

Bijlage 1.a

Op grond van artikel 7.45g Zuid-Holland Omgevingsverordening (ZHOV) sluit een omgevingsplan voor een verblijfsrecreatie-park met een omvang van 12 of meer recreatiewoningen permanente bewoning of functiewijziging naar wonen uit. In het provinciaal Omgevingsbeleid is ook opgenomen dat dit niet wegneemt dat ook voor kleinere parken permanente bewoning in principe moet worden uitgesloten. Er geldt een uitzondering voor de verblijfsrecreatieparken die zijn opgenomen in bijlage IX, onder Aa, ZHOV. Om echter op deze bijlage te komen moet worden voldaan aan het afwegingskader van de provincie. De zeven parken in Nieuwkoop worden in de ontwerpherziening ZHOV 2025 in de bijlage opgenomen.

Onderstaande overwegingen en aspecten zijn relevant voor de afweging van provinciale staten om een verblijfsrecreatiepark op bijlage IX, onder Aa te plaatsen, waardoor het verbod op permanente bewoning voor het betreffende park vervalt. Uitgangspunt is dat een park als geheel op de lijst wordt geplaatst, niet een gedeelte van een park.

Met ondersteuning van het Expert Transformatieteam Vakantieparken van Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland (RVO) wordt door de gemeente en de parken gewerkt aan de haalbaarheid van de functiewijziging.

Het gaat om de volgende provinciale overwegingen:

- a. Een substantieel deel van het totaal aantal recreatiewoningen wordt al langdurig permanent bewoond.**
- a.) *De zeven recreatieparken bevatten in totaal 300 woningen waarvan er in het verleden twee rondes zijn geweest waarbij er voor bewoning persoonsgebonden beschikkingen zijn afgegeven door de gemeente. De eerste gedoogronde was in 1989 (voormalige gemeente Zevenhoven) en de tweede gedoogronde was in 2009 (gemeente Nieuwkoop).*

De gemeente Nieuwkoop heeft op basis van de voorgeschiedenis en onderzoek geconcludeerd dat er nooit sprake is geweest van een toeristisch-recreatieve invulling van deze tweede huisjesparken.

De gemeenteraad van Nieuwkoop heeft onderzoek gedaan in 2016/2017 en heeft hierop ruimtelijke scenario's voor de parken onderzocht. Het voorkeursscenario van de gemeenteraad vormt de omzetting van recreatief naar 'Wonen op het park'. Buurtschap voor de zeven parken. Tijdens dit onderzoek bleek dat circa 90% van de woningbezitters het de eigen woning is en 2/3 is officieel inwoner van Nieuwkoop. Op 1 april 2013 bleek uit cijfers BAG dat van 301 adressen er in 221 woningen één of meerdere personen stonden ingeschreven in Basis Registratie Personen.

Tijdens een herijking in juli 2023 bleek dat bij 260 van de 300 adressen, een of meerdere personen (circa 500 personen totaal) staan ingeschreven als inwoner van Nieuwkoop. Daaruit blijkt dat bijna 90% van alle woningen thans al fysiek permanent bewoond worden door de eigenaren, ook al is de juridische bestemming van de woningen 'recreatief'.

In het kader van zorgvuldigheid en draagvlak onder eigenaren/bewoners is er in de maand maart 2025 een draagvlakonderzoek voor omzetting van recreatieve functie naar een woonfunctie gedaan. De resultaten waren ruim over de 90% draagvlak voor omzetting op alle zeven parken.

Gelet op bovenstaande kan geconcludeerd worden dat een substantieel deel van de totaal aantal recreatiewoningen al langdurig permanent wordt bewoond.

b. Het betreft het daadwerkelijk uit de markt nemen van recreatiewoningen en moet geen vervangingsvraag oproepen waardoor elders nieuwe recreatiewoningen nodig zijn.

