatieve routestructuren (fiets, wandel, vaarroutes) of het bekostigen van een 'slechtweervoorziening'. De gemeente heeft de baatafdracht nog niet uitgewerkt, maar houdt het als mogelijkheid achter de hand.

Ook willen wij tegengaan dat huurprijzen op basis van van de bestemmingswijziging worden verhoogd. We gaan hierover in gesprek met de VVE's. Huurverhogingen als gevolg van autonome prijsstijgingen (indexering), investeringen in het park of in het wooncomfort vinden wij vanzelfsprekend niet onredelijk.

#### 4.3 Aanspreekpunt

Als een park in aanmerking wil komen voor een gesprek over transformeren of vitaliseren moet er een aanspreekpunt zijn, bestaande uit een of enkele personen. Deze personen moeten kunnen en willen functioneren als vertegenwoordiger beschikken over een juridische status (bijvoorbeeld bestuurder van een VVE of eigenaar van een groot aantal woningen). Er moet bij dit aanspreekpunt oog zijn voor de verschillende belangen die er spelen tussen bewoners, recreanten en verhuurder(s). Deze aanspreekpunten moeten die verschillende belangen vertegenwoordigen en bepaalde voorstellen kunnen toetsen bij hun 'achterban'. Het aanspreekpunt moet kunnen aantonen dat hij/zij gemachtigd zijn op te treden namens de eigenaren, bijvoorbeeld met een besluit van de ALV of de VVE.

### 5 Het afwegingskader in drie stappen



Het afwegingskader rondom een veranderingstraject van een park bestaat uit drie stappen. De eerste stap is de beantwoording van de vraag of er een duurzaam recreatief perspectief is of niet. Voorwaarde om deze stap te kunnen zetten is dat er genoeg informatie is en dat er een aanspreekpunt is namens het gehele park of een groot deel daarvan (dit blijkt tijdens de intake). Als er recreatief perspectief bestaat, dan wordt dit recreatief perspectief geschetst (in termen van doelgroep, voorzieningen, gebruik). Ver-



volgens kijkt de gemeente samen met het park wat er kan worden gedaan om dit recreatief perspectief duurzaam terug te brengen (1a).

Als dit perspectief niet bestaat, volgt stap 2. De gemeente kijkt naar mogelijke alternatieve invullingen, zoals een gedeeltelijke woonbestemming of een transformatie naar natuur. De locatie en de omgeving van het park zijn onder andere belangrijk om te kijken wat er wel en niet mogelijk is. Het resultaat van dit onderzoek is het benoemen van een of meerdere mogelijke alternatieve invullingen.

Als de gemeente en het parkbestuur het eens zijn over het globale perspectief / eindbeeld volgt stap 3. Men gaat in overleg over de verdere invulling. Er wordt een principe-overeenkomst gesloten over de vervolgstappen en de acties en inzet van iedere partij. Vervolgstappen kunnen zijn, investeringsplan, taxatie, herhuisvesting, ruimtelijke procedures, et cetera.

In de volgende paragrafen wordt beschreven hoe het afwegingskader binnen de gemeente Ommen wordt toegepast. Hoe verloopt het proces als een park bereid of van plan is om als recreatiebestemming te vitaliseren of te transformeren naar een andere bestemming? Wie komt wanneer in actie? Daarover geeft dit hoofdstuk een aantal antwoorden.

### **5.2 Intake: controle aanspreekpunt + verzameling gegevens + idee of plan**

Het traject begint met een parkeigenaar die of parkbestuur dat contact opneemt met de gemeente om hem/haar te assisteren met een vitaliserings- of een transformatietraject. Het is ook mogelijk dat het contact al gelegd is en dat de vraag en de problematiek al betrekkelijk duidelijk is; in dat geval kan de intake snel gaan.

**Controle op aanspreekpunt.** Als een park in aanmerking wil komen voor een gesprek over transformeren of vitaliseren moet er, zoals gezegd, een aanspreekpunt zijn, bestaande uit een of enkele personen, die wil(len) functioneren als vertegenwoordiger. Ook moet deze persoon een de eigenaren formeel vertegenwoordigen (Hij/zij is bijvoorbeeld bestuurder van een VVE of eigenaar van een groot aantal woningen). Er moet bij dit aanspreekpunt oog zijn voor de verschillende belangen die er spelen tussen bewoners, recreanten en verhuurder(s). Zij/hij moet die verschillende belangen vertegenwoordigen en bepaalde voorstellen kunnen toetsen bij deze 'achterban'.

**Lijst met gegevens.** Als er sprake is van een dergelijke vertegenwoordiging/aanspreekpunt zal de gemeente met behulp van het park een lijst maken met de benodigde gegevens die nodig zijn om de eerste afweging (stap 1) te maken.

Die lijst bevat in ieder geval de volgende gegevens:

1. Eigendomsstructuur van het park (aantal eigenaren en huisjes); eigendom van grond en gebouwen
2. Juridische organisatie van het park (bijvoorbeeld splitsingsacte en huishoudelijk reglemente VVE)
3. Aantallen en typen huisjes
4. Plattegrond met ligging en ontsluiting van het park.
5. Percentage en vorm van recreatief gebruik (bijvoorbeeld verhuur, tweede woning)
6. Percentage en vorm van niet-recreatief gebruik (bijvoorbeeld permanent wonen, tijdelijk wonen, verhuur aan arbeidsmigranten).
7. Wijze waarop niet recreatief gebruik (niet) geregeld is (gedoogvergunningen).

**Idee of plan voor een toekomstperspectief.** Het betreffende park heeft een eerste idee/voorstel over het toekomstperspectief/ eindbeeld dat zij willen realiseren. Indien er sprake is van een toekomstscenario van ZKA kunnen zij hieraan invulling geven of hiervan beargumenteerd afwijken. Zij hebben tevens een idee over de benodigde investeringen en de wijze waarop (en door wie) benodigde investeringen worden gedaan en zij hebben dit op papier.

**Resultaat van de intake.** Gemeente Ommen:

- Er is een gesprekspartner die het park kan vertegenwoordigen
- Er zijn voldoende gegevens om de afweging 'Recreatief perspectief of niet' te kunnen maken.
- Het gewenste toekomstperspectief van het betreffende park zoals dit leeft bij het park en de argumentatie die men hiervoor aanvoert zijn aangeleverd.