



PROCEDUREBLAD BEHANDELING RAADSVOORSTEL

Het college verzoekt u dit raadsvoorstel te behandelen

Onderwerp	Vorbereidingsbesluit Old Heino
Zaaknummer	34343-2026
B&W vergadering	17 maart 2026
Agendacommissie	23 maart 2026
Raadsvergadering	16 april 2026
Portefeuillehouder	Dhr. A.H. (Alexander) Kreule
Behandelend ambtenaar	Linda Everts - Wittenhorst
Fatale termijn(en)	

Bijlage(n):



RAADSVOORSTEL

Raadsvergadering	16 april 2026
Zaaknummer	34343-2026
Onderwerp	Vorbereidingsbesluit Old Heino
Portefeuillehouder	Dhr. A.H. (Alexander) Kreule
Voor informatie	Linda Everts - Wittenhorst telefoon: 06 34 30 10 07, e-mail: linda.everts@raalte.nl

Samenvatting

Aan de raad wordt door het college voorgesteld om een voorbereidingsbesluit te nemen voor het vakantiepark Landgoed Old Heino. Met dit besluit wordt de huidige situatie op het vakantiepark tijdelijk "bevroren" door de bouwregels uit het geldende omgevingsplan buiten toepassing te verklaren. Dit is noodzakelijk om ongewenste recreatieve bebouwing te voorkomen zolang wordt gewerkt aan een wijziging van het omgevingsplan waarmee permanente bewoning op het park mogelijk kan worden gemaakt. Het voorbereidingsbesluit wijzigt het (tijdelijke deel) van het omgevingsplan met de voorbeschermingsregels, die zijn opgenomen in het voorbereidingsbesluit.

Uw raad heeft op 10 juli 2025 aangegeven dat een omzetting van recreatieve functie naar een woonfunctie in beginsel passend kan zijn, mits binnen het park ruimte wordt geboden voor sociale huur- en/of koopwoningen.

Op dit moment zijn er circa 138 recreatiewoningen aanwezig en kunnen er op basis van het huidige omgevingsplan "Buitengebied Raalte, part. herz. nr. 56, omgeving Old Heino" en "Buitengebied Raalte, 2e correctieve herziening" nog circa 32 recreatiewoningen worden gebouwd. Daarnaast ligt er een onbebouwde strook grond (perceel: HNO01 G 896), die geschikt kan zijn voor de gewenste (sociale) woningbouw. Nu de eigendomsverhoudingen recent juridisch zijn vastgesteld, is de kans reëel dat dit perceel op korte termijn van eigenaar wisselt en dat de bestaande recreatieve bouwmogelijkheden snel worden benut.

Om te voorkomen dat op deze strook of elders op het park nieuwe recreatiewoningen worden gebouwd voordat het nieuwe beleid is uitgewerkt, is een voorbereidingsbesluit noodzakelijk.

Beslispunten

1. Een voorbereidingsbesluit te nemen voor de percelen (Zie Bijlage 1) van vakantiepark Landgoed Old Heino, gelegen aan de Zwolseweg 71a, te Heino, met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels en met als doel om de bouwregels in het vigerende omgevingsplan buiten toepassing te verklaren (art. 4.14, derde lid onder d Ow);
2. Voor het omgevingsplan de volgende voorbeschermingsregel vast te stellen: Buiten toepassing verklaring van de bouwregels
De bouwregels van de hoofdregeling van het omgevingsplan "Buitengebied Raalte, part. herz. nr. 56, omgeving Old Heino" en "Buitengebied Raalte, 2e correctieve herziening" worden buiten toepassing verklaard. Het gevolg is dat er (tijdelijk) geen bouwmogelijkheden zijn op het vakantiepark landgoed Old Heino;
3. Te bepalen dat dit voorbereidingsbesluit in werking treedt op de dag van bekendmaking;



4. De geheimhouding op de collegevoorstel, raadsvoorstel en raadsbesluit behorende bij het voorbereidingsbesluit 'Voorbeschermingsregels vakantiepark landgoed Old Heino' na bekendmaking van het besluit op te heffen.

