ONDERZOEK NAAR VERVOLG VITALE VAKANTIEPARKEN DRENTHE

EN NU OOGSTEN!



Maart 2024 | ’s-Hertogenbosch
Projectnummer: G-VT-23077

Opdrachtgever:

Vitale Vakantie-parken Drenthe

GINDER
komt het tot leven

INHOUD

1 **Inleiding** 3

1.1 Aanleiding en vraagstelling 4
1.2 Methodologie 5
1.3 Leeswijzer 7
1.4 Intermezzo: programmalijnen toegelicht 8

2 **Belangrijkste conclusies** 9

2.1 Opbrengst gesprekken 10
2.2 Conclusies per norm 13
2.3 Beantwoording hoofdvragen 20

3 **Opvolging tussenevaluatie** 21

3.1 Evaluatie opvolging tussenevaluatie 22

4 **Het vervolg** 24

4.1 Reflectie op het vervolg 25
4.2 Aanbevelingen 29

5 **Verantwoording** 33

5.1 Bijlage A: Toelichting normenkader 34
5.2 Bijlage B: Lijst gesprekspartners 36
5.3 Bijlage C: Onderzoeks- en processtappen 37
5.4 Bijlage D: Uitgangspunten Governance 38
5.5 Bijlage E: Budget en Kostenbedrag 41
5.6 Bijlage F: Doelrealisatie 43
5.7 Bijlage G: Opvolging tussenevaluatie 44

1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanleiding en vraagstelling van het onderzoek. Eveneens gaan we in op de gehanteerde methodiek en de leeswijzer voor de rest van de rapportage.



1.1 AANLEIDING EN VRAAGSTELLING

Aanleiding

Het programma Vitale vakantieparken Drenthe richt zich op het verbeteren en verduurzamen van vakantieparken in Drenthe. Een bloeiende verblijfsrecreatiesector draagt bij aan de ontwikkeling van Drenthe als dé vrijetijdsbestemming van Nederland. Dat is de ambitie van de twaalf Drentse gemeenten, de Provincie Drenthe, HISWA-RECRON en het Recreatieschap Drenthe die sinds 2018 hiertoe gezamenlijk optrekken. Deze (convenants)partners werken daarbij intensief samen met Drentse ondernemers, parkeigenaren en VvE's om de programmadoelen te realiseren:

1. het stimuleren van karaktervol verblijfsaanbod in Drenthe
2. het verdubbelen van het aantal vitale parken
3. het halveren van het aantal niet-vitale parken

In september 2021 is een tussenevaluatie uitgevoerd. Dit heeft ertoe geleid dat de programma-aanpak op onderdelen is bijgesteld en de looptijd van het programma is verlengd van eind 2022 tot eind 2024. Nu deze datum nadert, is het zaak dat de, aan het programma verbonden partners besluiten of, en zo ja hoe, het programma wordt voortgezet. In het provinciale coalitieakkoord 'Samen bouwen we Drenthe 2024-2027!' staat de intentie om het programma een passend vervolg te geven, op basis van een tijdige evaluatie. Met dit onderzoek wordt hier invulling aan gegeven. De Stuurgroep Vitale Vakantieparken Drenthe (hierna Stuurgroep) heeft aan Ginder gevraagd om kritisch te kijken naar de opbrengsten en op basis hiervan met aanbevelingen te komen over de wenselijkheid van een eventueel vervolg en zo ja, op welke wijze dit vorm moet krijgen.

Vraagstelling

De volgende hoofdvragen staan in het onderzoek centraal:

1. Hoe moeten de resultaten van de programma-aanpak worden beoordeeld afgezet tegen de beoogde ambities & doelen én middelen & capaciteit?
2. In hoeverre zijn de aanbevelingen van de tussenevaluatie opgevolgd en heeft dit bijgedragen aan de slagvaardigheid van de aanpak?
3. Is er voldoende aanleiding en draagvlak voor verlenging van het programma?
4. Indien het programma wordt verlengd: welke vorm/opzet is dan wenselijk, welke aspecten zouden er behouden moeten worden en welke randvoorwaarden zijn er die ingevuld moeten worden, en zo ja, op welke wijze?

Op basis van de bevindingen zijn aanbevelingen gedaan. Aan de hand hiervan kan door de Stuurgroep een advies worden gegeven over een continuering, bijstelling of beëindiging van het Vitale Vakantieparken Drenthe.

1.2 METHODOLOGIE

Normenkader

Uitgangspunt is een “light-versie” van de tussenevaluatie van 2021. Dit betreft grotendeels dezelfde onderzoekaanpak: documentenstudie en interviews, maar (enigszins) minder omvangrijk. Het, bij de tussenevaluatie toegepaste, normenkader vormt ook voor dit onderzoek de ruggengraat. Aan de hand van dit kader is het onderzoek op een objectief navolgbare wijze uitgevoerd. De opzet van het normenkader valt uiteen in de volgende vijf thema’s:

A. Ambities en doelstellingen;
B. Strategieën en instrumenten;
C. Governance en organisatie;
D. Communicatie;
E. Financiën.

Dit kader (zie Bijlage A) is vooral benut als leidraad bij de, voor dit onderzoek gevoerde, gesprekken. Het kader is dit keer niet apart ingevuld zoals bij de tussenevaluatie. Wel komen op basis van het gevoerde onderzoek de belangrijkste conclusies per thema (en norm) terug in deze rapportage.

Deskresearch

Om goed grip te krijgen op de voortgang en feiten van het programma is gestart met deskresearch. De opdrachtgever heeft de hiervoor beschikbare documenten met ons gedeeld en deze zijn door ons geanalyseerd. In de documentstudie is gebruik gemaakt van onder andere:

- Actieprogramma Vitale Vakantieparken Drenthe (juli 2018);
- Convenant ‘Aanpak Vitale vakantieparken 2018-2024: nu samen aan de slag voor later’;
- Tussenevaluatie Vitale Vakantieparken Drenthe: ‘En nu doorpakken!’ (september 2021);
- Agenda’s en verslagen van Stuurgroep-vergaderingen;
- Jaarverslagen (2019, 2020, 2021 en 2022);
- Voorgangsrapportages omtrent de casussen;
- Rapportage ‘De opbrengst van 3 jaar Recreatie Excellentieprogramma’;
- Strategisch koersdocument ‘2023-2024: we gaan door!’;
- Financiële overzichten programmaperiode en begroting 2023-2024;
- Jaarplan 2023;
- Communicatiestrategie 2023-2024.

Interviews
In de vorm van 25 interviews (digitaal/telefonisch) en 2 groepsgesprekken (fysiek) is gesproken met (vertegenwoordigers van) de doelgroep, de interne organisatie en de direct betrokkenen:

- De grootste focus lag op de primaire doelgroep: de gemeentebestuurders en betrokken ambtenaren. Met alle gemeentebestuurders van de 12 deelnemende gemeenten is gesproken, met de ambtenaren middels een fysiek groepsgesprek (coördinatorenoverleg). In een enkel geval was ook de coördinator aanwezig bij het bestuurlijk gesprek.
- Managers/eigenaren van 6 parken, waarvoor gemeenten gebruik hebben gemaakt van de diensten van de Taskforce, zijn online/telefonisch gesproken.
- Er is gesproken met leden van de interne organisatie: de voorzitter en een aantal leden van de Stuurgroep (provinciebestuurder, bestuurders gemeenten en bestuurders HISWA-RECRON), de programmanager en de voltallige Taskforce (fysiek).
- Overig: voorzitter Stuurgroep Naober en directeur Recreatieschap.

Er is tot slot gesproken met een vertegenwoordiging van het coördinatorenoverleg en de Taskforce over de concept-rapportage.

Een lijst met gesprekspartners is toegevoegd in Bijlage B.

We gebruikten semigestructureerde vragenlijsten die ontwikkeld zijn op basis van het normenkader. Deze vragenlijsten zijn vooraf met de opdrachtgever afgestemd. Van ieder gesprek is (op hoofdlijnen) een concluderend verslag gemaakt.

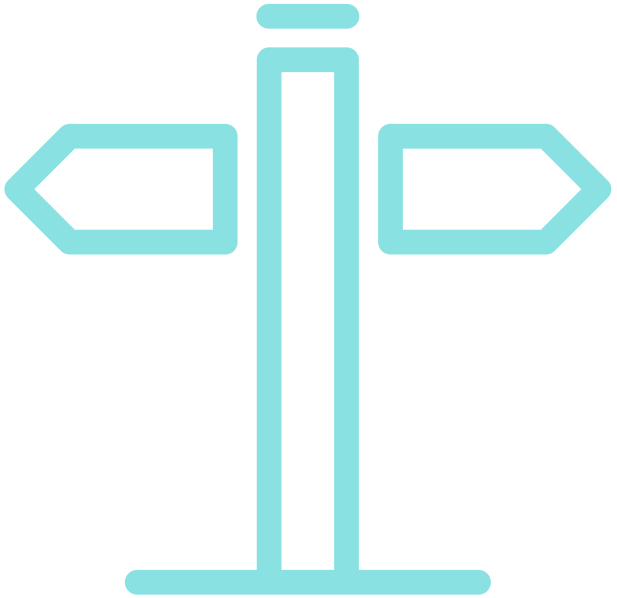
In Bijlage C is de onderzoeksmethodologie nog eens samengevat weergegeven.



1.3 LEESWIJZER

Het vervolg van het onderzoek bestaat uit de volgende onderdelen:

- **Hoofdstuk 2** toont de belangrijkste conclusies van het onderzoek. Achtereenvolgens gaan we in op de beantwoording van de hoofdvragen, de opbrengst van de gesprekken en de conclusies per thema/norm uit het normenkader;
- **Hoofdstuk 3** beschrijft in hoeverre de aanbevelingen uit de tussenevaluatie (september 2021) zijn opgevolgd en wat dit heeft opgeleverd.
- **Hoofdstuk 4** gaat in op de vraag of de aanpak moet worden verlengd en geeft vervolgens op kernachtige wijze de aanbevelingen weer om de aanpak effectiever en efficiënter te maken. Deze aanbevelingen worden gedaan op basis van de conclusies.
- **Hoofdstuk 5** bevat de bijlagen. Indien relevant wordt hier in de eerdere hoofdstukken naar verwezen.



1.4 INTERMEZZO: PROGRAMMALIJNEN TOEGELICHT

De belangrijkste onderdelen van het programma Vitale vakantieparken Drenthe zijn:

Drentse Uitblinkers
In deze lijn wordt maatwerk geleverd aan ondernemers met vernieuwingsplannen. Het programma richt zich daarbij op de bredere groep vitale vakantieparken uit het middensegment, die (nog) niet konden voldoen aan de Excelleren-norm uit het REX-programma (Recreatie Excellentie). De komst van deze nieuwe lijn betekende dat RET (Recreatie Expert Team) en REX per 1 januari 2023 zijn verdwenen.

Revitaliseren
In deze nieuwe strategische lijn, adviseert en begeleidt het programma niet-vitale vakantieparken om alsnog vitaal te worden. Dit door samen met ondernemers en VvE's te kijken naar realistische toekomstmogelijkheden. Ook worden gezamenlijk de ontstane problemen aangepakt: die staan vitalisering immers in de weg.

Transformatie
Met dit spoor blijft de inzet functieverandering van niet-vitale parken. Daarbij ligt de focus op met name het begeleiden van parken en gemeenten die een transformatieproces willen doormaken. Waarbij het betreffende park in plaats van een recreatiefunctie een andere functie krijgt, bijvoorbeeld permanente bewoning, flexwonen, een natuurgebied of iets anders.

Preventie en Vitalisering (ondersteunend, aparte governance)
Preventie en Vitalisering wordt ondergebracht bij de bestaande ondersteunende lijn: Naober Drenthe.



2 Belangrijkste conclusies

In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste conclusies van het onderzoek. We starten allereerst in paragraaf 2.1. met de algemene conclusies naar aanleiding van de gevoerde gesprekken. In paragraaf 2.2. komen de belangrijkste conclusies per thema/norm aan bod, gebaseerd op zowel de gevoerde gesprekken als het deskresearch. Tot slot sluiten we af met paragraaf 2.3. waarin de hoofdvragen van dit onderzoek worden beantwoord.



2.1 OPBRENGST GESPREKKEN

- Het programma Vitale Vakantieparken Drenthe wordt hoog gewaardeerd door bijna alle ruim 40 gesprekspartners vanwege de robuuste, herkenbare aanpak: een sterk merk, integraal (economisch, ruimtelijk, sociaal en veiligheid), maatwerk (één park, één plan), een sterke inhoudelijke focus, een provinciebrede aanpak, de goed gevulde instrumentenbox, kennisdeling en het grote draagvlak voor het programma.

- Ook landelijk behoort de aanpak in Drenthe al een aantal jaar tot de kopgroep.

- De doelen (stimuleren van karaktervol verblijfsaanbod in Drenthe, verdubbelen van het aantal vitale parken, halveren van het aantal niet-vitale parken) en strategieën (uitblinkers, revitaliseren, transformeren en - ondersteunend hieraan - preventie & vitalisering) van het programma worden nog steeds gedeeld en inspireren de gesprekspartners. Wel is het van belang de specifieke kenmerken van de (nieuwe) strategieën (uitblinkers en revitaliseren) goed te blijven communiceren om ruis te voorkomen.

- Het programma is bij betrokkenen onomstreden. De Drentse aanpak van onderlinge solidariteit en samenwerking rond dit thema is kenmerkend en daar is men trots op! Algemene teneur is dat het kapitaalvernietiging is om, met zo'n voor Drenthe waardevolle aanpak te stoppen. Ook beseft men dat in dit dossier continuïteit van belang is voor de geloofwaardigheid van de overheid. Zeker voor de complexe, tijdrovende transformatieopgaven geldt dat veel gemeenten net op stoom zijn.

  De meerwaarde zat de eerste jaren vooral in 'het agenderen', 'delen van kennis' en 'het vullen van de instrumentenbox'. De focus ligt nu nadrukkelijk op de uitvoering.

- De Taskforce functioneert op hoofdlijnen naar tevredenheid van bijna alle gesprekspartners (publiek en privaat). Brede deskundigheid, dienstbaar en korte lijnen zijn veelgehoorde termen. Door deze eigenschappen heeft de Taskforce een belangrijke bijdrage geleverd aan de positie van en het draagvlak voor het programma. Door capaciteit (projectleiding, handhaving) beschikbaar te stellen, biedt men nu ook de gewenste ondersteuning in de uitvoering op lokaal niveau. Ondanks deze waardering ziet men ook nog enige verbeterpunten voor de Taskforce.

