

Strategienota Toekomst Vakantieparken (2020-2024)

Inhoudsopgave

1. Het project Toekomst Vakantieparken Aa en Hunze	5
1.1 Drieledige opgave	5
1.2 Processtappen	5
1.3 Strategie Aa en Hunze	5
1.4 Rol van de gemeente	6
3. Toekomst vakantieparken	9
3.1 Uitgangspunten	9
3.2 Recreative bestemming behouden	9
3.3 Onderscheid tussen parken	9
3.4 Eén aanspreekpunt per park	9
3.5 Plannen met draagvlak	10
4. Vitale parken	11
4.1 Uitgangspunten	11
4.2 Experimenteerruimte	11
4.3 Bedrijfsmatige exploitatie	11
4.4 Vitale parken kansrijk houden	11
5. Transformatie	13
5.1 Uitgangspunten	13
5.2. Toekomstscenario	13
5.2.1. Gedragen transformatieplan	14
5.2.2. Meerwaarde	14
5.3 Transformatie naar wonen	14
5.3.1 Locatieafhankelijk	14
5.3.2 Passende bouw mogelijkheden	15
5.3.3 Andere toekomstscenario's	15
5.3.4 Solitaire vakantiewoningen	15
5.4 Verrekening en verevening	15
5.4.1 Uitgangspunten	15
6. Niet-recreatief gebruik en handhaving	17
6.1 Uitgangspunten	17
6.2 Permanente bewoning van vakantiewoningen	17
6.2.1 Vormen van permanent wonen	17
6.2.2 Bewonersgroepen	17
6.3 Tijdelijke (permanente) bewoning van vakantiewoningen	18

6.3.1 Gedoogbeschikkingen	18
6.3.2 Arbeidsmigranten	18
6.3.3.Pauzeparken	19
6.4. Handhaving.....	19
6.4.1. Uitgangspunten	19
6.4.2. Tweedeling	19
6.4.3. Inzet.....	19
7. Openbare orde en veiligheid, sociale problematiek.....	21
7.1 Uitgangspunten	21
7.2 Sociale opgave	21
7.3 Rol ondernemers en gemeente.....	21
7.4. Openbare orde, veiligheid en ondermijning.....	21
7.5 Gebiedsscan	22
8.Strategie aanpak.....	23
BIJLAGEN	24
Bijlage 1 Essentie provinciaal programma Vitale Vakantieparken Drenthe	24
Bijlage 2 Participatietrap	25
Bijlage 3 Toelichting transformatieplan	26
Bijlage 4 Proces draaiboek	29

Inleiding

Wij willen het recreatieve aanbod in onze gemeente vergroten en ons sterker toeristisch profileren met meer diversiteit in de verblijfssector. Kwaliteit, innovatie, experimenteerruimte en duurzaamheid staan de komende tien jaar centraal. Wij willen dit stimuleren door ontwikkelings- en vraaggericht beleid te ontwikkelen en zo flexibel mogelijk te bestemmen.¹

Onze gemeente heeft een groot aantal vakantieparken. Een aantal parken heeft nauwelijks een recreatief toekomstperspectief. Landelijk beeld is dat de economische levensvatbaarheid van de recreatiesector onder druk staat. De consument is kritischer en veeleisender geworden en experts signaleren landelijk al geruime tijd een verzadiging van de markt. Deze verzadiging vertaalt zich echter niet automatisch in bedrijfsbeëindiging en sanering dan wel herontwikkeling van de niet meer vitale vakantieparken. Resultaat van deze situatie is achterblijvende kwaliteit op een deel van de terreinen. Een deel van de verblijfsrecreatie vormt hierdoor geen onderdeel meer van een vitale, toeristische infrastructuur.

Niet alleen de veranderende vraag van de consument maar ook de onrechtmatige permanente bewoning die op vakantieparken plaatsvindt is debet aan het wisselend toekomstperspectief. Al jaren speelt de discussie over de aanpak van dit vraagstuk. De problematiek is de afgelopen decennia geleidelijk aan gegroeid tot zijn huidige omvang. Vakantiewoningen die in eerste instantie door de eigenaar werden verhuurd of als tweede woning werden gebruikt werden het hoofdverblijf. De kleinere gemeentelijke organisaties van destijds hadden onvoldoende capaciteit en prioriteit om onrechtmatige bewoning actief te monitoren en handhaven. In 2004 werden gemeenten door nieuw rijksbeleid verplicht om onrechtmatige bewoning van recreatieverblijven tegen te gaan en te beëindigen of onder voorwaarden te legaliseren. De minister heeft hiervoor destijds een peildatum gesteld: 31 oktober 2003. Degene die op deze datum een vakantiewoning bewoonde kon in aanmerking komen voor een gedoogbeschikking. Wij hebben het beleid van de minister om onrechtmatige bewoning te beëindigen overgenomen en vastgesteld. Iedereen die zich na 31 oktober 2003 gevestigd heeft in een vakantiewoning woont hier –tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie– in strijd met het bestemmingsplan en in strijd met het vastgestelde beleid. Na vaststelling van dit beleid is in de praktijk jarenlang nauwelijks opgetreden tegen ‘nieuwe’ gevallen van onrechtmatige bewoning. Dit kwam met name door onvoldoende capaciteit en prioriteit.

De aanpak van parken met veel onrechtmatige bewoning en zonder recreatieve toekomst kan niet los worden gezien van hoe het met de gehele vakantieparken-sector in de gemeente gaat: ook de situatie op, en het toekomstperspectief van, andere vakantieparken in de gemeente moet worden geïnventariseerd om erachter te komen wat deze parken nodig hebben om vitaal en onderscheidend te blijven.

Wij hebben in 2018 besloten tot een integrale aanpak ‘Toekomst Vakantieparken’, om duidelijkheid te kunnen bieden aan parken die aan de slag willen met hun toekomst, om de situatie op de parken binnen onze gemeente in beeld te kunnen brengen en bij schrijnende situaties waar nodig ondersteuning te bieden of in te grijpen, en ook omdat we als gemeente al lang praten over de toekomst van onze vakantieparken maar hier nog geen beleid voor hebben vastgesteld. Met de aanpak Toekomst Vakantieparken hebben we twee sporen gevolgd: het opstellen van strategie en uitgangspunten en het uitvoeren van een analyse van de binnen onze gemeente gelegen vakantieparken. Naast de vakantieparken (parken met geclusterde vakantiewoningen), zijn ook campings met vaste verblijfsrecreatie, groepsaccommodatie en solitair gelegen vakantiewoningen meegenomen.

¹ Structuurvisie Buitengebied; sept. 2016.

De provincie Drenthe heeft in 2019 het actieprogramma Vitale Vakantieparken Drenthe vastgesteld. Dit actieprogramma is richtinggevend voor onze aanpak en strategie.²

Doel

Deze nota beschrijft onze strategie en uitgangspunten met betrekking tot de toekomst van de vakantieparken in de periode 2020-2024. Het doel van deze nota is verder concreet maken van de mogelijke toekomstrichtingen voor de parken, gebaseerd op de resultaten en aanbevelingen die zijn voortgekomen uit de analyse die door ons is uitgevoerd van de binnen onze gemeente gelegen vakantieparken. Deze strategienota is de basis om samen met de sector, ondernemers, beheerders, eigenaren en VvE's van vakantieparken aan de slag te gaan met de toekomst van de vakantieparken in onze gemeente.

Visie

Onze visie is een zo vitaal mogelijke recreatiesector in de gemeente Aa en Hunze. Waar de recreatiefunctie toekomstpotentieel heeft zetten we in op faciliteren en stimuleren. Ontbreekt het recreatief potentieel dan onderzoeken we de mogelijkheden voor een nieuwe (bestendige) bestemming met wijziging van het gebruik van het park, de transformatie.

²Zie bijlage 1 voor de essentie van het provinciale programma Vitale Vakantieparken.

1. Het project Toekomst Vakantieparken Aa en Hunze

Dit hoofdstuk is de weergave van de opgave, processtappen en de strategie die de basis vormen van deze nota. De uitwerking daarvan staat in hoofdstuk 3 en volgend.

1.1 Driedledige opgave

Om vitaal en onderscheidend te blijven en te bepalen wat parken nodig hebben is inventarisatie van de situatie en het toekomstperspectief van alle vakantieparken in de gemeente nodig. Daarbij is de aanpak/herbestemming van parken met veel onrechtmatige bewoning en zonder recreatieve toekomst niet los te zien van de gehele vakantieparkensector in onze gemeente.

De opgave is driedelig:

- Het verbeteren en stimuleren van de randvoorwaarden voor kansrijke vakantieparken, zodat een economisch levensvatbare voorraad ontstaat (hoofdstuk 4);
- het mogelijk maken van herstructurering en/of transformatie, zodat vakantieparken zonder recreatief potentieel weer een gezond verdienmodel en een vitale functie kunnen krijgen (hoofdstuk 5);
- het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen en situaties zoals onrechtmatige permanente bewoning, overlast, verloedering en ondermijnende criminaliteit (hoofdstuk 6 en 7).