Inleiding

Om te komen tot een duurzame toekomst voor vakantiepark Landgoed Old Heino zijn de afgelopen periode verschillende onderzoeken uitgevoerd. Hieruit blijkt dat een omzetting van recreatief gebruik naar reguliere (permanente) bewoning de meest haalbare ontwikkelrichting is. De VvE (als vertegenwoordiger van de eigenaren op het park) ziet deze woonrichting als wenselijk en toekomstbestendig.

De gemeenteraad heeft op 10 juli 2025 het principebesluit genomen om medewerking te verlenen aan de volledige omzetting van het vakantiepark naar een permanente woonfunctie, onder de voorwaarde dat binnen het park ruimte wordt geboden voor sociale huur- en/of koopwoningen. Daarbij is tevens bepaald dat de volledige kosten voor de planologische omzetting op de eigenaren worden verhaald. De voorbereiding van een wijziging van het omgevingsplan om deze ontwikkeling mogelijk te maken is momenteel in onderzoek.

Binnen het park bevindt zich een onbebouwde strook grond (perceel: HNO01 G 896) die geschikt kan zijn voor de beoogde (sociale) woningbouw. Nu de eigendomsverhoudingen van het perceel recent juridisch zijn vastgesteld, is de kans reëel dat dit perceel op korte termijn van eigenaar wisselt en dat de huidige recreatieve bouwmogelijkheden snel worden benut. Ook op andere locaties binnen het park is op basis van de geldende planologische kaders nog recreatieve (her)bouw mogelijk. Dergelijke ontwikkelingen zouden de gewenste transformatie naar wonen bemoeilijken of zelfs onmogelijk maken. Hierdoor ontstaat de noodzaak om ongewenste ontwikkelingen op korte termijn te kunnen voorkomen. Door nu tijdelijk te bevriezen kan de gemeente in deze vroege fase proactief sturen op een toekomstbestendige ontwikkeling, en wordt voorkomen dat nieuwe recreatiewoningen de financiële en ruimtelijke haalbaarheid van (onder meer) sociale woningbouw onder druk zetten.

Het nemen van een voorbereidingsbesluit (art. 4.14 Ow) is daarom op korte termijn noodzakelijk. Uw raad is bevoegd om een voorbereidingsbesluit te nemen. Tegen dit voorbereidingsbesluit kan geen bezwaar en/of beroep worden ingesteld. Eventuele rechtsmiddelen kunnen pas worden aangewend tegen een later besluit, zoals het nieuwe omgevingsplan.

Beoogd effect

Het beoogde effect van het voorbereidingsbesluit is om de bestaande situatie op vakantiepark Landgoed Old Heino tijdelijk en parkbreed te bevriezen door de bouwregels uit het geldende omgevingsplan buiten toepassing te verklaren. Hiermee wordt voorkomen dat nieuwe recreatieve bebouwing kan worden gerealiseerd die de beoogde transformatie naar een permanente woonfunctie, inclusief ruimte voor sociale woningbouw, kan belemmeren. Het voorbereidingsbesluit biedt daarmee de noodzakelijke tijdelijke bescherming gedurende de periode waarin de wijziging van het omgevingsplan wordt voorbereid.

Argumenten

1.1. *Een voorbereidingsbesluit "bevriest" tijdelijk de mogelijkheden bouwmogelijkheden op het vakantiepark Landgoed Old Heino*

Op het terrein van vakantiepark Landgoed Old Heino zijn op basis van het geldende omgevingsplan nog bouwmogelijkheden voor recreatiewoningen aanwezig (circa 32). De gemeenteraad heeft echter uitgesproken dat bij de omzetting naar woonfunctie binnen het park ruimte moet worden geboden voor sociale huur- en/of koopwoningen. Nieuwe recreatieve bebouwing zou deze gewenste transformatie bemoeilijken en de ruimtelijke en financiële haalbaarheid van toekomstbestendige woningbouw onder druk zetten. Door de huidige recreatieve bouwmogelijkheden tijdelijk uit te sluiten, blijft de bestaande situatie behouden totdat het nieuwe omgevingsplan is vastgesteld en kan de gewenste ontwikkeling juridisch houdbaar en zorgvuldig worden voorbereid.