- Gesprekspartners ervaren de informatievoorziening over het programma als volledig en goed. De huidige communicatie(middelen) wordt positief ervaren. Partijen weten elkaar te vinden en er zijn korte lijnen.

- In vergelijking met de begroting (cumulatief) lopen de totale bestedingen fors achter. In alle sporen is er sprake van een forse onderbesteding t.o.v. de begroting. In de eerste jaren had dit te vooral maken met het 'op vlieghoogte komen' van het programma.
  De afname van de producten en diensten van het programma door gemeenten en vakantieparken blijft echter nog steeds achter bij de verwachtingen. Onder meer doordat trajecten (veelal transformatie en revitalisatie) complexer zijn dan was voorzien.

- Op deze onderbesteding(en) wordt wel gestuurd. Het totaal van de beschikbare middelen is minder hoog dan het totaal van de cumulatieve begroting (de begroting van alle jaren bij elkaar opgeteld). Middelen die initieel beoogd waren voor de eerste jaren, en toen niet uitgegeven, zijn doorgeschoven naar het afgelopen jaar. Ook is de initiële meerjarenbegroting na de aanvangsjaren naar beneden bijgesteld.

- Overigens blijven in het verlengde van deze onderbestedingen de behaalde resultaten ook achter (verhoudingsgewijs wel minder dan de uitgaven). Hiervoor is breed begrip gelet op de ambitieuze doelstellingen en complexe (transformatie)opgaven. Maar het is niet onwaarschijnlijk dat zonder aanpassingen in de aanpak ook in de toekomst niet voldoende concrete resultaten worden behaald, en het draagvlak voor het programma op termijn afneemt. Nu al is waarneembaar dat een enkele gemeente minder geld beschikbaar stelt, overgaat tot prioritering en zodoende minder parken ter hand neemt.

- Het realiseren van concrete resultaten met vakantieparken wordt daarom in toenemende mate een factor van belang om het vereiste bestuurlijke draagvlak (met name gemeenteraden) te behouden. Dit geldt vooral voor de in het oog springende transformatietrajecten.

- Het merendeel van de gesprekspartners is van mening dat het vergroten van de slagvaardigheid van het programma met een sterke oriëntatie op het behalen van resultaten prioriteit moet hebben. De aanpak heeft zich doorontwikkeld en komt nu in een volgende fase terecht. Een aantal gemeenten is al enige tijd volop aan de slag met hun parken. Bij andere gemeenten moet de uitvoering feitelijk nog worden gestart.

- Aan de achterblijvende afname van producten en diensten van het programma door gemeenten en vakantieparken lijkt een combinatie van factoren ten grondslag te liggen. Onvoldoende voortgang door de veelheid aan belangen en complexiteit van de opgaven, onvoldoende bekendheid en toegankelijkheid van producten en diensten, te weinig intrinsieke motivatie om daadwerkelijk aan de slag te gaan, personeelswisselingen, het onvoldoende aansluiten van producten en diensten bij de behoeften van ondernemers en gemeenten et cetera.

Gesprekspartners zien diverse verbeterpunten voor het programma. Deze hebben betrekking op:

1. afstemming tussen gemeentebestuurders (leren van elkaars ervaringen, verbindingen maken)
2. het optimaliseren van het functioneren van de Taskforce (vraaggestuurd en verbindend)
3. het op onderdelen aanscherpen/herijken van de governance (vooral sturend vermogen Stuurgroep VVP)
4. (beschikbare uitvoeringscapaciteit (ook juridisch) voor het begeleiden van parken
5. een flexibelere toepassing van gemeentelijke en provinciale kaders
6. heldere lijnen rond toepassen strategieën/instrumenten (bv. toepassingsmogelijkheden verevening)
7. een proactieve benadering van ondernemers voor het Drentse uitblinkersspoor (relatief snel resultaten te behalen)
8. bij producten en diensten (nog) meer inspelen op de behoeften van gemeenten en vakantieparken (bv. bij de uitblinkersregeling de ‘40-eenheden criterium’ aanpassen)
9. ondernemersvriendelijke regelingen (eenvoudig en korte doorlooptijden, realistische (subsidie)voorwaarden et cetera). NB: deze opmerking is vooral gebaseerd op de ervaringen van ondernemers met de REX-subsidieregeling.

10. meer in verbinding met Naober met behoud van de ‘knip’ waarbij behoefte is aan een verdieping van het RIEC-rapport
11. meer zicht op de voortgang/resultaten van het gehele programma en op welke deze bijdragen aan de (hogere) beleidsambitie en -doelen

- Met name het vergroten van betrokkenheid en commitment bij gemeenten wordt door een substantieel aantal gesprekspartners als belangrijkste succesfactor voor het programma gezien. Er lijkt nog bij teveel gemeenten sprake te zijn van onvoldoende bestuurlijk commitment om daadwerkelijk met de aanpak aan de slag te gaan. Voorbeelden hiervan zijn het niet op orde hebben van de eigen gemeentelijke randvoorwaarden en het in toenemende mate overgaan tot prioritering. Daarmee heeft de aanpak bij betreffende gemeenten ook merkbaar ambtelijk onvoldoende prioriteit en daarmee is vaak ook onvoldoende capaciteit beschikbaar.

- De gemeentelijke betrokkenheid wordt op verschillende manieren bevorderd: bestuurlijke gesprekken met de programmaleiding, persoonlijke contacten, kennisdeling, informatiegerichte aanpak, beschikbaar stellen van capaciteit, etc. Dit heeft eraan bijgedragen dat inmiddels wel alle gemeenten in meer of mindere mate bij de aanpak betrokken zijn.

- Gemeenten dienen echter voor een succesvolle aanpak hun randvoorwaarden op orde te hebben. Kort samengevat heeft dit te maken met betrokkenheid/commitment, leiderschap en uitvoeringskracht. Deze randvoorwaarden maken onderdeel uit van het (oorspronkelijke) Actieprogramma Vitale Vakantieparken Drenthe (juni 2018) en de opvolging hiervan vormde ook bij de Tussenevaluatie (september 2021) een aandachtspunt. Hoewel er zeker sprake is van enige verbetering sinds de Tussenevaluatie, heeft nog steeds een aantal gemeenten deze voorwaarden niet voldoende op orde. Hierbij zijn Assen en Meppel, gemeenten met nauwelijks vakantieparken binnen de gemeentegrenzen, niet meegeteld, Als hier onvoldoende invulling aan wordt gegeven, wordt het (gelet op de sleutelrol van gemeenten in de aanpak) bijzonder lastig om succesvol aan de slag te gaan met de veelal complexe opgaven van de vakantieparken.



2.2 CONCLUSIES PER NORM

Per norm (ambities en doelen, strategieën en instrumenten, governance en organisatie, communicatie en financiën) uit het normenkader staan hieronder de belangrijkste conclusies van de evaluatie weergegeven.

A. Ambities en doelen

- De ambitie en doelen van de aanpak worden gedeeld, zijn herkenbaar en staan niet ter discussie.

- Een aanpak is doeltreffend indien met de hieraan verbonden inspanningen/activiteiten de beoogde doelen zijn behaald. Deze doelen betreffen:
  (a) het stimuleren van karaktervol verblijfsaanbod in Drenthe;
  (b) het verdubbelen van het aantal vitale parken en;
  (c) het halveren van het aantal niet-vitale parken.

- Met de tussenevaluatie zijn deze doelen gehandhaafd, maar in een realistischer tijdsperspectief geplaatst (van eind '22 naar eind '24). De opstartfase ('op vlieghoogte komen') en complexiteit van de (transformatie)opgaven lagen hieraan ten grondslag.

- Alle Drentse gemeenten zijn momenteel bij het programma aangesloten. In totaal zijn er tot eind '23 circa 70 parken betrokken geweest bij het programma.

- In totaal hebben 7 parken het excelleren-traject succesvol afgerond, 5 parken voeren momenteel hun plannen uit en 1 park is in afwachting van een vergunning (peildatum 1 januari 2024). Bovendien heeft 1 park zich teruggetrokken door verkoop aan een marktpartij. We gaan ervan uit dat 13 parken uiteindelijk succesvol het excelleren-traject afronden.

- Voor het uitblinkersspoor, gestart 1 januari 2023, worden momenteel 8 ondernemers begeleid. Er zijn nog geen ondernemers die het traject hebben afgerond. Hiermee wordt ook hier het beoogde doel (in '23 verwelkomen 10 nieuwe uitblinkers) niet gehaald. Desalniettemin moet met enige versnelling het mogelijk zijn eind '24 circa 15-20 uitblinkers te begeleiden.

- Indien de ondernemers die zijn/worden begeleid om (nog) vitaler te worden (excelleren + uitblinkers) bij elkaar worden opgeteld, is de tussenstand 21 parken (peildatum 1 januari 2024, 85% looptijd programma. Programmadoel is 45 parken eind 2024. Gelet op de resterende looptijd was de beoogde tussenstand 1 januari 2024 in totaal 38 parken. Daarmee komt de huidige doelrealisatie op circa 55% (21 : 38).
  Voor de sporen excelleren/uitblinkers is het realistisch dat aan het eind van dit jaar (einde van de programmaperiode) circa 60-70% van de vooraf beoogde doelen zijn behaald.

- In totaal zijn/worden 31 parken begeleid met transformatie van hun park. Hiervan hebben tot nu toe 27 parken een quick scan doorlopen, op basis waarvan vervolgens door 9 parken transformatieplannen zijn opgesteld en tot nu toe 4 parken daadwerkelijk zijn getransformeerd (peildatum 1 januari 2024).

- Voor het spoor transformeren zijn twee programmadoelen geformuleerd **(1)** doorlopen van 45 quick scans en (**2**) het daadwerkelijk opstellen van 25 transformatieplannen. Gelet op de resterende looptijd was de beoogde tussenstand 1 januari 20214 in totaal 38 quick scans en 21 transformatie-plannen. Daarmee komt de huidige doelrealisatie op respectievelijk 71% quick scans (27 : 38) en 43% transformatieplannen (9 : 21).

Het transformatiespoor vraagt vanwege de complexiteit en grote belangen meer tijd dan voorzien. Voor dit spoor is aan het eind van dit jaar (einde van de programmaperiode) een doelrealisatie van respectievelijk circa 65%-70% (quick scans) en circa 55-60% (transformatieplannen) realistisch.

- Er is volop ruimte om de doeltreffendheid van de aanpak te vergroten. Zeker met betrekking tot het uitblinkersspoor, dat minder complex en tijdrovend is dan de transformatie- en revitalisatietrajecten, is nog veel winst te behalen.
  De beoogde doelen rond de sporen excelleren/uitblinkers (beide richten zich op vitale parken) en transformeren zullen echter dan nog steeds einde van de programmaperiode (eind '24) hoogstwaarschijnlijk niet volledig worden gehaald.

- Het revitaliseringsspoor maakte geen onderdeel uit van het programma en is later toegevoegd. Er waren dus bij de start van het programma voor dit spoor geen aparte doelen geformuleerd. Dit spoor ligt met 4 lopende trajecten redelijk op koers (jaarplan '23: 5 parken revitaliseren per jaar). Deze trajecten zijn echter aanzienlijk taaier dan de relatief korte uitblinkerstrajecten.

- Het preventie- en vitaliseringsspoor (= Naober Drenthe) is ondersteunend aan de andere sporen. Dit spoor is onmisbaar bij het realiseren van één van de hoofdambities van het programma: het halveren van het aantal niet-vitale parken (net als het revitaliseringsspoor). Ook voor dit spoor waren oorspronkelijk geen aparte doelen geformuleerd. In het jaarplan '23 is als doel opgenomen: ondersteuning van de aanpak van 13 parken. Er zijn momenteel 6 parken die onderdeel uitmaken van dit spoor.

- Over de beoogde (neven)effecten (extra omzet, extra banen) zijn nog geen actuele cijfers beschikbaar. Voor meer inzicht in de algehele voortgang en beoogde effecten van het programma is een actualisatie wenselijk van het Vitaliteit-onderzoek verblijfsrecreatie (2017), welke de basis vormde voor het programma.

Programmadoelen 2018 tot eind 2024
Karakteristiek verblijfsaanbod
- Aanbod versterkt Drentse (oer)natuur en landschapsbeleving en cultuur - € 55 miljoen extra bestedingen
- 1.000 (700 FTE) extra banen

Excelleren van bedrijven tot de (inter)nationale top in hun segment
- 45 bedrijven doorlopen excellentietraject

Transformeren van parken zonder recreatief perspectief naar een nieuwe bestemmingsfunctie met een menselijke maat
- 50 parken doorlopen transformatieladder, waarvan 25 worden begeleid tot en met het transformatieplan

B. Strategieën en instrumenten

- Naar aanleiding van de tussenevaluatie heeft een bijstelling plaatsgevonden van de strategieën. Het excelleren-spoor, het REX-programma (Recreatie Excellentie), is vervangen door het Drentse uitblinkersspoor. Dit spoor richt zich op de bredere groep, kleinere vitale vakantieparken uit het middensegment, die (nog) niet konden voldoen aan de Excelleren-norm uit het REX-programma (Recreatie Excellentie). De werkwijze van RET (Recreatie Expert Team) is geïntegreerd in het uitblinkersspoor.

- De komst van het uitblinkersspoor wordt door stakeholders (publiek en privaat) omarmd. Juist de kansrijke middenmoot aan ondernemers is ook in staat om binnen hun eigen segment innovatief en onderscheidend aanbod te realiseren en zo bij te dragen aan een bloeiende verblijfs-recreatiesector in de provincie Drenthe. Met de doelgroep van het uitblinkersspoor kunnen relatief snel resultaten worden geboekt (zeker in vergelijking met de veelal complexere transformatietrajecten).

- Er is afgelopen jaar met 13 ondernemers contacten geweest in het kader van het uitblinkersspoor. Hiervan zijn 3 contacten beëindigd. Ondernemers van 8 parken worden momenteel begeleid. De overige 2 ondernemers bevinden zich in de verkennende fase.