- b.) *In de gemeente Nieuwkoop bevinden zich, naast de zeven recreatieparken (tweede huisjes op eigen grond) in Zevenhoven aan de Kromme Mijdrecht, ook de nodige andere parken/campings met een recreatieve bestemming. Deze andere parken worden bedrijfsmatig geëxploiteerd (met een beheerder). Voor de gemeente Nieuwkoop is het van belang om het toerisme in stand te houden en kleinschalig uit te kunnen breiden. Dit toerisme kenmerkt zich door voornamelijk fiets-, wandel- en vaarrecreatie en overnachtingen. Voor behoud van vitaliteit en recreatie, moet uitbreiding van andere bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatieve parken en campings dan ook een optie blijven.*

Het omzetten van functie van de zeven parken naar wonen verandert niets aan de feitelijke situatie. Al decennialang worden deze woningen permanent bewoond. Van een vervangingsvraag was nooit sprake en dit zal door de huidige 90% permanente bewoning ook niet (opeens) komen.

c. De naar wonen omgezette objecten moeten voldoen aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (bestaande bouw).

- c.) *Conclusie: de gemeente onderschrijft dat de woningen aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (bestaande bouw) zullen moeten voldoen. Dit is immers wettelijk bepaald.*

Er zal door de VVE's expertise middels een bouwkundige ingehuurd moeten worden. Per park kan dan per woning geïnventariseerd worden wat er moet gebeuren om te voldoen aan het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) De woningen op deze parken zijn namelijk niet seriematig gebouwd. De komende tijd zullen we onderzoeken hoe dit het beste kan worden geborgd dat er aan deze wettelijke bepaling wordt voldaan door de parken.

d. De naar wonen omgezette objecten mogen geen negatieve impact hebben op de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven. Dit kan bijvoorbeeld geurcirkels van agrarische bedrijven betreffen. Ook moet rekening worden gehouden met beperkingen vanuit onder toename van geluid en milieu van onder andere omliggende windmolens, (provinciale) spoor-, weg- en vaarroutes (met uitzondering van vliegroutes).

- d.) *Conclusie: Op 7 juni 2024 heeft de gemeente aan de Omgevingsdienst West-Holland een Quick Scan milieuaspecten gevraagd voor de zeven recreatieparken aan de Kromme Mijdrecht in Zevenhoven. Het advies heeft betrekking op de beoordeling van een aantal milieuaspecten. Dat leverde volgende voorlopige conclusies op:*

- *Er is een stikstofonderzoek nodig naar de effecten op Natura 2000 gebieden.*
- *Het aspect externe veiligheid vormt wel een aandachtspunt, maar geen harde belemmering.*
- *Voor de functiewijziging is onderzoek naar de luchtkwaliteit niet noodzakelijk.*
- *De agrarische geurhindersituatie moet wel worden onderzocht en de bebouwingscontour geur moet worden vastgesteld.*
- *Het aspect bodem vormt geen belemmering voor het plan.*
- *Het aspect bedrijven milieuzonering dient nader beschouwd te worden.*
- *Geadviseerd wordt om in het nieuwe omgevingsplan nadrukkelijk aandacht te besteden aan regelgeving over de mer(boordeling).*
- *Voor het aspect geluid moet er verder gekeken worden naar wegverkeer, vliegverkeer en bedrijven in de omgeving.*
- *Geadviseerd wordt om een bureauonderzoek uit te voeren om de archeologische waarden en verwachtingen van de zeven recreatieparken vast te stellen.*

Uiteraard moet nader onderzoek plaatsvinden in het kader van de wijziging omgevingsplan. Pas in een later stadium kunnen wij definitief concluderen of er sprake is van een goed woon- en leefklimaat. Er moet sprake zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dit is een wettelijk vereiste voor een wijziging omgevingsplan. Op deze wijze is dit daarmee geborgd. Voor wat betreft windmolens, de provincie heeft middels de brief GS aan PS de intentie uitgesproken dat de parken BSD wordt. Dit zou dan ook zodanig meegenomen moeten worden in een MER.

- e. **Omzetting van objecten naar wonen is niet mogelijk wanneer dit nadelige effecten met zich mee kan brengen voor nabijgelegen Natuur Netwerk Nederland of Natura2000 gebieden.**

- e.) De gemeente biedt in de door haar beoogde omzetting geen ruimte voor uitbreiding/inbreiding van nieuwe recreatiewoningen op de parken en stelt dat in fysieke zin de parken niet/nauwelijks zullen veranderen. Gezien het huidige gedoogde gebruik lijkt het praktische effect op het nabijgelegen natuurgebied nihil tot beperkt. Om dit te bewerkstelligen worden de bestaande situatie, inclusief verkeer, als te handhaven vastgelegd in het omgevingsplan.