1.2 Processtappen

Voor het bestendigen van de recreatieve bestemming of transformatie van de bestemming/toekomst van de vakantieparken gaan we de volgende stappen zetten:

- college en raad stellen de Strategienota Toekomst Vakantieparken Aa en Hunze vast waarin diverse toekomstrichtingen worden omschreven;
- gelijktijdig zijn wij met de parken in gesprek over hun toekomst: hoe zien de parken hun toekomst, en hoe zien wij deze? Komen deze beelden overeen?;
- de exploitant/eigenaar is aan zet om een toekomstvisie voor het park op te stellen;
- bij wijziging van de bestemming is het aan de exploitant/eigenaren om ervoor te zorgen dat aan de noodzakelijke voorwaarden voor transformatie wordt voldaan;
- bij transformatie wordt een transformatieplan opgesteld, met onder andere gedetailleerde afspraken over voorwaarden en financiering. Exploitant/eigenaren en gemeente werken hierin samen.

1.3 Strategie Aa en Hunze

De gemeentelijke strategie met betrekking tot de toekomst van vakantieparken is gebaseerd op:

Behoud recreatieve bestemming tenzij: de oorspronkelijke bestemming “recreatie” is leidend, tenzij er binnen deze bestemming geen toekomstmogelijkheden zijn. Dan worden er nieuwe passende mogelijkheden gezocht.

De eigenaar is aan zet: het park/de eigenaar is aan zet om met een plan voor de toekomst te komen.

Ondersteunen: parken met een vitale recreatiefunctie willen wij ondersteunen door het wegnemen van belemmeringen die ontwikkelingen van vitale vakantieparken in de weg staan, en door samen met eigenaren en/of beheerders actief handhavend op te treden tegen permanente bewoning op deze parken.

Handhaven: Voor wonen op een vakantiepark is een gedoogbeschikking met specifieke voorwaarden vereist. Tijdelijke bewoning op een vakantiepark mag in maximaal 10% van de aanwezige vakantie woningen plaatsvinden, uitsluitend na overleg met en toestemming van de eigenaar/beheerder.

1.4 Rol van de gemeente

Bij vakantieparken met toekomstpotentieel in de recreatie en parken die mogelijkheden van transformatie onderzoeken nemen wij een faciliterende, waar nodig stimulerende rol en ondersteunen we het proces. Indien er sprake is van sociale problematiek of onrechtmatige situaties (bijvoorbeeld ongeoorloofde permanente bewoning) bepalen wij per situatie of we kiezen voor een meer regisserende of regulerende rol en hoe we invulling aan deze rol geven³.

Wij kunnen niet met alle parken/aanvragen tegelijk aan de slag. Onze capaciteit is beperkt. Dit vraagt prioritering in aanpak en uitvoering.

³ Zie bijlage 2 voor “de participatietrap” en een toelichting op de verschillende rollen van de gemeente.

2. De Bredere analyse

Wij hebben de toekomstbeelden van de vakantieparken in Aa en Hunze in kaart gebracht. De basis vormden huisjesparken, campings met vaste verhuurbare objecten en/of groepsaccommodaties en solitaire vakantiehuizen. Plus de drie pilotparken, waar we mee onderzoeken of ze kunnen transformeren naar een woonbestemming. Dit hoofdstuk beschrijft de aanpak en uitkomsten.

2.1 Aanpak

De aanpak bestond uit informatie verkrijgen over aandachtsgebieden als recreatie, ontwikkelwensen, handhaving, sociaal, openbare orde en veiligheid, planologie, (permanente) bewoning. Deze informatie hebben wij zowel intern bij collega's opgehaald als extern. Wij spraken met nagenoeg alle parkeigenaren en hebben met de meeste eigenaren van de solitaire woningen contact gehad. Vervolgens analyseerden we per park de huidige situatie, de globale toekomstbeelden van de eigenaar en van de gemeente en de rollen van parkeigenaar en gemeente.

2.2 Uitkomsten

De uitkomsten van de bredere analyse zijn op hoofdlijnen in twee categorieën te verdelen: toekomstbeelden en bevindingen.

2.2.1 Toekomstbeelden

Parken

Na analyse van de parken blijkt dat bij het overgrote deel van de parken het toekomstbeeld van de parkeigenaar en de gemeente overeenkomt. Deze parken zijn recreatief en blijven recreatief. Bij een deel van de parken lopen de toekomstbeelden, gezien vanuit de eigenaar en vanuit de gemeente, uiteen.

Verreweg de meeste ondernemers/eigenaren zijn actief bezig met hun bedrijf en willen vernieuwen, verbeteren of continueren. Een aantal eigenaren zoekt naar mogelijkheden om inkomsten te verbreden/vergroten en zo hun seizoen te verlengen, zoals combinatie met zorg, kinderopvang en andere verhuur voor langere tijd.

Het pilottraject voor transformatie van de bestemming recreatie naar wonen is gestart in 2017 en loopt nog op het moment van schrijven.

Solitaire vakantiehuizen

Na analyse van de solitaire vakantiehuizen blijkt dat een klein deel puur alleen recreatief voor eigen gebruik of in familiekring gebruikt wordt en dat voor de toekomst ook wil blijven doen. Een deel van de woningen heeft de bestemming recreatie met functieaanduiding permanent wonen toegestaan. Zij willen dit gebruik ook voortzetten of eventueel omzetten naar een woonbestemming.

Een groter deel wordt nu niet recreatief gebruikt, terwijl dit wel de bestemming is. Er is sprake van onrechtmatige bewoning. Deze bewoners zien geen recreatief perspectief meer en willen transformeren naar een woonbestemming of de functieaanduiding permanent wonen toegestaan ontvangen.

2.2.2 Bevindingen

Vraag en aanbod lopen uiteen

Landelijke tendens is dat de behoefte van recreanten verandert. Ook in Drenthe is er een toenemende vraag naar beleving, meer ruimte en comfort, meer inspelen op het oergevoel en dat wat de omgeving te bieden heeft. Hierdoor is er ook behoefte aan andere vormen van accommodaties zoals bijvoorbeeld boomhutten, glamping, zandkasteelhuisjes en hunebedhuisjes.

Een groot deel van de ondernemers in onze gemeente is prima in staat hierop in te spelen. Zij zoeken de samenwerking met collega-ondernemers en weten subsidiemogelijkheden en dergelijke te benutten. Ze zoeken naar mogelijkheden om hun seizoen te verlengen en daarmee hun inkomsten te vergroten (bijvoorbeeld door combinatie met zorg, kinderopvang, voorziening toevoegen die ook toegankelijk voor anderen dan eigen gasten), spelen in op de wensen van buitenlands toeristen, passen hun aanbod aan op 'beleving' en gaan meer thematisch werken. Daarnaast is er een veel kleiner aantal parken dat het niet gelukt is om mee te gaan met de ontwikkelingen binnen de toeristische sector, bijvoorbeeld doordat er veel permanente bewoning plaatsvindt op het park, de locatie niet optimaal is, het aanbod verouderd is, sprake is van achterstallig onderhoud, eigenaren die onvoldoende in staat zijn in te spelen op nieuwe ontwikkelingen of een combinatie van factoren. Een deel van de eigenaren is bewust op zoek gegaan naar andere verdienmodellen, omdat zij onvoldoende toekomst zag in het puur recreatieve. Ook zijn er eigenaren die bewust een recreatiewoning gekocht hebben om daarin te gaan wonen of permanent te verhuren.

Bestemming/daadwerkelijk gebruik⁴

Qua bestemmingsplan zien we bij de parken en solitaire recreatiewoningen de volgende varianten:-

Recreatieve bestemming (verschillende gradaties);

- Recreative bestemming met functieaanduiding permanent wonen toegestaan;
- Woonbestemming met functieaanduiding specifieke vorm van recreatie- groepsaccommodatie en camping.

Het daadwerkelijk gebruik wijkt in een aantal gevallen af van hetgeen in het bestemmingsplan is vastgelegd. Bijvoorbeeld bewoning die door middel van een persoons- en objectgebonden gedoogbeschikking is toegestaan, onrechtmatige permanente bewoning (bewoning zonder aanduiding dat permanente bewoning is toegestaan) of door het aanleggen van voorzieningen die in strijd zijn met het bestemmingsplan.

Gemeente-breed vindt er bewoning plaats op 14 parken en in een groot aantal solitaire woningen. Dit zijn op het moment van schrijven 319 inschrijvingen Basis Registratie Personen (BRP). Deze inschrijvingen zijn te verdelen in:

- Onrechtmatige permanente bewoning:
Van de 319 inschrijvingen zijn er 284 in strijd met het bestemmingsplan.
Van deze 284 worden er 65 middels een persoons- en objectgebonden gedoogbeschikking toegestaan, welke vervalt bij verkoop of overlijden.
- Rechtmatige permanente bewoning:
Er zijn 35 legale inschrijvingen BRP vanwege de functieaanduiding permanente bewoning toegestaan, verdeeld over verschillende parken/solitaire vakantiewoningen.
Daarnaast zijn er twee parken waarvoor alle huisjes geldt bestemming Recreatie met functieaanduiding permanent wonen toegestaan.