- Het doel (10 ondernemers per jaar) kan uiteindelijk nog steeds redelijk binnen handbereik komen. Zeker indien ondernemers nog pro-actiever worden benaderd dan nu het geval is. Van belang is wel om meer aandacht aan deze groep te geven om hen preventief te helpen. Bovendien is hiervoor ook vaak de uitdrukking ‘goedkoop is duurkoop’ van toepassing: later ingrijpen in een park, dat is afgegleden, is in het algemeen veel kostbaarder dan een (meer) preventieve aanpak

- Aanvullend is gedurende de looptijd van het programma een (ander) nieuw strategisch spoor geïntroduceerd: het revitaliseren. Dit spoor richt zich op het adviseren en begeleiden van niet-vitale vakantieparken om alsnog vitaal te worden. Dit vereist samenwerking met ondernemers en VvE’s om te kijken naar realistische toekomstmogelijkheden. Problemen die vitalisering tegengaan worden opgepakt.

- Voor het revitaliseringsspoor zijn vorig jaar 11 contacten geweest met ondernemers, maar daarvan zijn zes contacten beëindigd. Onder meer omdat gemeenten onvoldoende budgetten beschikbaar hebben. Er lopen 4 trajecten, één traject zit in de pijplijn. Ook voor dit spoor komt het doel (5 ondernemers per jaar) in beeld.

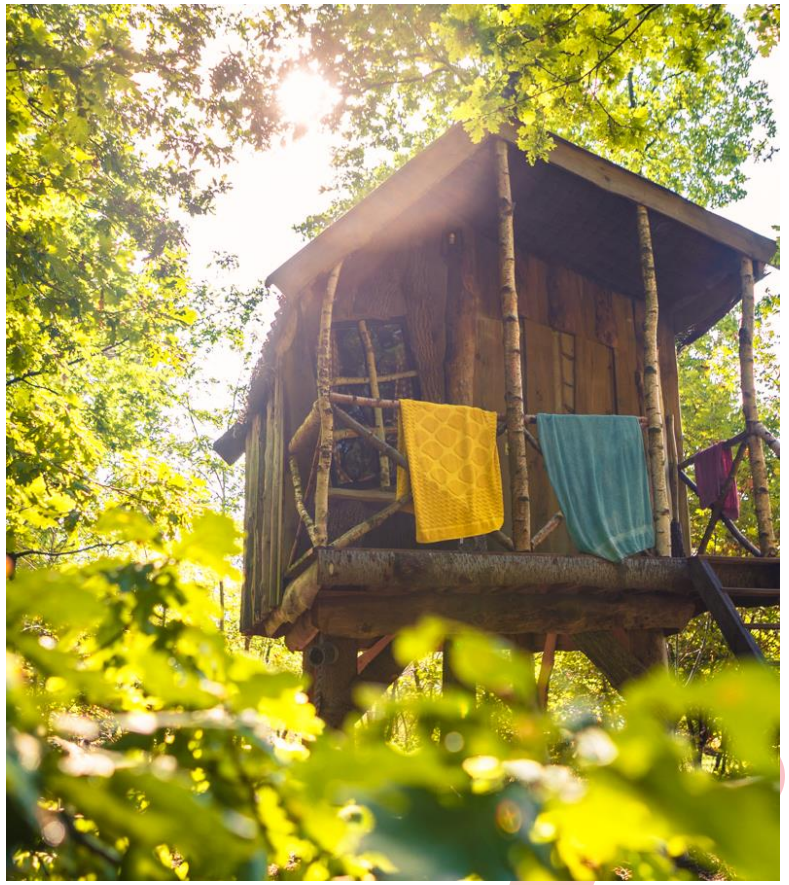
- Voor het transformatiespoor geldt dat altijd gestart wordt met een quick scan transformatie. Met deze scan wordt de haalbaarheid van een transformatietraject getoetst. In totaal zijn/waren tot eind ‘23 in totaal 31 parken in beeld voor transformatie. Voor 27 parken is een quick scan uitgevoerd. In sommige gevallen heeft de gemeente ervoor gekozen om dit niet te doen. Voor 4 parken is door gemeenten besloten niet verder te gaan met het transformatieproces. Er staan 5 parken in de wachtstand: gemeenten weten nog niet wat ze ermee willen.
  Er zijn inmiddels 9 parken die transformatieplannen (volgende fase) hebben opgesteld en 4 parken zijn daadwerkelijk getransformeerd (laatste fase).

- Hoewel stakeholders ervan doordrongen zijn dat transformatie van vakantieparken complex en tijdrovend is, is brede wens om ook op dit spoor sneller tot resultaten te komen. Ook om lokaal het draagvlak voor de aanpak te behouden.

- Tot slot is het preventie- en vitaliseringspoor ondergebracht bij de bestaande ondersteunende lijn: Naober Drenthe. Hiervoor is een aparte governance-structuur (‘organisatorische knip’) ingericht. Inhoudelijk maakt dit spoor wel onderdeel uit van Vitale Vakantieparken Drenthe. Dit spoor vormt met haar informatiegerichte aanpak een essentiële eerste stap om bij gemeentebesturen gevoel van urgentie en commitment voor de aanpak te creëren.
  De voortgang van dit spoor blijft achter. Momenteel worden 6 parken ondersteund. het doel van 13 parken (jaarplan 23) kan worden gehaald, maar dit spoor is al in ’19 gestart. Het lijkt erop dat gemeenten het lastig vinden om met dit spoor aan de slag te gaan.

- Belangrijk vraag is op welke wijze de bestuurlijke urgentie om met dit spoor aan de slag te gaan kan worden verhoogd. Behulpzaam daarbij kan zijn het versterken van de verbinding, met behoud van de ‘organisatorische knip’, tussen de Stuurgroep Vitale Vakantieparken Drenthe en de Stuurgroep Preventie en Vitalisering.
  Deze organisatorische ‘knip’ wordt door veruit het merendeel van de stakeholders nog steeds belangrijk gevonden. Vooral omdat vanuit ondernemerszijde de vrees bestaat dat deelname aan dit traject mogelijk leidt tot negatieve beeldvorming over het gehele programma. In de Stuurgroep Vitale Vakantieparken Drenthe, waarvan Naober agendalid is, komt in de praktijk de verbinding tussen deze twee programma’s nog onvoldoende uit de verf.

- Voor alle sporen geldt dat bij stakeholders behoefte is aan meer inzicht in de voortgang en behaalde resultaten per spoor. Dit inzicht is ook voor het behoud van het draagvlak van belang.



C. Governance en organisatie

- Het programma Vitale Vakantieparken Drenthe is weliswaar een provinciebrede aanpak, maar is geen provinciaal programma. Gemeenten, ondernemers en provincie staan gezamenlijk aan de lat. Dit komt ook in de governance (o.a. samenstelling Stuurgroep) tot uiting.

- Binnen de huidige governancestructuur wordt door partners in gemeenschappelijkheid en in goede harmonie samengewerkt. De Drentse aanpak! Veruit het merendeel van de bestuurlijke gesprekpartners zijn van mening dat de huidige governance naar behoren functioneert en geen aanpassingen behoeft. De prioriteit moet wat deze groep liggen op de uitvoering en het behalen van concretere resultaten. Een kleinere groep van de bestuurlijke gesprekspartners en het (ambtelijk) coördinatorenoverleg ziet wel verbeterpunten in de governance. Dit heeft vooral te maken met het vergroten van het sturend vermogen van de Stuurgroep. Ook zijn vragen gesteld over de rollen, posities, taak- en verantwoordelijkheden-verdeling. Deze is niet voor alle stakeholders even helder.

- Met betrekking het laatste punt is het raadzaam nogmaals de oorspronkelijke afspraken (bijlage D) erbij te pakken. Uitgangspunt was dat vakantieparken en gemeenten de sleutelposities vervullen in de aanpak. Vakantieparken zijn de probleemeigenaar van de aanpak. Of ze nu willen excelleren of transformeren. Gemeenten fungeren als eerste aanspreekpunt voor ondernemers & VvE's, De Taskforce is een werkorganisatie die in opdracht van de stuurgroep werkt, de Taskforce is daarbij operationeel ondersteunend.

- Voor de governance vormt het sturend vermogen van de Stuurgroep een aandachtspunt. Uit de gesprekken blijkt dat de Stuurgroepbijeenkomsten te vaak een informerend karakter kennen. Een meer besluitvormend karakter over meer strategische onderwerpen wordt gewenst.

- Ook zouden de Stuurgroepleden (nog) meer als ambassadeurs van de aanpak kunnen optreden, door de regio's in te gaan en hun collega-bestuurders te enthousiasmeren voor het programma.

- Vanuit het coördinatorenoverleg is aangegeven dat de agenda van de stuurgroep voorbereid dient te worden in het coördinatorenoverleg zoals in de samenwerkingsovereenkomst staat aangegeven. Zodoende ontstaat meer ruimte om de eigen bestuurder voldoende te kunnen voorbereiden op de Stuurgroepbijeenkomsten. Dit moet bijdragen aan de totstandkoming van een zorgvuldige(re) procesgang.

- De Taskforce voldoet in haar huidige opzet nog steeds op hoofdlijnen aan de oorspronkelijke (kleinschalige) opzet (slank). Het team is op sterkte en al geruime tijd op vlieghoogte en kan zich volledig richten op de (uitvoering van de) casussen.

- Ondernemers, VvE's en gemeenten die gebruik maken van de diensten van de Taskforce, zijn over het algemeen enthousiast over de aangeboden kennis, capaciteit en hulp. Ook bij de gemeenten waar het dossier vakantieparken nog in de kinderschoenen staat. Het vraaggericht, flexibel en verbindend werken blijft echter - gelet op de oorspronkelijke uitgangspunten, veelheid aan belangen en complexiteit van de opgaven - een continue aandachtspunt.

- De mate waarin gemeenten hun randvoorwaarden voldoende op orde hebben, is bepalend voor de meeste kans op succes. Een aantal gemeenten (excl. Assen en Meppel) heeft haar gemeentelijke voorwaarden voor de aanpak (nog) in onvoldoende mate op orde. Deze voorwaarden betreffen: (1) krachtige bestuurders die pal voor het actieprogramma staan, (2) een ieder jaar bestuurlijk vastgestelde uitvoeringsagenda met een bijbehorende organisatie- en financiële paragraaf, (3) een deskundig multidisciplinair uitvoeringsteam onder leiding van een hiervoor vrijgemaakte coördinator.

- Onvoldoende betrokkenheid en het commitment vanuit gemeenten is een belangrijk zorgpunt en vormen een belangrijke reden dat (revitaliserings- en transformatie)trajecten vaak lang duren en er nog onvoldoende concrete resultaten zijn behaald

- Meer bestuurlijk commitment is in deze gevallen een eerste vereiste. Ook hebben veel gemeenten te maken gehad met de nodige personele wisselingen en onderbezetting. Daarnaast zijn de gemeentelijk coördinatoren lang niet altijd goed gepositioneerd binnen hun eigen organisatie, waardoor niet krachtig genoeg kan worden opgetreden.

D. Communicatie

- Alle stakeholders ervaren de informatievoorziening over de aanpak als goed. De huidige communicatie(middelen) wordt positief ervaren. Partners weten elkaar te vinden en er zijn korte lijnen.

- De ingezette communicatiemiddelen en -kanalen voldoen ruimschoots. De website, het congres, de nieuwsbrief en de podcast zijn in dit verband meerdere malen in de gesprekken benoemd.

  Er is een duidelijk communicatieplan voorhanden met hierin de kernboodschap voor de gehele aanpak.

- Vanuit de bestuurders is nadrukkelijk het signaal afgegeven dat er behoefte is aan onderlinge kennisdeling. Dit zou meer gefaciliteerd kunnen worden door de programmaorganisatie.

- Met betrekking tot dat laatste aspect kan het behulpzaam zijn om de frequentie van het coördinatorenoverleg structureel iets terug te brengen. Dit is een veel gehoorde wens van coördinatoren. Overigens zat men recentelijk al minder vaak (1x per 2 maanden) bij elkaar, tot tevredenheid van de coördinatoren.

E. Financiën

- Een programma is doelmatig/efficiënt als de beoogde programmadoelen met zo min mogelijk inzet van middelen en/of capaciteit worden gerealiseerd.

- We onderscheiden in de financiële analyse twee perioden: begin 2018-eind 2020 (tussenevaluatie) en begin 2021-eind 2023 (voorliggende onderzoek). Geconstateerd kan worden dat over beide periode de totale programma-uitgaven achterblijven bij de totaal begrote bedragen.

- Periode begin 2018-eind 2021: een cumulatieve onderbesteding van 11%. Ten opzichte van de startbegroting is het budget in de aangepaste begroting naar beneden bijgesteld. Op basis van de aangepaste begroting is er sprake van een kleine overschrijding van circa 5%.

- Over begin 2021 – eind 2023 was cumulatief sprake van een onderbesteding van 35% (totaal € 6.190.000 begroot en € 4.001.000 uitgegeven).

- In lijn met het achterblijven van beoogde programmadoelen blijven ook de uitgaven aan de twee (hoofd)sporen achter.

- Periode begin 2018-eind 2021: 91% onderbesteding aan excelleren en 84% aan transformeren ten opzichte van de startbegroting. Ten opzichte van de aangepaste begroting geldt cumulatief 81% onderbesteding aan excelleren en 55% onderbesteding aan transformeren.

- Periode begin 2021-eind 2023: 58% onderbesteding aan excelleren en 51% aan transformeren.

- Ook voor de in 2023 gestarte sporen uitblinkers en revitaliseren is sprake van een forse onderbesteding. Afgelopen jaar was dit voor beide sporen maar liefst 85%.

- Het ondersteunende Naober-spoor kende in de periode begin 2021-eind 2023 een onderbesteding van 62%.

- Dus ook in de periode na de tussenevaluatie is (nog steeds) sprake van onderbesteding van middelen.

- De onderbestedingen zijn van structurele aard en lijken een belangrijk signaal dat de voortgang van bestaande casussen teveel stagneert én zich onvoldoende nieuwe casussen aandienen.

- Financiën: onderbesteding hangt samen met % realisatie. Beschikbaar budget is afgestemd op een hoger % realisatie. Aangezien de onderbesteding verhoudingsgewijs hoger is dan de achterblijvende doelrealisatie (zie deze paragraaf onder Strategieën en instrumenten) kan, met enige voorzichtigheid, worden gesteld dat het programma wel doelmatig/efficiënt is.