Jurisprudentie en wet- en regelgeving is op deze vlakken voortdurend in beweging. Effecten op Natura 2000 gebieden zal de voorgestane omzetting geen ruimte bieden voor uitbreiding/inbreiding door de eigenaren. Dit zal nog wel nader onderzocht en beargumenteerd worden voor de wijziging omgevingsplan.

- f. **Er is door de gemeente advies ingewonnen bij het waterschap over de haalbaarheid van de waternormering bij het toepassen van een woonfunctie. Wanneer er maatregelen nodig zijn om deze norm te behalen zullen betrokken partijen afspraken moeten maken over de kosten en uitvoering, op basis van het kostenveroorzakingsbeginsel.**

- f.) Er zijn geen maatregelen nodig. De gemeente heeft advies ingewonnen bij Waterschap Amstel, Gooi en Vecht. De uitvoering van dit waterschap ligt bij Waternet. Dit is (ambtelijk) met de provincie afgestemd. Er is een positief advies gegeven met betrekking tot de functiewijziging.

Toelichting.

De provincie heeft de wettelijke plicht om belangrijke waterkeringen (dijken) langs vaarten, meren en boezems aan te wijzen als regionale waterkering en daarvoor een omgevingswaarde (veiligheidsnorm) vast te stellen. Dit doet de provincie in de Omgevingsverordening.

Welke norm er geldt, is afhankelijk van het grondgebruik binnen een gebied. Er zijn verschillende gebieden aangewezen in de omgevingsverordening, waarvoor verschillende normen gelden.

Per gebied is de kans op overstroming gekoppeld aan de economische waarde van landgebruik en de te verwachten schade bij overstroming. De normen drukken de hoogst toelaatbaar geachte kans op overstroming uit (ofwel het gewenste beschermingsniveau) voor de onderscheiden vormen van grondgebruik.

Er zijn in het algemeen normen vastgesteld voor vijf vormen van grondgebruik. Het gaat hier over bebouwd gebied buiten de bebouwde kom.

In de verordening van de provincie Zuid-Holland zijn twee artikelen opgenomen, een over normering binnen en een buiten de bebouwde kom. Omdat een recreatiepark in dit geval gerekend wordt als buiten de bebouwde kom, gaat het in de provincie Zuid-Holland dus om een wijziging van de normering als naar wonen wordt overgegaan.

In artikel 5.9 lid 3 staat dat de waternormering al gelijk was aan 1/100.

Gezien de waternormering in het gebied (ook benoemd in de provinciale verordening) is dit al voldaan. De waternormering in het gebied is namelijk al gelijk aan de waternormering van doorsnee BSD.

De waternormering is geen belemmering voor de functieomzetting.

- g. Het toepassen van verevening van de waardevermeerdering door de omzetting voor eigenaren ten behoeve van maatschappelijke meerwaarde. Hierdoor zijn opbrengsten te benutten voor bijvoorbeeld het upgraden van gezamenlijke voorzieningen op de locatie zelf of voor recreatieve doeleinden elders.**

- g.) De gemeente ziet wat de zeven recreatieparken Zevenhoven betreft geen verbinding in recreatieve doeleinden. De gemeente ziet wel een verbinding vanuit de functiewijziging recreatief naar wonen. Op dat vlak streeft de gemeente naar een hoger percentage betaalbare woningen te realiseren als maatschappelijke meerwaarde. Gemeente zoekt hiertoe een oplossing die zowel de huidige huiseigenaren van de parken als bewoners binnen de gemeente in voldoende betaalbare woningbouw dient.*

Het omzetten van de 300 recreatiewoningen naar de functie van permanente woningen op de zeven parken heeft invloed op de omvang en samenstelling van de Nieuwkoopse woningvoorraad. Er is echter geen sprake van een fysieke verandering van de woningen (sloop, optoppen of vergelijkbaar), dus de totale woningvoorraad blijft gelijk. Deze functieverandering betreft een toevoeging in de bestaande voorraad van permanente woningen net voorbij de nationale hypotheekgrens, voor zover wij het nu kunnen beoordelen, en daarmee in het duurdere koopsegment. Deze woningen dragen, zover wij het nu kunnen beoordelen, daarmee niet bij aan toename van sociale huurwoningen en betaalbare woningen in de gemeente Nieuwkoop.