2.1. De voorbeschermingsregel wordt vastgesteld als juridisch bindend onderdeel van het omgevingsplan

De voorbeschermingsregel is nodig om ongewenste recreatieve ontwikkelingen te voorkomen zolang de wijziging van het omgevingsplan naar een woonbestemming wordt voorbereid. Met het voorbereidingsbesluit wordt deze regel toegevoegd aan het (tijdelijke deel van het) omgevingsplan, waardoor zij onmiddellijk en parkbreed bindend gelden. Hiermee wordt voorkomen dat bouwactiviteiten plaatsvinden die de toekomstige ontwikkeling van het park richting permanente bewoning met ruimte voor sociale woningbouw doorkruisen.

2.2. Buiten toepassing verklaren van de bouwregels

Het huidige omgevingsplan biedt op meerdere locaties binnen het park nog bouw mogelijkheden voor recreatiewoningen, waaronder op het onbebouwde perceel (HNO01 G 896). Door de bouwregels tijdelijk buiten toepassing te verklaren, wordt voorkomen dat deze recreatieve bouw mogelijkheden alsnog worden benut. Dit is noodzakelijk om te waarborgen dat de beschikbare ruimte kan worden ingezet voor de beoogde woonfunctie, waaronder sociale woningbouw, en om te voorkomen dat de transformatie naar permanente bewoning ruimtelijk of juridisch wordt gefrustreerd.

3.1. Snelle inwerkingtreding is noodzakelijk om ongewenste bouw te voorkomen

Het voorbereidingsbesluit treedt in werking na bekendmaking (artikel 3:40, Awb). Dit betreft de dag van de bekendmaking. Gezien de kans op snelle eigendomsoverdracht en het risico dat bestaande recreatieve bouw mogelijkheden worden benut, is onmiddellijke inwerkingtreding noodzakelijk. Hierdoor gelden de voorbeschermingsregels direct en wordt voorkomen dat in de tussenliggende periode alsnog bouwactiviteiten plaatsvinden die de gewenste ontwikkeling richting een permanente woonfunctie kunnen belemmeren.

4.1. Opheffen van de geheimhouding na besluitvorming is verplicht en passend

Tussen de beraadslaging in ons college, uw besluitvorming en de beoogde inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit zit een (korte) periode. Als voor inwerkingtreding bekend is dat een voorbereidingsbesluit aanstaande is, bestaat het risico dat door snel anticiperen alsnog ongewenste situaties kunnen ontstaan. Geheimhouding is daarom in die (korte) periode gewenst om goed functioneren van de gemeente op dit punt te waarborgen (artikel 5.1, lid 2 sub i Wet open overheid).

Wij hebben daarom besloten geheimhouding op te leggen op de informatie die wij aan uw raad verstrekken. Nu deze informatie aan uw raad is verstrekt, is de raad exclusief bevoegd de geheimhouding op te heffen. Opheffen van de geheimhouding kan plaatsvinden op het moment dat het voorbereidingsbesluit bekend wordt gemaakt en in werking treedt.

Participatie

Vanwege de aard en het doel van een voorbereidingsbesluit is participatie vooraf niet mogelijk. Het voorbereidingsbesluit heeft tot doel om ongewenste bouwontwikkelingen te voorkomen voordat het nieuwe omgevingsplan is vastgesteld. Openbare communicatie vooraf zou ertoe kunnen leiden dat nog snel vergunningaanvragen worden ingediend of bouwactiviteiten worden gestart die niet passen binnen de beoogde ontwikkeling. Daarom vindt de raadsbehandeling en besluitvorming in beslotenheid plaats.

Om dit te waarborgen heeft het college geheimhouding opgelegd op grond van artikel 87 van de Gemeentewet en artikel 5.1 lid 2, sub b van de Wet open overheid geheimhouding. Het collegevoorstel, het raadsvoorstel en de bijlagen worden geheimgehouden om te voorkomen dat vóór het tijdstip van inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit bouw- of aanvraaginitiatieven in het plangebied plaatsvinden. De raad is op grond van de Gemeentewet bevoegd om deze geheimhouding op te heffen.

Voorgesteld wordt om de geheimhouding ten aanzien van het collegevoorstel, het raadsvoorstel, het raadsbesluit en alle bijbehorende en onderliggende stukken op te heffen na de dag van bekendmaking van het voorbereidingsbesluit.

Na het nemen van het voorbereidingsbesluit worden de relevante partijen geïnformeerd, waaronder de curator die is betrokken bij het onbebouwde perceel (HNO01 G 896) en de voorzitter van de VvE van vakantiepark landgoed Old Heino.



Duurzaamheid

N.v.t.

Kanttekeningen

1.1 Voorbereidingsbesluit is het enige instrument dat direct en parkbreed beschermt

Voor het borgen van de gewenste transformatie naar een permanente woonfunctie, inclusief ruimte voor sociale woningbouw, is een instrument nodig dat onmiddellijk, tijdelijk én parkbreed ongewenste bouwontwikkelingen kan uitsluiten. Het voorbereidingsbesluit is het enige instrument dat deze volledige en directe bescherming biedt. Alternatieven zijn onderzocht, maar bieden onvoldoende juridische zekerheid:

- Voorkeursrecht
Het voorkeursrecht regelt uitsluitend dat de gemeente als eerste koper in beeld komt wanneer de eigenaar wil verkopen. Het voorkomt echter niet dat de huidige eigenaar binnen de recreatieve bestemming alsnog ontwikkelt, en het werkt bovendien slechts voor één perceel en dus niet parkbreed. Het voorkeursrecht is primair een grondbeleidsinstrument en geen ruimtelijk beschermingsinstrument. Het vraagt om een actieve rol van de gemeente, inclusief de bereidheid om gronden aan te kopen. Dit brengt financiële risico's met zich mee, omdat aankoop kan moeten plaatsvinden terwijl de toekomstige gebiedsontwikkeling nog niet volledig is uitgewerkt of juridisch is geborgd. Daarnaast gelden bij de vestiging strikte juridische voorwaarden: het plangebied moet zorgvuldig worden afgebakend, de gemeente moet binnen drie jaar een omgevingsplan kunnen vaststellen en moet kunnen aantonen over voldoende financiële middelen te beschikken. Door deze beperkingen en risico's biedt het voorkeursrecht in deze fase onvoldoende bescherming tegen ongewenste recreatieve bouw.
- BOPA (buitenplanse omgevingsplanactiviteit)
Hoewel een BOPA kan worden gebruikt om afwijkend gebruik toe te staan, biedt dit instrument geen mogelijkheid om bestaande recreatieve bouwrechten tijdelijk uit te sluiten. De BOPA komt eigenlijk boven op de bestaande rechten. Er is geen sprake van voorbescherming, waardoor in de tussentijd gewoon nieuwe recreatiewoningen kunnen worden gebouwd. Daarnaast is de BOPA primair een instrument op initiatief van de eigenaar en daarmee niet geschikt om zonder instemming van eigenaren ongewenste ontwikkelingen te blokkeren.
- Andere opties (zoals niets doen, vrijwillige afspraken met VvE of grondverwerving door gemeente)
Deze scenario's bieden geen juridisch houdbare bescherming tegen ongewenste recreatieve (ver)bouw en zijn niet parkbreed toepasbaar. Ze zijn afhankelijk van vrijwillige medewerking of brengen aanzienlijke uitvoerings- of financiële risico's met zich mee.

Het wijzigen van het omgevingsplan is uiteindelijk wel noodzakelijk, maar deze procedure kost meerdere jaren en kent geen voorbescherming. In de tussenliggende periode bestaat een reëel risico dat nieuwe recreatieve bouw wordt gerealiseerd die de transformatie naar wonen blijvend kan belemmeren.

Daarom is alleen het voorbereidingsbesluit (art. 4.14 Ow) in staat om de bestaande situatie onmiddellijk en juridisch robuust te bevriezen voor het gehele park. Hiermee wordt voorkomen dat nieuwe recreatieve bebouwing de toekomstige realisatie van een permanente woonbestemming, inclusief ruimte voor sociale woningbouw, ruimtelijk of financieel onmogelijk maakt. De inzet van dit instrument is daarom in deze fase noodzakelijk en proportioneel.

Financiën en fiscale aspecten

De kosten voor het voorbereidingsbesluit bestaan uit de inzet van gemeentelijke capaciteit. Het voorbereidingsbesluit brengt zelf geen directe financiële gevolgen.

Vervolg

Zoals bepaald in het raadsbesluit treedt het voorbereidingsbesluit in werking op de dag van bekendmaking. Publicatie vindt zo spoedig mogelijk na vaststelling plaats door plaatsing van het volledige besluit in het elektronisch gemeenteblad. Na publicatie worden de voorbeschermingsregels tevens via de LVBB zichtbaar gemaakt in het Omgevingsloket onder Regels op de kaart.



De voorbeschermingsregels vervallen één jaar en zes maanden na de inwerkingtreding van het voorbereidingsbesluit, tenzij binnen deze termijn het besluit tot vaststelling of wijziging van het omgevingsplan - waarvan de voorbeschermingsregels deel uitmaken - is bekendgemaakt. In dat geval vervallen de voorbeschermingsregels op het moment dat dat omgevingsplanbesluit in werking treedt of, indien van toepassing, wordt vernietigd.

Communicatie

Na vaststelling wordt het voorbereidingsbesluit zo spoedig mogelijk gepubliceerd in het elektronisch gemeenteblad. Hiermee wordt het besluit formeel bekendgemaakt en treedt het in werking. Daarnaast worden de voorbeschermingsregels via de LVBB zichtbaar gemaakt in het Omgevingsloket onder Regels op de kaart.

Parallel daaraan worden de direct betrokken partijen geïnformeerd over het genomen besluit, waaronder de curator die is betrokken bij het onbebouwde perceel (HNO01 G 896) en de voorzitter van de VvE van vakantiepark landgoed Old Heino.

Bijlagen

Bijlage 1 – Perceelnummers vakantiepark Landgoed Old Heino, gelegen aan de Zwolseweg 71a, te Heino

burgemeester en wethouders van de gemeente Raalte,

de secretaris
Monique van Esterik

de burgemeester
Rob Zuidema



RAADSBSLUIT

Zaaknummer

34343-2026

De raad van de gemeente Raalte,

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders d.d. 17 maart 2026

Besluit:

1. Een voorbereidingsbesluit te nemen voor de percelen (Zie Bijlage 1) van vakantiepark Landgoed Old Heino, gelegen aan de Zwolseweg 71a, te Heino, met het oog op de voorbereiding van in het omgevingsplan te stellen regels en met als doel om de bouwregels in het vigerende omgevingsplan buiten toepassing te verklaren (art. 4.14, derde lid onder d Ow);
2. Voor het omgevingsplan de volgende voorbeschermingsregel vast te stellen: Buiten toepassing verklaring van de bouwregels
De bouwregels van de hoofdregeling van het omgevingsplan "Buitengebied Raalte, part. herz. nr. 56, omgeving Old Heino" en "Buitengebied Raalte, 2e correctieve herziening" worden buiten toepassing verklaard. Het gevolg is dat er (tijdelijk) geen bouwmogelijkheden zijn op het vakantiepark landgoed Old Heino;
3. Te bepalen dat dit voorbereidingsbesluit in werking treedt op de dag van bekendmaking;
4. De geheimhouding op de collegevoorstel, raadsvoorstel en raadsbesluit behorende bij het voorbereidingsbesluit 'Voorbeschermingsregels vakantiepark landgoed Old Heino' na bekendmaking van het besluit op te heffen.

Aldus besloten in de vergadering van 16 april 2026.

de griffier
Karin Zomer

de voorzitter
Rob Zuidema