- Bij de Stuurgroep is in beeld hoe de financiële voortgang ervoor staat. Financiële verantwoording vindt periodiek plaats door de programma-manager aan de Stuurgroep. Er vinden voortgangsoverleggen plaats tussen de programmanager en de provinciaal controller. De begrotingen en financiële voortgang worden periodiek besproken en vastgelegd in de Stuurgroep.
  Zie bijlage E voor een nadere toelichting van budgetten en kostenbedragen.

2.3 BEANTWOORDING HOOFDVRAGEN

De beantwoording van de hoofdvragen is als volgt:

(1) Hoe moeten de resultaten van de programma-aanpak worden beoordeeld afgezet tegen de beoogde ambities & doelen én middelen & capaciteit?

De beoogde doelen voor het excelleren/uitblinken van bedrijven en het transformeren van parken worden niet gehaald. De nieuwe sporen uitblinkers (apart beschouwd van excelleren) en revitaliseren liggen beter op koers, maar moeten ook 'versnellen' om de doelen voor deze sporen eind '24 te halen. De resultaten zijn bereikt met aanzienlijk minder middelen en capaciteit dan was voorzien. Verhoudingsgewijs (percentueel) blijven de uitgaven meer achter dan de behaalde resultaten. Overigens is bekend dat de, bij aanvang van het programma (collectief) gestelde ambities en programmadoelen ambitieus waren geformuleerd. Deze doelen zijn vertaald in aantallen te excelleren- en transformeren parken en bijbehorende (economische) neveneffecten. Naar aanleiding van de tussenevaluatie zijn de ambities en doelen in een realistischer tijdsperspectief geplaatst.

(2) In hoeverre zijn de aanbevelingen van de tussenevaluatie opgevolgd en heeft dit bijgedragen aan de slagvaardigheid van de aanpak?

De belangrijkste conclusie van de tussenevaluatie was dat de slagvaardigheid van het programma in de resterende programmaperiode moest worden vergroot. Actoren gaven destijds heel duidelijk aan dat er meer betrokkenheid, leiderschap en uitvoeringskracht binnen de programmaorganisatie én gemeentelijke organisaties moest komen. Geconcludeerd moet worden dat de opvolging van de aanbevelingen slechts deels heeft plaatsgevonden. In totaal zijn 5 van de 14 aanbevelingen succesvol en volledig opgevolgd. Zo heeft bijvoorbeeld keuze voor het uitblinkersspoor (i.p.v. excelleren) bijgedragen aan het vergroten van de doeltreffendheid van het programma.

Enkele essentiële aanbevelingen zijn echter blijven liggen. Terwijl naar onze mening slechts het niet opvolgen van een tweetal aanbevelingen (inrichten kopgroep ondernemers, Naober plaatsen buiten programma) verdedigbaar is.

(3) Is er voldoende aanleiding en draagvlak voor verlenging van het programma?

Voortzetting wordt door alle bij het onderzoek betrokken stakeholders gewenst: er is breed draagvlak, er is veel geïnvesteerd in de opbouw van het programma en de stappen die zijn gemaakt worden als uiterst positief ervaren. Men is trots op de Drentse aanpak, waarbij onderlinge solidariteit hoog in het vaandel staat. Betrokkenen zien nog steeds de urgentie en meerwaarde van het programma (bijdragen aan het toeristisch product van Drenthe) en beschouwen het als kapitaalvernietiging om te stoppen met het programma en alle opgebouwde kennis en werkwijzen verloren te laten gaan.

(4) Indien het programma wordt verlengd: welke vorm/opzet is dan wenselijk, welke aspecten zouden er behouden moeten worden en welke randvoorwaarden zijn er die ingevuld moeten worden, en zo ja, op welke wijze?

De programma-aanpak is inmiddels beproefd, levert in toenemende mate resultaten op en behoort landelijk gezien tot de kopgroep. De organisatorische opzet behoeft naar onze mening geen (tijdrovende) ingrijpende (structuur) wijzigingen. Deze voldoet nog steeds op hoofdlijnen aan de ontwerpprincipes slim, slank en slagvaardig. Wel is het zaak om nu de in deze rapportage opgenomen aanbevelingen volledig op te volgen. Het daadwerkelijk op orde brengen van de gemeentelijke voorwaarden én anders samenwerken (zakelijker, op basis van wederkerigheid) met behoud van de Drentse aanpak hebben daarbij topprioriteit. Gebeurt dit niet, dan voorzien we een afkalvend draagvlak voor de aanpak vanwege het uitblijven van voldoende concrete resultaten.

3 Opvolging tussenevaluatie

In dit hoofdstuk komt aan bod in hoeverre de aanbevelingen van de tussenevaluatie (september 2021) zijn opgevolgd en of dit heeft bijgedragen aan de slagvaardigheid van de aanpak.



3.1 EVALUATIE OPVOLGING TUSSENEVALUATIE

- De belangrijkste conclusie van de tussenevaluatie was dat de slagvaardigheid van het programma in de resterende programma-periode moest worden vergroot. Actoren gaven destijds heel duidelijk aan dat er meer betrokkenheid, leiderschap en uitvoeringskracht binnen de programmaorganisatie én gemeentelijke organisaties moest komen.

- Van de in totaal 14 aanbevelingen zijn er 5 aanbevelingen (plaatsen aanpak in bredere context, betrokkenheid staten- en raadsleden, meer aandacht in Stuurgroep voor excelleren-/uitblinkersspoor, focus op kansrijke midden-moot i.p.v. koplopers) volledig opgevolgd. De overige aanbevelingen zijn slechts deels of helemaal niet opgevolgd.

- Geconstateerd kan ook worden dat, hoewel de resultaten nog steeds achterblijven bij de oorspronkelijk beoogde doelen, er met betrekking tot het excelleren/uitblinken sprake is geweest van een inhaalslag. Betrekkelijk veel vakantieparken hebben een dergelijk traject doorlopen in de periode ’22-’23. Mogelijk heeft de (evenwichtigere) aandacht in de programma-aanpak voor het excelleren spoor hieraan bijgedragen. Dit was een aanbeveling uit de tussenevaluatie die is opgevolgd. Ook een andere aanbeveling die is opgevolgd (excelleren opvolgen door uitblinken) heeft tot enige versnelling geleid in het behalen van resultaten.

- Bovendien is het afwijken van een aantal van de destijds uitgebrachte aanbevelingen logisch. Zo is het inrichten van een aparte lijn voor het veiligheid- en preventiespoor behulpzaam geweest om de aanpak terug te brengen naar de kern: het vitaliseren van de verblijfssector waarmee wordt bijgedragen aan versterking van het toeristisch-recreatief product van Drenthe. De oriëntatie van de aanpak is daarmee vooral (ruimtelijk) economisch, waarbij transformatie- ondermijning- en veiligheids-vraagstukken vaak onvermijdelijk, maar meer randvoorwaardelijk zijn.

- De aanwezigheid in de Stuurgroep van HISWA-RECRON bestuurders maakte het inrichten van een kopgroep van excellente ondernemers als klankbord voor de Stuurgroep overbodig.

- Voor de overige, niet volledig opgevolgde aanbevelingen, is Ginder van mening dat deze nog steeds een waardevolle toevoeging zouden zijn om de slagvaardigheid van het programma te vergroten.

- De belangrijkste bevinding hierbij is dat de kans op succes met het (re)vitaliseren en transformeren van parken aanzienlijk wordt vergroot als een gemeente haar randvoorwaarden op orde heeft, zo leert de ervaring tot nu toe. Helaas is dat bij een aantal gemeenten (excl. Assen en Meppel) nog onvoldoende het geval. Weliswaar heeft bijna iedere gemeente een coördinator aangewezen, maar deze zijn lang niet altijd goed gepositioneerd. Ook ontbreken vaak één of meer andere randvoorwaarden (jaarlijkse uitvoeringsagenda met een financiële en organisatorische paragraaf, een multidisciplinair team en bestuurders die pal staan voor programma).

Maar ook het delen van ervaringen en dilemma's in bestuurlijke inspiratiessessies en het ontbreken van door de Taskforce opgestelde jaarplannen die de sturingsmogelijkheden van de Stuurgroep en deelnemende gemeenten vergroten, zijn gemiste kansen. De Taskforce kan gemeenten desgewenst ondersteunen (van een destijds hiervoor aangestelde 'liasion officer' is door gemeenten geen gebruik gemaakt) om hun randvoorwaarden op orde te brengen, maar een belangrijke verantwoordelijkheid ligt bij de gemeenten zelf.

- Met betrekking tot het revitaliseren en transformeren kan op grond van de beschikbare cijfers niet worden geconcludeerd dat in de periode '22-'23 een versnelling in doelrealisatie heeft plaatsgevonden. Wel liggen de nieuwe sporen (uitblinkers en revitaliseren) beter op koers.

- Al met al kan worden geconcludeerd dat de opvolging van de aanbevelingen, in het bijzonder de aangescherpte focus met betrekking tot ondernemersondersteuning (van excelleren naar uitblinkers), wel in enige mate heeft bijgedragen aan het vergroten van de slagvaardigheid van het programma. Tegelijkertijd moet worden geconstateerd dat doordat diverse aanbevelingen niet zijn opgevolgd er op dit vlak kansen zijn gemist.

In Bijlage G wordt de opvolging van de aanbevelingen van de tussenevaluatie nader toegelicht.



4 Het vervolg

In dit hoofdstuk komt eerst de kernvraag aan bod of er voldoende aanleiding en draagvlak is voor verlenging van het programma. Daarbij wordt ook ingegaan op de gewenste opzet (inhoudelijk, organisatorisch, ranvoorwaardelijk) opzet van programma. Vervolgens doen we op basis van de eerdere hoofdstukken een aantal aanbevelingen om het programma slagvaardiger te maken.



4.1 REFLECTIE OP HET VERVOLG

- Voortzetting van Vitale Vakantieparken Drenthe wordt door bijna alle bij het onderzoek betrokken stakeholders (publiek en privaat) gewenst: er is een bijzonder breed draagvlak, er is veel geïnvesteerd in de Drentse aanpak, de Taskforce functioneert op hoofdlijnen naar tevredenheid en er worden na een relatief lange aanloopperiode in toenemende mate concrete resultaten geboekt. Het programma Vitale Vakantieparken Drenthe behoort ook landelijk gezien tot de koplopers en is inmiddels een sterk merk.

- Betrokkenen zien het als kapitaalvernietiging om te stoppen met het programma en alle opgebouwde kennis en werkwijzen verloren te laten gaan. Door een goede aansluiting op het landelijke netwerk én de steeds sterkere samenwerking met Vechtdal en de Veluwe vindt kennisdeling plaats én kan desgewenst gezamenlijk worden opgetrokken rond specifieke thema's.

- Op vakantieparken in Drenthe zijn er nu al (sociaal-economische en veiligheids-) problematieken merkbaar, die zich door de vakantie-parkenaanpak in andere landsdelen (bijvoorbeeld Noord-Brabant), verplaatsen. Indien de vakantieparkenaanpak in Drenthe wordt beëindigd, is de kans groot dat dit gevreesde waterbedeffect versneld zal plaatsvinden.

- Bovendien is er een breed gedragen besef dat er volop mogelijkheden zijn om met een gezamenlijke provincie-breed programma het toeristisch-recreatief product van Drenthe te versterken, de (sociaal-economische en veiligheids)problematiek op parken aan te parken en er diverse koppelkansen zijn met andere beleidsdossiers.

- Kortom, stoppen lijkt geen optie. Tegelijkertijd concludeert Ginder dat, gelet op de achterblijvende resultaten én bestedingen, de wijze waarop partijen nu met elkaar samenwerken om een bijstelling vraagt. De doelrealisatie van het aantal parken blijft over alle sporen (uitblinkers, revitaliseren, transformeren en preventie & vitalisering) achter.

- De onderbestedingen zijn van structurele aard en lijken een belangrijk signaal dat de voortgang van bestaande casussen teveel stagneert én zich onvoldoende nieuwe casussen aandienen. Een bijzondere discrepantie treedt op: Gemeenten en ondernemers/VvE's zijn in het algemeen tevreden over het programma en de Taskforce. Van de beschikbare diensten en instrumenten wordt echter onvoldoende gebruik gemaakt. Een onbedoeld neveneffect: de Taskforce wordt ook voor projecten in andere delen van het land, waar men wel 'meters kan maken', gevraagd. Door gebrek aan voortgang is dit begrijpelijk. Wij juichen dit, gelet op mogelijk verlies van draagvlak, zeker niet toe. Dit is nu al gaande voor het Naober-project.

- Indien de huidige manier van werken niet wordt aangepast, voorzien we dat de geconstateerde achterstanden in het realiseren van de beoogde ambities en doelen eerder zullen toe- dan afnemen én daarmee het draagvlak voor de aanpak zal afbrokkelen. Anders gezegd, doorgaan op de huidige weg is wat ons betreft ook geen optie. Dit vraagt vanaf 1 januari '25 om enkele (fundamentele) wijzigingen.

- Hierbij is de vraag hoe de samenwerking er vanaf volgend jaar uit moet zien. Moet de programmatische aanpak worden doorgezet en zo ja, welke wijzigingen moeten worden doorgevoerd om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de aanpak te vergroten?

- Ginder is van mening dat de redenen om in het verleden voor een programmatische aanpak te kiezen nog steeds van toepassing zijn. Een programma is een tijdelijke manier van samenwerken, gericht op het nastreven van bepaalde complexe, strategische doelen. Doelen die bijdragen aan het verwezenlijken van de strategie van betrokken organisaties, en waarvan ook helder is dat de aard en omvang van de opgaven, de context (onderlinge afhankelijkheden, veelheid van belangen et cetera) samenwerking noodzakelijk maken.

- Het stoppen met de programmatische aanpak betekent dat dit ten koste zal gaan van de samenhang, focus en prioritering. Gemeenten zullen werkzaamheden in de lijnorganisaties 'terugplaatsen'. Dat is gelet op hetgeen met elkaar is opgebouwd, de bereikte resultaten en de kansen die er zijn om komende periode te oogsten naar mening van Ginder 'het kind met het badwater weggooien'. De programma-aanpak is inmiddels beproefd, levert in toenemende mate resultaten op en behoort ook landelijk gezien tot de kopgroep.