Ook buiten deze parken vindt waarschijnlijk permanente bewoning plaats, zonder inschrijving BRP. Inschatting is dat er feitelijk 1/3 meer mensen (100+ personen) onrechtmatig permanent op vakantieparken wonen. Een deel van de parken voorziet in overbruggingshuisvesting, hierbij valt te denken aan de noodzaak voor tijdelijke huisvesting vanwege relatiebreuk, woningverbouwing, financiële en/of sociale problematiek en rustzoekers. Daarnaast blijkt ook dat sommige parken worden ingezet voor de huisvesting van arbeidsmigranten, uitzendkrachten en zij die "onder de radar" willen blijven.

⁴ Onder recreatief gebruik/recreëren verstaan wij het gebruik als "recreatie" zoals dat in het vigerend bestemmingsplan door de gegeven recreatiebestemming wordt mogelijk gemaakt. Zie voetnoot 11 voor meer informatie over (permanente) bewoning en wanneer daar sprake van is.

3. Toekomst vakantieparken

Vakantieparken hebben overwegend een recreatieve toekomst. Dat is ook onze inzet, met de visie dat elk park uniek is. Het park is aan zet om een toekomstvisie op te stellen. Wij faciliteren dit proces en denken waar nodig met de parken mee.

3.1 Uitgangspunten

De volgende algemene uitgangspunten zijn voor de toekomst van vakantieparken van toepassing:

- Behoud van de recreatieve bestemming, waar mogelijk;
- indien toekomst in de recreatie is uitgesloten is transformatie een optie;
- maatwerk: één park, één plan;
- één aanspreekpunt;
- het park is aan zet: de gemeente heeft een faciliterende rol;
- bij sociale problematiek en/of een onrechtmatige situatie kan de gemeente een regisserende of regulerende rol pakken.

3.2 Recreatieve bestemming behouden

De ambitie om Aa en Hunze dé recreatiegemeente van Noord-Drenthe te maken verbreden we⁵. Naast het ondersteunen van bestaande vitale parken onderzoeken we ook mogelijkheden voor die parken die geen toekomst in de recreatie hebben. Ons streven is parken te behouden voor de recreatieve sector, maar niet tegen beter weten in. Is een nieuw recreatief leven niet mogelijk dan willen wij samen met het park naar een nieuwe toekomst.

Praktisch gezien leidt dat tot:

- mogelijk maken van een gevarieerd en hoogwaardig aanbod van verblijfsrecreatieve voorzieningen dat goed aansluit bij de vraag van de consument;
- via herbestemming een nieuwe toekomst bieden aan vakantieparken die geen recreatief toekomstpotentieel hebben;
- terugdringen van het oneigenlijk gebruik van vakantiewoningen;
- zoeken naar passende oplossingen voor de huisvestingsproblematiek van diverse doelgroepen, gericht op een definitieve verblijfplaats buiten de vakantieparken.

3.3 Onderscheid tussen parken

Ieder park is uniek. Er zijn verschillen in eigendomssituatie (één of meerdere eigenaren), gebruik, beheer (wel of geen Vereniging van Eigenaren), verhuur, sociale aspecten, veiligheid, aantal eenheden, behoeften, ondernemerskracht, ligging en recreatieve kansen. Dit overkoepelend, integraal beleid houdt daarmee rekening.

3.4 Eén aanspreekpunt per park

Eén aanspreekpunt, die alle huisjeseigenaren vertegenwoordigt, is een voorwaarde op het moment dat wij met parken in gesprek gaan over hun toekomst. Het park is er verantwoordelijk voor dat er vanuit de exploitant, eigenaar of VvE een woordvoerder of vertegenwoordiging is. Die laat eigenaren meedenken over de toekomst van hun eigendom en hun mening geven. Deze woordvoerder is ons aanspreekpunt en degene met wie wij in gesprek gaan over de toekomst van het park.

⁵ Toeristisch Beleid 2015-2019

3.5 Plannen met draagvlak

Bij voorkeur gaan we aan de slag met plannen waar alle eigenaren achterstaan. Uit ervaring bij andere gemeenten blijkt dat een draagvlak van 100% lang niet altijd realistisch is. Het benoemen van een ander percentage is echter arbitrair. Waar het om gaat is dat in de loop van het proces een zo groot mogelijk draagvlak ontstaat voor de plannen van een park die leiden tot een andere toekomst van het park. Hoe ingrijpender de plannen zijn, des te meer draagvlak is gewenst. Dit kan uiteindelijk betekenen dat een beperkt aantal woningen van eigenaren die niet eens zijn met de toekomstplannen van het park buiten de transformatie blijven. Deze woningen behouden dan hun recreatieve bestemming en gaan niet mee in de bestemmingsplanwijziging.

4. Vitale parken

De meeste vakantieparken hebben een gezonde recreatieve toekomst. Deze parken merken wij aan als “vitaal”. Tot deze categorie behoren ook de parken die in het provinciale programma “excellent” worden genoemd: parken die tot de top behoren, of parken die mogelijkheden hebben tot de top door te groeien. Daar waar die vraag er is, willen wij vitale parken zoveel mogelijk faciliteren. Parken die willen investeren in nieuwe concepten verdienen daarvoor alle ruimte.

4.1 Uitgangspunten

De volgende algemene uitgangspunten zijn voor de toekomst van vitale vakantieparken van toepassing:

- Wij spannen ons in om belemmeringen die ontwikkelingen van vitale vakantieparken in de weg staan weg te nemen;
- wij verbinden hieraan de voorwaarde dat parken actief bijdragen aan het beëindigen van onrechtmatige permanente bewoning op het park;
- wij bieden experimenteerruimte om diversiteit en innovatie te stimuleren;
- uitbreidingsplannen moeten gericht zijn op verbeteren van het gehele park en het up-to-date maken daarvan;
- wij blijven in gesprek met recreatieondernemers, informeren hen over bestaande regelingen en verwijzen hen door;
- wij faciliteren de samenwerking tussen parken en collega-recreatieondernemers.

4.2 Experimenteerruimte

Recreatieondernemers kunnen met de experimenteerruimte binnen de planologische grenzen van het bestaande recreatiebedrijf nieuwe concepten ontwikkelen.⁶

Een uitbreiding, mits die aan voorwaarden voldoet, ontvangt dan een passende bestemming met binnen de bestemming voldoende planologische ruimte voor bebouwing en ontwikkeling

4.3 Bedrijfsmatige exploitatie

Bedrijfsmatige exploitatie is het via een bedrijf, stichting of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer of exploitatie, dat in de recreatieverblijven daadwerkelijk recreatief gebruik plaatsvindt. Verruiming van het bestemmingplan is mogelijk voor bestaande of nieuwe complexen als het initiatief aan deze voorwaarde voldoet. Deze eis, ter beperking en voorkoming van onrechtmatige permanente bewoning, is een voorwaarde die we vastleggen in het bestemmingsplan en in (anterieure) overeenkomsten met initiatiefnemers.

4.4 Vitale parken kansrijk houden

Vitale parken zijn prima in staat op veranderende omstandigheden in te spelen door samenwerking met collega-ondernemers, het benutten van subsidiemogelijkheden, het verlengen van hun seizoen en voorzieningen te creëren.

⁶ Bestemmingsplan Buitengebied Aa en Hunze, Toeristisch Beleid Aa en Hunze.

We willen graag met vitale parken in gesprek blijven om te ervaren wat hen bezighoudt en wat ze ondervinden om ze zo nodig te ondersteunen of te faciliteren bij uitbreidings- of toekomstplannen. Tevens willen we parken/ondernemers faciliteren in de samenwerking met andere parken en recreatieondernemers. Voor een vitaliteitsslag zijn er regelingen bij provincie, recreatieschap en de Taskforce Vitale Vakantieparken.

5. Transformatie

Transformatie, een nieuwe, bestendige bestemming met wijziging van het gebruik van het park (functieverandering of sanering), komt aan de orde als er geen mogelijkheden zijn om de functie voor verblijfsrecreatie te behouden of te herstellen en er geen andere gegadigden zijn die daar (nog) wel mogelijkheden voor zien. Bij transformatie wordt op initiatief van het park/de eigenaar gezocht naar nieuwe passende mogelijkheden voor de toekomst. Transformatie betekent dat afscheid wordt genomen van de recreatieve bestemming en er gezocht wordt naar nieuwe waarden, buiten de recreatie.

Een transformatie moet bijdragen aan het oplossen van de sociale, maatschappelijke en/of ruimtelijke problematiek op het betreffende park dan wel plangebied.

5.1 Uitgangspunten

De volgende algemene uitgangspunten zijn bij transformatie van toepassing:

- Indien het park/de woning geen toekomst meer heeft in de recreatie, komt transformatie aan de orde;
- Per park wordt bekeken welke mogelijkheden er voor de toekomst zijn, het is maatwerk;
- Het initiatief voor het opstellen van een toekomstvisie ligt bij het park/de eigenaar;
- Met transformatie dient een toekomstbestendige situatie te ontstaan en dient een transformatieplan te worden opgesteld waaruit ruimtelijke, landschappelijke en/of maatschappelijke meerwaarde blijkt;
- Bij een transformatie wordt afscheid genomen van het oude gebruik (recreatie) en wordt 1 nieuwe vorm van gebruik mogelijk gemaakt. De combinatie van verschillende vormen van gebruik op 1 park/locatie (bijvoorbeeld combinatie wonen en recreatie) wordt in principe niet als permanente oplossing mogelijk gemaakt;
- Transformeren naar wonen is onder voorwaarden mogelijk maar dient uitzondering te zijn;
- Kosten voor transformatie komen voor rekening van het park/de eigenaar.