De gemeente heeft de Verordening Woonfonds Nieuwkoop 2025. Met deze Verordening Woonfonds biedt de gemeente een grondslag voor financiële verevening van projecten waarbij projecten die minder betaalbare woningbouw bevatten dan het in de Verordening Woonfonds vastgestelde percentage bijdragen aan projecten die meer betaalbare woningbouw bevatten dan het in de Verordening Woonfonds vastgestelde percentage. Er wordt voor de zeven recreatieparken een aparte verordening opgesteld die specifiek op deze casus is afgestemd.

Er zijn diverse manieren om compensatie vast te leggen: privaatrechtelijk, publiekrechtelijk en soms een mengvorm. Wij gaan in eerste instantie uit van privaatrechtelijk. Het is een gezamenlijk traject van gemeente en de zeven parken. Er is sprake van bestaande recreatiewoningen die uit de recreatieve voorraad worden toegevoegd aan de permanente woningvoorraad van Nieuwkoop. Het is een eenmalig en daarmee uniek (juridisch) transformatie project in Nieuwkoop. Deze gedachte sluit aan op artikel 8.20 lid c onder 3e van het Omgevingsbesluit, waar expliciet is benoemd dat bij transformatie van recreatiewoningen naar wonen privaatrechtelijk over financiële bijdragen kan worden gecontracteerd.

Daarmee ligt het gevoelige punt op tafel: hoe compenseer je dit reëel en aanvaardbaar? Dit punt komt niet aan de orde in de op 1 februari 2018 vastgestelde beleidsvisie gebruik recreatiewoningen. In de visie uit 2018 wordt op pagina 19/32 gesteld:

“De toekomststrategie Wonen op een park’ biedt een kansrijk perspectief. De huidige bewoners kunnen op de parken blijven wonen en de verkoopwaarde van hun woningen neemt toe. Essentieel is dat de belangenverenigingen bereid zijn om de benodigde investeringen te doen om te voldoen aan de eisen vanuit toegankelijkheid, brandveiligheid en parkeervoorzieningen”.

Het gaat nu over zorgvuldig omgaan met nieuwe inzichten die kunnen ontstaan in een traject. Daarom is een aanvulling op eerdere besluitvorming raad d.d. 1 februari 2018 nodig. De raad heeft hier op 5 juni 2025 een besluit over genomen.

Het Expertteam transformatie vakantieparken van de Rijkdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) denkt mee en adviseert lokaal daarbij gebruik makend van de nationale ervaring (best practices). De kosten van de inzet van het Expertteam zijn voor 2/3 voor het Rijk. Voor het rijk is dit van belang, omdat het helpt de druk op de woningmarkt te verlichten.

De gemeente stelt daarnaast in eerste instantie budget beschikbaar om expertise in te huren om verevening verder uit te werken. De zeven VvE's zullen aanvullend het kostenplaatje (bij benadering) vanuit de eerdere eisen aantoonbaar moeten maken en aan moeten geven dat ze deze samen met een vereveningsbijdrage en andere gemeentelijke kosten kunnen dragen.

Het maken van uitwerking neemt tijd in beslag, het moet zorgvuldig gebeuren. Afstemming met de stuurgroep van de parken is belangrijk om met voorkeur tot een gezamenlijk gedragen voorstel te komen. De raad beslist uiteindelijk wat de gemeente reëel en aanvaardbaar acht.

Bij doorgang van het project zal dit in de overeenkomst(en) gemeente en parken worden vastgelegd. Dit is ook het moment dat mandaat goed geregeld moet zijn bij de zeven VvE's van de parken. Daar waar nodig kunnen betalingsregelingen worden getroffen, om te voorkomen dat mensen in de problemen komen.