- Wel zijn, zoals aan bod is gekomen, in de samenwerking enkele wijzingen vereist. Ginder is van mening dat de huidige governancestructuur geen (tijdrovende) ingrijpende (structuur)wijzigingen vereist. De taak-en verantwoordelijkhedenverdeling staan helder omschreven in het actieprogramma (juli 2018). Uiteraard is het verstandig om te bezien of rollen en mandaten nog nader moeten worden uitgewerkt/geactualiseerd. Ook de ontwerpprincipes ('slim, slank en slagvaardig') die aan de governance ten grondslag liggen, zijn nog steeds van toepassing. Het is echter zaak dat partijen daar in de praktijk een betere invulling aan geven.

- Dat vereist echter een fundamentele wijziging. De Drentse - op onderlinge samenwerking / solidariteit gerichte - aanpak is zondermeer een onderscheidende kwaliteit, waar men in Drenthe terecht trots op is. Deze aanpak brengt echter ook een gevaar met zich mee. Ginder is van mening dat de huidige samenwerking te vrijblijvend is. Een andere, meer 'zakelijke' manier van samenwerking en directere manier van communiceren (sneller elkaar op dingen aanspreken en met elkaar uitspreken) moet er in eerste instantie voor zorgen dat betrokkenheid en commitment vanuit de gemeenten toeneemt. Betrokkenheid en commitment van gemeenten is namelijk een eerste vereiste om tot een succesvolle aanpak te komen. Zeker in de taaie revitaliserings- en transformatie-opgaven waarbij parkeigenaren gaan over hun eigen toekomstplannen.

- Momenteel wordt gemeentelijke betrokkenheid en commitment al op verschillende manieren bevorderd: casusgericht werken, kennisdeling, persoonlijke contacten, informatiegerichte aanpak etc. Dit is echter, zo blijkt uit de voortgang van de casussen, niet voldoende.

- Er dienen zakelijke(re) onderlinge afspraken te worden gemaakt waarin wederkerigheid een belangrijk element vormt. Bijvoorbeeld dat iedere gemeente gebruik kan maken van enkele basisproducten (denk aan de informatiegerichte aanpak), maar dat, voor het gebruik van de meer op de uitvoering gerichte producten en diensten, de gemeentelijke randvoorwaarden op orde moeten zijn. Dit betekent vervolgens ook dat prestatieafspraken kunnen worden gemaakt.

- De Drentse aanpak moet behouden blijven. Echter in combinatie met een meer zakelijkere benadering gebaseerd op wederkerigheid kan met recht worden gesproken dat het programma Vitale Vakantieparken Drenthe uniek blijft in haar soort!

- Een belangrijke andere opgave is om de Stuurgroep beter te positioneren zodat ze haar kerntaken beter kan vervullen: sturen op het realiseren van de programma-doelen en de algehele voortgang van het programma (ook financieel) én waar nodig doorbraken forceren op casusniveau.

- De Taskforce kent enkele verbeterpunten. Het vraaggericht werken én verbindend kunnen opereren tussen de verschillende behoeften en actoren in het krachtenveld vereist enkele aanpassingen. Dit betreft in eerste instantie het voorbereiden van de voorstellen voor de Stuurgroep door het coördinatorenoverleg. En het beter informeren van de coördinatoren over de voortgang van alle sporen (inhoudelijk en financieel). Hiertoe kan het door de Taskforce op te stellen jaarplan behulpzaam zijn.
  Tot slot is een signaal afgegeven dat vraaggericht werken ook maatwerk en flexibiliteit vereisen van de door de Taskforce aan te bieden producten en diensten. Als voorbeeld is o.a. genoemd het toepassen van het '40 eenheden criterium' in de Uitblinkersregeling.

- Inhoudelijk is het zaak, om zoals ook in de Tussenevaluatie is vermeld, een goede balans te blijven bewaken tussen de verschillende sporen. Het is begrijpelijk dat probleemdossiers veel aandacht vragen, lokaal en op programmaniveau. Het (re)vitaliseren van parken draagt echter bij aan een aantrekkelijkere verblijfssector en daarmee het toeristisch-recreatief product van Drenthe. De huidige (organisatorische) opzet van het Preventie- en Vitaliseringsspoor, met een aparte Stuurgroep, is doordacht en verdedigbaar. De vereiste samenhang met de andere sporen komt tot stand in de Taskforce.

- Al met al vereist Vitale Vakantieparken-aanpak 3.0. naar onze mening een aangescherpte formulering van de opdracht. Met nog meer focus op uitvoering en wederkerigheid, minder vrijblijvendheid en een beperkte doorlooptijd (eind 2027, aansluitend op provinciale verkiezingen in 2027) en daarmee dus een gerichter en realistischer programma. Om hier nadere invulling aan te geven, komen in de volgende paragraaf onze aanbevelingen aan bod.

- Het is zaak de aangescherpte opdrachtformulering en aanbevelingen te borgen. Hiertoe kan het komend jaar te ontwikkelen nieuwe convenant (huidige convenant dat destijds voor het programma is gesloten loopt eind '24 af) optimaal voor worden benut. In dit convenant kunnen ook specifieke onderdelen, bijvoorbeeld prestatieafspraken, het cafetariamodel (gekoppeld aan het op orde hebben van de gemeentelijke voorwaarden) et cetera, op hoofdlijnen worden uitgewerkt.

- Overigens treedt het programma een nieuwe fase in (overgang van pioniersfase naar uitvoeringsfase), wat ook een andere aansturing en leiderschapsstijl van de programmaorganisatie vraagt. Het is goed om ook aan dit aspect nadere invulling te geven.

.

- Ieder programma is eindig. Eind 2027 loopt het programma ruim 8 jaar. Komende jaren moet worden geoogst, en daar heeft Ginder, ook gelet op het stevige fundament dat door partijen is gelegd in Drenthe, alle vertrouwen in. Daar moet de focus op liggen. In 2027 moet worden nagedacht over het voortzetten van de aanpak in een andere vorm.

- Het behoud van opgebouwde kennis en ervaring moet daarbij het uitgangspunt vormen. Bijvoorbeeld door - het vanaf 2025 te introduceren cafetariamodel (als bestuurlijk construct) - te combineren met een kenniscentrum (als drager van 'kennis' en actor van activiteiten). Ook kan eventueel worden gedacht aan het inrichten van een transformatiefonds (bij voorkeur gekoppeld aan andere beleidsdossiers waar de aanpak sterke raakvlakken mee heeft) om transformatietrajecten te versnellen of juist ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.

- Het lijkt dan ook logisch de kennis en ervaring van de Taskforce structureel in te bedden in de provinciale organisatie en/of recreatieschap Drenthe en/of gemeentelijke organisaties. Het is nu echter te vroeg om hierover conclusies te trekken. Alles wat tot nu toe is gerealiseerd is echter bijzonder waardevol, en bruikbaar voor de toekomst. Tegelijkertijd heb je als koploper altijd te maken met de wet van remmende voorsprong.



4.2 AANBEVELINGEN

De belangrijkste conclusie van het onderzoek is dat verlenging logisch en wenselijk is en dat de focus in grotere mate moet komen op de uitvoering. Hiermee wordt bedoeld het daadwerkelijk tot uitvoering brengen van casussen, zodat vakantieparken echt worden ge(re)vitaliseerd of getransformeerd.

Dit vereist een grote slagvaardigheid. Stakeholders geven dit heel duidelijk aan. Dit vereist enige bijsturing van de aanpak op zowel strategisch, inhoudelijk als organisatorisch vlak.

De aanbevelingen van dit onderzoek zijn de belangrijkste knoppen waaraan gedraaid moet worden om tot een succesvolle verlenging van de aanpak te komen. Deze knoppen, die deels met elkaar samenhangen, hebben betrekking op de volgende thema's:

1. Commitment en betrokkenheid
2. Sturend vermogen
3. Overige versnellingsmaatregelen
4. Borgen opbrengsten

1

Commitment en betrokkenheid wordt gecreëerd door:

a) Een aangescherpte formulering van de opdracht uitgewerkt in het dit jaar op te stellen convenant voor het vervolg. Met nog meer focus op uitvoering en wederkerigheid, minder vrijblijvendheid en een beperkte doorlooptijd (eind 2027, aansluitend op provinciale verkiezingen in 2027) en daarmee dus een gerichter en realistischer programma.

b) gemeenten die hun randvoorwaarden op orde hebben. Ondersteuning vanuit de Taskforce (bv. via tijdelijk extra uitvoeringscapaciteit) moet mogelijk zijn. De samenwerking moet echter minder vrijblijvend. Indien gemeenten hier niet aan kunnen en/of willen voldoen, kan men alleen gebruik maken van enkele basisproducten (niet gericht op ondersteuning van de uitvoering van casussen). De randvoorwaarden (ter volledigheid) betreffen:

- (1) Bestuurlijk besluit: iedere gemeente beschikt over een bestuurlijk besluit waarin men aangeeft hoe zij de komende periode met dit onderwerp aan de slag gaat. Het besluit omvat ook een organisatorische- en financiële paragraaf.
- (2) Uitvoeringsteam en coördinator: van belang zijn voldoende capaciteit en een deskundig multidisciplinair team (o.a. economie, wonen, sociaal, ruimtelijk).
- (3) Beleid op orde: het is zaak dat gemeenten ervoor zorgen dat zij de juiste beleidskaders tot hun beschikking hebben om beter te kunnen sturen op ontwikkelingen (gewenst en ongewenst). Hierbij kan de Taskforce desgewenst ondersteunen, ook om te voorkomen dat iedere gemeente zelf het wiel moet uitvinden.
- (4) Bestuurlijk leiderschap en commitment: om een en ander zo effectief mogelijk te laten verlopen, is een heldere opdrachtgever/opdrachtnemer-relatie nodig.

c) gemeenten zich meer bewust moeten zijn van de governance structuur, waarbij de gemeenten in de sturende en leidende rol zitten en niet de provincie.

d) het organiseren van bestuurlijke kennis- en inspiratiesessies om te leren van elkaars ervaringen, verbindingen te maken, koppelkansen met aanpalende domeinen te bespreken et cetera..

2

Sturend vermogen wordt vergroot door:

a) gemeentelijke bestuurders die pal voor de aanpak staan, de aanpak uitdragen (ook een grotere ambassadeursrol voor Stuurgroep-leden) en bestuurlijk prioriteit geven aan - de uitvoering van - de aanpak. Daardoor verbetert de aansturing van de aanpak en ontstaat binnen de gemeentelijke organisaties (bestuurlijk en ambtelijk) meer draagvlak. Dat zorgt er dan ook voor dat (eerder) de vereiste (uitvoerings) capaciteit wordt vrijgemaakt.
b) een Stuurgroep met een besluitvormend karakter. Het agenderen van voorstellen met heldere beslispunten is daarbij uiteraard van belang. Met jaarplannen kan de Stuurgroep beter sturen op de inhoudelijk en financiële voortgang van het programma. Gelet op de belangrijke rol van gemeenten in de aanpak is een belangrijke voorwaarde dat gemeenten hun eigen jaarplannen tijdig aanleveren. Zodoende kunnen de jaarplannen op elkaar worden afgestemd en kan de Taskforce vraaggericht aan de slag.
c) een Taskforce die jaarplannen (zie boven) opstelt met daarin ambities & doelen van de aanpak, de mijlpalen per thematisch spoor, de activiteiten, planning en financiën. De jaarplannen, die door de Stuurgroep worden vastgesteld, geven zicht op de voortgang/beoogde resultaten van het gehele programma en de verschillende strategieën/sporen (uitblinkers, revitaliseren, transformeren, Naober).
d) het uitvoeren van 1-meting vitaliteitsonderzoek waarmee een inzicht wordt verkregen over de daadwerkelijke voortgang en impact van het programma.
e) het voor de nieuwe periode (2025 t/m 2027) sluiten van een nieuw convenant waarin met betrekking tot elkaars verantwoordelijkheden (o.a. de gemeentelijke randvoorwaarden) en het gebruik maken van diensten en producten van de Taskforce minder vrijblijvende (contractuele) afspraken worden gemaakt.

3

Versnellen van de aanpak kan ook worden bereikt door:

a) een Taskforce die vraaggericht en verbindend te werk gaat. Door nog beter te luisteren naar de behoeften van gemeenten en vakantieparken en voldoende ruimte te bieden voor maatwerkoplossingen. Denk bijvoorbeeld aan dat er veel vraag is naar adviestrajecten vanuit ondernemers, dan zou daar ook juist (meer) budget naartoe moeten gaan en niet naar zaken waar ondernemers minder vraag naar hebben.
Maar ook door te blijven zorgen voor voldoende beschikbare uitvoeringscapaciteit (projectleiding, handhaving, maar ook juridisch) voor het begeleiden van parken.
b) in het transformatiespoor te focussen op de mogelijkheden van tijdelijke functieverandering als oplossingsrichting om op termijn een park te kunnen revitaliseren, transformeren of saneren. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de mogelijkheden vanuit het provinciaal Omgevingsbeleid om maximaal 10 jaar een andere functie toe te kennen. Met dien verstande dat een deel van de inkomsten/de winst wordt ingezet voor revitalisering, transformatie of sanering op termijn.
c) een flexibelere toepassing van gemeentelijke en provinciale beleidskaders (bv. provinciale omgevingsverordening). Uiteraard moeten kaders worden nageleefd, echter de wijze waarop ambtelijk met deze kaders wordt omgegaan (denken in kansen of denken in belemmeringen) kan bepalend zijn of resultaten worden geboekt.