5.2. Toekomstscenario

Om het doel te realiseren is het van groot belang dat het park, de gemeente en de provincie, met respect voor elkaars rol, eensluidend zijn over het toekomstscenario. Het park is aan zet bij het opstellen van het toekomstscenario. Dat vraagt systematisch in beeld brengen of er bereidheid is voor transformatie en welke aandachtspunten en mogelijke breekpunten er zijn.

De transformatieladder is een goed hulpmiddel voor het maken van een draaiboek bij het bepalen van een toekomstscenario, maar dit toekomstscenario kan ook via een andere weg tot stand komen. Het draaiboek geeft richting aan het opstellen van een transformatieplan.⁷

Het park motiveert hoe de toekomst van het park eruit zou kunnen zien. In deze motivatie worden *in ieder geval* alle relevante situationele, natuur-gebonden, kwalitatieve, planologische en financiële aspecten meegenomen. Per park/locatie wordt in de uitvoeringsfase⁸ gekeken welke aanvullende criteria/voorwaarden gelden om te kunnen transformeren naar een (ruimtelijk) wenselijke situatie. Omdat het maatwerk is en omdat de parken/locaties erg van elkaar verschillen kan op voorhand geen limitatieve lijst van (toetsings)criteria worden opgesteld.

⁷ Zie bijlage 4: proces draaiboek.

⁸ Onder uitvoeringsfase wordt verstaan: de fase waarin het park bezig is met de uitvoering van de in deze nota genoemde stappen om tot een (nieuw) toekomstplan/toekomst te komen.

De criteria bepalen samen de haalbaarheid van het meest geschikte toekomstscenario, waar wij medewerking aan kunnen verlenen door (uiteindelijk) de bestemming van het terrein aan te passen aan de beoogde nieuwe functie. Dit vraagt maatwerk vanwege de unieke ontstaansgeschiedenis, ligging, kwaliteiten en kenmerken van de parken.

Uiteindelijk dient het proces uit te monden in de ontwikkeling van een compleet en overtuigend transformatieplan.

5.2.1. Gedragen transformatieplan

Een transformatieplan bevat, naast het gewenste eindbeeld vooral inzicht in wie op welk moment de noodzakelijke stappen zet om de haalbaarheid van een transformatie naar een andere functie inzichtelijk te krijgen en de wijze waarop dat daadwerkelijk gebeurt.

Het park en wij hebben uiteindelijk hetzelfde kwaliteitsbeeld van het eindresultaat voor ogen, wat de basis is voor onze besluitvorming. Daarop volgt het opstellen van een integraal bestemmingsplan met bindende afspraken (hetzij via privaatrechtelijke overeenkomsten) om de beoogde transformatie daadwerkelijk te realiseren.⁹

5.2.2. Meerwaarde

In navolging van provinciaal beleid vragen wij bij transformatie het ontstaan van een ruimtelijke, landschappelijke en/of maatschappelijke meerwaarde. Wat onder deze meerwaarde kan worden verstaan verschilt per park/situatie.¹⁰

5.3 Transformatie naar wonen

In het algemeen zijn wij terughoudend met het transformeren van recreatie naar wonen, maar wij sluiten dit niet uit. Dit maakt het mogelijk om, op basis van een goed plan met meerwaarde, maatwerk op parkniveau te leveren. Een functiewijziging naar wonen moet substantieel bijdragen aan een oplossing van eventuele problematiek.

5.3.1 Locatieafhankelijk

Uitgangspunt is dat voor parken zonder recreatieve toekomst transformatie naar wonen in ieder geval mogelijk kan zijn indien deze zijn gelegen in of direct grenzend aan bestaand stedelijk gebied. Het clusteren van bebouwing in de kernen had en heeft ook als taak om het voorzieningenniveau op peil te kunnen houden en onder meer om toename van verkeersbewegingen in het buitengebied te voorkomen. De ruimtelijke mogelijkheden voor transformatie naar wonen zijn in bestaand stedelijk gebied ruimer dan in het buitengebied.

Het buitengebied dient in hoofdzaak beschikbaar te blijven voor de primaire gebruikers landbouw, natuur en recreatie & toerisme. Immers, bij transformatie naar wonen ontstaat een ander gebruik en andere invulling van terreinen; in feite een opzichzelfstaande woonwijk, buurtschap of 'minidorp'. Daarmee ontstaat er een gebruik (wonen) dat in principe niet in het buitengebied thuishoort. Transformatie naar wonen mag de mogelijkheden van de primaire gebruikers van het buitengebied niet beperken. Binnen terreinen die liggen in of direct aansluitend zijn aan het Natuur Netwerk Nederland en/of Natura2000 gebieden is transformatie naar wonen slechts mogelijk bij zwaarwegend maatschappelijk belang.

⁹ Zie bijlage 3 voor een omschrijving van de cruciale planologische/juridische onderdelen die een transformatieplan in ieder geval dient te bevatten.

¹⁰ Met "meerwaarde" wordt hier niet bedoeld een financiële meerwaarde of waardestijging.

5.3.2 Passende bouw mogelijkheden

In overleg bepalen we per locatie de passende bouw mogelijkheden, mede op basis van de te onderzoeken woningbehoefte en de toekomstige energietransitie. Afspraken over praktische zaken als: het geschikt maken van (en/of overname van) infrastructuur, beheer openbare ruimte, afvalinzameling en riolering leggen we vast in (anterieure/privaatrechtelijke) overeenkomsten.

5.3.3 Andere toekomstscenario's

Transformatie naar een andere bestemming dan wonen/verblijf is mogelijk en soms zelfs wenselijk(er). Er zijn diverse transformatiemogelijkheden denkbaar. Ook teruggeven aan de natuur (saneren) behoort tot de mogelijkheden.

Tiny houses en zorgwonen gelden allen als woongebruik. In die gevallen gelden de uitgangspunten en voorwaarden voor transformatie naar wonen.

5.3.4 Solitaire vakantie woningen

Onder solitaire vakantie woningen verstaan we de vakantie woningen die in het bestemmingsplan "Buitengebied" per woning bestemd zijn als 'Recreatie – Recreatie woning' (R-R).

Wanneer er sprake is van minimaal twee (of meer) naast elkaar gelegen solitaire vakantie woningen (bestemming 'R-R') kunnen deze vakantie woningen tezamen aangemerkt worden als cluster. Het gaat hier niet om vakantie woningen die deel uitmaken van een vakantie park, maar om solitaire - buiten een park gelegen- vakantie woningen.

Voor de geclusterde vakantie woningen gelden dezelfde uitgangspunten en voorwaarden als voor parken. Uitgangspunt is het behoud van recreatieve bestemming. Transformatie kan worden overwogen nadat is vastgesteld dat er geen recreatieve toekomst meer is. De voorwaarden en uitgangspunten die gelden voor transformatie (naar wonen) worden in de paragrafen 1 t/m 5 van dit hoofdstuk nader toegelicht.

Een bijzondere groep wordt gevormd door de geheel vrij gelegen vakantie woningen. In het algemeen is de ligging van deze categorie vakantie woningen uniek, bijna altijd prachtig gelegen in de natuur/het landschap. Deze vakantie woningen dienen de recreatieve bestemming te behouden en komen niet in aanmerking voor transformatie.

5.4 Verrekening en verevening

Daar waar de bestemming van gronden wordt gewijzigd van recreatie naar wonen neemt de waarde van het onroerend goed vaak toe. Eigenaren van vakantie woningen kunnen daar bij transformatie naar wonen financieel voordeel door verkrijgen. Verevening is een manier om (een deel van) deze waarde stijging af te romen en ten goede te laten komen aan het algemeen belang.

Voor transformatie moeten vaak kosten worden gemaakt zoals kosten voor het verrichten van noodzakelijke onderzoeken of kosten voor het aanpassen van woningen en infrastructuur. Deze paragraaf beschrijft de uitgangspunten met betrekking tot de financiële aspecten van transformatie.

5.4.1 Uitgangspunten

De volgende algemene uitgangspunten zijn van toepassing:

- directe en indirecte (plan)kosten die gepaard gaan met de transformatie van een recreatie park naar wonen komen voor rekening van de (park)eigenaar;
- wij kiezen er op dit moment niet voor een structuurvisie op te stellen op basis waarvan verevening kan worden toegepast, wij sluiten echter niet uit dat in de toekomst voor toepassing van dit instrument wordt gekozen;

- voorwaarde bij transformatie naar wonen is het ontstaan van een maatschappelijke meerwaarde die uitstijgt boven het parkniveau en daarmee ten goede komt aan het algemeen belang;
- indien er sprake is van een transformatie waarbij een relatief grote waardestijging ten goede komt aan een eigenaar wordt in het transformatieplan overtuigend onderbouwd hoe (een deel van) deze waardestijging ten goede komt aan het algemeen belang;
- bij een transformatie zal vooraf een taxatie van de woningen/gronden plaats moeten vinden.