Zie ook punt I.

h. Er zijn separate private afspraken nodig tussen gemeente en park (vereniging van eigenaren) over toekomstig beheer/onderhoud, toegankelijkheid, veiligheid en voorzieningen.

h.) In de gemeentelijke beleidsvisie 1 februari 2018 is opgenomen:

“Naast het structureel adequaat beheren van de parken, zullen de belangenverenigingen in de parken ook investeringen moeten doen op het gebied van toegankelijkheid, veiligheid, parkeren en bouw- en omgevingskwaliteit. De belangenverenigingen nemen hiermee een centrale rol op zich in de doorontwikkeling van de parken tot aantrekkelijke en zelfredzame woonparken. De brandweer heeft voor brandveiligheid op de parken een advies gegeven aan de parken. In onderlinge afstemming zullen de parken en de brandweer maatregelenpakketten samenstellen die de brandveiligheid op het juiste peil brengen voor de beoogde woonfunctie.”

In de volgende fase komt wordt dit verder geconcretiseerd en geborgd. Voordat een procedure voor een wijziging van het omgevingsplan wordt opgestart moeten de afspraken zijn vastgelegd, bijvoorbeeld in overeenkomsten.

i. Een verbinding is nodig met het woningbouwprogramma. Het omzetten van recreatiewoningen naar permanente bewoning heeft immers invloed op de permanente woningvoorraad van een gemeente. In de situatie dat objecten naar wonen worden omgezet, dient dit opgenomen te worden in het woningbouwprogramma van de woonregio.

i.) Er is door de provincie toegezegd dat de woningen komen uit het bovenregionale woningbouwprogramma voor te bouwen woningen.

De 300 recreatiewoningen die worden omgezet naar permanente woningen worden niet meegerekend in het percentage betaalbaar in het nieuwbouwprogramma van het woningbouwprogramma. De 300 recreatiewoningen tellen wel mee na functiewijziging naar wonen in het realistisch groeipad van de gemeente.

Verwezen wordt naar G.

j. Een toets is nodig aan de ‘ladder voor duurzame verstedelijking’. Aangetoond moet worden dat het aantal woningen dat wordt toegevoegd conform de behoefte is. De gemeente kan daarbij rekening houden met de voorgestelde lijn over het meetellen van de woningaantallen.

j.) De behoefte is aangetoond omdat er al voor zo'n hoog percentage wordt gewoond. Wij verwijzen naar de bovenstaande punten I en G. Dit wordt nader uitgewerkt door een expert.

Gelet op recente ontwikkelingen in het wetsvoorstel Versterking regie volkshuisvesting met daarin het voornemen van de minister tot het schrappen van de ladder, is het niet zeker of de ladder voor duurzame verstedelijking nog doorlopen moet worden.

k. Mogelijke gevolgen voor de bereikbaarheid dienen meegenomen te worden in de overweging van een omzetting.

k.) Aangezien de parken niet zullen uitbreiden/inbreiden en gezien het huidige gedoogde gebruik is de verwachting dat de feitelijke druk op het bestaande wegennet bij legalisering niet zal wijzigen, dus ook niet verder toe zal nemen. Dit wordt nader onderzocht en gemotiveerd worden in de volgende fase.

l. Dubbele functies van wonen gecombineerd met recreatie zijn niet wenselijk. Voor de lange termijn lijkt dit niet werkbaar. Per park is één ontwikkelingsrichting wenselijk.

l.) Eén ontwikkel richting naar 'Wonen op het park' is ook voor de gemeente wenselijk en geeft duidelijkheid.

m. Algemene aandachtspunten zijn handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en risico's op speculatie in relatie tot mogelijke waardestijging door omzetting.

m.) De gemeente heeft regelmatig contact met de Stuurgroep vanuit de zeven VvE's van de recreatieparken. Daarin komen deze aspecten aan de orde en worden afspraken gemaakt. De gemeente zal deze afspraken over de uitvoering, verantwoording van investeringen door de eigenaren en de VvE's zelf privaatrechtelijk vast in een anterieure overeenkomst. In het omgevingsplan zullen aanvullend algemene- of maatwerkregels worden opgenomen. Hiermee ontstaat een handhaafbaar systeem.