d) te blijven zoeken naar koppelkansen door de aanpak te plaatsen in de bredere context. Denk aan de bijdrage aan een betere reputatie van de sector en de kwaliteitsverbetering van Drenthe als toeristische-recreatieve provincie, de werkgelegenheid, maar ook bijdragen aan het oplossen van sociale problematiek, (tijdelijke) woningen voor specifieke doelgroepen, verduurzaming en een vitaal platteland. Veel van de positieve neveneffecten zijn dus te vinden in andere beleidsdomeinen. Kansrijk is om aan te haken op programma's én relevante beleidsontwikkelingen (landelijk vervolgaanpak vakantieparken, de regionale woondeals, de nieuwe Omgevingswet en de aanpak van ondermijning en vergroten bestuurlijke weerbaarheid in het landelijke gebied) waar veel energie is.
   Ook een goede afstemming met het Drents Programma Landelijk Gebied is alleen al vanwege de ligging van vele vakantieparken relevant en biedt volop kansen. Bijvoorbeeld doordat vanuit het programma Vitale Vakantieparken kan worden bijgedragen aan de doelen van dit programma.
   Daarom is het raadzaam koppelingen te maken met deze gerelateerde beleidsdomeinen. Maar ook naar samenwerking over de provinciegrenzen. Duitse gemeenten zijn sterk geïnteresseerd in het programma. Samenwerking met Duitse gemeenten kan de deur openen naar Europese subsidies.
e) het zoveel mogelijk voorkomen van onduidelijkheden over de mogelijkheden van het volgen c.q. inzetten van strategieën/instrumenten (bv. toepassingsmogelijkheden verevening, wanneer is men uitblinker?).
f) een proactieve benadering van ondernemers voor het Drentse uitblinkersspoor (relatief snel resultaten te behalen). In het verlengde met voorgaande past ook het bestaande instrumentarium beter te 'vermarkten'.
g) de aanvragen voor ondernemersondersteuning zijn met het uitblinkersspoor minder complex, maar toegankelijker geworden. Er hoeft hiervoor geen gespecialiseerd bureau te worden ingeschakeld zoals met het excelleren-spoor. Hiermee is invulling gegeven aan de door de ondernemers gewenste vereenvoudiging én verkorting van de doorlooptijden van aanvragen.
   Aandachtspunt blijft echter nog wel (flexibiliteit in) het toepassen van de nieuwe regeling. Het is bijvoorbeeld wenselijk ook parken met minder dan 40 eenheden gebruik te kunnen laten maken van met dit spoor geboden ondernemersondersteuning.
h) het meer in verbinding staan van het programma met Naober met behoud van de organisatorische 'knip'. Dit kan onder meer worden bereikt door een evenwichtigere samenstelling van de stuurgroep. Door de recente toevoeging van bestuurders uit het sociale domein is een stap in de goede richting gezet. Het is echter zaak dat stuurgroepleden frequenter bij de stuurgroepbijeenkomsten Naober aanwezig zijn. Dit geldt ook voor de aanwezigheid van de voorzitter van deze stuurgroep bij de stuurgroepbijeenkomsten Vitale Vakantieparken Drenthe. Deze bestuurlijke afstemming is van essentieel belang voor de beoogd synergie tussen de verschillende sporen.
i) het tijdig begrenzen van een transformatietraject. Transformatie van een park vereist draagvlak. Dat is gelet op de veelheid aan belangen geen eenvoudige opgave en vraagt veel tijd. Het creëren van draagvlak is bovendien een verantwoordelijkheid van park én gemeenten. Desalniettemin is het raadzaam om gedurende het proces ook een termijn in te bouwen wanneer duidelijkheid is over het perspectief tot transformeren. Indicatief kan worden gesteld, hoewel uiteraard ieder park verschilt, een periode van circa drie jaar. Zowel gemeente als de eigenaren zullen concrete stappen gemaakt moeten hebben in de

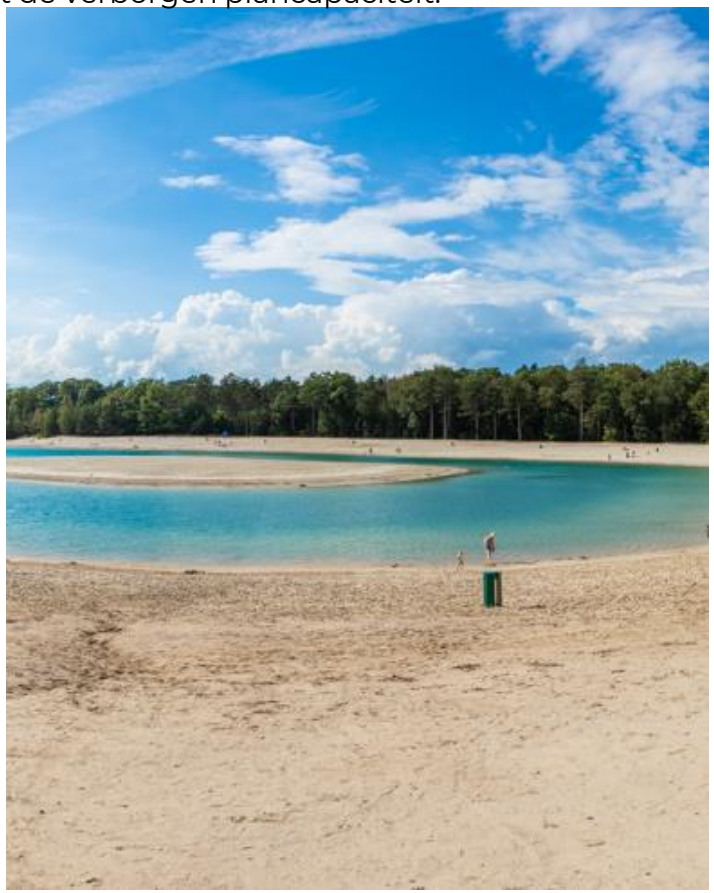
eerste drie jaren om de transformatie tot een succes te brengen. Het stellen van een termijn zet kracht bij en geeft duidelijkheid over de terugvalopties (handhaven, revitaliseren et cetera).

g) in gesprek te gaan met burgemeesters over handhaving. Het lijkt er namelijk op dat bij deze bestuurders verschillende beelden heersen over nut en noodzaak én toepassingsmogelijkheden van handhaving. Voor revitaliseringstrajecten is handhaving echter een belangrijke succesfactor. De fysieke link van burgemeester / Stuurgroeplid naar Drentse kring van burgemeesters is er. Vraag is echter in hoeverre die link werkt / gevoed wordt en vragen uit de Stuurgroep daar ook daadwerkelijk in de breedte 'landen'.

4

Borgen van de opbrengsten van de aanpak kan worden bereikt door:

a) ongewenste (nieuwe) ontwikkelingen tegen te gaan zodat (private/publieke) investeringen in bestaande vitale vakantieparken goed renderen en mogelijke verdringing wordt voorkomen. In Drenthe is namelijk in bepaalde regio's momenteel al sprake van een overaanbod aan bepaalde typen vakantieparken. De situatie verschilt echter per regio. In andere regio's is ogenschijnlijk nog wel ruimte voor het toevoegen van nieuw aanbod. Hier is echter de vraag wat voor soort vakantieparken kunnen worden toegevoegd zodat het (regionale) ecosysteem aan toeristisch-recreatief aanbod wordt versterkt. Vakantieparken dienen nadrukkelijk onderscheidend en exploitatie-gedreven te zijn. Wat momenteel ontbreekt is bijvoorbeeld een ruimtelijk (ontwikkel)kader waarmee gewenste ontwikkelingen kunnen worden gestimuleerd (en getoetst) en ongewenste ontwikkelingen worden ontmoedigd. Bij het in beeld brengen van de regionale marktruimte moet ook zeker rekening worden gehouden met de verborgen plancapaciteit.



5 Verantwoording

In dit hoofdstuk presenteren we de bijlagen. Indien relevant wordt hier in eerdere hoofdstukken naar verwezen.



5.1 BIJLAGE A: TOELICHTING NORMENKADER

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van hetzelfde normenkader als voor de Tussenevaluatie. De gehanteerde normen hebben betrekking op doelen, strategieën en instrumenten, governance en organisatie, communicatie en financiën. Rond deze normen zijn de onderzoeksvragen geformuleerd.

RICHTINGGEVENDE VRAGEN ONDERZOEK VERVOLG VVP DRENTHE

I. Algemene score Vitale Vakantieparken (cijfer) - Top 3: Wat gaat goed - Top 3: Wat kan beter/verdient bijsturing?
II. In 2021 is een Tussenevaluatie uitgevoerd. Diverse aanbevelingen zijn gedaan om de slagvaardigheid van het programma te vergroten. Deze hadden betrekking op de thema's Betrokkenheid, Leiderschap en Uitvoeringskracht? Welke aanbevelingen zijn volgens u goed opgepakt? Welke niet? Wat zijn de uiteindelijke effecten van de wel uitgevoerde aanbevelingen?

Betrokkenheid = programma plaatsen in de bredere context van bestemming Drenthe, gemeentelijke sociale en veiligheidsdomeinen actief bij het programma betrekken, project Naober integreren, kopgroep van (aanstormende) excellerende ondernemers, gemeenteraads- en statenleden intensief bij de programma-aanpak te (blijven) betrekken.
Leiderschap = krachtige bestuurders die pal voor het actieprogramma staan, evenwichtige aandacht in de Stuurgroep en het coördinatoren-overleg tussen excelleren en transformeren, kwetsbaar durven op te stellen (ondersteuningsvraag), strategische reflecties (bijvoorbeeld in de vorm van heidagen.
Uitvoeringskracht = Taskforce jaarlijks een bondig jaarplan (spoorboekje met dienstregeling) laten opstellen, lokale voorwaarden op orde (agenda, coördinator + multidisciplinair team, bestuurlijk commitment), uitvoeringscapaciteit beschikbaar stellen.

A. Doelen

- In welke mate staat u nog steeds achter de doelstellingen van verdubbelen/halveren?
- Hoe waardeert uw organisatie het (tussen)resultaat van de Uitblinkersstrategie (i.p.v. Excellentiestrategie)? Wat zijn de opvallendste resultaten (inclusief bijvangst)?
- Hoe waardeert uw organisatie het (tussen)resultaat van de Revitaliseringsstrategie (i.p.v. Excellentiestrategie)? Wat zijn de opvallendste resultaten (inclusief bijvangst)?
- Hoe waardeert uw organisatie het (tussen)resultaat van de Transformatiestrategie? Wat zijn de opvallendste resultaten (inclusief bijvangst)?
- Hoe waardeert uw organisatie het (tussen)resultaat van de Preventie- en Vitaliseringsspoor (project Naober, buiten programmalijn)? Wat zijn de opvallendste resultaten (inclusief bijvangst)?
- Tevredenheid over behalen van neveneffecten (toeristisch-recreatief product, meer bezoekers, werkgelegenheidseffecten, huisvesting specifieke doelgroepen, oplossen sociale problematiek, duurzaamheid etc.) van het programma?

B. Strategieën en instrumenten

- Hoe waardeert uw organisatie de uitgangspunten (strategie en instrumentarium) van de Uitblinkersstrategie?
- Hoe waardeert uw organisatie de uitgangspunten (strategie en instrumentarium) van de Revitaliseringsstrategie?
- Hoe waardeert uw organisatie de uitgangspunten (strategie en instrumentarium) van de Transformatiestrategie?
- Preventie en vitalisering: Hoe waardeert u de voortgang van het Preventie- en Vitaliseringsspoor t.o.v. de vooraf gestelde doelen?

C. Governance en organisatie

- Hoe wordt de besluitvorming binnen de huidige organisatiestructuur gewaardeerd, waarbij de Taskforce als uitvoeringsteam is ondergebracht bij de Provincie?
- Hoe wordt de onderlinge samenwerking en organisatorische opzet gewaardeerd?
- Hoe functioneert de Stuurgroep? Heeft u voldoende grip op het actieprogramma en kunt u voldoende strategisch bijsturen?
- In hoeverre is de organisatie van het programma slim (integraal, vraaggericht, efficiënt, flexibel), slank (vakantieparken probleemeigenaar, gemeenten eerste aanspreekpunt) en slagvaardig (commitment vooraf geregeld, casusgericht en advies Taskforce niet vrijblijvend, gemeenten zijn doelgericht genoeg bezig en de coördinatoren zijn voldoende aanspreekbaar).

D. Communicatie

- Hoe tevreden bent u over de zichtbaarheid van het programma?

E. Financiën

- In hoeverre is het actieprogramma financieel in control? Hoe vindt de verantwoording en rapportage plaats?

SLOTVRAAG

Hoe kijkt u aan tegen een eventuele verlenging – in wat voor vorm dan ook – van het programma?

5.2 BIJLAGE B: LIJST GESPREKSPARTNERS

De volgende partners hebben in de vorm van een interview of groepsgesprek hun medewerking verleend aan deze evaluatie:

- **Individuele gesprekken met leden Stuurgroep**
  - Henk van de Boer (voorzitter) en Jan Wibier (programmamanager en secretaris Stuurgroep)
  - Willemien Meeuwissen (gedeputeerde provincie Drenthe)
  - Jacob Boonstra (gemeente Westerveld + vertegenwoordiger recreatieschap Drenthe)
  - Inge Nieuwenhuizen (gemeente De Wolden)
  - Jan Schipper (gemeente Midden-Drenthe + vertegenwoordiger recreatieschap Drenthe)
  - Ineke Schippers & Bert de Groot (HISWA-RECRON)

- **Individuele gesprekken gemeentebestuurders**
  - Nienke Houwing (gemeente Aa en Hunze)
  - Jeroen Hartsuiker (gemeente Borger Odoorn)
  - Steven Stegen (gemeente Coevorden)
  - Gerrie Hempen (gemeente De Wolden)
  - Pascal Schrik (gemeente Emmen)
  - Roelof Bisschop en Jeroen Westendorp (gemeente Hoogeveen)
  - Rico Schans (gemeente Midden Drenthe)
  - Robert Meijer (gemeente Noordenveld)
  - Hans de Graaf (gemeente Tynaarlo)
  - Robin van Ulzen (gemeente Meppel)
  - Martin Rasker (gemeente Assen

- **Individuele gesprekken overige stakeholders**
  - Rikus Jager (voorzitter Stuurgroep Naober)
  - Dick Dijkstra (Recreatieschap Drenthe)

- **Gesprek ondernemers:**
  - Camping Torentjeshoek: Dwingeloo/gemeente Westerveld
  - Camping Diever: Diever/gemeente Westerveld
  - Camping De Bosrand: Ellertshaar/gemeente Borger-Odoorn
  - Camping De Zeven Heuveltjes Ees: Ees/gemeente Borger-Odoorn
  - Camping De Drie Provinciën: Een-West/gemeente Noordenveld
  - Camping Zwanemeer: Gieten/gemeente Aa en Hunze

- **Groepsgesprek met medewerkers van de Taskforce**

- **Groepsgesprek gemeentelijk coördinatoren**

5.3 BIJLAGE C: ONDERZOEKS- EN PROCESSTAPPEN

Om tot deze evaluatie te komen, zijn de volgende onderzoeks- en processtappen genomen. Deze zijn zorgvuldig vooraf met opdrachtgever afgestemd en vastgesteld. Samengevat onderscheiden we de volgende stappen:

- Project-opstart met opdrachtgever. Via een ambtelijk digitaal startoverleg is het normenkader geoperationaliseerd en vastgesteld en zijn de interviews, vragenlijst, benodigde documenten en planning nader afgestemd.