Wij verwachten dat het aantal parken waarbij 1) sprake is van transformatie naar wonen en 2) het optreden van een (relatief grote) waardestijging -na verrekening van kosten- gering is. Wij kiezen er daarom op dit moment niet voor om een structuurvisie op te stellen op basis waarvan het instrument verevening kan worden toegepast. Wij verwachten dat wij door het vaststellen van de uitgangspunten met betrekking tot het ontstaan van (maatschappelijke) meerwaarde, en de voorwaarden die zullen worden opgenomen en vastgesteld in het transformatieplan (welk plan onderdeel uitmaakt van het transformatietraject) voldoende kunnen waarborgen dat (een deel van) de waardestijging die ontstaat door transformatie ten goede zal komen aan het algemeen belang.

6. Niet-recreatief gebruik en handhaving

Niet-recreatief gebruik is het gebruik van de recreatiebestemming anders dan door recreanten. Dit hoofdstuk beschrijft (de vormen van) permanente bewoning, bewonersgroepen, aanpak en dilemma's.

6.1 Uitgangspunten

De volgende algemene uitgangspunten zijn bij niet-recreatief gebruik van toepassing:

- Een combinatie van recreatie en bewoning in een park is in principe ongewenst;
- bepaalde doelgroepen kunnen mogelijk een gedoogbeschikking krijgen voor tijdelijke bewoning van een vakantiewoning;
- met voorrang inzetten op handhaving van onrechtmatige permanente bewoning op parken met een recreatieve toekomst;
- nieuwe vermenging van onrechtmatige bewoning en recreatie voorkomen. Een snelle aanpak van nieuwe gevallen van permanente bewoning van vakantiewoningen is de inzet;
- lopende handavingsprocedures op parken worden voortgezet.

6.2 Permanente bewoning van vakantiewoningen

Van permanente bewoning is sprake als de vakantiewoning¹¹ in gebruik is als hoofdverblijf, de plek van waaruit men het dagelijks leven leidt, zoals sociale en maatschappelijke activiteiten ontplooiën, naar werk en school vertrekken en een huisarts in de gemeente hebben. Het is oneigenlijk gebruik en strijdig met de bestemming 'Recreatie'¹². Vakantiewoningen die in het bestemmingsplan zijn aangeduid met 'permanente bewoning toegestaan' vormen hierop een uitzondering.

6.2.1 Vormen van permanent wonen

Op enkele parken speelt een vorm van permanent wonen op basis van een aanduiding in het bestemmingsplan ("permanente bewoning toegestaan"), of op basis van een gedoogbeschikking. Er zijn ook niet-ingeschrevenen die onrechtmatig in vakantiewoningen wonen, die onder de radar van de gemeente blijven.

6.2.2 Bewonersgroepen

We onderscheiden de volgende bewonersgroepen die op de parken wonen:

- kwetsbare groepen: gezinnen met kinderen, mensen met sociale en/of psychische problemen;
- arbeidsmigranten: veelal geplaatst door een uitzendbureau;
- mensen die tijdelijk woonruimte nodig hebben (o.a. bij scheiding of verkoop woning);
- mensen die er doelbewust voor kiezen op een vakantiepark te gaan wonen, zonder dat er sprake is van bepaalde problematiek of kwetsbaarheid, maar simpelweg omdat zij daar graag wonen.

¹¹ Daar waar we in deze nota "vakantiewoning" noemen in het kader van permanente bewoning en handhaving, wordt tevens bedoeld "recreatieverblijven".

¹² Als een persoon staat ingeschreven op het adres van de reguliere woning (woning met woonbestemming) en daar ook het dagelijkse leven leidt, dan is deze persoon in principe vrij om in het recreatieverblijf te recreëren wanneer hij/zij dat wil. Hierbij is het van belang dat wanneer deze persoon het grootste gedeelte van de tijd in de vakantiewoning verblijft, gesteld kan worden dat deze vakantiewoning als hoofdverblijf wordt gebruikt. Doorgaans wordt als regel gehanteerd dat indien men gedurende 180 dagen per jaar ten minste twee derde van de tijd in de vakantiewoning verblijft, sprake is van permanente bewoning. Afhankelijk van de feiten en omstandigheden kan echter bij een korter of langer verblijf ook sprake zijn van permanente bewoning.

Zij komen uit onze eigen en uit andere gemeenten. Bij een scheiding of andere schrijnende situatie is vaak sprake van een kortetermijnoplossing, omdat in aanmerking komen voor een reguliere sociale huurwoning vaak teveel tijd kost en/of deze niet altijd beschikbaar zijn.

6.3 Tijdelijke (permanente) bewoning van vakantiewoningen

Vakantiewoningen bieden een brede groep mensen in een kwetsbare positie soms nog de enige mogelijkheid om een dak boven het hoofd te hebben. Om uiteenlopende redenen kunnen (of willen) deze mensen vaak (tijdelijk) niet terecht op de reguliere woningmarkt, zoals:

- Onvoldoende 'punten' voor het huren van een woning, onvoldoende beschikbaarheid van huurwoningen/sociale woningbouw of lange wachtlijsten;
- niet kunnen betalen van de goedkoopste vorm van reguliere huisvesting;
- doelbewust de anonimiteit verkiezen, en daarom een vakantiewoning verkiezen boven reguliere vormen van huisvesting of opvang.

Op de parken vinden ze een dak boven het hoofd, simpelweg omdat daar plek is. Positief is dat zij niet dak- of thuisloos zijn. Een belangrijk nadeel is de ongecontroleerd- en ongereguleerdheid, waardoor een onveilige of ongewenste woonsituatie voor henzelf of voor hun omgeving kan ontstaan.

Wij hebben samen met de woningbouwcorporaties en instellingen de verantwoordelijkheid om oplossingen te vinden voor het (tijdelijk) huisvesten van de hierboven onder 6.2.2. genoemde groepen. Duidelijk is dat velen van hen een plek vinden op vakantieparken. Alternatieve oplossingen zijn daarvoor op korte termijn niet altijd voorhanden. Dit betekent een opgave voor de toekomst: het creëren van woonruimte voor deze groepen buiten de vakantieparken. Aandachtspunt hierbij is dat het vitaliseren van vakantieparken (door handhaving, transformatie en/of sanering) de vraag naar vervangende woonruimte kan doen toenemen. Een deel van de mensen die nu op vakantieparken woont, zal in de toekomst een plek elders moeten krijgen.

6.3.1 Gedoogbeschikkingen

Uitsluitend bepaalde doelgroepen kunnen een gedoogbeschikking voor tijdelijke bewoning van een vakantiewoning krijgen onder de volgende voorwaarden:

- Uitsluitend in vakantiewoningen, niet in stacaravans en chalets;
- slechts na overleg met en toestemming van de eigenaar/beheerder van het park/de woning;
- mag niet ten koste gaan van het recreatieve gebruik van een park: om negatieve invloed te voorkomen, mag maximaal 10% van het park gebruikt worden voor tijdelijke bewoning;
- het is aan de eigenaar/beheerder van een park een registratie te voeren waaruit blijkt hoeveel en welke –aangewezen- huisjes tijdelijk worden bewoond.

In de BRP (Basis Registratie Personen) schrijven wij mensen slechts tijdelijk in op een recreatie-adres bij sociaal/economische binding met onze gemeente. Deze mensen kunnen een tijdelijke gedoogbeschikking krijgen voor het verblijf op een recreatie-adres, mits de tijdelijkheid van hun verblijf is aangetoond.

6.3.2 Arbeidsmigranten

Bij een park is in mei 2012 meegewerkt aan tijdelijke huisvesting van maximaal 300 werknemers die in de Eemshaven werken. De vergunning is inmiddels verlopen, terwijl de vakantiewoningen nog wel ten behoeve van arbeidsmigranten in gebruik zijn. Hoewel strijdig met de bestemming recreatie en de recreatieve toeristische kwaliteit heeft het beëindigen ervan tot gevolg dat arbeidsmigranten op straat komen te staan. Arbeidsmigranten huisvesten is een opgave die een structurele oplossing behoeft in aansluiting op de reeds verstrekte en verlopen tijdelijke toestemming.

Huisvesting voor arbeidsmigranten willen wij mogelijk maken via de voorwaarden voor tijdelijke bewoning. Dit betekent dat een tijdelijke gedoogbeschikking kan worden verleend aan arbeidsmigranten met een economische en/of maatschappelijke binding met onze gemeente.

6.3.3. Pauzeparken

Het kan wenselijk zijn om op sommige parken, die naar verwachting in de toekomst niet meer als vakantiepark zullen functioneren, het huisvesten van bepaalde doelgroepen (tijdelijk) toe te staan, zogeheten pauzeparken. Hiervoor geldt dan in ieder geval de voorwaarde dat:

- De parkeigenaar de behoefte moet aantonen;
- Een pauzepark tijdelijk is. Na de tijdelijke periode vindt een doorstart, transformatie of sanering plaats.
- er een duidelijk en haalbaar plan ligt voor de toekomst.

6.4. Handhaving

Handhaving is een instrument om permanente bewoning op vakantieparken te beëindigen. In deze paragraaf leest u hoe we handhaving inzetten op vakantieparken.