- Documentstudie. Analyse van basismateriaal, waaronder jaarverslagen, Stuurgroepverslagen, interne evaluaties, financiële overzichten.

- Interviews met betrokken stakeholders. Hierbij is individueel of in groepsverband gesproken met o.a. Stuurgroepleden, provincie- en gemeentebestuurders, ambtenaren, het Expertisecentrum, HISWA-RECRON en vakantieparken. De interviews zijn afgenomen aan hand van een semigestructureerde vragenlijst die vooraf met opdrachtgever is afgestemd. Van ieder gesprek is (op hoofdlijnen) een concluderend verslag gemaakt.

- Afronding evaluatie. Op basis van voorgaande stappen is de conceptrapportage met conclusies en adviezen opgesteld. Deze is voorgelegd aan de opdrachtgever ter controle op inhoudelijke onjuistheden. Tegelijkertijd is de Stuurgroep mondeling op de hoogte gebracht van de belangrijkste bevindingen. De Stuurgroep heeft het concept in een vergadering zijn besproken. Op basis van deze bespreking is door de Stuurgroep de rapportage aan het coördinatorenoverleg en de Taskforce voorgelegd voor een schriftelijke reactie. De reacties van beide gremia zijn ook mondeling besproken. Dit heeft geleid tot voorliggende definitieve rapportage.

5.4 BIJLAGE D: UITGANGSPUNTEN GOVERNANCE

In het Actieprogramma Vitale Vakantieparken (juli 2018) zijn de volgende uitgangspunten voor de governance benoemd:

- **De organisatieprincipes: Slim, Slank en Slagvaardig**

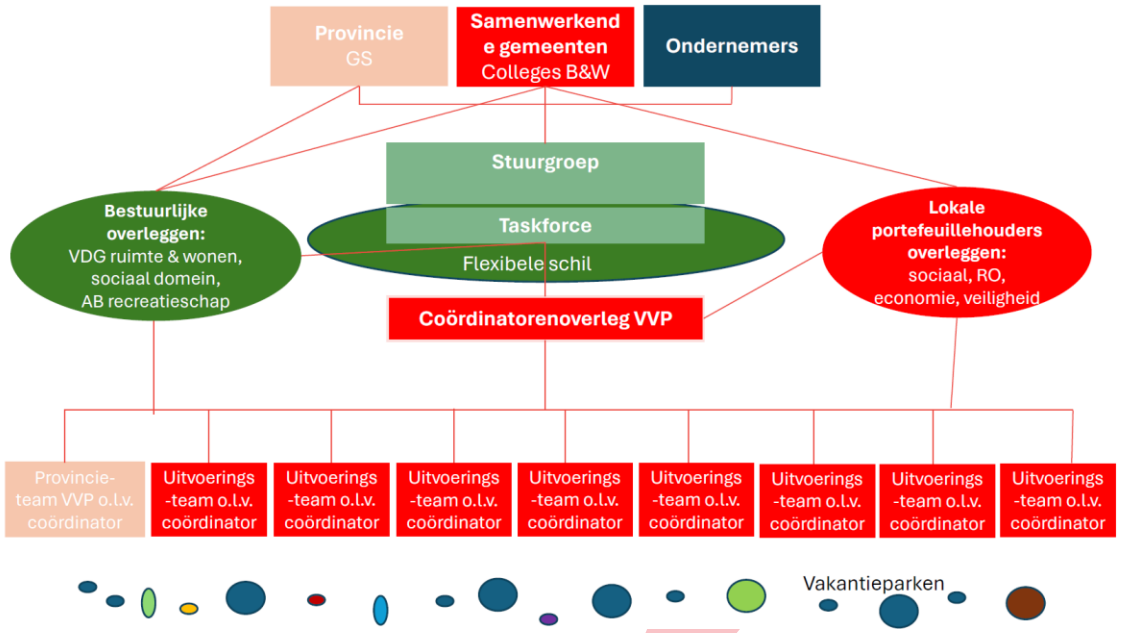
1. **Slim**
   - Programmatische aanpak VVP Drenthe: we zijn de eerste provincie in Nederland die in de volle breedte programmatisch samenwerkt aan VVP;
   - Brede, integrale benadering: economie, ruimte, wonen, sociaal en veiligheid gaan hand in hand. In de te kiezen oplossingsrichtingen is altijd oog voor persoonlijke noden en de achterliggende sociale problematiek;
   - Vraaggericht te werk: we springen in op (lokale) behoeften/initiatieven, ondersteunen en versnellen deze daar waar mogelijk door maatwerk te bieden en hopen zo een vliegwiel te zijn voor private investeringen;
   - Efficiënt organiseren: we werken daarbij samen met diverse organisaties uit diverse domeinen en verschillende (bestuur)niveaus (lokaal, regionaal en provinciaal) en haken daar waar mogelijk aan op bestaande (overleg)structuren;
   - Brede rolopvatting van overheid: we faciliteren en verbinden kansrijk ondernemerschap, initiëren en begeleiden transformatieopgaven en handhaven ongewenst niet-recreatief gebruik van vakantieparken. We gaan echter nooit op de stoel van de ondernemer zitten;
   - Flexibiliteit: we werken gezamenlijk met partijen samen naar hetzelfde doel, ieder in zijn tempo en er is volop ruimte om de inspanningen en betrokken organisaties te wijzigen indien de opgave hier om vraagt.

2. **Slank**
   - Lokale realisatiekracht: vakantieparken en gemeenten vervullen de sleutelposities in de aanpak:
     - Vakantieparken zijn de probleemeigenaar. Of ze nu willen excelleren of transformeren, zelf dienen de eigenaren het initiatief te nemen om een plan van aanpak of business case op te stellen;
     - Gemeenten vormen het eerste aanspreekpunt voor parken die willen excelleren of transformeren. Op dit niveau worden de ambities van het programma VVP Drenthe zichtbaar. Gemeenten stellen daartoe lokale uitvoeringsagenda's op (afgeleid van de programma-doelen) en gebaseerd op hun eigen vitaliteitssituatie. Ambtelijk coördinatoren VVP sturen een lokaal uitvoeringsteam met alle relevante disciplines aan, die verantwoordelijk zijn voor de voortgang van de gemeentelijke agenda's. Dit vraagt prioritering (van menskracht) binnen gemeentelijke organisaties.
   - Provinciale taskforce: door de lokale uitvoeringteams kan worden volstaan met een klein, flexibel inzetbare taskforce op provinciaal niveau. Dit team bundelt kennis en vaardigheden over het vitaliseren en transformeren van vakantieparken én de programma-aanpak. De bemensing is met ca. 4 fte beperkt. De zogenaamde opgavenmanagers kunnen op lokaal niveau worden 'ingevlogen' indien casussen hier om vragen. Hier worden indien wenselijk verbindingen gelegd tussen casussen, partijen, aanpakken etc.

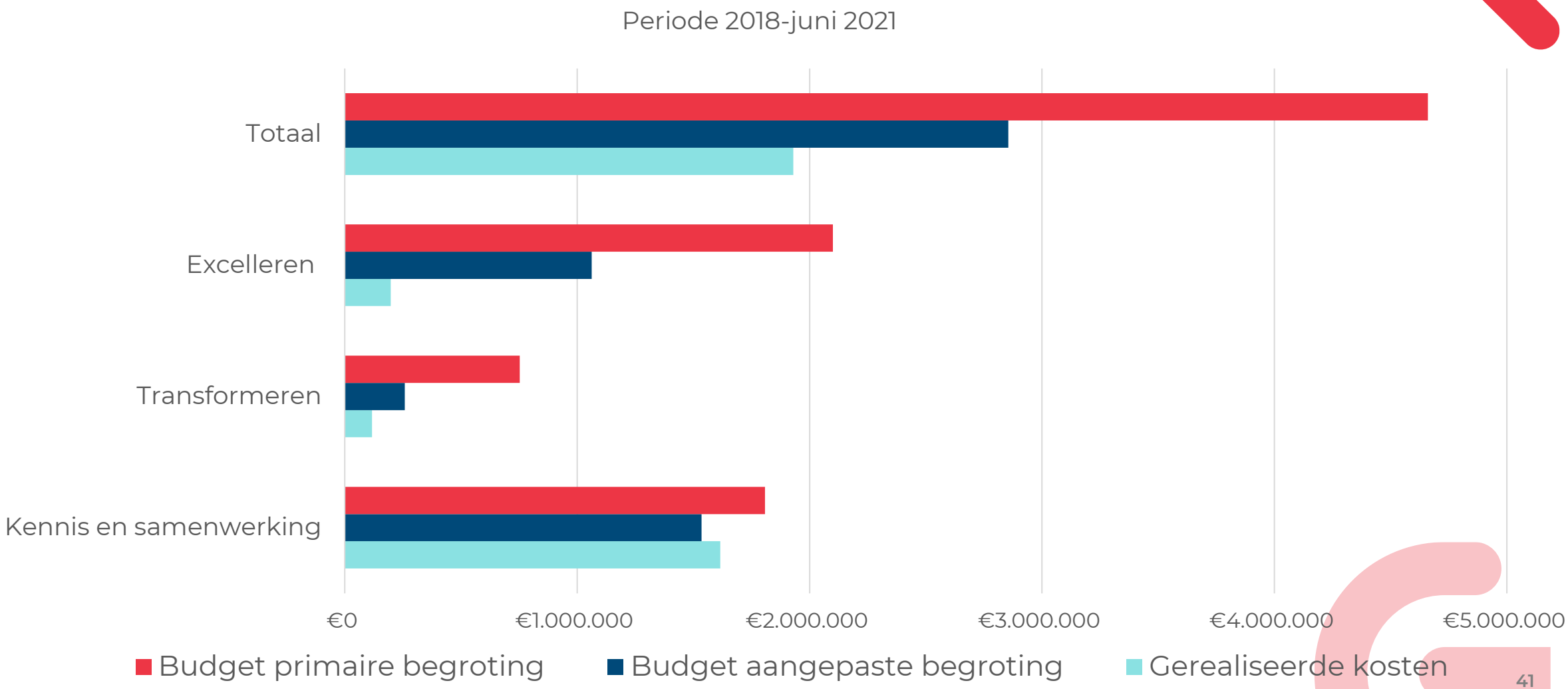
3. **Slagvaardig**
   - Commitment vooraf regelen: het programma VVP Drenthe wordt zowel op provinciaal als gemeentelijk niveau vastgesteld. In aanvulling hierop dienen gemeenten - met behulp van de taskforce en de sector - het programma te vertalen naar lokale uitvoeringsagenda's, zodat iedere gemeente weet waarvoor zij aan de lat staat. Door ook deze agenda's jaarlijks te laten vaststellen kan de vereiste lokale bestuurlijke betrokkenheid worden geborgd. Gemeenten stellen uiterlijk 1 januari 2019 hun lokale uitvoeringsagenda inclusief de benodigde menskracht vast.
   - Één park, één plan: de taskforce beschikt over een goed gevulde gereedschapskist waarmee maatwerk (een drone i.p.v. een sproeivliegtuig) kan worden geleverd. Zij adviseert parken en gemeenten casusgericht.
   - Adviezen taskforce niet vrijblijvend: indien de taskforce wordt ingeschakeld moet er hiervoor op lokaal niveau voldoende (bestuurlijk) commitment zijn. Hier spelen de lokale uitvoeringsagenda's een belangrijke rol. Zodoende kunnen capaciteit en middelen lokaal en provinciaal geconcentreerd worden ingezet. En dat is ook de beste methode om te bewerkstelligen dat adviezen van de taskforce daadwerkelijk worden opgevolgd.



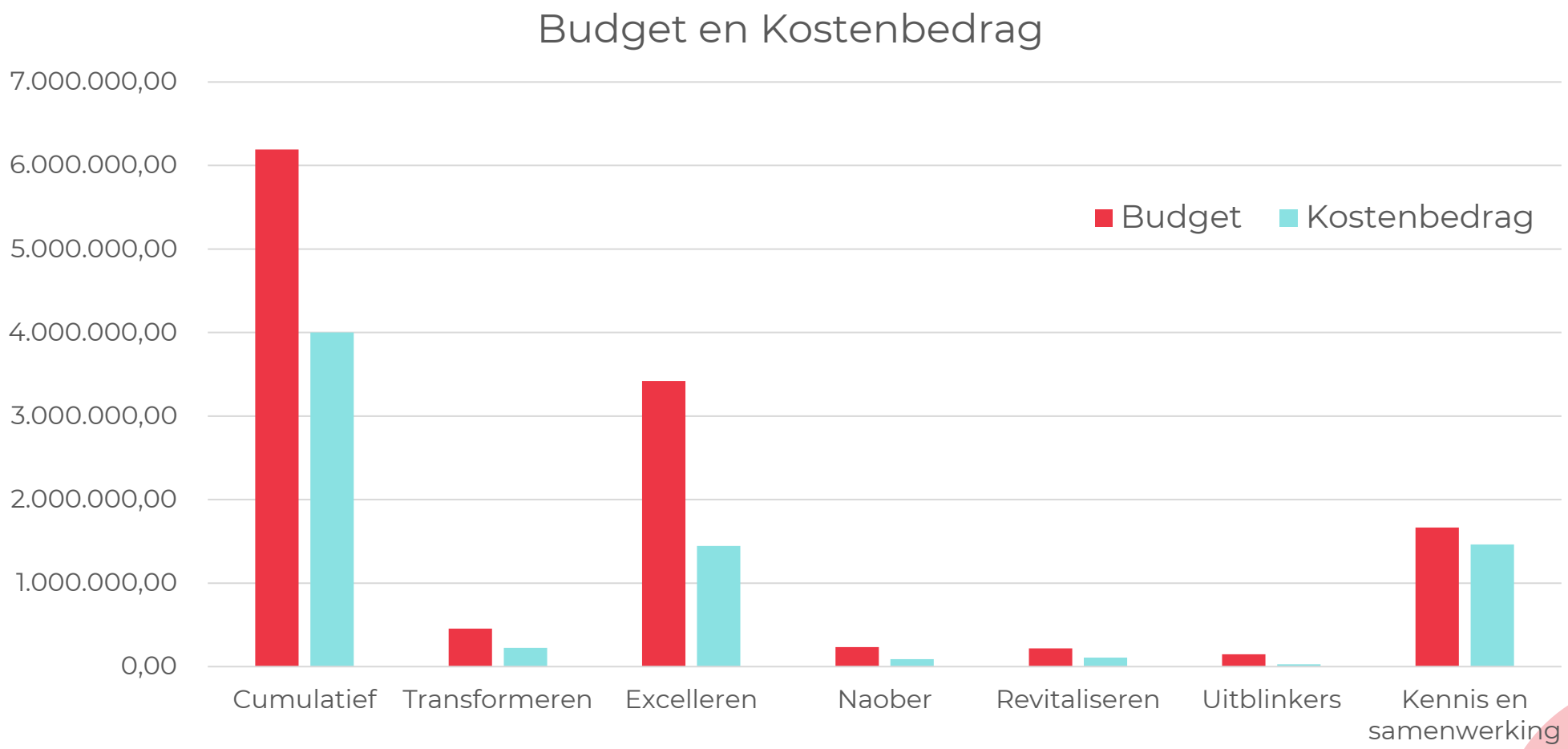
- **De programma-organisatie**
  - **Stuurgroep**: stuurt direct op het realiseren van de programmadoelen en de algehele voortgang van het programma. Waar nodig forceert de stuurgroep doorbraken op casus-niveau. De stuurgroep heeft zes leden: een gezaghebbende, onafhankelijke voorzitter, een provinciebestuurder, twee gemeentebestuurders, directeur/bestuurder Recreatieschap en een RECRON-bestuurder. De programmamanager VVP is de secretaris van dit overleg. De stuurgroep is bestuurlijk opdrachtgever van de taskforce. De stuurgroep komt per kwartaal bijeen.
  - **Taskforce:** de tijdelijke taskforce VVP bedient gemeenten vraag- en casusgericht met kennis, advies en hulp. De taskforce is geen kennis- of onderzoekscentrum, maar een groep opgavenmanagers (rond vitaliseren, transformeren, handhaven) die gericht is op actie. Zij adviseren hiertoe gemeenten en parken casusgericht.
  - **Coördinatorenoverleg**: in dit afstemmingsoverleg vindt overleg plaats over de voortgang van het algehele programma en de lokale uitvoeringsagenda's. Per gemeente wordt een coördinator VVP aangesteld en deze werkt integraal. Coördinatoren VVP per gemeente, vanuit de provincie, RECRON en Recreatieschap Drenthe nemen deel aan het overleg dat wordt voorgezeten door de programmamanager VVP. Het coördinatorenoverleg komt maandelijks bij elkaar.
  - **Portefeuillehouders-overleggen (gemeenten)**: In dit overleg worden de portefeuillehouders bijgepraat door hun coördinatoren VVP over de voortgang van de lokale uitvoeringsagenda's. Door de brede benadering van het programma schuiven de coördinatoren aan bij de verschillende portefeuillehouders-overleggen. Afhankelijk van de lokale situatie ligt nadruk op excelleren, transformatie en/of handhaving. Vergaderfrequentie: wordt lokaal bepaald.
  - **Lokaal Uitvoeringsteam**: per gemeente wordt een projectteam ingericht om aan de slag te gaan met de uitvoeringsagenda. De gemeentelijk coördinator VVP is projectleider. Vergaderfrequentie: wordt lokaal bepaald. De provincie beschikt ook over een multidisciplinair uitvoeringsteam VVP.



5.5 BIJLAGE E: BUDGET EN KOSTENBEDRAG



Periode januari 2021 – 31 december 2023



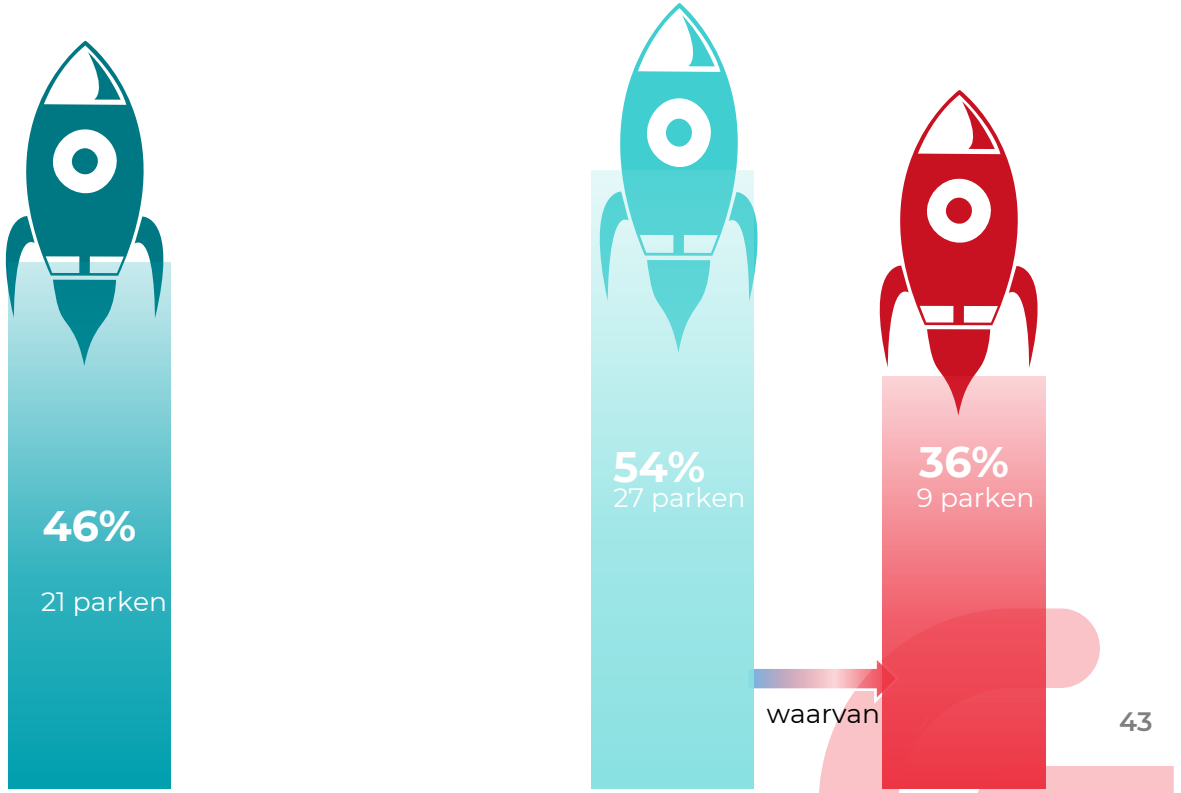
5.6 BIJLAGE F: DOELREALISATIE

Doelen programmaperiode



Op dit moment (1 januari 2024) bevindt het actieprogramma VVP zich op circa 85% van de looptijd (2018-2025).

Doelrealisatie: behaalde resultaten (peildatum 1 januari 2024) t.o.v. beoogde programmadoelen



5.7 BIJLAGE G: OPVOLGING TUSSENEVALUATIE

De belangrijkste conclusie van de tussenevaluatie was dat de slagvaardigheid van het actieprogramma in de resterende programmaperiode moest worden vergroot. Actoren geven dit destijds heel duidelijk aan en dit vereist dat er meer betrokkenheid, leiderschap en uitvoeringskracht binnen de programmaorganisatie en gemeentelijke organisaties moest komen.

Uitgangspunt voor deze drie aspecten blijft dat de overall ambities en doelen van het programma moeten worden nagestreefd, aangezien deze motiverend werken en herkenbaar zijn. Tegelijkertijd dient er, gelet op de complexiteit van de opgave, wel gestuurd te worden op realistische doelen en is het tijdspad (eind ‘24 in plaats van eind ‘22) aangepast om de overall ambities en doelen te realiseren.

De aanbevelingen van de tussenevaluatie gingen dus in op drie aspecten die deels met elkaar samenhangen:

1. Vergroten betrokkenheid
2. Vergroten leiderschap
3. Versterken uitvoeringskracht

Op de volgende pagina’s wordt per aanbeveling met een tekstkleur aangeven of deze geheel is opgevolgd (groen), deels is opgevolgd (oranje) of niet is opgevolgd (rood).

A. **Betrokkenheid** wordt vergroot door:
(1) het programma VVP te blijven plaatsen in de bredere context van bestemming Drenthe (inclusief fietsen en oer-natuur) en randvoorwaarden: minder sociale problematiek en veiligheid. Zo kan Drenthe haar koploperspositie die ook wel 'de Drentse aanpak' wordt genoemd in de Nationale Actieagenda verder verzilveren;
(2) de gemeentelijke sociale en veiligheidsdomeinen actief bij het programma te betrekken door het verbinden van - voor de in deze domeinen actieve professionals - aansprekende doelen aan het project Naober en dit ondersteunende 'spoor' t.b.v. de samenhang integreren - dus geen aparte governancestructuur - in de programmaorganisatie;
(3) het in overeenstemming met de (aangescherpte) aanpak en in nauw overleg met HISWA-RECRON inrichten van een kopgroep van (aanstormende) excellerende ondernemers die als klankbordgroep dient voor de Stuurgroep. Dit draagt bij aan een beter wederzijds begrip voor belangen van publieke en private partners;
(4) gemeenteraads- en statenleden intensief bij de programma-aanpak te (blijven) betrekken. Maar ook kansrijk is om de integraliteit van het programma te benutten om de urgentie en de breedte van de opgaven structureel onder de aandacht te houden bij gemeenteraads- en statenleden (sociaal, veiligheid, flexwonen). Aanvullend kunnen coördinatoren op verschillende manieren een aantal keer per jaar inspiratiebijeenkomsten op locatie organiseren voor college-, gemeenteraads- en statenleden.

B. **Leiderschap** wordt vergroot door:
(5) krachtige bestuurders die pal voor het actieprogramma staan, het programma uitdragen en bestuurlijk prioriteit geven aan - de uitvoering van - het programma. Daardoor verbetert de aansturing van het programma en ontstaat binnen de eigen organisaties meer draagvlak (GS- en college-breed) voor de aanpak. Dat zorgt er dan ook voor dat (eerder) de vereiste lokale (uitvoerings)capaciteit wordt vrijgemaakt;
(6) evenwichtige aandacht in de Stuurgroep en het coördinatoren-overleg tussen excelleren en transformeren;
(7) in voorkomende gevallen zich kwetsbaar durven op te stellen door ook helder te maken welke ondersteuning men nodig heeft in met name de uitvoeringscapaciteit. Dit geldt vooral voor gemeentebestuurders;
(8) regelmatig strategische reflecties (bijvoorbeeld in de vorm van heidagen) te organiseren in de Stuurgroep over complexe onderwerpen en cases. Zo ontstaat een learning community zoals het coördinatoren-overleg.

C. **Uitvoeringskracht** wordt versterkt door:

(9) de Taskforce jaarlijks een bondig jaarplan (spoorboekje met dienstregeling) op te laten stellen als uitwerking van het meerjarige VVP-actieprogramma dat door de Stuurgroep wordt vastgesteld. De Stuurgroep wordt met kwartaalrapportages op de hoogte gehouden van de voortgang van het jaarplan;

(10) hieraan gekoppeld iedere gemeente vanaf 1 januari 2022 een jaarlijkse lokale uitvoeringsagenda te laten opstellen met een bijbehorende organisatie- en financiële paragraaf (op 1-A4); en een deskundig multidisciplinair uitvoeringsteam onder leiding van een hiervoor vrijgemaakte coördinator;

(11) zo spoedig mogelijk via de Taskforce (tijdelijke) uitvoeringscapaciteit (projectleiding, herontwikkel-kennis, handhaving, juridische expertise etc.) beschikbaar te stellen. Op deze manier kunnen er op gemeentelijk niveau excellentie- en transformatietrajecten in beweging worden gebracht. Ook kan deze flexibele capaciteit benut worden om gemeentelijke organisaties gereed te maken om in de toekomst zelf klussen ter hand te nemen. Onder andere door het inrichten van volwaardige, multidisciplinair samengestelde uitvoeringsteams en het opstellen van jaarplannen. Om dit te realiseren is het alsnog instellen van de liaison-functie in de Taskforce raadzaam; aanvullend kan het overleg van gemeentesecretarissen en/of bestuurlijke overleg benut worden om de capaciteitsbehoefte van gemeenten te adresseren. Alleen op deze wijze kunnen de ambities en doelen overeind blijven.

(12) hernieuwde focus aan te brengen in de aanpak door de doelgroep om het excellentiespoor te herijken zodanig dat creatieve en innovatieve ondernemers worden ondersteund die aantoonbaar de potentie hebben om van een 7 naar een 8/9 door te groeien in hun eigen marktsegment. Dit leidt tot meer koplopers in verschillende marktsegmenten waardoor het toeristische verblijfsaanbod in en de reputatie van bestemming Drenthe wordt versterkt. Benut ook de breedte van de aanvankelijke instrumentenkoffer en werk vraaggericht aan de hand van een acquisitie-strategie;

(13) de aandacht van de Taskforce qua transformatie te focussen op de transformatieparken die nu in proces zijn en met deze parken zo snel mogelijk resultaat boeken vanuit een experimentele houding. De lessen die hierin worden opgedaan zijn toepasbaar voor andere transformatieparken in de toekomst.

(14) aangezien het programma in de volgende fase is terechtgekomen (oogstfase), moet de focus van programmasturing / Taskforce volledig gericht zijn op het behalen van resultaten en minder op instrumentontwikkeling en verbeteren van processen. Dit betekent een andere manier van werken: in plaats van ontwikkelen en bedenken centraal, moet een ondernemende houding met een externe oriëntatie, experimenteren, organiseren van bestuurlijke macht (bestuurders in hun rol zetten) en continu bijstellen leidend zijn voor het handelen van de Taskforce en de coördinatoren. Het is nu oogsttijd.



Dit rapport is met uiterste zorgvuldigheid tot stand gekomen op basis van deskundig onderzoek. Onderhavig rapport bevat een weergave en interpretatie van (delen van de) onderzoeksresultaten. Het is anderen toegestaan om (delen van) het rapport en gehanteerde methodieken en modellen te kopiëren, distribueren, vertonen, op te voeren zolang Ginder als maker van het werk wordt vermeld en het werk niet commercieel wordt gebruikt.

GINDER
Brugstraat 1a
5211 VS ’s-Hertogenbosch
T: 088 210 02 00
E: info@wij*zijn*ginder.nl
I: wij*zijn*ginder.nl

GINDER®
komt het tot leven