6.4.1. Uitgangspunten

De volgende algemene uitgangspunten zijn bij handhaving van toepassing:

- Inzet op snelle aanpak (handhaving) van nieuwe gevallen van permanente bewoning van vakantiewoningen;
- ter ondersteuning van parken die willen vitaliseren oneigenlijke bewoning met voorrang aanpakken. Voorwaarde is dat het park zelf actief bijdraagt aan het beëindigen van de permanente bewoning op het park;
- lopende handhavingprocedures op parken worden voortgezet.

6.4.2. Tweedeling

Tijdelijke bewoning op vakantieparken, die wel voor verblijfsrecreatie zijn bestemd, zorgt ervoor dat niet of nauwelijks sprake is van recreatieve exploitatie. Huisvesten van toeristen en niet-toeristen op één park draagt niet bij aan de recreatieve toeristische kwaliteit en kan zorgen voor spanningen tussen beide gebruikersgroepen.

De strategie is erop gericht om vormen van oneigenlijk gebruik stapsgewijs aan te pakken met voorrang voor oneigenlijke bewoning op vitale vakantieparken. Daarnaast recente gevallen van oneigenlijke bewoning snel handhaven, en handhavend optreden bij oneigenlijke bewoning van chalets en stacaravans.

6.4.3. Inzet

Op dit moment handhaven we met de menselijke maat, gefaseerd en op meerdere parken tegelijk, om duidelijk te maken dat wij de oneigenlijke bewoning willen beëindigen en om vitale parken te ondersteunen. Om grip te hebben op permanente of tijdelijke bewoning zouden we handhaving voortdurend in moeten zetten. Inzet van een speciale toezichthouder vakantieparken kan de continuïteit waarborgen.

Handhaving van permanente bewoning kost veel (ambtelijke) capaciteit en geld, en kan leiden tot conflicten tussen de gemeente, parkeigenaren en bewoners. We zetten desondanks in op handhaving van oneigenlijke bewoning vanwege:

- Het bestemmingsplan, dat als wettelijke regeling rechtsbescherming en rechtszekerheid biedt;
- milieuwetgeving: woonlocaties moeten voldoen aan diverse eisen die niet gelden voor recreatieparken;
- beheers aspecten: bereikbaarheid en kwaliteit van de infrastructuur voor woongebieden;

- beschikbare plancapaciteit verblijfsrecreatie verdwijnt deels: het is niet zonder meer mogelijk om op andere locaties te voorzien in vervangende ruimte voor verblijfsrecreatie;
- continuïteit van ingezet beleid en gelijkheidsbeginsel, tenzij sprake is van een uitzondering;
- vermenging van bewoners en recreanten kan leiden tot conflicten. Permanente bewoners hebben ander gedrag en andere leefpatronen dan recreanten.

Niet alle parken kunnen/willen optreden tegen onrechtmatige bewoning. In deze gevallen kan de gemeente haar regulerende rol pakken, met name daar waar sprake is van sociale problematiek. Dit betekent niet dat alleen wij verantwoordelijkheid voor de handhaving -en het voorkomen van permanente bewoning- van het park nemen. De (park)eigenaar/beheerder dient tevens inzet te plegen op het beëindigen van onrechtmatige permanente bewoning. Indien nodig kunnen wij hierin ondersteunen.

7. Openbare orde en veiligheid, sociale problematiek

Mede vanwege de situering en het particuliere karakter van de terreinen is er op vakantieparken sprake van een zekere anonimiteit. Deze anonimiteit kan faciliterend zijn voor ongewenste activiteiten en kan de leefbaarheid en veiligheid op de parken negatief beïnvloeden. Dit hoofdstuk beschrijft onze aanpak en inzet met betrekking tot openbare orde, veiligheid en sociale problematiek op vakantieparken.

7.1 Uitgangspunten

De volgende algemene uitgangspunten zijn van toepassing:

- Bij sociale of maatschappelijke problematiek of ondermijning zullen wij per geval onze rol bepalen. Een regisserende of regulerende rol wordt niet uitgesloten. Dan geldt het uitgangspunt dat het park aan zet is niet;
- om de vraagstukken van een park gericht te adresseren is maatwerk essentieel; we beoordelen per geval de mogelijk gewenste inzet en aanpak.

7.2 Sociale opgave

De sociale opgave, perspectief bieden voor een nieuwe (veilige) plek om te wonen, is een onmisbaar onderdeel van de integrale strategie voor het creëren van nieuwe kansen voor het park. Zelfs wanneer de bewoning onrechtmatig is. Integrale aanpak per park en/of individuele bewoner samen met het gehele sociale hulpveld/vangnet is van groot belang blijkt onder meer uit ervaringen vanuit de handhaving. Veel mensen zijn niet of weinig in staat om op eigen kracht te vertrekken en hebben hulp nodig om niet nog verder in de problemen te komen. Daar waar dit aan de orde is pakken wij als gemeente meer regie op de individuele casus.

7.3 Rol ondernemers en gemeente

Hoewel alle betrokkenen medeverantwoordelijk zijn voor het veiliger maken van vakantieparken, is een bijzondere rol weggelegd voor ondernemers en gemeente. De ondernemers zijn met name betrokken bij het samenstellen en het uitvoeren van de aanpak. Wij kunnen op onze beurt de noodzakelijke verbindingen tot stand brengen tussen de verschillende beleidsterreinen en de betrokken partijen. Onvoldoende aandacht voor dreigende problematiek op aangrenzende beleidsterreinen kan leiden tot onveilige en ongewenste situaties, zoals overlast of illegale bewoning.

Het stappenplan van het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) voor veilige vakantieparken biedt een goede leidraad bij het opstellen van de plannen per park:

1. Maak er een project/traject van onder regie van de gemeente, met een duidelijk doel en planning.
2. Breng de situatie goed in beeld en benoem de problemen.
3. Definieer de problemen en koppel er oplossingen aan met duidelijke acties en verantwoordelijkheden.
4. Uitvoering, het in de praktijk brengen van de afspraken.
5. Borging en continuering, het monitoren en evalueren van de voortgang op inhoud en proces.

7.4. Openbare orde, veiligheid en ondermijning

Vakantieparken zijn vatbaar voor veiligheidsproblemen doordat het private, besloten karakter van de vakantieterreinen dit gemakkelijk faciliteert. Soms gebruiken criminelen vakantieterreinen als dekmantel of middel, zoals voor witwassen en uitbuiting. Tevens kunnen deze terreinen een makkelijke uitvalsbasis voor criminele activiteiten zoals woning- of bedrijfsinbraken vormen. Dit raakt de leefbaarheid en veiligheid van andere eigenaren, gebruikers en bezoekers. Wij hebben weliswaar een belangrijke rol in het signaleren van de problemen, maar kunnen deze vaak niet alleen oplossen. Bewustwording van de mogelijke problematiek en besef te hebben van mogelijke

oneigenlijke en criminele activiteiten is een eerste stap, een verdachte situatie herkennen en melden bij de juiste instantie is een volgende stap.

Samenwerking met ketenpartners staat centraal, vanuit het motto 'één overheid, samen aan de slag'. Dat werkt het best wanneer in een regionaal team met bundeling van kennis, expertise en inzet. Samen kunnen we signalen oppikken en samenbrengen, zodat casussen in beeld komen.

7.5 Gebiedsscan

Het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Noord-Nederland en het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) voeren in opdracht van de Stuurgroep Vitale Vakantieparken Drenthe een gebiedsscan uit op de vakantieparken binnen de provincie Drenthe, eveneens in onze gemeente. Deze scan bestaat uit 2 fasen en is aanvullend op het vitaliteitsonderzoek Vakantieparken Drenthe (2017).

Uit de gebiedsscan kan naar voren komen dat er op een aantal parken sociale-, veiligheids- en/of ondermijningsproblemen spelen. Het is van belang om deze problemen goed in beeld te krijgen en aan te pakken. Op deze manier kunnen parken op de door hen gewenste en efficiënte wijze (door)ontwikkelen. Dit draagt mede bij aan onze ambitie om vakantieparken te versterken en te revitaliseren.

In de eerste fase 1 van de scan (december 2018 – september 2019) heeft het onderzoeksteam de verkregen informatie, zoals aantal BRP-inschrijvingen, geregistreerde incidenten en aantal kwalitatieve indicatoren, over de vakantieparken in Drenthe verzameld en geanalyseerd om een algehele indruk van de situatie op een park te krijgen. Voor elke afzonderlijke gemeente komt een aanbeveling om een aantal parken, die op basis van de eerste verkenning een bepaald risico laten zien, te selecteren voor een verdiepende tweede fase. Een eerste resultaat laat zien dat er parken in aanmerking komen voor een verdiepende fase.

In fase 2 selecteren wij met (en in opdracht van) de driehoek (burgemeester, politie en openbaar ministerie) parken voor een verdere verdieping. Informatie over de geselecteerde parken en interviews met medewerkers van de gemeente en politie geven een beeld van de mogelijk aanwezige problematiek inclusief aanknopingspunten voor een vervolgaanpak.

Met de resultaten van onze lokale analyse van de parken en de veiligheidsscan van het RIEC, zullen wij een handhavingsprioritering vaststellen, waarbij wij in het geval van sociale of maatschappelijke problematiek of ondermijning een regisserende of regulerende rol kunnen pakken.

8.Strategie aanpak

We kunnen niet tegelijkertijd met alle parken aan de slag. In de uitvoering zullen we moeten prioriteren. De strategie voor onze aanpak is gebaseerd op de in paragraaf 1.1 van deze nota opgenomen opgave. Concreet betekent dit:

- Vitaliseringsopgave: Vitale parken die zelf hun rol ook pakken worden door ons ondersteund bij het handhaven op permanente bewoning. Ondertussen blijven we met de parken in gesprek en faciliteren we de samenwerking tussen de parken en ondernemers;
- Herstructureringsopgave: er lopen reeds trajecten met drie pilotparken. Deze trajecten zijn gericht op het onderzoeken van de mogelijkheden tot transformatie van deze parken naar wonen. Deze trajecten zetten we voort. Na afronding van deze trajecten wordt bekeken welke capaciteit beschikbaar is voor het oppakken van nieuwe transformatietrajecten en hoeveel trajecten per periode er opgepakt kunnen worden;
- Sociale opgave: er is een aantal parken waar voor ons een sociale opgave ligt. Per periode nemen we de regie op de toekomst van en de situatie op één van deze parken. Urgentie bepaalt hierin onze prioritering.

We zetten gelijktijdig in op deze drie sporen. Hiermee hopen we per spoor een vliegwieleffect te creëren voor de parken die ook in deze categorie vallen. Onze capaciteit en middelen zijn echter beperkt, in de uitvoering zullen we moeten prioriteren.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Essentie provinciaal programma Vitale Vakantieparken Drenthe

Samen met gemeenten, Recreatieschap Drenthe en RECRON werkt de provincie Drenthe aan het project Vitale Vakantieparken. Aan de basis van dit project ligt het vitaliteitsonderzoek dat is uitgevoerd door ZKA consultants. In september 2017 heeft ZKA de rapportage “Vitaliteit verblijfsrecreatie Drenthe” uitgebracht. Uit de resultaten van dit onderzoek blijkt dat bij 42% van de onderzochte parken geen sprake meer is van een vitaal-toeristisch aanbod. In juli 2018 is het Actieprogramma Vitale vakantieparken Drenthe uitgebracht.

In het actieprogramma worden ambitie, doelen en strategieën geformuleerd:

Ambitie

De ambitie is om van Drenthe dé vrijetijds- en fietsprovincie van Nederland te maken.

Doelstelling

De doelstelling van het provinciale project is dat Drenthe in 2023 beschikt over meer topondernemers met karaktervolle vakantieparken, en

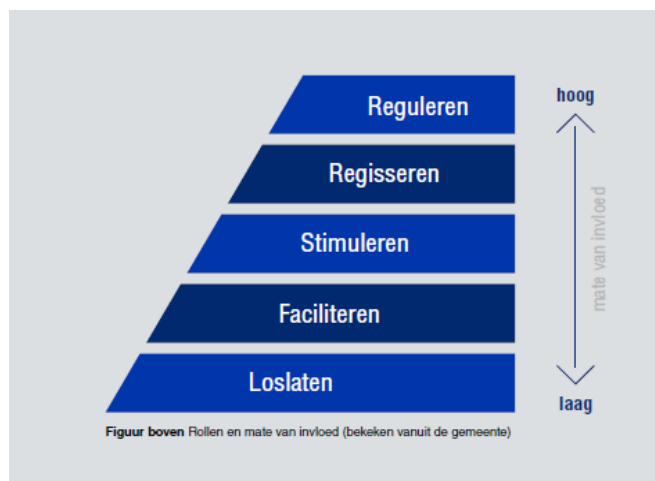
- Het aantal vitale parken in het groene segment een kopgroep daarbinnen moet verdubbelen.
- Het aantal niet vitale parken in het rode segment moet worden gehalveerd.

Strategieën

Om deze doelen te halen heeft de provincie twee strategieën bepaald:

- **Excellentiestrategie**
We activeren gericht kansrijke en vernieuwende ondernemers zodat er een grotere kopgroep van vakantieparken ontstaat.
- **Transformatiestrategie**
We zetten gericht in op de transformatie van niet-vitale parken omdat niet-vitale parken afbreuk doen aan het beoogde doel. Ook pakken we achterliggende sociale problematiek op de parken aan op basis van de menselijke maat.

Bijlage 2 Participatietrap



Participatietrap “rollen gemeente”

- Reguleren:** Dit is het zwaarste instrument dat de gemeente kan inzetten qua sturing, namelijk regulering door wet- en regelgeving en spelregels (bijv. handhaving)
- Regisseren:** Het voeren van regie is van belang bij het oppakken van de maatschappelijke opgave. De gemeente gaat actief beleid voeren, maar gaat niet op de stoel van de ondernemer zitten.
- Stimuleren:** De gemeente heeft de wens dat een bepaald beleid of een interventie van de grond komt, maar de realisatie daarvan wordt aan anderen overgelaten. Er wordt gezocht naar mogelijkheden om anderen in beweging te krijgen, te stimuleren.
- Faciliteren:** De gemeente faciliteert initiatief wanneer zij van mening is dat het effect in de samenleving heeft en aansluit bij de doelen van de gemeente.
- Loslaten:** Wanneer initiatieven niet tot de taak van de gemeente behoren, heeft de gemeente inhoudelijk noch in het proces enige bemoeienis.

Bijlage 3 Toelichting transformatieplan

Cruciale juridisch/planologische onderdelen

Een transformatieplan bevat in ieder geval een beschrijving van de volgende cruciale juridisch/planologische onderdelen:

- De huidige organisatievorm van het park, inclusief het participatiepercentage;
- huidige bestemming en gebruik;
- de nieuwe bestemmingsfunctie(s) voor het recreatiepark dan wel de individuele vakantiewoningen, voorzien van een gefundeerde onderbouwing van marktruimte;
- de ruimtelijke en/of maatschappelijke meerwaarde met onderbouwing;
- de gewenste situatie in concept (inclusief aandacht voor sociale cohesie en veiligheid) en een beeldkwaliteitsplan (inclusief de toekomstige bouwmogelijkheden op het recreatiepark);
- een planologische haalbaarheidsscan;
- hoe het park in de toekomstige situatie omgaat met overige ruimtelijke zaken met onderbouwing;
- financiële paragraaf;
- procesbeschrijving van totstandkoming transformatieplan en het draagvlak voor het transformatieplan binnen het park;
- inrichtingstekening eindbeeld.

Er is geen standaard lay-out van een transformatieplan en de onderdelen zijn niet limitatief aan te geven. Bovengenoemde punten zijn hieronder inhoudelijker uitgewerkt en beschreven.

Onderwerpen	Nadere uitleg / info.
Beschrijving van de huidige organisatievorm van 'het park', inclusief het participatiepercentage	Is iedereen aangesloten (dan wel passend binnen participatiegraad) en (indien van toepassing) beschrijving toekomstige rol VvE; binnen het park dient er sprake te zijn van een zo groot mogelijk draagvlak.
Beschrijving huidige bestemming	
Beschrijving huidige gebruik	
Beschrijven van de nieuwe bestemmingsfunctie(s) voor het recreatiepark dan wel de individuele vakantiewoningen	Voorzie in een gefundeerde onderbouwing van marktruimte.
Een conceptbeschrijving van de gewenste situatie (inclusief aandacht voor sociale cohesie en veiligheid) en een beeldkwaliteitsplan (inclusief de toekomstige bouwmogelijkheden op het recreatiepark)	<i>Er moet in de nieuwe situatie sprake zijn van voldoende ruimtelijke- en woonkwaliteit; Het wonen, moet als woonwijk zijnde, zoveel mogelijk opgaan in het omliggende openbaar gebied en/of het park dient het groene karakter te behouden. Een visualisatie van de (toekomstige) bebouwing is wenselijk.</i>
Beschrijving van de te behalen meerwaarde	In het transformatieplan moet duidelijk omschreven, gemotiveerd en (visueel) onderbouwd worden op welke wijze ruimtelijke, landschappelijke en/of maatschappelijke meerwaarde wordt behaald ten opzichte van de bestaande situatie .
Beschrijving van de gevolgen voor de lokale / regionale woningmarkt	Bij transformatie naar wonen is een behoefte onderbouwing van de Ladder duurzame verstedelijking en de gemeentelijke Woonvisie2016+ aan de orde. <i>De effecten van een functiewijziging van recreatie- naar een woonbestemming op de woningmarkt dienen in beeld te worden gebracht en vervolgens onderbouwd te</i>

	<i>worden, in relatie tot onder meer de demografische verandering in Aa en Hunze (en regio). Transformatie naar wonen kan soms betekenen dat er extra aanbod ontstaat terwijl er elders (of toekomstig) al sprake is van een overaanbod. Andersom kan deze transformatie echter ook knelpunten in de woningmarkt helpen oplossen.</i> <i>De komende jaren is in Aa en Hunze nog vraag naar woningen, na 2030 zal dit afnemen en zal het aantal huishoudens naar verwachting mogelijk (licht) afnemen. In combinatie met een vraag naar woningen in de sociale huursector, blijvende trends op het gebied van duurzaamheid, 'langer thuis wonen', steeds meer focus op vitaliteit, verschillende soorten woonvormen of zorgwonen en een mogelijke toe- of afname van arbeidsmigranten zijn onderwerpen waar rekening mee moet worden gehouden. Daarom zal altijd in beeld gebracht moeten worden wat de invloed van de functiewijziging zal zijn op het kwalitatieve en kwantitatieve woningaanbod en de behoefte daarbij. De Ladder van duurzame verstedelijking evenals onze Woonvisie2016+ (en/of 'opvolgers' daarvan) zijn hiervoor maatgevend.</i>
Uitvoering van een planologische haalbaarheidsscan	Wat is het effect van de beoogde transformatie op functies in de directe omgeving bijvoorbeeld met betrekking tot natuur (Natura2000 gebied en Natuur Netwerk Nederland gebied), omliggende agrarische bedrijven etc. En andersom welke effecten hebben functies in de omgeving op de beoogde transformatie bijvoorbeeld wegverkeerslawaaï, geur van veehouderijen etc. Indien van toepassing kunnen er voorstellen worden gedaan hoe eventuele belemmeringen kunnen worden opgelost.
Beschrijving en onderbouwing hoe in toekomstige situatie wordt omgegaan met diverse zaken	O.a.: Bouwbesluit, brandveiligheid, riolering, infrastructuur, afvalinzameling, eigendom en beheer openbare ruimte Bouwbesluit: Het Bouwbesluit kent drie niveaus: a. Nieuwbouwniveau, b. Bestaand niveau en c. Rechts verkregen niveau Alle vakantiewoningen moeten minimaal voldoen aan het niveau waarop werd getoetst bij de vergunningaanvraag. Als het om woningen gaat die nog vrij jong zijn zal dat in het algemeen het rechts verkregen niveau zijn (tussen 1991 en 2012). Nog oudere woningen moeten voldoen aan het bestaand niveau. En dan betreft het de regels voor de gebruiksfunctie "logies". Stel dat in die laatste categorie getransformeerd van 'logies' (bouwbesluitterm) naar 'wonen', dan moet het object vanaf dat moment voldoen aan het bestaande niveau voor de functie 'wonen'. Er zijn op het bestaande niveau geen verschillen tussen 'logies' en 'wonen'. - Als een vakantiewoning nu voldoet aan het Bouwbesluit, voldoet het object waarschijnlijk ook aan het Bouwbesluit als het een woning is geworden; - Als een recreatie nu niet voldoet aan het Bouwbesluit, voldoet het object waarschijnlijk ook niet aan het Bouwbesluit als het een woning is geworden. (Civiele) infrastructuur: - Voor wat betreft overname eigendom en beheer wegen en verlichting kan 'het park' voorkeur aangeven. Maar overname eigendom door gemeente is alleen van toepassing bij doorgaande wegen; - Indien voorkeur uitgaat naar overnemen van eigendom door de gemeente, dient infrastructuur eerst op niveau te worden gebracht (kosten voor 'het park') en beheer moet worden afgekocht (kosten voor 'het park').

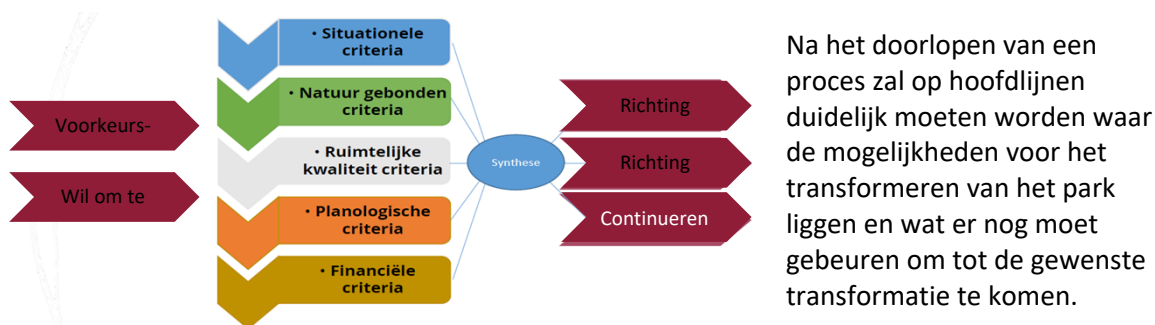
	<i>Bij transformatie naar wonen moet de locatie voldoen aan de eisen die aan een reguliere woonwijk worden gesteld, dat betreft o.a. dat het park qua infrastructuur aan de eisen en voorwaarden moet voldoen die gelden voor een reguliere woonwijk; op basis van gemeentelijke bestekeisen;</i> <i>Als (een deel van) een park openbaar gebied wordt, worden eisen gesteld aan bereikbaarheid voor hulpdiensten, vuilnis afhaal etc.</i> <i>Uitgangspunt bij transformeren naar wonen is dat er afspraken moeten worden gemaakt over het op niveau brengen van infrastructuur, verlichting, riolering, vuilophaal etc. Kosten zijn voor de eigenaar</i> Afvalinzameling: De gemeente is verantwoordelijk voor de inzameling en verwerking van particulier huishoudelijk afval. Dat is wettelijk vastgelegd in de Wet milieubeheer (hoofdstuk 10). Vakantiewoningen en woningen op een recreatiepark vallen hier niet onder, omdat deze woningen formeel gezien niet permanent worden bewoond maar worden verhuurd voor recreatieve doeleinden. Het park of een samenhangend aantal vakantiewoningen bij elkaar wordt gezien als een bedrijfsmatig geheel waardoor het afval dat er vrijkomt ook automatisch bedrijfsafval is. Dit heeft als gevolg dat de eigenaar/verhuurder van de vakantiewoningen verantwoordelijk is van de afvoer van het ontstane afval in een recreatiepark. Wat betreft afvalbeheer heeft de gemeente binnen recreatieparken geen taak. Anders wordt het als de vakantiewoningen en/of een recreatiepark worden omgevormd tot woningen waar permanent gewoond kan worden. Dat betekent een bestemmingswijziging van recreatief gebruik naar wonen. Als die wijziging is voltooid dan geldt via de hierboven aangehaalde Wet milieubeheer dat deze woningen vallen binnen de reikwijdte van deze wet en wel hoofdstuk 10 afvalstoffen. Praktisch gezien zou dan iedere woning die hieronder valt de inzamelmiddelen (3 containers; restafval, GFT-afval en PMD-afval) krijgen en een chemo-box. Bovendien zouden de bewoners een aanslag afvalstoffenheffing ontvangen en een afvalpas voor de toegang tot ons ABS. Aandachtspunt is dat er met de huidige inzamelaar overlegd moet worden hoe de “nieuwe woningen” in de bestaande inzamelroute kunnen worden ingepast en nog belangrijker beoordelen of elke woning goed bereikbaar is via een goede verharde weg. Of afval onder eigen verantwoordelijkheid valt of onder die van de gemeente volgt direct uit de Wet milieubeheer. In het transformatieplan zal over deze onderwerpen goed aangegeven en onderbouwd moeten worden welke keuzes gemaakt worden en hoe de uitvoering er uit zal gaan zien.
Financiële paragraaf	
Procesbeschrijving van totstandkoming transformatieplan en het draagvlak voor het transformatieplan binnen het park (ook van recreatieve gebruikers).	In het transformatieplan moet worden opgenomen hoe ‘het park’ de omgeving meeneemt in het transformatietraject
Inrichtingsschets eindbeeld	

Bijlage 4 Proces draaiboek

De uitkomst van het doorlopen en beoordelen van onderstaande criteria kan resulteren in een 'draaiboek'. Er zijn drie mogelijke uitkomsten per park na het doorlopen van dit proces:

- Transformeren is (toch) niet mogelijk / gewenst, dus conserveren/continueren van de huidige situatie;
- Transformeren naar "wonen";
- Transformeren naar een ander toekomstscenario.

Een mogelijk proces is hieronder schematisch weergegeven:



Alle hieronder genoemde onderwerpen mogen voor wat betreft het voorkeursscenario geen NO GO als uitkomst hebben/verkrijgen. Mocht dat aan de orde zijn, dan is dat scenario niet haalbaar. Het draaiboek geeft richting aan het opstellen van een transformatieplan.

Mogelijk inhoud van een 'draaiboek':

Aan de orde te (kunnen) komen onderwerpen	Algemene aandachtspunten
SITUATIONELE CRITERIA	
Mate van bereidwilligheid om te transformeren	
Invloed volkshuisvesting	
Leefbaarheid en sociale veiligheid	
Mate van permanente bewoning	
NATUUR GEBONDEN CRITERIA	
Ligging tov Natura2000 gebied	
Ligging tov NatuurNetwerkNederland gebied	
RUIMTELIJKE KWALITEIT CRITERIA	
Brandveiligheid	
Planologische haalbaarheid	

Beleid gemeente / provincie	
Inrichting / Infrastructuur (wegen / verlichting / afval)	
Toekomst perspectief	
PLANOLOGISCHE CRITERIA	
Ligging	
Bestemmingsplan	
Bouwbesluit	
Centrale voorzieningen	
Verkaveling park / eigendomsverhoudingen	
FINANCIËLE CRITERIA	
Financiële consequenties gemeente	
Individuele financiële haalbaarheid	
Organisatie vorm (VvE) recreatieve exploitatie	

Conclusie:

De uitkomst van het draaiboek voor het park is dat er mogelijkheden zijn om het park **wel/niet** te transformeren naar het voorkeursscenario: