

“Illegaal gebruik op recreatieparken”

Onderzoek naar de aanpak van het gemeentelijk toezicht op illegaal gebruik op recreatieparken in de provincie Noord-Holland.

Interbestuurlijk toezicht omgevingsrecht

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding.....	4
1.1. Leeswijzer	4
1.2. Aanleiding.....	4
1.3. Doelstelling.....	5
1.4. Afbakening	6
2. Werkwijze.....	8
2.1. Werkwijze themaonderzoek	8
2.2. Toetsingskader.....	9
3. Analyse van de verkregen informatie.....	11
3.1. Omvang van problematiek door ogen gemeente.....	11
3.2. Organisatie van de aanpak door gemeenten.....	13
3.3. Afstemming/samenwerking bij aanpak.....	16
3.4. Knelpunten en kansen	18
4. Ontwikkelingen en informatie uit overige bronnen.....	20
5. Conclusies en aanbevelingen.....	24
5.1. Conclusies	24
5.2. Aanbevelingen	26
5.2.1. Aanbevelingen gemeenten.....	27
5.2.2. Aanbevelingen provincie Noord-Holland	28
Bijlage 1. Deelnemende gemeenten	30
Bijlage 2. Vragenlijst en informatie gemeenten	31
Bijlage 3. BIG-8 beleidscyclus	42
Bijlage 4. Bronnenlijst.....	43

Samenvatting

Op basis van diverse signalen over illegaal gebruik op recreatieparken, is in 2018 besloten dat hiernaar door Interbestuurlijk Toezicht van de Provincie Noord-Holland onderzoek gedaan wordt. Naast een groot aantal recreatieparken die goed lopen, geven verschillende signalen ook een beeld van diverse parken waar acute problemen spelen. Het gaat dan vaak om verouderde parken waar door het grote aanbod en sterke concurrentie nauwelijks nog vraag naar is van toeristen.

Het doel van dit onderzoek is om een beeld te vormen van de omvang van het illegaal gebruik op recreatieparken onder gemeenten in Noord-Holland en hoe gemeenten hiermee omgaan. Dit onderzoek is uitgevoerd onder zeventien gemeenten in Noord-Holland Noord en vijf gemeenten in het overige deel van de provincie.

In het onderzoek zijn vragen gesteld en gesprekken gevoerd met gemeenten. Deze waren gericht op (1) het in kaart brengen van de omvang van de problemen zoals bij gemeenten bekend is, (2) de organisatie van de aanpak van gemeenten van dit onderwerp en (3) het inzichtelijk maken van de afstemming en samenwerking bij de aanpak van recreatieparken met andere beleidsvelden binnen de gemeenten en met andere instanties die zich met dit onderwerp bezighouden. Tot slot zijn ook enkele ontwikkelingen rondom dit onderwerp in Nederland geschetst, met als doel om handelingsperspectieven te onderscheiden die gemeenten wellicht kunnen gebruiken.

De belangrijkste conclusies van het onderzoek zijn dat gemeenten voor een flinke opgave staan als het om recreatieparken gaat. De aanpak van recreatieparken bij de meeste gemeenten onder de aandacht is. Er wordt op signalen geacteerd en in enkele gemeenten wordt al langere tijd programmatisch ingezet op handhaving. Van een gestructureerde beleidscyclus rondom de aanpak van recreatieparken is lang niet altijd sprake. Hierdoor blijft het effect van het ingrijpen door gemeenten buiten beeld en wordt niet tijdig stilgestaan bij eventuele bijstelling van de aanpak. Het agenderen van de problematiek bij andere beleidsvelden waar wellicht een oplossing van de achterliggende oorzaken gezocht kan worden, gebeurt weinig. Toezicht en handhaving is probleem eigenaar, terwijl hier tot dusver geen toekomstbestendige oplossing mee bereikt wordt. Vanuit de handavingsuitvoering wordt wel samengewerkt met andere instanties zoals de politie, maar beleidsmatige samenwerking met andere gemeenten vindt nauwelijks plaats. Gemeenten noemen zelf het gebrek aan een visie op recreatieparken een gemis, zowel bij gemeenten zelf, maar ook bij de Provincie Noord-Holland en het Rijk.

Op basis van het onderzoek worden een aantal aanbevelingen gedaan gericht op gemeenten. Deze zijn vooral gericht op het werken aan een visie met een toekomstbestendige oplossing voor recreatieparken. Vanuit die visie kan vervolgens gekeken worden welk proces hiervoor gevolgd kan worden en welke instrumenten kunnen worden ingezet om de omschreven doelen te bereiken. Handhaving kan dan strategisch worden ingezet, daar waar dit bijdraagt aan de gestelde doelen.

Ook zijn aanbevelingen opgenomen gericht op de provincie. Vanuit de provincie als toezichthouder geeft het onderzoek geen aanleiding tot gedetailleerder vervolgonderzoek. Wel wordt gesignaleerd dat een meer integrale benadering van de provincie van de complexe opgave rondom bestaande recreatieparken gewenst is. Ook leeft bij gemeenten een sterke behoefte aan een meer actieve en ondersteunende rol van de provincie. Door daar waar dit wordt gewenst de coördinatie of regie ter hand te nemen, wordt recht gedaan aan de gezamenlijkheid van de complexe en multidisciplinaire opgave waar nu nog vooral gemeenten zich voor gesteld zien.

1. Inleiding

1.1. Leeswijzer

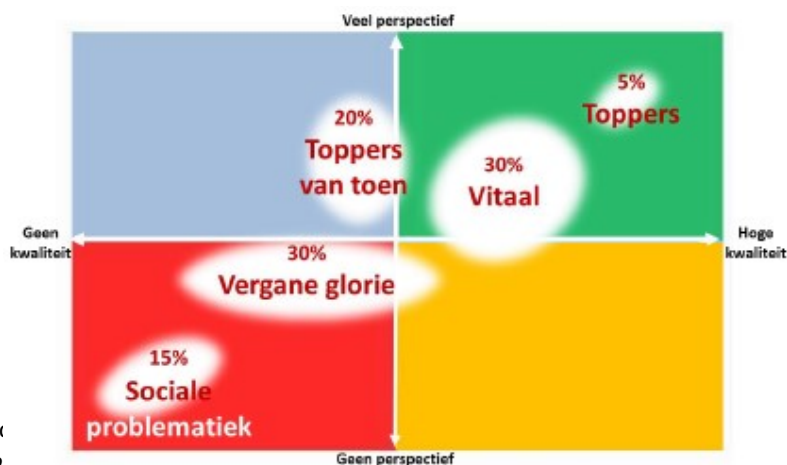
Dit rapport bevat de resultaten van het themaonderzoek van Interbestuurlijk Toezicht naar de aanpak door gemeenten van illegaal gebruik op recreatieparken. Dit rapport is bedoeld voor het provinciaal bestuur, het bestuur van gemeenten en hun ambtenaren en voor andere instanties die betrokken zijn bij de aanpak van illegaal gebruik op recreatieparken. In dit rapport wordt aangegeven wat het resultaat is van dit onderzoek.

In dit eerste hoofdstuk wordt ingegaan op de aanleiding en de doelstelling voor dit onderzoek. In Hoofdstuk 2 wordt beschreven op welke wijze het onderzoek heeft plaatsgevonden en wordt de afbakening van het onderzoek toegelicht. In Hoofdstuk 3 zijn de resultaten van het onderzoek weergegeven. In Hoofdstuk 4 worden enkele ontwikkelingen in kaart gebracht en beschreven die in 2018 rondom dit onderwerp zijn ontstaan en relevant kunnen zijn voor de aanpak van gemeenten in Noord-Holland. Tot slot worden in Hoofdstuk 5 de conclusies weergegeven die op basis van dit onderzoek kunnen worden gedaan en worden aanbevelingen gedaan voor gemeenten, maar ook voor de provincie. De resultaten in Hoofdstuk 3 zijn telkens aan de hand van dezelfde verdeling in drie aspecten weergegeven. Deze onderverdeling sluit aan bij de vragen die aan de gemeenten zijn voorgelegd als basis voor dit onderzoek.

1.2. Aanleiding

Al voor 2003 stond illegale bewoning op recreatieparken op de agenda van gemeenten, provincie en Rijk. Op verschillende momenten in de afgelopen decennia is voor dit onderwerp meer of minder aandacht geweest, wat ertoe heeft geleid dat de inzet hierop, veelal tijdelijk, is opgevoerd. Op basis van nieuwsberichten en andere signalen rondom dit onderwerp, mag voorzichtig worden geconcludeerd dat de inspanningen in het verleden niet altijd en overal hebben geleid tot het effectief en structureel oplossen van deze problematiek.

Dat illegale bewoning op recreatieparken ook in de provincie Noord-Holland nog steeds actueel is en zich nog steeds op grote schaal voordoet, blijkt uit actuele berichtgeving in de krant, klachten en meldingen die de provincie bereiken over het uitblijven van handhaving hierop door gemeenten. Ook kwam dit onderwerp naar voren bij de risico-inventarisatie die in 2017 is uitgevoerd als basis voor het Beleid Interbestuurlijk Toezicht 2018-2021. In 2017 is bovendien in opdracht van het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord onderzoek geïnitieerd naar de vitaliteit van de verblijfsrecreatie in Noord-Holland Noord, wat heeft geresulteerd in een regionaal gedragen visie op de verblijfsrecreatie in deze regio¹. Uit het onderzoek blijkt dat maar liefst 15% van het aanbod (± 65 locaties) aan de onderkant van het spectrum zitten, in de categorie 'Sociale problematiek'. Nog eens 30 % (± 130 locaties) valt in categorie 'Vergane glorie'. Een



¹ Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord, Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord

zelfde onderzoek is ook gedaan in de andere helft van de provincie, de MRA-regio². Hieruit kwam een minder zorgwekkend beeld naar voren. Ook bestaat het aanbod aan verblijfsrecreatie in de MRA-regio meer uit hotels en is het aandeel van recreatieparken veel kleiner.

Bij locaties binnen de categorie 'Sociale problematiek' komt permanente en deeltijd bewoning voor, maar vindt bijvoorbeeld ook huisvesting van sociaal kwetsbare groepen plaats en aantasting van de openbare orde en veiligheid. Diverse van deze locaties verloederen en verpauperen en zijn niet meer toeristisch-recreatief aantrekkelijk. Bij 'Vergane glorie' gaat het om locaties waar nauwelijks toeristisch-recreatieve exploitatie plaatsvindt en de locatie zich hier ook niet meer voor leent. Vaak is ook sprake van versnipperd eigendom, waarbij afzonderlijke kavels op een park aan individuele eigenaren zijn verkocht. 'Sociale problematiek' ligt hier op de loer.

Vanwege deze signalen is in het Uitvoeringsplan IBT 2018 gekozen om onderzoek te doen naar illegaal gebruik op recreatieparken.

1.3. Doelstelling

In het Uitvoeringsplan IBT 2018 is aangegeven dat het doel van dit onderzoek is om de bewustwording rondom de problematiek rond illegaal gebruik op recreatieparken te vergroten en het stimuleren van het oplossen van deze problematiek.

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het houden van doelmatig toezicht op en handhaven tegen illegaal gebruik op recreatieparken. Het onderzoek is daarom primair op de aanpak hiervan gericht. In de aanleiding komt al naar voren dat de inzet van toezicht en handhaving in de afgelopen decennia niet heeft geleid tot het duurzaam oplossen van de problematiek. Daarom is dit onderzoek ook deels gericht op de vraag welke andere invalshoeken worden gehanteerd om tot oplossingen te komen. Hiermee draagt dit onderzoek er ook aan bij dat gemeenten zich bewust worden van de noodzaak om een effectieve aanpak, waarbij niet per definitie handhaving centraal hoeft te staan, te ontwikkelen, die past bij de aard en omvang van de problematiek ten aanzien van de afzonderlijke recreatieparken.

Het beoogde resultaat van dit onderzoek is om een goed beeld te krijgen van de wijze waarop gemeenten op dit moment omgaan met toezicht en handhaving op recreatieterreinen en welke andere instrumenten worden ingezet om aan oplossingen te werken. Waar mogelijk worden knelpunten benoemd en aanbevelingen gedaan waarmee gemeenten hun voordeel kunnen doen in de praktijk.

Op basis van de resultaten van dit onderzoek kan vervolgens voor volgende jaren worden beoordeeld, op welke wijze hieraan vanuit de provincie een vervolg gegeven kan worden. Dit kan gaan om interbestuurlijk toezicht, maar wellicht ook om inzet vanuit andere beleidsterreinen waarbinnen de provincie bij dit onderwerp betrokken is.

² Bij de regionale visies op verblijfsrecreatie is een tweedeling van de provincie gehanteerd tussen Noord-Holland Noord en MRA. Vanwege de sterke verbondenheid van het onderwerp van dit onderzoek met het werkveld van de verblijfsrecreatie, wordt deze tweedeling ook in dit onderzoek gehanteerd.

1.4. Afbakening

Gelet op bovenstaande aanleiding voor dit onderzoek en het doel hiervan, zijn enkele keuzes gemaakt gericht op afbakening van het onderwerp. Deze worden hieronder weergegeven en toegelicht.

Doelgroep

Dit onderzoek is gericht op de werkwijze en aanpak van gemeenten. Als interbestuurlijk toezichthouder is de primaire vraag of gemeenten haar wettelijke taken naar behoren uitvoert. Daarom is in dit onderzoek met name gekeken naar de wijze waarop de gemeenten haar taken heeft vormgegeven. Hierbij staan bijvoorbeeld vragen centraal als 'heeft de gemeente de risico's in beeld?' en 'heeft de gemeente zicht op andere betrokken instanties en werkt ze hiermee samen?'. Het onderzoek is nadrukkelijk niet gericht op de feitelijke situatie op recreatieparken, hoe veel illegaal gebruik daadwerkelijk voorkomt, of welke groepen bewoners vooral voorkomen in Noord-Holland. Er wordt dus geen praktijkonderzoek gedaan op recreatieparken. In het onderzoek wordt uitsluitend onderzocht in hoeverre gemeenten hier een adequaat beeld van hebben en in hoeverre de aanpak hierop wordt afgestemd. Voor een goed beeld hiervan wordt uiteraard wel gebruik gemaakt van reeds uitgevoerd onderzoek waaruit de omvang van de opgave naar voren komt.

Selectie gemeenten

Bij de start van het onderzoek waren er 48 gemeenten in Noord-Holland. Er is gezocht naar een representatieve steekproef qua omvang, maar vooral ook gekeken naar de actualiteit en relevantie van dit onderwerp in de verschillende regio's in Noord-Holland. Vanwege de resultaten van de onderzoeken naar de vitaliteit van de verblijfsrecreatie in de verschillende regio's is er voor gekozen om in dit onderzoek alle gemeenten in de regio Noord-Holland Noord (regio's Kop van Noord-Holland, West-Friesland en Noord-Kennemerland) in dit onderzoek te betrekken en hier een steekproef van 5 gemeenten uit de MRA-regio aan toe te voegen. Bij de selectie van de 5 gemeenten uit de MRA-regio is vervolgens gekeken naar de aanwezigheid van een of meer recreatieparken. Vervolgens is uit iedere regio (Gooi- en Vechtstreek, Zaanstreek-Waterland, Amstelland-Meerlanden en Zuid-Kennemerland) tenminste één gemeente gekozen. Een overzicht met alle gemeenten die bij het onderzoek zijn betrokken, is opgenomen in bijlage 1.

Inhoudelijke domeinen

Het startpunt van het onderzoek zijn de wettelijke toezicht en handhavingstaken op het gebied van het omgevingsrecht die gemeenten hebben ten aanzien van recreatieparken. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om de vraag of het feitelijke gebruik in overeenstemming is met het toegestane gebruik op grond van het bestemmingsplan. In het verlengde hiervan wordt echter ook de relatie gelegd met de samenwerking en afstemming met de wettelijke taken op andere domeinen van de gemeente, zoals ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, recreatie en toerisme (economie) of openbare orde en veiligheid. Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre de resultaten van toezicht en handhaving van invloed zijn op de invulling van de taken binnen deze andere vakgebieden.

Om in dit onderzoek een zo breed mogelijk beeld op te halen van de aanpak van gemeenten van recreatieparken is het onderzoek gericht op illegaal gebruik op recreatieparken. Hieronder worden alle vormen van gebruik bedoeld die in strijd zijn met de beoogde bestemming voor verblijfsrecreatie. Hierbij kan het gaan om illegale bewoning, maar ook om huisvesting door arbeidsmigranten of andere vormen van gebruik. Daarnaast wordt gesproken over de bredere problematiek rondom recreatieparken. Hiermee wordt bedoeld op onderwerpen als ondermijning, aantasting van de openbare orde en veiligheid, verloedering/verpaupering, uitbuiting van

kwetsbare huurders en sociale problematiek. Dit onderzoek is primair gericht op de aanpak van het illegaal gebruik op recreatieparken, maar vanwege de nauwe samenhang en grote impact op de vitaliteit en het toekomstperspectief van recreatieparken zijn ook enkele vragen over deze bredere problematiek aan gemeenten voorgelegd.

2. Werkwijze

2.1. Werkwijze themaonderzoek

Om een goed beeld van de huidige aanpak van recreatieparken door gemeenten te krijgen is informatie over de huidige aanpak een startpunt van dit onderzoek. Hiervoor is een vragenlijst uitgezet en zijn de relevante beleidsdocumenten over dit onderwerp opgevraagd. Om de verkregen informatie nader te duiden hebben hierover met de meeste gemeenten die aan het onderzoek deel hebben genomen, gesprekken plaatsgevonden. Om de aanpak van de deelnemende gemeenten in een bredere context te kunnen plaatsen, hebben ook gesprekken plaatsgevonden met andere instanties die met de aanpak of de problematiek op recreatieparken te maken hebben en is gekeken welke ontwikkelingen er buiten de provincie Noord-Holland op dit gebied plaatsvinden.

Globaal hebben bij dit themaonderzoek de volgende activiteiten tot de voorliggende rapportage geleid:

1. Uitzetten vragenlijst en informatieverzoek bij gemeenten
2. Bundeling en analyse van informatie gemeenten
3. Verdiepende gesprekken met deelnemende gemeenten
4. Analyse van andere (open) bronnen en actuele ontwikkelingen
5. Interviews/gesprekken met andere betrokken instanties
6. Beoordeling van resultaten en opstellen rapportage

In Hoofdstuk 3 van deze rapportage worden de resultaten van bovengenoemde stappen beschreven. Hierbij worden bovengenoemde stappen onderverdeeld in de analyse van de informatie die door gemeenten is verstrekt, het aanvullende beeld dat op basis van de gesprekken en interviews is ontstaan en het beeld van actuele ontwikkelingen rondom het themaonderwerp dat is verkregen door bestudering van andere bronnen en gesprekken met daarbij betrokken instanties.

De vragenlijst aan gemeenten is inhoudelijk opgebouwd uit drie onderdelen.

- De eerste vragen zijn gericht op het in kaart brengen van de omvang van de problematiek zoals die bij gemeenten bekend is en het verkrijgen van inzicht in de informatie(bronnen) waarop gemeenten dit baseren.
- Het tweede deel van de vragen is erop gericht om inzicht te krijgen in de organisatie van de aanpak van gemeenten van dit onderwerp. Hierbij wordt bijvoorbeeld gekeken naar de analyse van problemen door gemeenten, de strategische aanpak hiervan en de uitwerking in jaarlijkse activiteiten en het evalueren van de resultaten hiervan.
- Tot slot is het derde deel van de vragenlijst gericht op het inzichtelijk maken van de afstemming en samenwerking bij de aanpak van recreatieparken met andere beleidsvelden binnen de gemeenten en met andere instanties die zich met dit onderwerp bezighouden.

Over de informatie die door gemeenten is aangeleverd hebben enkele verdiepende gesprekken plaatsgevonden om deze informatie te verifiëren, te verfijnen en hier context aan te kunnen geven.

De meest opvallende resultaten van dit deel van het onderzoek worden in Hoofdstuk 3 aan de hand van deze zelfde indeling weergegeven. De volledige vragenlijst en alle gebundelde reacties van gemeenten vindt u in bijlage 2 bij deze rapportage.

Daarnaast zijn gesprekken gevoerd met andere instanties, waaronder met medewerkers van enkele basisteams van de politie in Noord-Holland Noord, het RIEC NHN³, het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe, het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) en de vereniging van Bouw- en Woningtoezicht Nederland/Leerkring Handhaving. Het doel hiervan is om de verkregen informatie aan te vullen met de ervaringen en inzichten van andere instanties die met dit onderwerp te maken hebben. Ook worden hiermee de actuele ontwikkelingen rondom de aanpak van recreatieparken beschreven, om handelingsperspectieven in beeld te brengen waar gemeenten wellicht nog gebruik van kunnen maken. Het resultaat hiervan staat in Hoofdstuk 4.

Afstemming van het onderzoek binnen de provincie

Net als bij gemeenten, hebben ook binnen de provincie meerdere beleidsvelden raakvlakken met het onderwerp van dit themaonderzoek. Daarom heeft gedurende dit onderzoek afstemming plaatsgevonden met onder andere de sectoren Ruimtelijke Ontwikkeling, Wonen en Regionale Economie en Erfgoed binnen de directie Beleid en met de sector Kabinet wat betreft raakvlakken met het project Versterken Kwaliteit en Integriteit Lokaal Bestuur.

Het onderzoek en de oordeelsvorming hierover zijn vanuit Interbestuurlijk Toezicht zelfstandig vormgegeven en onafhankelijk tot stand is gekomen. De afstemming en samenwerking heeft wel grote meerwaarde gehad bij het vormen van een zo compleet mogelijk beeld van wat er op dit onderwerp in en buiten Noord-Holland in ontwikkeling is, waar mogelijkheden liggen om dit te verbeteren of versterken en welke rol de provincie hierbij zelf heeft of kan hebben.

2.2. Toetsingskader

Het onderzoek is primair vormgegeven aan de hand van de wettelijke normen uit de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo). Daarbij gaat het vooral om de eisen aan handhaving die in Hoofdstuk 5 van deze wet zijn gesteld. In artikel 5.2 eerste lid van de Wabo gaat het om de verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur om handhavend op te treden tegen overtredingen van deze wet en van onder andere de Wet ruimtelijke ordening en de Woningwet. Hierbij kan het bijvoorbeeld gaan om overtreding van de recreatieve bestemming die aan een recreatiepark is gegeven of om overtreding van bouwregelgeving. Daarnaast is het verzamelen van gegevens die voor deze handhaving van belang zijn als taak voor het gemeentebestuur vastgelegd.

In artikel 5.7 van de Wabo zijn in het belang van een goede kwaliteit van de handhaving eisen gesteld aan de inrichting van de organisatie van de handhaving binnen een gemeente. Hierbij gaat het om het inzichtelijk maken van de risico's, het stellen van doelen en prioriteiten en het vormgeven van een strategische aanpak om deze doelen te bereiken. Bij deze strategische aanpak wordt ook expliciet gewezen op de samenwerking en afstemming met andere betrokken (handhavings)instanties. Tot slot moet jaarlijks op basis van de strategische keuzes een uitvoeringsprogramma worden opgesteld en geëvalueerd worden wat de uitvoering hiervan heeft opgeleverd.

Bij de inrichting van deze handhavingstaken heeft de gemeente beleidsruimte. Er kunnen prioriteiten gesteld worden en het is aan het gemeentebestuur om te bepalen wat de meest doelmatige wijze is om het toezicht in te richten en handhavend op te treden. Deze keuzes moeten echter wel onderbouwd zijn. Bovendien moet inzichtelijk zijn welke voortgang wordt geboekt en welke bijstelling in de aanpak wordt gedaan als de activiteiten in voorgaande jaren

³ RIEC NHN staat voor Regionaal Informatie- en Expertise Centrum Noord-Holland Noord

niet het gewenste resultaat opleveren. Kortom, uit de invulling van de beleidsruimte moet blijken op welke wijze de gemeente werkt aan de oplossing van gesignaleerde problemen.

3. Analyse van de verkregen informatie

In deze paragraaf wordt het beeld weergegeven dat is gevormd door de informatie die door gemeenten is aangeleverd en de duiding hiervan aan de hand van de verdiepende gesprekken hierover met gemeenten en andere betrokken instanties. Aan gemeenten is gevraagd naar (1) de omvang van de problematiek, (2) de wijze waarop de aanpak van de gemeente is georganiseerd en geborgd en (3) de afstemming en samenwerking van gemeenten binnen de eigen organisatie en met externe partners. Voor deze drie onderdelen worden hieronder telkens de meest opvallende uitkomsten belicht en wordt het resultaat van de verdiepende gesprekken hierover weergegeven. Per onderdeel worden tot slot deelconclusies getrokken.

De volledige gebundelde informatie die door gemeenten is aangeleverd is in bijlage 2 terug te lezen.

3.1. Omvang van problematiek door ogen gemeente

De informatie van gemeenten bevatte gegevens die inzicht geven in de (feitelijke) omvang van de problematiek zoals deze bij gemeenten in beeld is. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om het aantal recreatieparken, de vraag of illegaal gebruik voorkomt en in welke omvang dit bij de betreffende gemeenten voorkomt.

Hoeveel recreatieparken zijn er?

Bij de 21 ondervraagde gemeenten⁴ komen in totaal 252 recreatieparken of daarmee vergelijkbare terreinen met vaste recreatieverblijven voor. Op 71 recreatieparken staan meer dan 100 recreatieverblijven. Op 95 recreatieparken staan minder dan 25 recreatieverblijven en op 86 parken ligt het aantal recreatieverblijven tussen de 25 en de 100.

Het aantal recreatieparken per gemeente varieert sterk, met bijvoorbeeld vijf gemeenten met een of twee recreatieparken en 7 gemeenten met meer dan 15 recreatieparken. Uitschieters zijn drie gemeenten die gezamenlijk 123 recreatieparken binnen hun gemeentegrenzen hebben.

In totaal komen bij de gemeenten in de regio Noord-Holland Noord 221 recreatieparken voor. Voor het overige deel van de provincie is in het onderzoek een steekproef genomen, waardoor over het totaal aantal recreatieparken geen uitspraak kan worden gedaan.

In hoeverre komt illegaal gebruik op recreatieparken voor?

Twee van de 21 ondervraagde gemeenten geven aan dat illegaal gebruik op recreatieparken in hun gemeenten niet voorkomt. Deze twee gemeenten bevinden zich beiden in de regio Noord-Holland Noord. De overige 14 gemeenten in Noord-Holland Noord en 5 gemeenten uit de regio MRA geven aan dat dit wel voorkomt binnen hun gemeenten. De meest genoemde soorten illegaal gebruik die genoemd worden zijn permanente bewoning en de huisvesting van arbeidsmigranten.

- Op 27 recreatieparken wordt volgens gemeenten meer dan een kwart van de recreatieverblijven illegaal gebruikt. 17 van deze recreatieparken liggen in twee gemeenten, de overige 10 zijn verdeel over 7 gemeenten.
- Bij 15 recreatieparken ligt dit aandeel tussen de 10 % en 25 %.

⁴ Van de 22 onderzochte gemeenten heeft 1 gemeente aangegeven in het geheel geen recreatieparken binnen de gemeentegrenzen te hebben. De onderzoeksgegevens hebben daarom verder uitsluitend betrekking op de 21 gemeenten waarvan een ingevulde vragenlijst is ontvangen.

- Bij 175 parken is het illegaal gebruik beperkt tot minder dan 10 % van het park⁵.

Komt ook bredere problematiek op recreatieparken voor?

In totaal geven 14 gemeenten aan dat, naast illegaal gebruik in juridische zin, ook bredere problematiek voorkomt op recreatieparken. Bij deze 14 gemeenten is deze bredere problematiek in totaal op minimaal 37 recreatieparken aan de orde⁶. Onder deze gemeenten gaat het bij vijf gemeenten om één recreatiepark met deze problematiek. Bij twee gemeenten gaat het echter om 8 recreatieparken waarop deze bredere problematiek voorkomt.

De bredere problematiek die volgens deze gemeenten vooral voorkomt is de huisvesting van kwetsbare personen (bijv. mensenhandel, uitbuiting, GGZ-problematiek en arbeidsmigranten) en het aanwezig zijn van illegale bouwwerken. Daarnaast wordt ook gewezen op aantasting van openbare orde en veiligheid, ondermijning, verloedering/verpaupering en brandonveilige situaties.

Pakken gemeenten de problematiek aan?

Eén gemeente geeft aan dat de problematiek op het moment van dit onderzoek geen prioriteit heeft gekregen. De andere gemeenten geven aan illegaal gebruik op recreatieparken aan te pakken. Hiervoor wordt gebruik gemaakt van een veelheid aan instrumenten, van actieve voorlichting en waarschuwingen tot gedogen, legaliseren of het opleggen van een last onder dwangsom. In een enkel geval wordt ook (mede) geholpen met het zoeken of creëren van alternatieve huisvesting. Ook wordt aangegeven dat in enkele gemeenten nog sprake is van inventarisatie van het aantal overtredingen. Tot slot wordt in een beperkt aantal gemeenten alleen van voorlichting, waarschuwingen en gedoogbeslissingen gebruikt gemaakt.

Informatiebronnen waarop gemeente de aard en omvang van de problematiek baseert

Als basis voor informatie over overtredingen hebben gemeenten verschillende informatiebronnen of methoden voor informatievergaring voor handen. Uit de aangeleverde informatie blijkt dat ook van een divers aantal informatiebronnen gebruik wordt gemaakt.

In totaal zijn 12 verschillende soorten informatiebronnen een of meerdere keren genoemd. De meest genoemde bron zijn de constatering van eigen toezichthouders van gemeenten. 16 gemeenten geven aan het verkregen beeld o.a. te baseren op eigen waarneming. Deze eigen controles vinden plaats als onderdeel van periodieke controles, incidentele controles of projectmatige controles. De belangrijkste andere informatiebronnen zijn gegevens van de politie en informatie uit de Basisregistratie personen van de gemeente.

Daarnaast worden nog een divers aantal andere bronnen een enkele keer genoemd, zoals informatie van wijk- of zorgteams of wijkregisseurs of de afdeling Belastingen van de gemeente.

Vrijwel alle gemeenten geven aan meer dan één informatiebron te gebruiken, maar het aantal en het soort bronnen dat per gemeenten wordt gebruikt verschilt aanzienlijk. Er zijn gemeenten die 3 á 4 informatiebronnen vermelden, terwijl er ook gemeenten zijn die aangeven van ruim 6 á 7 informatiebronnen gebruik te maken. De meest genoemde informatiebron, de eigen waarnemingen, wordt door zestien gemeenten genoemd.

⁵ Voor 35 parken binnen één gemeente (= 14 %) is bij de betreffende gemeente geen informatie bekend over het aandeel dat illegaal wordt gebruikt.

⁶ Het exacte aantal is niet zeker, omdat twee gemeenten die aangeven dat bredere problematiek wel voorkomt, niet kunnen aangeven om hoeveel parken dit gaat.

Aanvulling uit gesprekken met gemeenten

Uit de gesprekken met gemeenten komt naar voren dat in vrijwel alle gemeenten de opgave ten aanzien van recreatieparken als omvangrijk en vooral complex wordt ervaren. Benadrukt wordt dat er vrijwel geen recreatieparken zijn waarop in het geheel geen illegaal gebruik voorkomt. Gemeenten geven verder aan dat ze in het algemeen wel weten om wat voor soort overtredingen het gaat op de recreatieparken in hun gemeenten, maar dat er geen kwantitatief beeld is van de doelgroepen die vooral op recreatieparken wonen en de verdeling hiervan. Dit komt vaak alleen op dossierniveau naar voren als op een concreet adres wordt gehandhaafd. Tegelijk wordt wel erkend dat het relevant kan zijn voor de gekozen aanpak of er bijvoorbeeld vooral kwetsbare personen op een recreatiepark wonen, gepensioneerden of arbeidsmigranten. In het verlengde hiervan is ook inzicht in de motieven of het verdienmodel van parkeigenaren of -beheerders vaak niet aanwezig. Er komt uit de gesprekken geen eenduidig beeld naar voren met welke informatiebronnen nu het beste een goed en actueel zicht op de recreatieparken gehouden kan worden.

Door een aantal gemeenten wordt gewezen op regionale samenwerking waarbij als eerste fase in de regio wordt gestart met meer gedetailleerde scans per recreatiepark om zo een betere informatiepositie te hebben om beleidskeuzes en vervolgstappen op te baseren.

Tussenconclusie

Gemeenten kunnen in het algemeen een redelijk inschatting geven van de situatie op de recreatieparken in hun gemeenten, maar gedetailleerder inzicht in verschillende groepen bewoners en hun motieven en de motieven van eigenaren en beheerders ontbreekt nog veelal. Op basis van de informatie van gemeenten kan gesteld worden dat sprake is van een aanzienlijke opgave. Dit geldt voor het totaalbeeld in de regio Noord-Holland Noord, maar komt ook uit de steekproef onder gemeenten in de rest van Noord-Holland naar voren.

Bij elkaar opgeteld maken gemeenten gebruik van een grote hoeveelheid informatiebronnen om zicht op de recreatieparken te krijgen. Per gemeente zijn echter grote verschillen te zien van welke bronnen gebruik wordt gemaakt en hoeveel bronnen worden gecombineerd. Hierdoor moet een kanttekening worden geplaatst bij de volledigheid en actualiteit van de door gemeente geschetste situaties. De vraag is of beschikbare informatie in elke gemeente voldoende wordt benut om te kunnen beoordelen of ingrijpen noodzakelijk is en welke aanpak het meest geschikt is. Met het voornemen van een deel van de gemeenten om scans per recreatiepark uit te voeren, wordt wel de intentie bevestigd om hier meer werk van te maken en te starten met gedegen informatie over de bestaande situatie.

3.2. Organisatie van de aanpak door gemeenten

Deze paragraaf heeft betrekking op de wijze waarop de aanpak van recreatieparken binnen de gemeenten is georganiseerd. Het gaat hierbij om de vraag of de aanpak is geborgd in de organisatie, welk doel de gemeente voor ogen heeft, welke strategie hiervoor wordt toegepast en of dit jaarlijks wordt uitgewerkt in een jaarplan of -programma waarbij de resultaten van de voorgaande jaren worden geëvalueerd.

De vragen hierover zijn gesteld aan de hand van de fasen uit de beleidscyclus ofwel de BIG 8 (zie bijlage 3) die voor de VTH taken op het gebied van het omgevingsrecht is voorgeschreven. Op de vraag óf illegaal gebruik en/of de bredere problematiek op recreatieparken wordt aangepakt,

geven 20 van de 21 gemeenten een bevestigend antwoord. Hieronder wordt inzicht gegeven in de wijze waarop de aanpak van illegaal gebruik op recreatieparken binnen de gemeente is georganiseerd en in beleid is geborgd.

Probleemanalyse en strategisch beleid

Bij meer dan de helft van de gemeenten wordt in het toezicht- en handhavingsbeleid aandacht besteed aan illegaal gebruik op recreatieparken of is hiervoor afzonderlijk beleid opgesteld. In vijf gemeenten komt dit onderwerp niet afzonderlijk in de analyse voor, maar valt dit onder het algemenere begrip 'illegaal gebruik'. In vier gemeenten is geen probleemanalyse voor dit onderwerp gemaakt.

Uit de reacties blijkt verder dat in de helft van de gemeenten die zijn ondervraagd, illegaal gebruik op recreatieparken als specifiek benoemde prioriteit in het toezicht-en handhavingsbeleid is opgenomen. Zes gemeenten hebben dit niet als prioriteit genoemd, terwijl deze bijna allemaal wel aangeven dit onderwerp actief aan te pakken.

Tot slot geven negen gemeenten aan voor dit onderwerp geen specifieke nalevingstrategie te hebben uitgewerkt voor de aanpak, maar aan te sluiten bij de algemene strategie in het VTH-beleid. Twaalf gemeenten geven aan dat voor de aanpak van illegaal gebruik op recreatieparken wel een specifieke strategie is uitgewerkt. Dit gaat vooral om een afzonderlijk plan van aanpak waarin praktisch is beschreven hoe met permanente bewoning op recreatieparken wordt omgegaan.

Uitvoeringsprogramma en capaciteit

Ter uitwerking van het bovengenoemde strategische (meerjaren) beleid, is gevraagd in hoeverre gemeenten voor een bepaald jaar de voorgenomen activiteiten op basis van het beleid hebben geprogrammeerd. De helft van de gemeenten geeft aan dat geen concrete activiteiten gericht op de aanpak van illegaal gebruik op recreatieparken in een uitvoeringsprogramma of jaarplan zijn opgenomen. Bij zeven gemeenten worden activiteiten wel expliciet in het uitvoeringsprogramma benoemd en bij drie gemeenten worden de activiteiten ten aanzien van recreatieparken in een afzonderlijk jaarplan uitgewerkt.

Ook is gevraagd of in beeld is gebracht welke capaciteit en middelen nodig zijn om de activiteiten gericht op de aanpak van recreatieparken uit te voeren. Bij ruim de helft van de gemeenten is de capaciteit die nodig is om dit themaonderwerp aan te pakken, niet inzichtelijk gemaakt. De andere helft van de gemeenten geeft aan de benodigde capaciteit of middelen wel in beeld te brengen. Zes gemeenten doen dit naar eigen zeggen zowel in het meerjarige beleid als in het jaarlijkse uitvoeringsprogramma. Bij de vier overige gemeenten gebeurt dit of in het beleid, of in een jaarlijks uitvoeringsprogramma.

Bij de gemeenten die aangeven dat de capaciteit al op het niveau van het meerjarige beleid inzichtelijk is gemaakt, is dit echter niet zodanig in de beleidsdocumenten aangetroffen.

Op een enkele uitzondering na, wordt bij geen van de gemeenten op beleidsniveau een koppeling gemaakt tussen de doelstelling van de gemeente of de voorliggende opgave (het verschil tussen de bestaande situatie en de gewenste situatie), de aanpak die daarvoor gehanteerd wordt en de daarvoor benodigde middelen. Daar waar inzicht wordt gegeven in de capaciteit, blijft dit beperkt tot het benoemen van de capaciteit die voor de gehele afdeling toezicht en handhaving beschikbaar is.

Aanvulling uit gesprekken met gemeenten

In de gesprekken is bevestigd dat de aanpak van illegaal gebruik van recreatieparken in het beleid veelal wel prioriteit heeft gekregen. Dit wil echter niet altijd zeggen dat hieraan ook de daarbij passende uitvoering gegeven kan worden. Vanuit toezicht en handhaving is er op papier vaak wel een aanpak uitgewerkt voor een of meerdere recreatieparken, maar in de praktijk loopt dit geregeld toch anders. De aandacht gaat dan meer ad hoc naar het behandelen van handhavingsverzoeken of naar parken waarover op dat moment veel signalen binnen komen. Illegale situaties waar overlast door wordt veroorzaakt of waarbij de veiligheid in het geding is, krijgen voorrang boven situaties waar 'alleen' sprake is van illegale bewoning. In de praktijk betekent dit ook dat bij een deel van de gemeenten de handhaving de facto beperkt wordt tot het alleen reageren op handhavingsverzoeken. Daarnaast wordt op dossierniveau vaak afgezien van handhaving als het gaat om schrijnende situaties of waarbij het voor bewoners moeilijk is om alternatieve huisvesting te vinden.

Wat er qua beleid op papier staat is voor gemeenten vooral nuttig om in concrete handhavingszaken voor de rechter te kunnen onderbouwen waarom deze situaties worden gehandhaafd. De beleidscyclus wordt niet gebruikt om de situatie beter te doorgronden en de aanpak op dit onderwerp continu verder te ontwikkelen. Er wordt wel gerapporteerd over dit onderwerp in jaarverslagen, maar dit gaat vooral over aantallen behandelde dossiers en niet over het effect dat met de aanpak is gesorteerd of de mate van doelbereiking.

Het is voor gemeenten niet gebruikelijk om aan de hand van een gedetailleerdere probleemanalyse in beeld te brengen welk budget of welke capaciteit nodig is om de gewenste situatie te bereiken. In een jaarlijkse programmering wordt vaak alleen in beeld gebracht welk aandeel van de capaciteit aan dit onderwerp besteed kan worden. Desondanks staat de noodzaak om te blijven handhaven op recreatieparken bij weinig gemeente ter discussie.

Tussenconclusie

De meeste gemeenten zijn bekend met het werken volgens de beleidscyclus van de BIG-8 en hebben deze voor het gehele werkveld van toezicht en handhaving op de omgevingsrechtelijke taken ingericht. Dit blijft echter beperkt tot een algemeen kader, waardoor het strategisch beleid en de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's voor een concreet onderwerp als de aanpak van overtredingen op recreatieparken weinig tot geen richting geeft of inzicht in de gemaakte keuzes biedt. De methodiek van de beleidscyclus wordt onvoldoende toegepast en de meerwaarde die dit kan hebben inzake het bijstellen en -sturen aan de hand van het resultaat van voorgaande jaren, komt daarmee niet tot zijn recht.

Per gemeente is niet inzichtelijk wat de inzet in de afgelopen jaren door toezicht en handhaving als resultaat heeft opgeleverd, of de gekozen aanpak het gewenste effect heeft gehad en in hoeverre dit tot bijstelling van de aanpak of van de inzet zou moeten leiden. Oplossingen voor schrijnende situaties of voor zeer omvangrijke of complexe situaties op recreatieparken worden veelal binnen de handhaving opgelost (bijvoorbeeld door te gedogen of handhaving tijdelijk stil te leggen). Hierdoor wordt niet inzichtelijk gemaakt aan het bestuur van de gemeente wanneer handhaving wel en wanneer handhaving geen doelmatig instrument is. In de laatste gevallen zou gekeken moeten worden op welke andere wijze er wel aan een duurzame oplossing gewerkt kan worden.

3.3. Afstemming/samenwerking bij aanpak

Bij het aanpakken van illegaal gebruik van recreatieparken door gemeenten speelt de samenwerking of afstemming van toezicht en handhaving met andere beleidsvelden binnen de gemeente of instanties buiten de gemeente een belangrijke rol.

Vanuit andere beleidsvelden is namelijk het beleid opgesteld waarop wordt gehandhaafd of moeten de randvoorwaarden worden gecreëerd om een duurzame oplossing van voorkomende problematiek te bewerkstelligen. Bij dit laatste kan gedacht worden aan de huisvesting van huidige bewoners, maar ook de vraag wat er met een recreatiepark gebeurt nadat illegaal gebruik hier met handhaving is beëindigd. De terugkeer naar recreatief gebruik is niet altijd vanzelfsprekend. Bij toezicht en handhaving is afstemming met deze andere beleidsvelden daarom van belang.

Bij de uitvoering van toezicht en handhaving speelt ook de samenwerking met partijen buiten de gemeente een belangrijke rol. Naast de gemeenten hebben ook andere (handhavende) instanties een relatie met voorkomende problematiek op recreatieparken.

Om inzicht te krijgen in de mate van samenwerking en afstemming is ook hier in de vragenlijst en gesprekken met gemeenten aandacht aan besteed. Hieronder is het beeld weergegeven dat op basis hiervan is gevormd.

Afstemming met andere beleidsvelden

Uit de informatie van de gemeenten gezamenlijk komen alle relevante invalshoeken of beleidsvelden die binnen de gemeente bij dit onderwerp betrokken kunnen zijn wel naar voren. Naast toezicht en handhaving gaat het hierbij om de beleidsvelden Ruimtelijke Ordening, Wonen, Toerisme/Recreatie (Economische Zaken), Sociaal Domein, Burgerzaken en Veiligheid/ondermijningsaanpak.

Per beleidsveld is een groot verschil te zien in het aantal keer dat dit onderwerp ook vanuit dat beleidsveld wordt benaderd. Zo wordt met het beleidsveld ruimtelijke ordening bij vrijwel alle gemeenten afgestemd, maar afstemming met de andere beleidsvelden vindt bij ongeveer de helft van de gemeenten plaats.

Opvallend is verder dat in twaalf gemeenten vier of vijf beleidsvelden worden genoemd waarmee, tegelijkertijd, wordt samengewerkt of afgestemd. Bij vijf gemeenten blijft de afstemming met andere beleidsvelden echter beperkt tot alleen ruimtelijke ordening.

Samenwerking met externe partijen

Bij de vraag met welke instanties buiten de gemeente wordt samengewerkt bij de aanpak van recreatieparken worden veel verschillende partijen genoemd. De instantie waarmee verreweg het meest wordt samengewerkt is de politie. Daarnaast worden ook de Veiligheidsregio en het RIEC (Regionaal Informatie en Expertise Centrum) veel genoemd.

Ook hiervoor geldt dat er per gemeente grote verschillen zitten in de hoeveelheid instanties waarmee, tegelijkertijd, wordt samengewerkt. Drie gemeenten geven aan dat geen samenwerking op dit onderwerp plaatsvindt met andere instanties. Daarentegen wordt bij dertien gemeenten met 3 of meer instanties buiten de gemeente samengewerkt bij de aanpak van illegaal gebruik van recreatieparken.

Tot slot is opvallend dat vijf instanties, zoals de Sociale verzekeringsbank, de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid, de Recron⁷, de provincie Noord-Holland en de VNG en/of LSI⁸ wel worden genoemd als handhavingspartner, maar slechts door één of enkele gemeenten. De wijze waarop samenwerking plaatsvindt en de strategische of operationele meerwaarde hiervan komt voor dit concrete onderwerp niet expliciet naar voren uit de beleidsdocumenten van gemeenten.

Aanvulling uit gesprekken met gemeenten

Bij de gesprekken wordt door gemeenten bevestigd dat inhoudelijke afstemming met andere beleidsvelden vooral plaatsvindt op het gebied van ruimtelijke ordening. Voor de problematiek op bestaande recreatieparken blijft toezicht en handhaving veelal echter wel probleem eigenaar. Met toerisme en recreatie of wonen/volkshuisvesting vindt lang niet overal afstemming plaats als het om de aanpak van recreatieparken gaat. Vanuit het Sociaal Domein wordt het, al dan niet tijdelijk, huisvesten van woningzoekenden op recreatieparken in schrijnende gevallen soms zelfs nog steeds als oplossing gezien. Kortom, een actieve integrale benadering van de complexe problematiek op recreatieparken is binnen gemeenten nog geen gewoonte. Hierdoor hebben interventies van gemeenten tot dusver nog niet tot duurzame oplossingen geleid en blijven recreatieparken vooral voor toezicht en handhaving continu op de agenda staan.

Burgerzaken wordt met name genoemd als relevante afdeling voor de informatie uit de bevolkingsadministratie. In sommige gemeenten wordt ook gebruik gemaakt van belastinggegevens, maar forensen- en/of toeristenbelasting wordt niet in elke gemeente geheven.

Structurele samenwerking met instanties buiten de gemeente vindt vooral plaats met de politie. De meeste gemeenten betrekken de politie bij de aanpak van recreatieparken en er wordt voor zover mogelijk gebruik gemaakt van elkaars informatie. Samenwerking met andere instanties zoals het UWV, de RDW, Belastingdienst etc. vindt vooral plaats in concrete handhavingszaken om bewijs te vergaren of in het kader van projectmatige handhavingsacties.

Er is een aantal gemeenten die in de afgelopen jaren een of meerdere parken voor wat betreft handhaving op projectbasis hebben aangepakt. Hierbij heeft samenwerking met andere instanties vaak meerwaarde en is informatie beschikbaar die anders niet voor handen is. Het effect van een dergelijke projectmatige aanpak zet zich na afronding vaak nog enige tijd voort doordat instanties elkaar inmiddels kennen en doordat een duidelijke boodschap over dit onderwerp naar het recreatiepark is uitgegaan. Een definitieve oplossing voor een recreatiepark levert dit echter vrijwel nooit op en na langere tijd ontstaat vaak toch weer het oude beeld.

Samenwerking met andere gemeenten vindt ten aanzien van dit onderwerp tot dusver niet veel plaats. Uitwisseling van kennis en goede voorbeelden wordt wel als meerwaarde gezien, maar gebeurt nog slechts sporadisch. Samenwerking tussen gemeenten kan ook voorkomen dat een waterbedeffect optreedt als één gemeente actief handhaaft tegen illegaal gebruik en de bewoners als gevolg hiervan naar een recreatiepark in de buurgemeente verhuizen. Verschillende gemeenten zien graag een initiërende en faciliterende rol voor de provincie weggelegd, bijvoorbeeld door bijeenkomsten in het kader van dit themaonderwerp door de provincie te organiseren.

⁷ Recron is de Branchevereniging voor recreatieondernemers

⁸ VNG is de Vereniging voor Nederlandse gemeenten en LSI staat voor de Landelijke stuurgroep interventieteams

De inhoudelijke afstemming met de provincie kan in de ogen van gemeenten beter. Gemeenten ervaren de provinciale regels op het gebied van ruimtelijke ordening en wonen als beperkend en weinig flexibel voor oplossingen voor de situatie op recreatieparken. De gevolgen van legalisatie voor de woningcontingenten wordt door gemeenten als een straf ervaren. Hierbij wordt ook erkend dat het voor gemeenten juist niet altijd duidelijk is welke ruimte gemeenten nu wel of niet hebben als het gaat om legalisatie van bewoning of andere oplossingen.

Tussenconclusie

Het belang van afstemming met andere beleidsvelden wordt steeds meer onderkend. Hierbij komt ruimtelijke ordening het duidelijkst naar voren, maar ook andere beleidsvelden worden betrokken. Toch blijft toezicht en handhaving tot dusver 'probleemeigenaar'. Afgezet tegen de vele jaren waarin meer of minder inzet is gepleegd vanuit handhaving, maar waarin nog steeds geen duurzame oplossing is gevonden, roept dit de vraag op waarom de aanpak van bestaande recreatieparken niet prominenter bij de andere beleidsvelden op de agenda staat. Hierin kan een relatie met paragraaf 3.2 worden gelegd. Problemen waarvoor feitelijk via andere wegen oplossingen moeten worden gezocht, worden vaak nog lang binnen toezicht en handhaving gehouden en tijdelijk 'opgelost' door gedoogconstructies of het stilleggen van handhaving. Hierdoor wordt de daadwerkelijke problematiek verhuld en zorgt deze bij andere beleidsvelden klaarblijkelijk niet voor voldoende urgentie.

Praktisch weten gemeenten de benodigde instanties over het algemeen goed te vinden. De lijnen met de politie zijn overal aanwezig en andere instanties worden gevonden als voor een specifiek project of recreatiepark van toegevoegde waarde is. Een strategische inzet van samenwerking is echter lang niet overal te vinden in beleid van gemeenten. Gezien de verschillen tussen gemeenten in het aantal en de concrete instanties waarmee wel en niet wordt samengewerkt, is de kans reëel dat nog kansen onbenut worden gelaten.

3.4. Knelpunten en kansen

Tot slot zijn nog enkele open vragen gesteld over de knelpunten die gemeenten ervaren bij de aanpak van recreatieparken en de kansen of mogelijkheden die gezien worden om effectiever aan oplossingen te kunnen werken op dit onderwerp. Deels zijn deze al aan de orde gekomen bij een van de hierboven behandelde onderdelen. Punten die hierop een aanvulling vormen worden hieronder genoemd.

Knelpunten

Op praktisch niveau wordt vooral gewezen op de moeilijke bewijslast en beperkte informatie over overtredingen, de grote hoeveelheid handhavingsgevallen en de gebrekkige capaciteit voor handhaving.

Ook wordt gewezen op knelpunten die de problematiek in de ogen van gemeenten geheel of ten dele veroorzaken. Dit gaat onder andere om de schaarste aan reguliere (huur)woningen, schaarste aan locaties voor verblijf van arbeidsmigranten en mede daardoor ook de grote kans op herhaling of verschuiving van het probleem. Er is sprake van dweilen met de kraan open.

Tot slot wordt ook gewezen op een gebrek aan visie op de toekomst van veel recreatieparken, zowel bij de beheerder, als bij de gemeente. Voor sommige parken wordt al geconcludeerd dat deze geen toekomst hebben voor recreatief gebruik door de gebrekkige vitaliteit. Meer concreet

zorgt op sommige parken het gebrek aan een centrale beheerder voor een knelpunt om aan verbetering van de situatie te werken.

Kansen/mogelijkheden

Als kansen wordt door gemeenten gewezen op meer samenwerking met andere gemeenten en regionale afstemming. Ook het delen van kennis en ervaring met andere gemeenten wordt als kans gezien om de aanpak te verbeteren.

Het vergroten van de capaciteit voor handhaving, het in overleg treden met eigenaren van recreatieparken en het zorgen voor een structurele aanpak wordt voor de uitvoering gezien als mogelijkheden voor een beter resultaat in de handhaving.

Om de achterliggende motieven voor illegaal gebruik weg te nemen, wordt het creëren van meer sociale huurwoningen en meer (tijdelijk) woonruimte voor buitenlandse arbeiders genoemd.

Tot slot worden kansen gezien in een duidelijke visie van de Rijksoverheid en ook van de provincie over dit onderwerp. Daarnaast wordt ook een kans gezien in het ontwikkelen van een toekomstvisie per recreatiepark door de gemeente.

Tussenconclusie

De knelpunten die genoemd worden, sluiten voor een groot deel aan op wat aan de hand van de drie onderdelen hiervoor al is opgevallen. Dat deze knelpunten ook ambtelijk door gemeenten worden benoemd, getuigt ervan dat gemeenten zich hier van bewust zijn. Toch zijn veel van deze punten door gemeenten zelf te ondervangen, ofwel door beter inzicht te verschaffen in de problematiek en de oorzaken aan de hand hiervan ook nadrukkelijker naar voren te brengen dat toezicht en handhaving hierin niet (alleen) verandering kan brengen.

Tegelijkertijd zijn er ook knelpunten, zoals de schaarste aan woningen of een ontbrekend toekomstperspectief voor bepaalde recreatieparken, waar een gemeente niet altijd op korte termijn een concrete oplossing kan bieden. Hiervan mag echter wel worden verwacht dat deze knelpunten dan ook kwalitatief en kwantitatief in beeld worden gebracht zodat hierover bij voorkeur in regionaal verband, keuzes gemaakt kunnen worden over welke duurzame oplossingen hiervoor mogelijk en haalbaar zijn.

Bij de mogelijkheden en kansen wordt, naast kansen die de gemeente zelf kan doorvoeren, ook gewezen op een visie van de provincie en/of het Rijk op dit onderwerp. Uit de gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat er onduidelijkheid heerst over de (on)mogelijkheden die er zijn om binnen bestaande provinciale regels of regionale afspraken aan alternatieve oplossingen te werken als handhaving gericht op de recreatiebestemming niet opportuun is. Hierbij gaat het onder andere over de ruimtelijke regels voor het omzetten van recreatiebestemming naar vormen van wonen en de gevolgen die dit heeft voor woningcontingenten per gemeente of regio. Hier kan een actieve(re) rol van de provincie in het meedenken over oplossingen en het uitdragen of uitleggen van het provinciale beleid bijdragen aan het bereiken van duurzame oplossingen.

4. Ontwikkelingen en informatie uit overige bronnen

Naast de informatie van gemeenten en verdiepende gesprekken hierover zijn in het kader van dit onderzoek diverse gesprekken met andere betrokken instanties gevoerd. Het doel hiervan was om de verkregen informatie aan te vullen met de ervaringen en inzichten van andere instanties die met dit onderwerp te maken hebben. Er zijn gesprekken gevoerd met medewerkers van enkele basisteams van de politie in Noord-Holland Noord, het RIEC NHN, het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe, het CCV, de Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland/Leerkring Handhaving. Daarnaast is deelgenomen aan de Vakantieparkentop op 29 november 2018 waar de Actie-agenda vakantieparken 2018-2020 is getekend door o.a. het Rijk, de provincies Gelderland en Drenthe, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Recron.

In dit hoofdstuk wordt weergegeven welke aanvullende inzichten dit heeft opgeleverd over de aanpak van gemeenten in Noord-Holland. Tegelijk worden in dit hoofdstuk de actuele ontwikkelingen rondom de aanpak van recreatieparken uitgelicht. Dit heeft tot doel om handelingsperspectieven in beeld te brengen die gemeenten wellicht nog kunnen benutten.

Samenwerkingspartners van gemeenten

Uit gesprekken met basisteams van de **politie** in de regio Noord-Holland Noord komt een vergelijkbaar beeld naar voren als is geschetst op basis van de informatie van gemeenten. Er is volgens de politie veel aandacht voor recreatieparken bij gemeenten. De mate waarin de politie hier een actieve bijdrage aan levert, hangt sterk af van de aard van de problematiek op een park. De politie heeft een actieve rol als illegaal gebruik van recreatieparken gepaard gaat met een toename van meldingen over overlast of criminaliteit. Ook kan een actief handhavende gemeente ertoe leiden dat op het recreatiepark de spanning toeneemt. Vanuit de politie wordt aangegeven dat de samenwerking met gemeenten over het algemeen soepel verloopt en dat men elkaar goed kan vinden voor kennis en informatie-uitwisseling en waar nodig gezamenlijk optreden.

Het **RIEC NHN** is via contacten met gemeenten bekend met de problematiek op recreatieparken. Het onderwerp was in de loop van 2018 echter niet als prioriteit of thema benoemd binnen het RIEC, waardoor hier geen actie op wordt ondernomen. De problematiek op recreatieparken kan wel een relatie hebben met de ondermijningsbeelden die per gemeente worden opgesteld, maar tot dusver bestaat het beeld bij het RIEC niet de indruk dat er op recreatieparken op grote schaal sprake is van ondermijnende activiteiten. Ditzelfde beeld kwam ook in gesprekken met de politie en met gemeenten naar voren. Een feitelijke en objectieve onderbouwing hiervoor ontbreekt echter. In een enkele gemeente is gesteld dat bij een specifiek recreatiepark juist wel sprake is van ondermijning. Hierop wordt dan ook vanuit die invalshoek actief en integraal gehandhaafd met ontruiming als ultiem remedium.

Tussenconclusie

De gesprekken met instanties die zich ook met handhaving op recreatieparken bezighouden of hierin een ondersteunende rol voor gemeenten kunnen spelen, laten een vergelijkbaar beeld zien als op basis van de informatie van gemeenten is ontstaan. Op operationeel niveau weten partijen elkaar goed te vinden en vindt de samenwerking plaats die nodig is en meerwaarde heeft. Of er door intensievere samenwerking of samenwerking op een meer strategisch niveau meer resultaat te behalen is, is uit deze gesprekken niet veel duidelijker geworden. Zeker bij het RIEC, maar in mindere mate ook bij de politie, geldt dat zij voor het soort samenwerking waaraan per gemeente of per recreatiepark behoefte is, toch vooral afhankelijk zijn van de richting die de gemeente op wil en de bestuurlijke en beleidsmatige keuzes die hierover worden gemaakt.

In het algemeen geldt ook voor andere samenwerkingspartners dat deze zelden zelf actief naar individuele gemeenten toestappen om een gezamenlijke aanpak van dit onderwerp of van een

concreet recreatiepark te organiseren. Dit initiatief en de regie hierop lijkt in eerste instantie voornamelijk van gemeenten te moeten komen.

Ontwikkelingen

Naast de hierboven genoemde instanties die ook een inhoudelijke rol kunnen spelen bij de aanpak van recreatieparken, is ook gekeken naar welke ondersteunende verbanden er zijn waar gemeenten bij de aanpak hun voordeel mee kunnen doen. Daarbij zijn de ondersteunende rol van het **CCV**, de kennisbijeenkomsten handhaving van o.a. de **Vereniging Bouw- en Woningtoezicht Nederland** en het **Kenniscentrum Handhaving en Naleving** van de Vereniging Nederlandse Gemeenten zeker de moeite van het benoemen waard. Bij de gesprekken met gemeenten kwam naar voren dat enkele gemeenten hier wel gebruik van maken of aan deelnemen, maar dat dit geen gemeengoed is. Deze dynamische kennisbanken bieden bij uitstek een platform voor het opdoen of delen van kennis en ervaring met de aanpak van recreatieparken, maar het CCV en het Kenniscentrum Handhaving en Naleving bieden ook de mogelijkheid voor een op maat gemaakt advies. Op de websites van deze instanties zijn aan de multidisciplinaire aanpak van recreatieparken afzonderlijke pagina's gewijd (zie bijlage 4).

Een meer op zichzelf staande ontwikkeling, maar daarmee niet minder relevant voor gemeenten in Noord-Holland, is de aanpak van vakantieparken door elf gemeenten en de provincie op de **Veluwe**. Hiervoor is het **programma Vitale Vakantieparken** ingericht. Deze partijen werken hierin gezamenlijk met ondernemers en andere betrokkenen aan een divers en kwalitatief goed aanbod van vakantieparken. Het programma bevat drie opgaven, te weten Innovatie, Herstructurering en Veiligheid & Leefbaarheid. Binnen deze opgaven worden diverse activiteiten uitgevoerd die bijdragen aan de doelstelling. Als voorbeeld worden gezamenlijk onderzoeken uitgevoerd om de kennis over het probleem te vergroten. Daarnaast wordt gewerkt aan een gereedschapskist, zowel voor de uitvoering van toezicht en handhaving, maar ook voor de verbetering van de vitaliteit van vakantieparken of voor het opstellen van flexibele bestemmingsplanregels ten behoeve van transformatie of herstructurering. Tot slot wordt ook de uitvoeringskracht versterkt door bijvoorbeeld een regionaal handhavingsteam en is een Ontwikkelingsmaatschappij opgericht met een fonds om herstructurering of transformatie vorm te geven.

Door de programmamanager van dit programma is in het bijzonder benadrukt dat voor geslaagde samenwerking alle beleidsterreinen binnen de gemeente nodig zijn. Daarnaast is een combinatie van wethouders, burgemeester en gedeputeerden van groot belang om daadkrachtig te kunnen optreden en verantwoordelijkheden te (ver)delen. Binnen de regio is het waterbedeffect aan den lijve ondervonden. Gemeenten hebben elkaar ook daarom nodig. Binnen het programma wordt het adagium gehanteerd: 'één park één plan'. Geen enkele situatie is hetzelfde en ieder park vraagt daarom zijn eigen aanpak. Er is afscheid genomen van het gebruik van gedoogbeschikkingen, omdat hiermee geen oplossing wordt bereikt, maar problemen alleen naar de toekomst worden verschoven. Wel moet strategisch worden nagedacht over de inzet van handhaving. Wanneer en op welke manier draagt handhaving bij aan het bereiken van het gestelde doel of de gewenste uitkomst voor specifieke parken.

In navolging van het programma op de Veluwe in Gelderland, is ook in de provincie Drenthe een vergelijkbaar programma gestart.

Naar aanleiding van de gegroeide urgentie en het inzicht dat een integrale benadering van de problematiek op recreatieparken noodzakelijk is, is dit onderwerp ook in het Interbestuurlijk Programma van 14 februari 2018 van Rijk, provincies, gemeenten en waterschappen nadrukkelijk opgenomen. Hierin is gesteld dat gewerkt gaat worden aan een landelijke ondersteuningsstructuur, gericht op concrete ondersteuning van gemeenten en andere partners bij de aanpak van problematische vakantieparken⁹. In 2018 is dit uitgewerkt in een Actie-agenda

⁹ Programmastart IBP, 14 februari 2018

vakantieparken 2018-2020 die gepresenteerd is op de vakantieparkentop op 29 november 2018. Deze agenda gaat over de beleidsinzet rondom vakantieparken. Recenter nog is een praktische handreiking voor gemeenten opgesteld door de **Vereniging Nederlandse Gemeenten en Platform 31**¹⁰. Hierin worden de noodzakelijke stappen en concrete handelingsperspectieven geschetst om grip te krijgen op het vraagstuk rondom vakantieparken. De belangrijkste stappen die hierbij op hoofdlijnen worden onderscheiden zijn:

1. Inzicht krijgen in de situatie.
2. Opstellen van een visie met een toekomstperspectief, ambities en prioriteiten van gemeenten voor vakantieparken.
3. Opzetten van een goede procesorganisatie. Intern binnen de gemeente, met lokale partners en op regionaal niveau.
4. Keuze uit groot aantal instrumenten vanuit verschillende thematische invalshoeken. De handreiking schetst de wettelijke kaders, handelingsperspectieven en ervaringen op het gebied van o.a. juridische instrumenten, economische stimulering, ruimtelijke ingrepen, veiligheid, de sociale opgave en wonen.

In de regio Noord-Holland Noord bestaat al langer het **Ontwikkelingsbedrijf NHN**. Dit is een uitvoeringsorganisatie van de gemeenten in Noord-Holland Noord en de provincie. Het Ontwikkelingsbedrijf richt zich op alle zaken die met de ontwikkeling van de regio te maken hebben. Eén van de projecten binnen deze organisatie is gericht op de vitaliteit van de verblijfsrecreatie. Hiervoor is onderzoek uitgevoerd en gemeenten hebben inmiddels een Visie op verblijfsrecreatie vastgesteld. Hierbinnen krijgen ook de bestaande vakantieparken steeds meer aandacht. In enkele gemeenten zijn recent vitaliteitsscans per recreatiepark uitgevoerd om een gedetailleerd beeld te krijgen van alle recreatieparken binnen die gemeenten. Dit vormt het startpunt om verder uit te werken in een aanpak per recreatiepark. Hiermee is een ontwikkeling in gang gezet waarmee gemeenten elkaar meer opzoeken over dit onderwerp en de Ontwikkelingsbedrijf NHN waar mogelijk kan ondersteunen.

Gedurende dit onderzoek is nogmaals met enkele gemeenten individueel gesproken over het vervolg op een dergelijke vitaliteitsscan. Hierbij spelen vragen over de verschillende sporen die bewandeld kunnen worden, de mate van beleidsvrijheid voor de gemeente om hier keuzes over te maken en de noodzaak of meerwaarde die het heeft om dit in de regio of met de provincie te bespreken. Praktisch zorgt dit voor een complex proces vanwege de vele betrokkenen en de verschillen in de fase waarin deze betrokkenen zich bevinden en het tempo waarin dit opgepakt kan worden.

Tussenconclusie

Er zijn ontwikkelingen rondom dit onderwerp die een meerwaarde kunnen zijn voor de aanpak van recreatieparken door Noord-Hollandse gemeenten. Zowel binnen Noord-Holland, bij concrete gemeenten en bij het Ontwikkelingsbedrijf NHN, maar zeker ook buiten de provincie met concrete voorbeelden in Gelderland en Drenthe. De hier geleerde lessen worden in gezamenlijkheid door onder meer de VNG en het Rijk vertaald naar handreikingen waar alle partijen in Nederland hun voordeel mee kunnen doen.

Veel lessen en tips sluiten aan bij de knelpunten en kansen die in dit onderzoek door gemeenten zijn genoemd om tot een effectievere aanpak van recreatieparken te komen. Met de geboden handreikingen en handelingsperspectieven en met de gegroeide urgentie bij gemeenten in Noord-Holland, is het zaak om hierin nu concrete stappen te zetten. Om te voorkomen dat partijen op elkaar gaan wachten of werkzaamheden door tempoverschillen door elkaar gaan lopen terwijl ze elkaar juist kunnen versterken, kan het meerwaarde hebben als een partij hier het overzicht in

¹⁰ Meer grip op vakantieparken, Handreiking voor gemeenten. VNG en Platform 31

houdt of zelfs de regie in neemt. Gemeenten lijken hier een uitgelezen rol voor de provincie in te zien.

5. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk wordt het verkregen beeld aan de hand van een 5 conclusies weergegeven. Daarbij worden tot slot enkele aanbevelingen gedaan, die voor gemeenten die met dit onderwerp of vergelijkbare thema's te maken hebben relevant kunnen zijn, maar ook over de rol van de provincie gaan.

5.1. Conclusies

1. **Het illegaal gebruik van recreatieparken in de onderzochte gemeenten is aanzienlijk maar de problematiek komt steeds beter in beeld bij gemeenten. Echter, het probleem is sectoraal belegd (Toezicht en Handhaving) en de inzet hierop is vaak ad hoc (meldingen en klachten).**

Uit de aangeleverde informatie blijkt dat gemeenten voor een aanzienlijke opgave staan. Dit laat zowel het totaalbeeld in Noord-Holland Noord zien, maar ook de steekproef onder gemeenten in de andere regio's van Noord-Holland. Onder de 22 onderzochte gemeenten bevinden zich al 42 recreatieparken die voor meer dan 10 % illegaal gebruikt worden. 27 hiervan worden zelfs voor meer dan een kwart illegaal gebruikt.

Bij vrijwel alle gemeenten is er aandacht voor de aanpak van illegaal gebruik op recreatieparken. In sommige gemeenten was dit misschien nog niet zo bij de start van dit onderzoek, maar is deze aandacht in de loop van 2018 door alle aandacht en ontwikkelingen rondom dit onderwerp wel gegroeid. Van vrijwel geen van de onderzochte gemeenten is de indruk ontstaan dat dit onderwerp niet op de agenda staat.

De wijze waarop het op de agenda staat, wordt echter vooral bepaald door incidenten zoals klachten en meldingen. De inzet en aanpak zijn in veel gemeenten vooral ingegeven door de ambtelijke betrokkenheid vanuit toezicht en handhaving. Hier wordt men geconfronteerd met de negatieve effecten van illegaal gebruik in de zin van overlastmeldingen en handhavingsverzoeken. Naar aanleiding van dergelijke signalen wordt dan ook veelal handhavend opgetreden.

Slechts bij enkele gemeenten is er sprake van een structurele inzet van handhaving tegen illegaal gebruik, maar ook hier heeft dat in de afgelopen jaren een toekomstbestendige situatie niet veel dichterbij gebracht.

In situaties waar handhaving niet tot een (bevredigende) oplossing leidt, wordt een alternatieve oplossing vaak nog gezocht binnen de handhavingssfeer door bijvoorbeeld te gedogen (afzien van handhaving). Het gebeurt nog nauwelijks dat deze situaties bij andere beleidsvelden die hiermee te maken, zoals Ruimtelijke ordening, Volkshuisvesting, Sociaal Domein, Toerisme en Recreatie worden aankaart of in beeld gebracht.

Een gedetailleerd beeld per recreatiepark is nog niet overal aanwezig. Hierdoor ontbreekt achterliggende informatie die nodig is om een passende aanpak per recreatiepark te ontwikkelen en te bepalen of handhaving überhaupt bijdraagt aan een toekomstbestendige oplossing.

2. **De beleidscyclus voor toezicht en handhaving, zoals opgenomen in het omgevingsrecht (BIG-8), wordt niet benut voor een doelmatige aanpak van recreatieparken.**

In de strategische handhavingsnota's of uitvoeringsprogramma's staat het onderwerp illegaal gebruik van recreatieparken wel direct of indirect beschreven, maar dat blijkt geen garantie voor een systematische aanpak van het probleem. Er wordt vooral gewerkt volgens een praktische of ad hoc aanpak, waarvan de uitvoering mede afhankelijk is van externe stimulansen zoals handhavingsverzoeken of ineens opkomende prioriteiten op een ander terrein. Ook de beschikbare capaciteit is van invloed op het kunnen uitvoeren van wat oorspronkelijk bedacht

was. Voor het toezicht op recreatieparken en de afhandeling van handhavingssdossiers wordt ook regelmatig gebruik gemaakt van externe inhuur. Dit is echter vooral om de uitvoering op dit specifieke onderwerp op peil te houden, maar is vaak niet gestoeld op een vooraf bepaald te bereiken doel.

Er is geen aanpak aangetroffen die is gebaseerd op een visie of idee over de toekomst van de recreatieparken. Een vooraf uitgevoerde probleemanalyse wordt al vaak gemist, en als deze er wel is, wordt deze niet regelmatig bijgesteld aan de hand van het effect van de uitgevoerde aanpak. Ook als het onderwerp wel als gemeentelijke prioriteit is bestempeld, ontbreekt een doel dat de gemeente ten aanzien van dit onderwerp wil bereiken. Hierdoor kan niet in beeld worden gebracht welke instrumenten hiertoe ingezet moeten worden en welke middelen nodig zijn om dit doel te bereiken.

Een terugblik of evaluatie op de uitgevoerde strategie en de hiermee geboekte resultaten ontbreekt of gaat enkel in op het aantal afgehandelde dossiers. Hierdoor kan niet worden bepaald of bijstellingen in de aanpak moeten worden gedaan, omdat niet in beeld is wat werkt en wat niet werkt. Hierdoor is tot dusver ook nog niet onderbouwd aan het bestuur in beeld gebracht dat handhaving in sommige gevallen niet tot een oplossing kan leiden, maar andere oplossingen bedacht moeten worden. Er is kortom geen sprake van een sluitende BIG-8 beleidscyclus ten aanzien van dit onderwerp. De meerwaarde hiervan in het leren van eerdere resultaten en het continu verder ontwikkelen van een doelmatige aanpak wordt niet benut.

Het grote aantal handhavingsszaken en de beperkte capaciteit die door gemeenten als knelpunten worden genoemd, zouden als onderdeel van een onderbouwd totaalplaatje dat uit een sluitende beleidscyclus naar voren komt, met keuzemogelijkheden over de doelstelling en de route om deze te bereiken aan het bestuur moeten worden voorgelegd.

3. De samenwerking in de uitvoering door de mensen van toezicht en handhaving is op orde. Er worden tegelijk kansen onbenut gelaten bij samenwerking gericht op het werken aan alternatieve, toekomstbestendige oplossingen.

Gemeenten weten de benodigde instanties voor samenwerking bij toezicht en handhaving goed te vinden. De lijnen met de politie zijn overal aanwezig en andere instanties worden gevonden als dit voor een specifiek project of recreatiepark van toegevoegde waarde is. Een algemeen beeld over welke instanties wanneer van toegevoegde waarde kunnen zijn is uit de informatie in dit onderzoek niet helder naar voren gekomen. Dit hoeft niet te betekenen dat gemeenten mogelijkheden over het hoofd zien, maar betekent ook niet het tegendeel.

Samenwerking tussen gemeenten onderling is nog niet vaak aanwezig. Hierdoor kunnen kansen worden gemist, maar ontstaat ook het risico op een waterbedeffect in omliggende gemeenten als één gemeente actief gaat handhaven.

In de uitvoering van toezicht en handhaving is de samenwerking binnen de gemeente met andere beleidsvelden voldoende aanwezig. Echter blijft het vaak bij het verstrekken van informatie van onder andere de bevolkingsadministratie, belastingenadministraties en wijkteams.

Daar waar alleen handhaving niet tot een duurzame oplossing leidt, kan de samenwerking met andere beleidsvelden binnen de gemeente intensiever vormgegeven worden. Ook hier blijft de afdelingen Toezicht en handhaving over het algemeen 'probleemeigenaar', terwijl de structurele oplossing hier (ook) vanuit andere beleidsvelden moet komen. Deze situaties worden tot dusver nog onvoldoende integraal in beeld gebracht en onder aandacht van het bestuur gebracht.

4. Er wordt te weinig naar een toekomstbestendige oplossing per recreatiepark gewerkt.

Meer nog dan de functie van de BIG-8 om tot een doelmatige aanpak te komen en deze verder te ontwikkelen, moet hiermee ook gesignaleerd worden wanneer handhaving niet (meer) effectief is om een doel te bereiken. Dit moet dan aanleiding zijn om te onderzoeken welke factoren ervoor

zorgen dat met handhaving alleen geen effect wordt bereikt. Deze functie is in dit onderzoek niet naar voren gekomen. Hierdoor is de aanpak van recreatieparken de afgelopen jaren vaak blijven hangen in de toezicht- en handhavingketen.

Knelpunten komen wel naar voren, maar worden via suboptimale oplossingen binnen de handhavingketen tijdelijk geregeld, bijvoorbeeld door te gedogen. Het is voorstelbaar dat handhaving van illegaal gebruik van recreatieparken niet in alle gevallen redelijk is of door het bestuur wordt gewenst. Bijvoorbeeld als hier een groot gebrek aan geschikte alternatieve woonruimte als oorzaak achter lijkt te zitten. Het is dan echter wel noodzaak dit achterliggende probleem te adresseren, de omvang hiervan in beeld te brengen en te beoordelen of dit voor alle situaties geldt of alleen voor bepaalde gevallen en aan de hand daarvan aan andere oplossingen te werken. Dit kan echter geen reden zijn om alleen de handhaving op dat moment stil te leggen en verder geen actie te ondernemen.

Ook als bij deze achterliggende oorzaken knelpunten qua regelgeving van of afspraken met andere overheden een rol spelen, is het juist zaak om dit onderbouwd in beeld te brengen zodat hierover gesproken kan worden en hier integrale oplossingen voor gezocht kunnen worden.

5. De wijze waarop de gemeente een concreet toezichts- en handhavingsonderwerp organiseert is nauwelijks van invloed op de jaarlijks beoordeling door de provincie op de beleidscyclus (BIG-8) van gemeenten voor de toezicht- en handhavingstaken binnen het omgevingsrecht.

Deze conclusie is anders dan de voorgaande conclusies gericht op de reguliere beoordeling van de invulling van de BIG-8 door gemeenten. Uit de beoordelingen van de 21 gemeenten die inhoudelijk in dit onderzoek zijn betrokken, zijn 14 gemeenten het afgelopen jaar als ‘adequaat’ beoordeeld. Dit is het hoogste niveau van de mogelijke oordelen. Hoewel dit ook nog niet wil zeggen dat in die gevallen aan alle eisen is voldaan, geeft dit wel aan dat deze gemeenten de BIG-8 volgen en overeenkomstig de BIG-8 werken voor de toezicht- en handhavingstaken binnen het omgevingsrecht.

Uit dit onderzoek blijkt echter dat bij het grootste deel van de onderzochte gemeenten de BIG-8 concreet voor de aanpak van recreatieparken niet inhoudelijk wordt ingevuld en sluitend wordt gemaakt. Dit zou ook voor veel van de gemeenten die bij het reguliere toezicht als adequaat zijn beoordeeld, betekenen dat als alleen naar dit concrete onderwerp gekeken wordt, het oordeel op redelijk adequaat zou uitkomen.

Dit laat onverlet dat het doel van het reguliere toezicht is om juist over alle toezicht- en handhavingstaken binnen het omgevingsrecht in het algemeen een oordeel te kunnen geven, maar benadrukt wel het belang van het uitvoeren van themaonderzoeken naar concrete onderwerpen. De uitkomsten van dit themaonderzoek ten aanzien van de BIG-8 laten zien dat een adequaat oordeel op de algehele taakuitvoering van toezicht en handhaving binnen het omgevingsrecht, niet betekent dat de BIG-8 ook voor alle afzonderlijke taken die daaronder vallen adequaat is ingevuld.

5.2. Aanbevelingen

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek en de hierboven genoemde conclusies kunnen een aantal aanbevelingen worden gedaan. De eerste aanbevelingen die hieronder zijn weergegeven zijn gericht op gemeenten. Zij zijn in eerste instantie aangewezen om naar behoren invulling te geven aan de aan gemeenten toegekende bevoegdheden en daarbij horende verantwoordelijkheid. Daarnaast zijn ook enkele aanbevelingen opgenomen die gericht zijn op de

provincie zelf. Vanuit verschillende rollen heeft de provincie ook te maken met de wijze waarop met recreatieparken wordt omgegaan. De aanbevelingen zijn op deze rollen gericht.

5.2.1. Aanbevelingen gemeenten

- 1. Breng de problematiek per recreatiepark in beeld, inclusief achterliggende oorzaken. Breng het illegale gebruik en de bijbehorende problematiek per recreatiepark in beeld, inclusief achterliggende oorzaken.**

Hierbij gaat het om het verkrijgen van inzicht in de directe omvang van de problematiek, maar ook in de aard hiervan. Meer dan alleen een inschatting van het aantal overtredingen op een recreatiepark, is ook inzicht nodig in welke doelgroepen op recreatieparken verblijven (bijv. gepensioneerden, arbeidsmigranten, kwetsbare personen) wat hiervoor hun motieven zijn om en wat de beweegredenen zijn van degenen die de recreatieverblijven in eigendom of beheer hebben. Deze gedetailleerde probleemanalyse moet bovendien actueel zijn en blijven om op ieder moment op basis van de juiste feiten onderbouwde beslissingen te kunnen nemen.

- 2. Geef voor dit concrete onderwerp inhoudelijk invulling aan de BIG-8 beleidscyclus (kortweg: analyseren -> prioriteren -> beleid opstellen -> uitvoeren -> evalueren).**

Juist voor een complex en multidisciplinair onderwerp als de problematiek op recreatieparken kan de BIG-8 bij volledige invulling hiervan grote meerwaarde hebben bij het onderbouwen van beslissingen en het evalueren van de effectiviteit hiervan. Een inhoudelijk voor dit onderwerp goed ingevulde en meerjarig doorlopende BIG-8 cyclus dient twee doelen:

- a. Het geeft onderbouwd antwoord op de vraag of de handhavingsaanpak doelmatig is en zo nee, wat er nodig is om dit doelmatiger aan te pakken of te organiseren?
- b. Het stelt de gemeente in staat om te beoordelen of met handhaving dit probleem duurzaam kan worden opgelost of tot het gewenste niveau kan worden beperkt.

Voor de laatstgenoemde meerwaarde van een gestructureerde analyse, aanpak en periodieke evaluatie, levert de informatie op om de vinger op de zere plek te leggen en de problemen daar te adresseren waar ze daadwerkelijk kunnen worden opgelost.

Op basis van de vele informatie rondom dit onderwerp kan inmiddels in het algemeen wel worden gesteld dat alleen handhaving in elk geval niet in alle gevallen tot een oplossing kan leiden. Dit plaatst gemeenten voor de opgave om op basis van de voor handen zijnde informatie in beeld te brengen welke instrumenten of alternatieve oplossingen dan wel kunnen worden ingezet.

- 3. Stel als gemeente een visie vast voor recreatieparken met, per recreatiepark, toekomstperspectief, ambities en prioriteiten.**

Een dergelijke visie biedt een fundament voor een integrale benadering van recreatieparken en alles wat hiermee samenhangt. Deze visie is nodig om gezamenlijk binnen de gemeente en met samenwerkingspartners één doel of ambitie voor ogen te hebben en van daaruit te werken aan de route naar verwezenlijk hiervan. Deze visie zal gebaseerd moeten zijn op een analyse van de huidige situatie, de problematiek die nu voorkomt en de achterliggende oorzaken hiervan, maar ook de kansen en mogelijkheden voor recreatieparken binnen de economische en maatschappelijke ontwikkelingen.

Op basis van deze visie kan worden bepaald welke interventies of maatregelen nodig zijn. Als onderdeel hiervan kan ook worden bepaald hoe handhaving kan worden ingezet om bij te dragen aan het bereiken van de doelen of ambities.

4. Zorg, bij de aanpak van illegaal gebruik, voor structurele beleidsmatige afstemming met andere beleidsvelden binnen de gemeenten, met andere gemeenten en met andere overheden.

Binnen de gemeente is beleidsmatig een integrale benadering noodzakelijk om aan toekomstbestendige oplossingen te werken. Toezicht en handhaving is een belangrijk onderdeel van deze integrale aanpak, maar zal in bestaande situaties in veel gevallen niet op zichzelf tot een duurzame oplossing leiden. Hiervoor zijn ingrepen en mogelijk wijziging van regels nodig vanuit andere beleidsvelden, zoals ruimtelijke ordening, volkshuisvesting / wonen, economie / toerisme en het sociaal domein.

Ook buiten de gemeentegrenzen zal afstemming en samenwerking nodig zijn bij de aanpak van problematiek op recreatieparken. Bij de handavingsaanpak is afstemming belangrijk om te voorkomen dat handhaving in één gemeente tot het verplaatsen van de problematiek naar andere gemeenten veroorzaakt, het zogenaamde waterbedeffect. Bij het werken aan mogelijke alternatieve oplossingen is afstemming ook essentieel, omdat ook alternatieve oplossingen een bovengemeentelijke uitstraling kunnen hebben. Als verschillende gemeenten tegelijk en onafhankelijk van elkaar kiezen voor transformatie van recreatieparken gericht op eenzelfde doelgroep, kan dit tot overaanbod leiden met ongewenste gevolgen. Tegelijkertijd kan transformatie ook tot nieuwe vraag naar recreatief aanbod leiden. Dergelijke ontwikkelingen zullen daarom regionaal moeten worden afgestemd. Hiervoor bieden de visies op verblijfsrecreatie die in diverse regio's zijn of worden vastgesteld een goed aangrijpingspunt.

5. Maak gebruik van voorbeelden, best practices en ondersteunende ontwikkelingen op het gebied van de aanpak van strijdig gebruik op recreatieparken.

Hoewel gemeenten voor een complexe opgave staan als het gaat om de aanpak van recreatieparken, hoeven ze het wiel niet altijd opnieuw uit te vinden. Er zijn regio's waar al een integrale en gestructureerde aanpak van recreatieparken is ontwikkeld. Ook worden er ondersteunende maatregelen opgezet door verschillende overheden gezamenlijk ter ondersteuning van de aanpak van recreatieparken door gemeenten. Hiervan zijn in hoofdstuk 4 enkele belangrijke voorbeelden beschreven. Gemeenten kunnen tijd en inzet besparen door hiervan gebruik te maken.

5.2.2. Aanbevelingen provincie Noord-Holland

6. Breng vanuit IBT de aanpak van het illegaal gebruik op recreatieparken in de proloog- en verificatiegesprekken blijvend onder de aandacht en blijf de voortgang van de aanpak bij gemeenten volgen.

Uit dit onderzoek is gebleken dat er bij de aanpak van recreatieparken door gemeenten nog zaken vallen te verbeteren, maar tegelijkertijd komt ook naar voren dat het onderwerp bij gemeenten in beeld is en dat er geen gemeenten uitspringen waarbij de toezicht en handhavingstaken door de ondergrens zakken. Doordat gemeenten bij de vormgeving van de wettelijke toezicht- en handhavingstaken beleidsruimte toekomt, lijkt het op dit moment niet opportuun om dit onderwerp als toezichthouder verder uit te diepen.

Indien er zich de komende jaren signalen voordoen waaruit blijkt dat er geen vooruitgang wordt geboekt of dat er gemeenten zijn waar onvoldoende aandacht aan dit onderwerp wordt gegeven, kan er vanuit de toezichthoudende taak van de provincie alsnog vervolgonderzoek plaatsvinden.

Omdat tijdens het onderzoek is gebleken dat gemeenten de aandacht aan dit onderwerp vanuit de provincie juist wel op prijs stellen, volgen hieronder aanbevelingen voor de provincie vanuit haar andere rol(len) om juist wel op dit onderwerp actief te blijven zijn.

7. Stel als provincie een handreiking op hoe vanuit de provinciale rol en belangen de gemeenten kunnen worden geholpen met het terugdringen van het illegale gebruik op recreatieparken.

Deze aanbeveling ziet op de verschillende provinciale raakvlakken met de aanpak van recreatieparken door gemeenten. Enerzijds heeft dit een sterke inhoudelijke kant, gekoppeld aan de regels en afspraken die mede vanuit de provincie gelden en invloed hebben op de mogelijkheden voor de aanpak van recreatieparken. Anderzijds heeft dit een procesmatige kant, waarbij de vraag is welke rol de provincie wil spelen om de opgave zo goed mogelijk aan te pakken en gemeenten hierbij te ondersteunen.

Deze aanbeveling wordt vanuit deze beide aspecten hieronder nader toegelicht.

a. Inhoudelijk beleid

In de Provinciale Ruimtelijke Verordening zijn regels opgenomen met het oog op zorgvuldig ruimtegebruik waaraan plannen voor verblijfsrecreatieve voorzieningen moeten voldoen en die er op gericht zijn illegaal gebruik te voorkomen. Daarnaast zijn regionaal kwantitatieve en kwalitatieve afspraken gemaakt over woningbouw en zijn er recent regionale visies vastgesteld gericht op een vitale verblijfsrecreatie. De gemene deler hierbij is dat gemeenten in principe zelf verantwoordelijk zijn om aan deze kaders en afspraken te voldoen. Hierbij moeten concrete situaties echter achtereenvolgens langs verschillende sectorale uitgangspunten worden gelegd, terwijl de complexiteit van de opgave rondom vooral bestaande en verouderde recreatieterreinen om een meer integrale beoordeling vragen. Hiervoor is ook vanuit de provincie een handreiking nodig, waarbij vanuit de verschillende sectorale beleidsuitgangspunten tot één integraal beoordelingskader of werkwijze voor initiatieven rondom de aanpak, transformatie of herstructurering van recreatieparken gekomen moet worden.

b. Rol van de provincie

Naast de inhoud, is ook de mate waarin de provincie zich actief inzet binnen dit onderwerp een aandachtspunt. Uit dit onderzoek komt sterk naar voren dat gemeenten gebaat zijn met ondersteuning van de provincie. Mogelijke bijdragen van de provincie kunnen gelegen zijn in het ondersteunen van de uitvoering door gemeenten door kennisbijeenkomsten te organiseren en de coördinatie te verzorgen voor de projecten die door gemeenten al dan niet gezamenlijk worden opgezet. Ook vanuit de beleidsmatige rol van de provincie kan meer ondersteuning worden geboden bij de wijze waarop concrete initiatieven worden beoordeeld of processen rondom herstructurering of transformatie worden doorlopen. De meerwaarde van de provincie is hier dat er zowel kennis en expertise kan worden ingebracht, maar de provincie ook het overzicht heeft over wat er zich in de regio en in andere regio's verder nog afspeelt. Naast de inhoudelijke meerwaarde, kan deze regierol grote betekenis hebben voor de daadkracht waarmee door gemeenten op dit onderwerp ingezet kan worden.

Gezien de provinciale belangen die geraakt worden door de huidige situatie op, vooral, bestaande recreatieparken, de expertise die de provincie heeft op de beleidsterreinen die hierbij betrokken zijn en de bovenregionale regierol die de provincie is toebedeeld, zou een meer integrale, proactieve en op samenwerking gerichte werkwijze recht doen aan de opgave waar nu vooral gemeenten zich voor gesteld zien.

Bijlage 1. Deelnemende gemeenten

1. Alkmaar
2. Bergen
3. Castricum
4. Den Helder
5. Drechterland
6. Enkhuizen
7. Heerhugowaard
8. Heiloo
9. Hollands Kroon
10. Hoorn¹¹
11. Koggenland
12. Langedijk
13. Medemblik
14. Opmeer
15. Schagen
16. Stede Broec
17. Texel
18. Uitgeest
19. Uithoorn
20. Velsen
21. Wijdmeren
22. Wormerland

¹¹ De gemeente Hoorn heeft aangegeven in het geheel geen recreatieparken binnen de gemeentegrenzen te hebben. Deze gemeente is daarom verder buiten dit onderzoek gelaten.

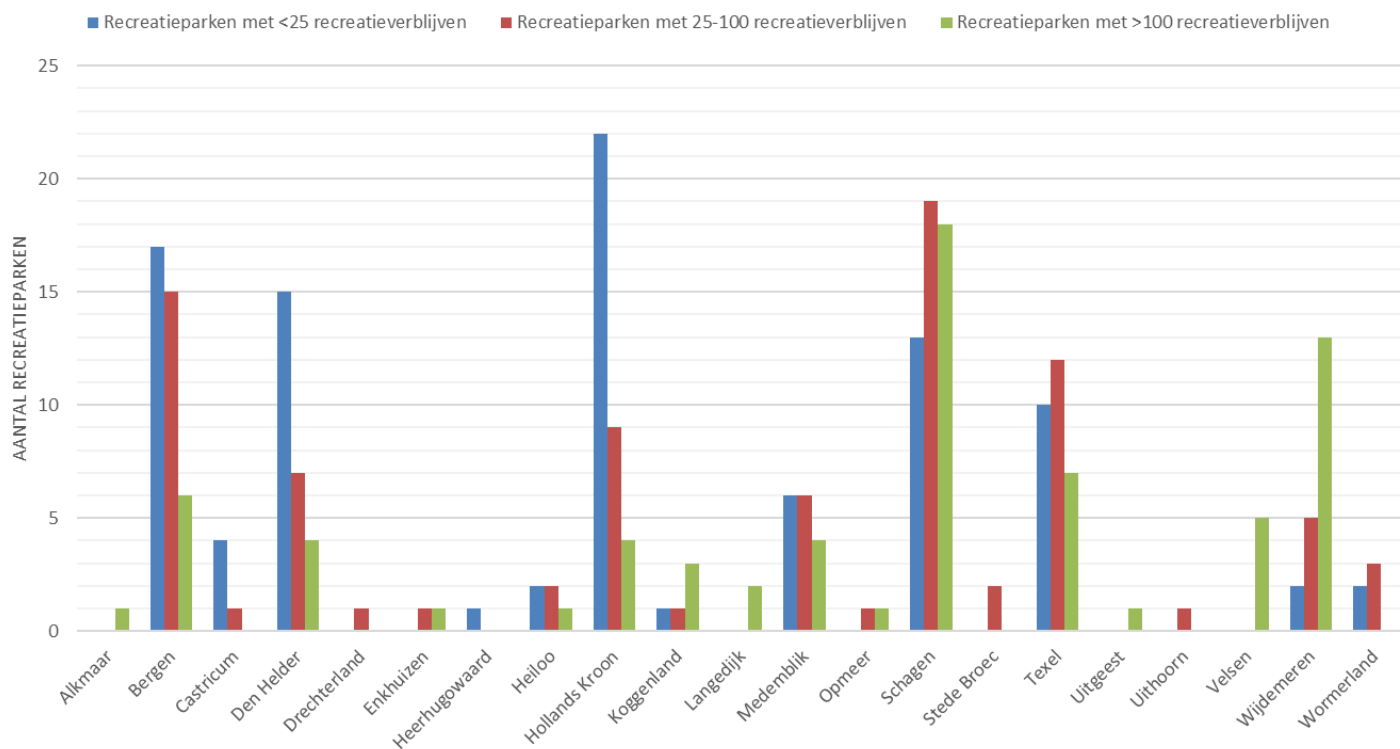
Bijlage 2. Vragenlijst en informatie gemeenten

Aard en omvang illegaal gebruik

1. Hoeveel recreatieparken telt uw gemeente met:

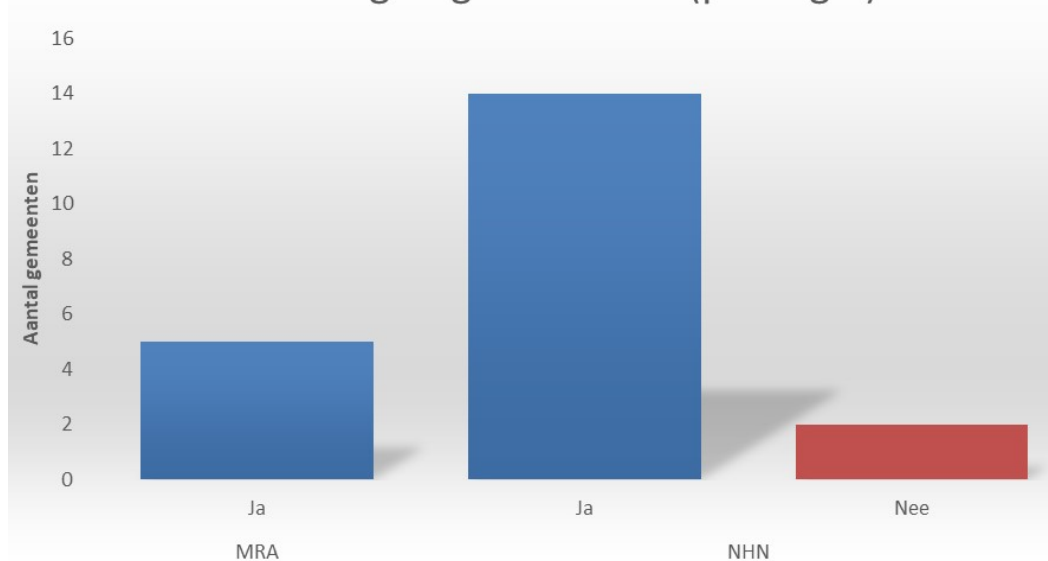
- < 25 recreatieverblijven
- 25-100 recreatieverblijven
- > 100 recreatieverblijven

Aantal recreatieparken per gemeente



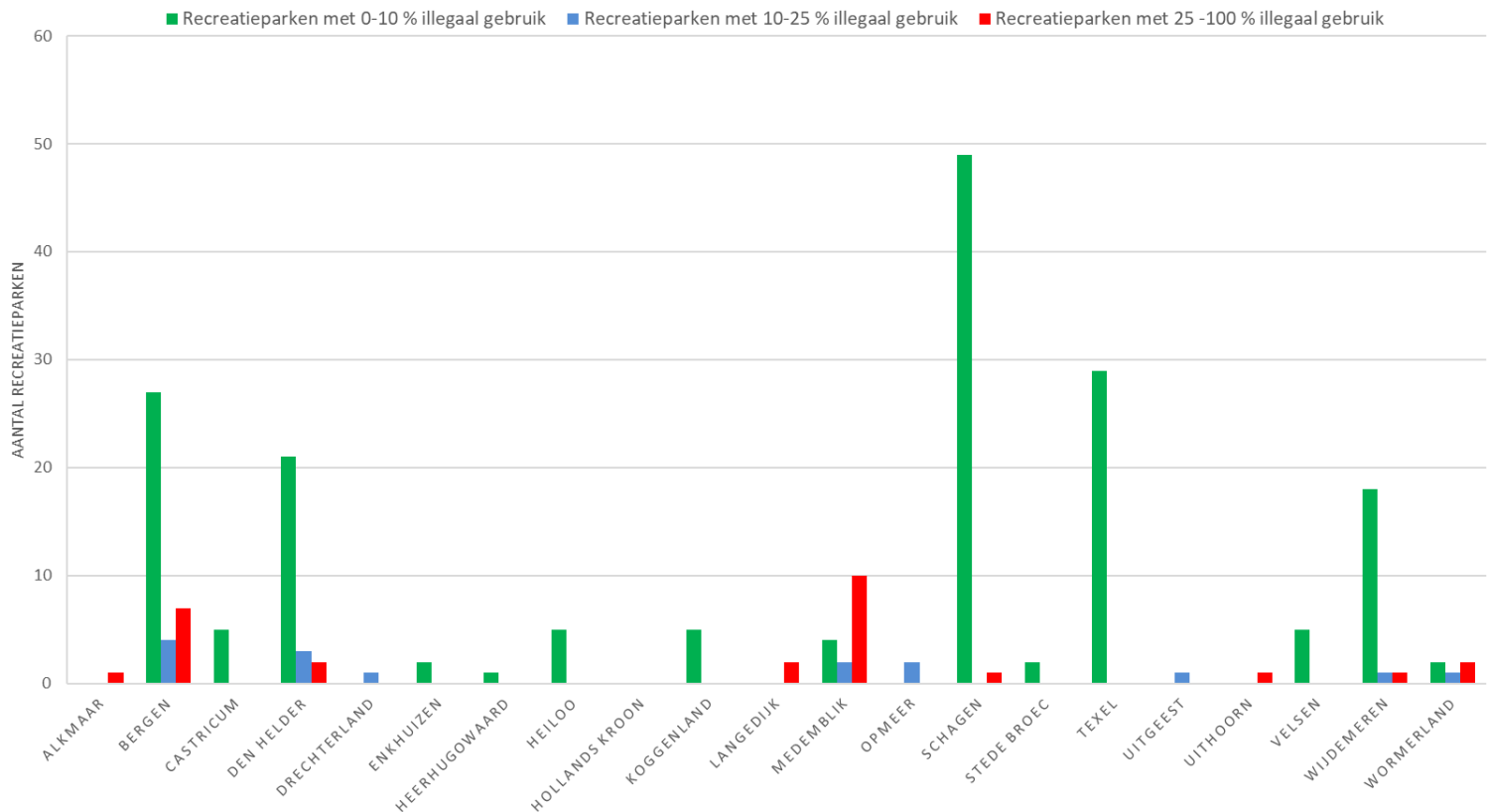
2. Komt illegaal gebruik op de recreatieparken in uw gemeente voor?

Komt illegaal gebruik voor (per regio)

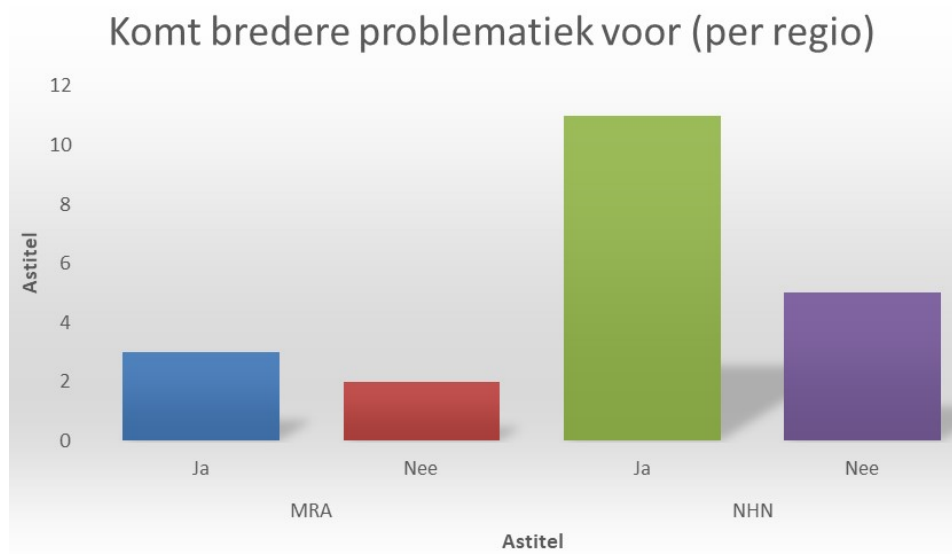


3. Zo ja, op hoeveel recreatieparken is het aantal recreatieverblijven dat illegaal wordt gebruikt:
- Maximaal 10 %
 - 10 % tot 25 %
 - Meer dan 25 %

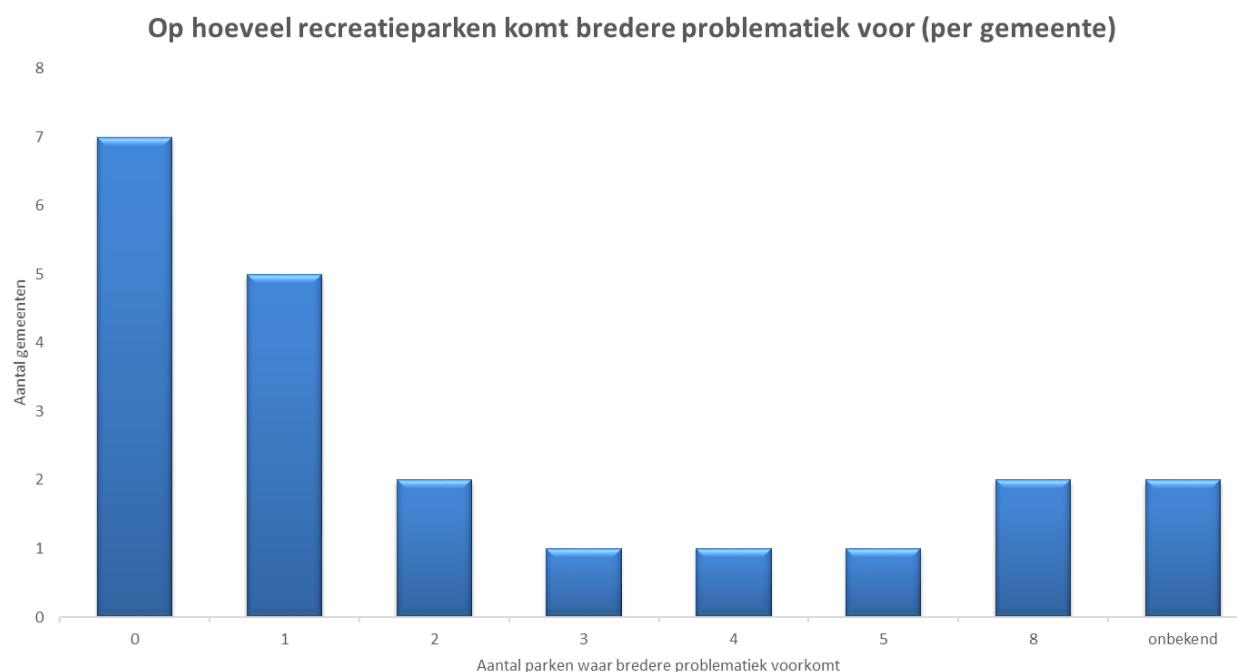
AANTAL RECREATIEPARKEN PER GEMEENTE ONDERVERDEELD NAAR DE OMVANG VAN HET AANDEEL ILLEGAAL GEBRUIK



4. Komt bredere problematiek op de recreatieparken in uw gemeente voor?



5. Zo ja, op hoeveel parken komt bredere problematiek voor?



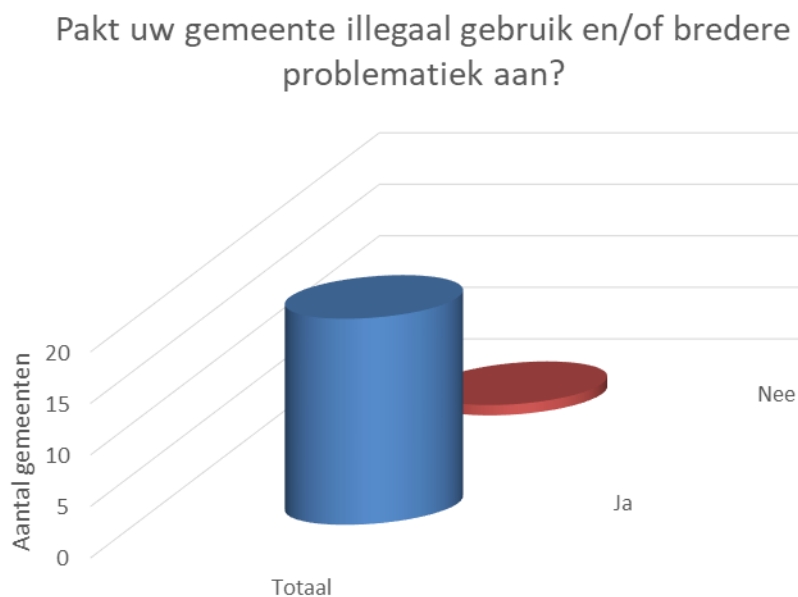
6. Op basis van welke informatie (bronnen) en/of gegevens stelt u vast of er sprake is van illegaal gebruik en/of bredere problematiek op de recreatieparken in uw gemeente?

Constateringen van eigen toezichthouders/eigen waarneming	16
Gegevens politie	11
Basisregistratie personen	10
Klachten/meldingen	7
Andere afdelingen binnen gemeente	
Burgerzaken	3
Wijk-/zorgteam	3
Belastingenadministratie	2
Buurtregisseur	1
OOV	1
Veiligheidsregio	2
UWV	1
RDW	1
Belastingdienst (hypotheekgegevens)	1
Bezoekers of VVE/beheerder van recreatiepark	2
Gebundelde informatie via projectaanpak (zoals Landelijk Interventieteam of KOMPAS)	... ¹²
Netbeheerders gas en elektra (vooral bij individuele handhavingsszaken)	... ¹³

¹² Deze informatiebronnen zijn naar aanleiding van bijeenkomsten toegevoegd. Hierdoor kan hier geen aantal aan gekoppeld worden.

¹³ Zie vorige noot.

7. Pakt uw gemeente het illegaal gebruik en/of de bredere problematiek aan?



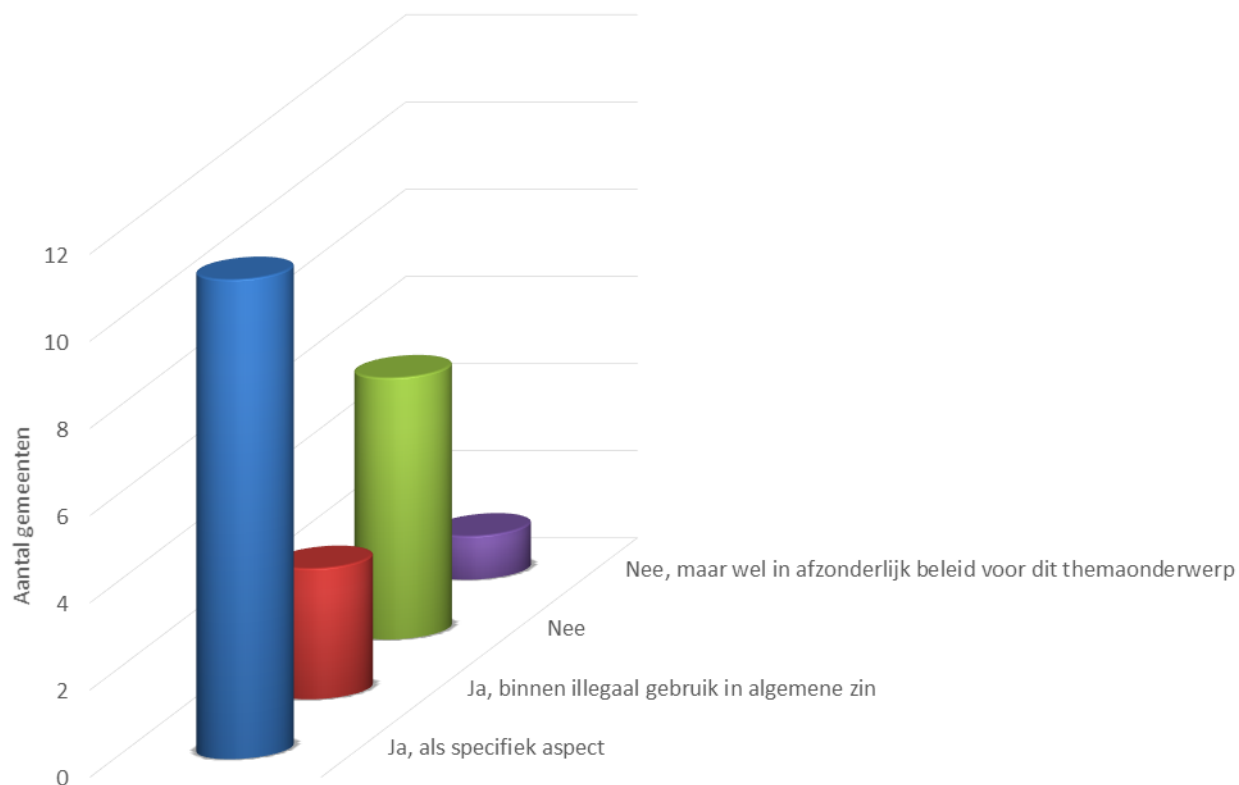
Borging van aanpak in beleid

8. Is het themaonderwerp opgenomen in de probleemanalyse in het Vergunningen-, Toezicht- en Handhavingsbeleid (VTH-beleid)?



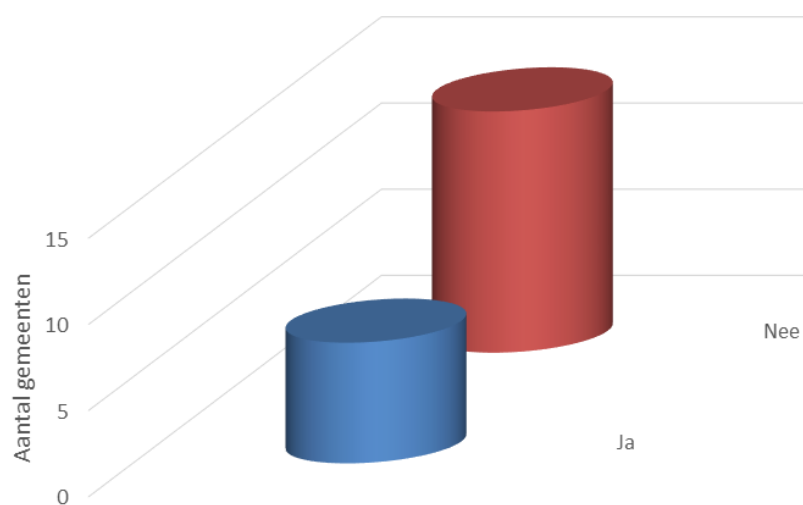
9. Is het themaonderwerp in de prioriteitenstelling opgenomen in het VTH-beleid

Is het themaonderwerp in de prioriteitstelling van het VTH-Beleid opgenomen?

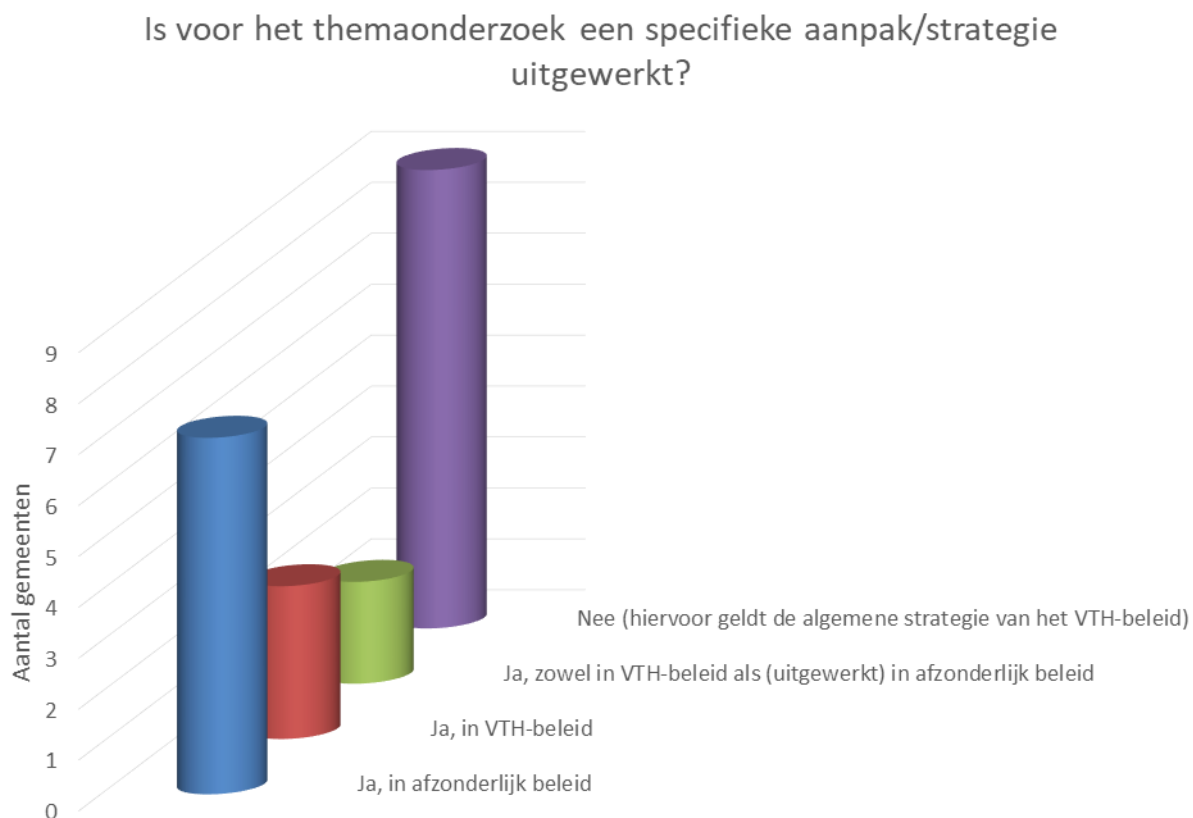


10. Is het themaonderwerp nader uitgewerkt in het VTH-beleid?

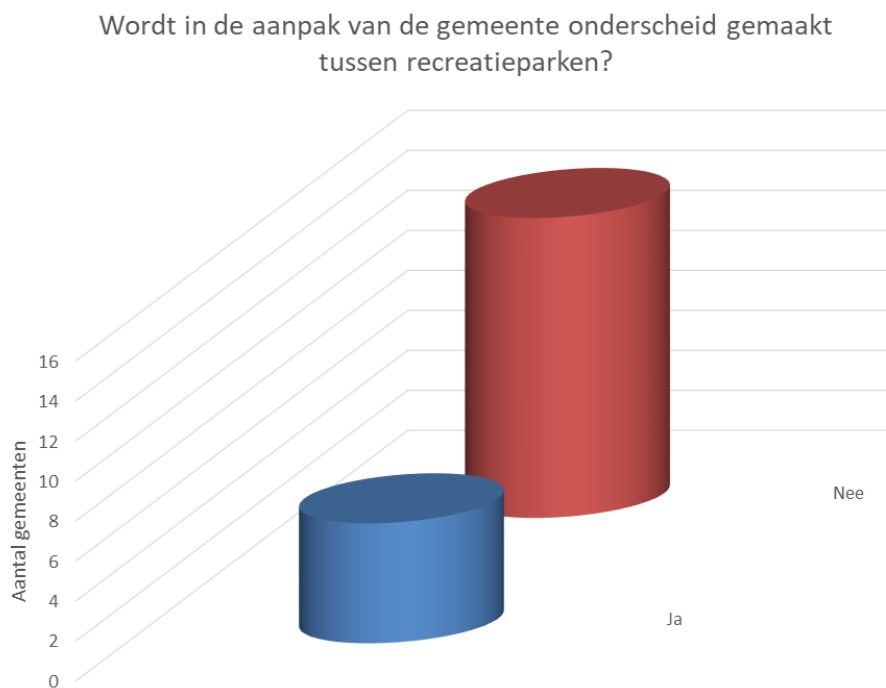
Is het themaonderwerp nader uitgewerkt in VTH-beleid?



11. Is voor het themaonderwerp een specifieke aanpak/strategie uitgewerkt in het VTH-beleid of in afzonderlijk beleid?



12. Wordt in de aanpak/strategie onderscheid gemaakt tussen recreatieparken?

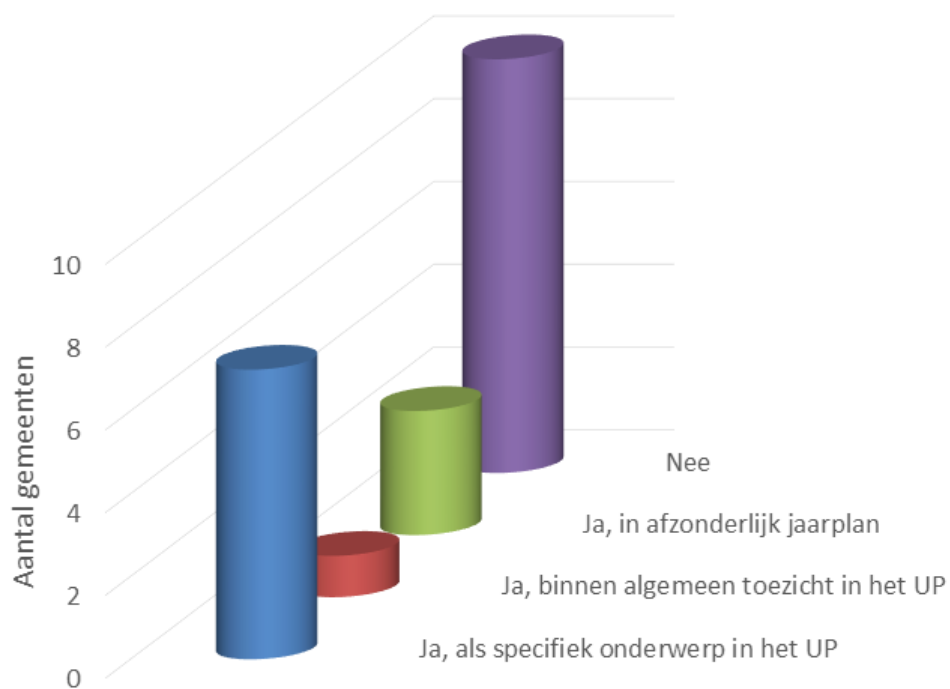


13. Zo ja, waarop wordt het onderscheid gebaseerd?

Ergste parken worden eerst aangepakt	1x
Aanpak uit 2014 geldt voor 1 park (bewoning van het andere park was toen nog niet bekend)	1x
Hoeveelheid overlast	3x
vitaliteit (prioriteit)	1x

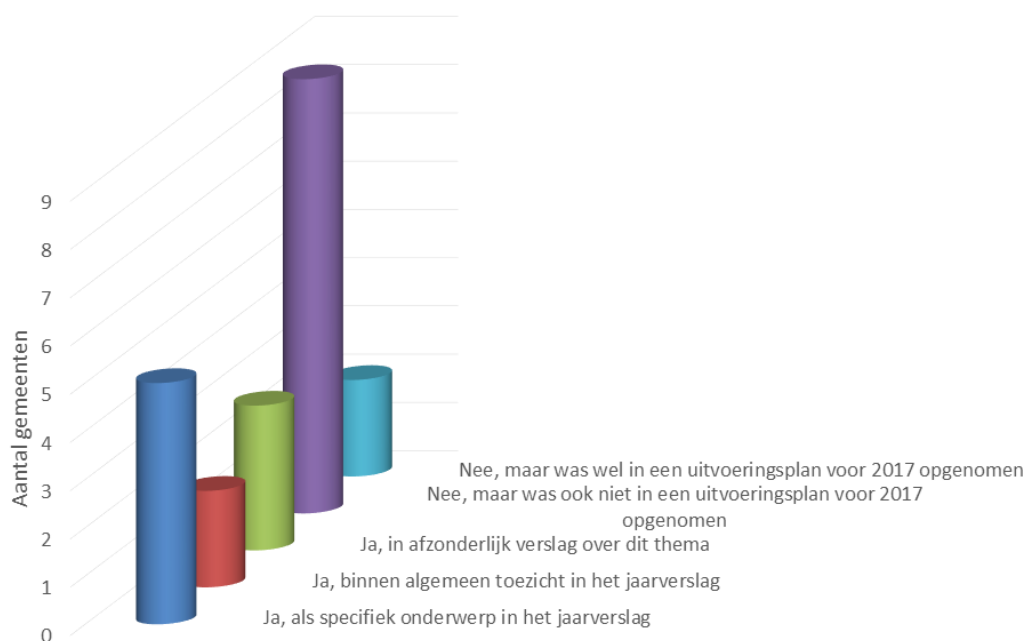
14. Is het themaonderwerp in een uitvoeringsprogramma VTH 2018 (UP) opgenomen, of in afzonderlijk jaarplan?

Is het themaonderwerp in het uitvoeringsprogramma VTH 2018 opgenomen of in afzonderlijk jaarplan voor 2018?



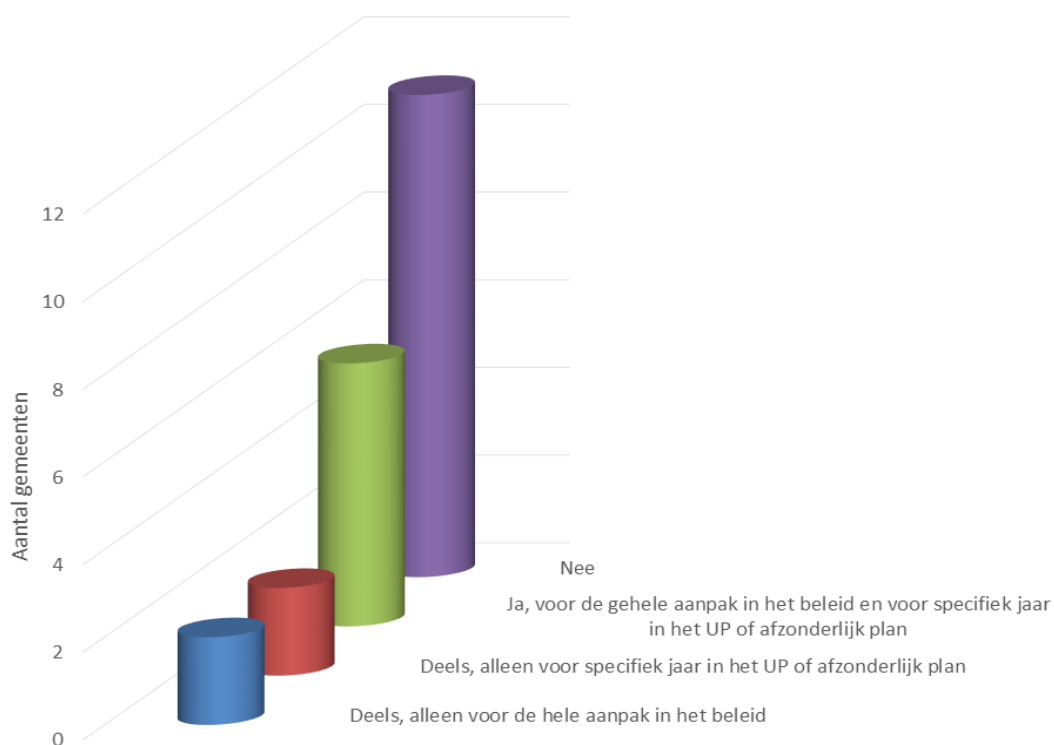
15. Is het themaonderwerp in het jaarverslag 2017, of in een afzonderlijk verslag, opgenomen?

Is het themaonderwerp in het jaarverslag 2017 of in een afzonderlijk verslag opgenomen?



16. Is voor het themaonderwerp in beeld gebracht welke capaciteit/middelen hiervoor benodigd zijn?

Is voor het themaonderwerp inzichtelijk gemaakt welke capaciteit/middelen hiervoor nodig zijn?

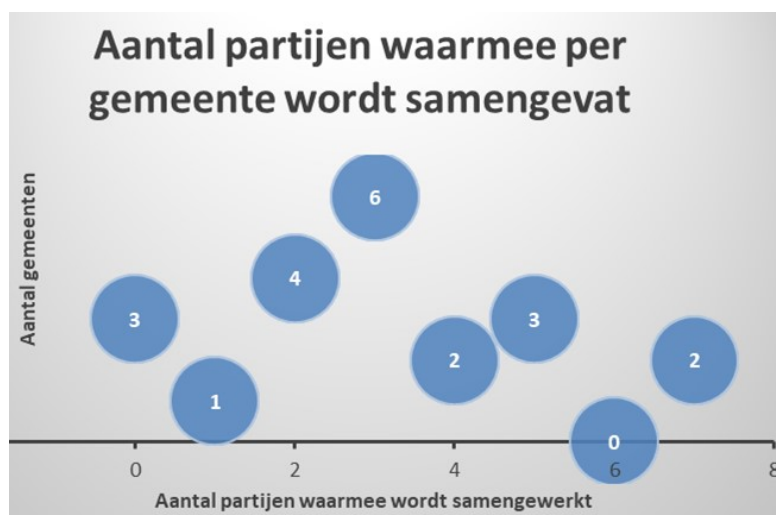
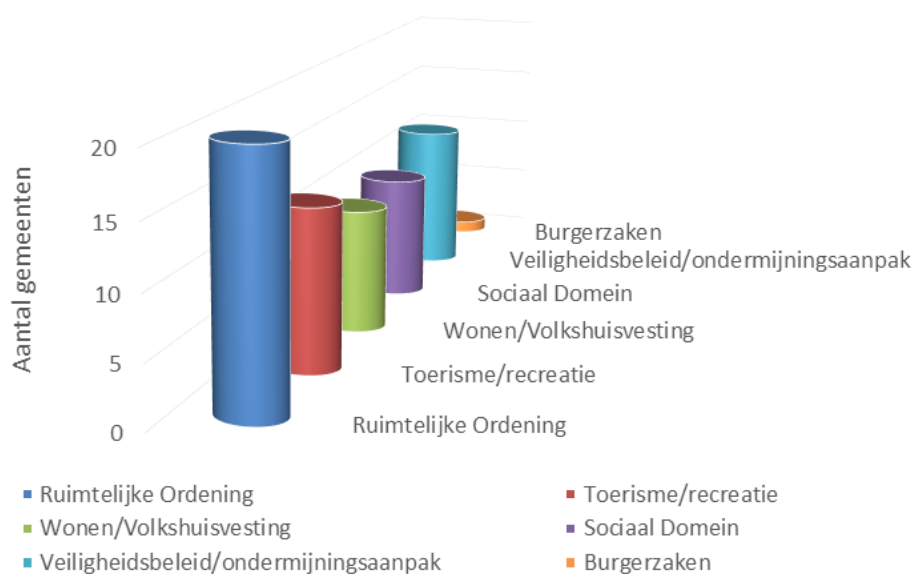


17. Blijkt uit de bestemmingsplannen waarin recreatieparken zijn opgenomen, dat rekening is gehouden met illegaal gebruik en/of bredere problematiek rondom dit themaonderwerp, en tijde van vaststelling?

Ja, dit blijkt uit de bestemming in combinatie met toelichting	13
Deels, er gelden wel specifieke bestemmingen, maar het bestemmingsplan bevat geen specifieke toelichting op de gemaakte keuzes.	4
Deels, het bestemmingsplan bevat wel een specifieke toelichting op de gemaakte keuzes, maar geen specifieke bestemming en regels.	0
Nee	4

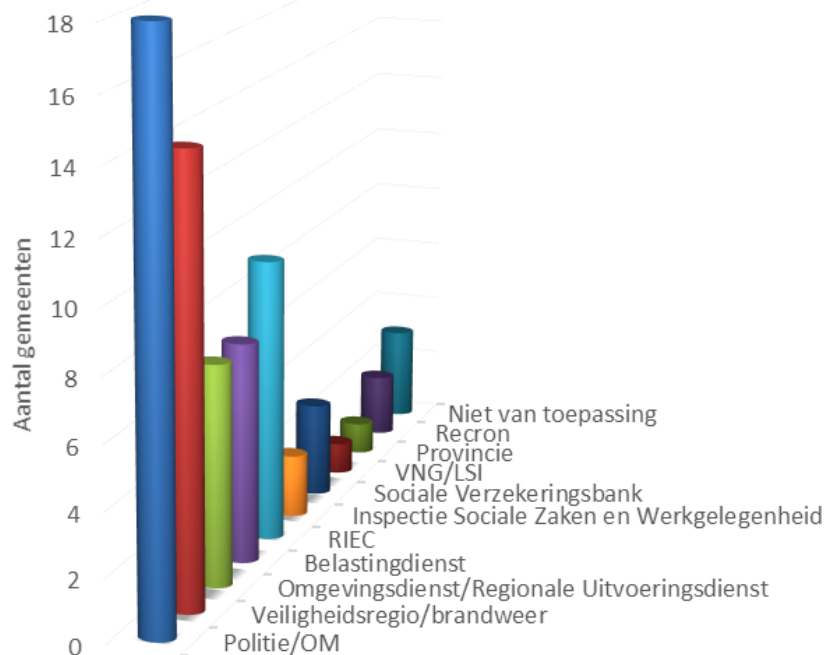
18. Dit thema wordt, behalve vanuit toezicht en handhaving, ook vanuit andere invalshoeken benaderd, namelijk ...

Andere invalshoeken van waaruit themaonderwerp wordt benaderd

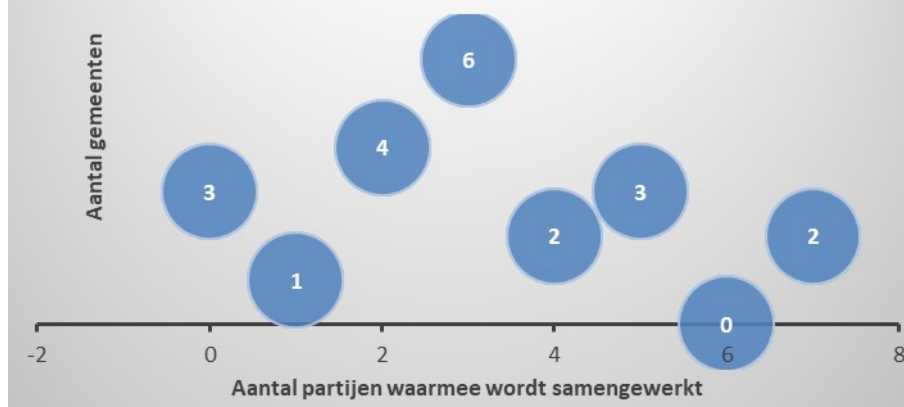


19. Bij de uitvoering van toezicht en handhaving wordt afgestemd/samengewerkt met andere partijen buiten de gemeente, namelijk...

Externe partijen waarmee wordt samengewerkt



Aantal partijen waarmee per gemeente wordt samengewerkt



Tot slot

20. Tegen welke knelpunten loopt de gemeente aan bij de aanpak van recreatieparken?

Antwoorden:

- Handhaving is lastig door bewijslast en erg tijdrovend (9 x genoemd)
- Beperkte capaciteit (7 x genoemd)
- De grote omvang van de problemen (2 x genoemd)
- Tekort aan woningen zorgt er voor dat mensen hun toevlucht tot recreatieparken blijven zoeken. Handhaving is dweilen met de kraan open (5 x genoemd)

- Recreatieparken die niet vitaal zijn en geen toekomstperspectief hebben voor recreatie (2 x genoemd)
- Gebrek aan medewerking van parkeigenaren of ontbreken van aanspreekpunt (bij uitponding) (2 x genoemd)
- Toenemende sociale en maatschappelijke problematiek op recreatieparken (2 x genoemd)
- Gebrek aan alternatieve huisvesting voor arbeidsmigranten
- Niet alles is in kaart gebracht/inventarisatie
- Samenwerking met andere gemeenten hierin, anders wordt het verschuiven van het probleem naar buurgemeente(n).
- Opstellen van een bestemmingsplan voor een recreatiepark waar al lang veel bewoning plaatsvindt.
- Geen visie op de toekomst van het park bij beheerder/vve en/of overheid.
- Criminaliteit en ondermijning

21. Wat zou uw gemeente nodig hebben om effectiever invulling te kunnen geven aan de opgave op dit themaonderwerp?

Antwoorden:

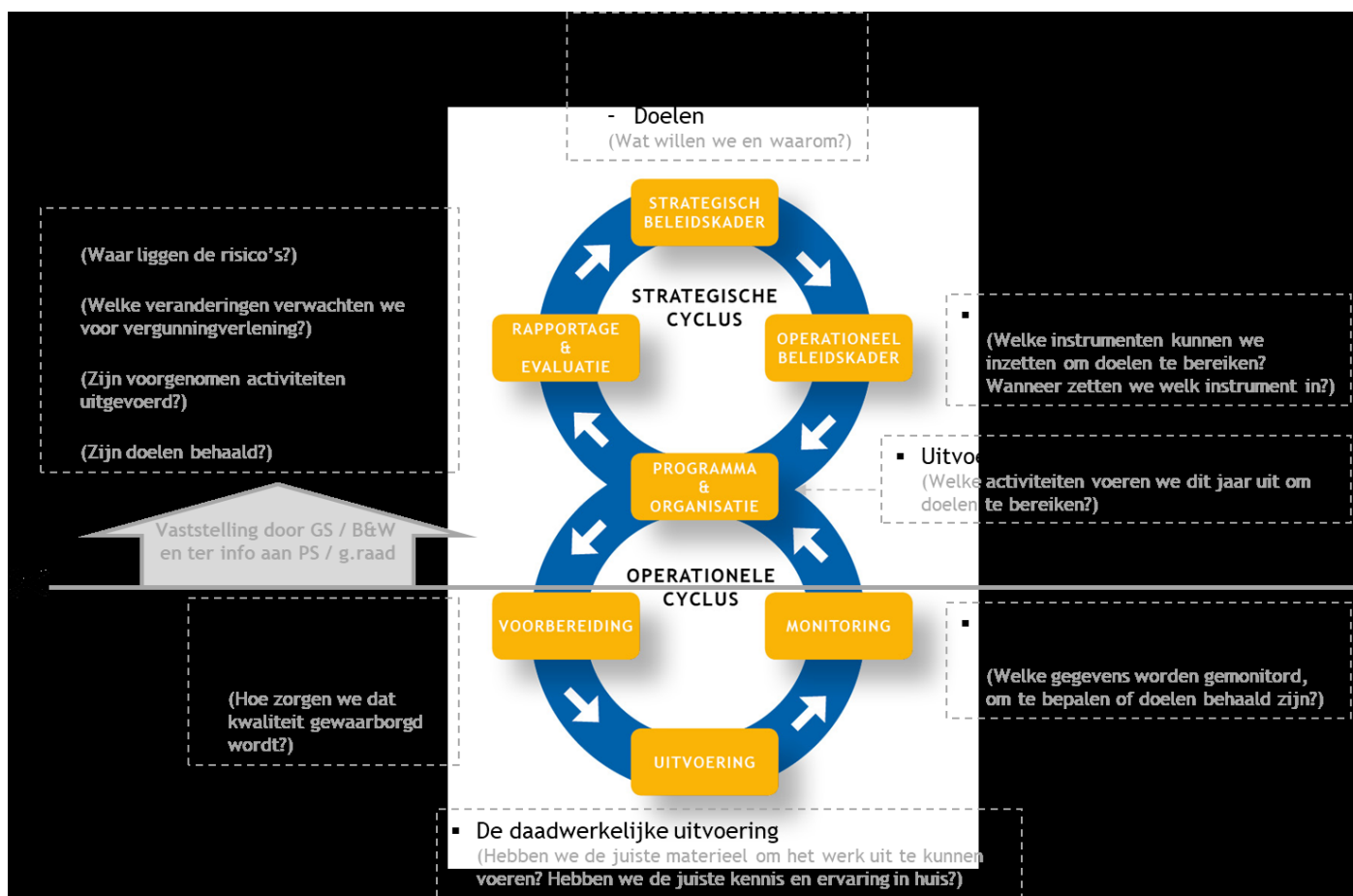
- Betere/passende capaciteit (7x genoemd)
- Kennisuitwisseling met andere gemeenten; best practises; mogelijke samenwerking (4x genoemd)
- woningaanbod vergroten (5x genoemd)
- Voldoende zorgaanbod, huisvesting kwetsbare personen (2 x genoemd)
- Voldoende huisvesting voor arbeidsmigranten (3 x genoemd)
- Een goede checklist (wordt al wel aan gewerkt, maar is nog niet afgerond)
- Duidelijke visie/lijn vanuit de Provincie en de Rijksoverheid
- Visie op het park door de gemeente
- Inzicht in vitaliteit park en wensen van partijen over toekomst

22. Wat zou een structurele oplossing kunnen zijn om illegaal gebruik in de toekomst te voorkomen?

Antwoorden:

- In overleg treden met eigenaren recreatieparken. Waarom doen ze dit? Wat levert dit ze op? Om hoeveel personen gaat het? Willen zij dat het park wordt omgetoverd in Polenpark, etc.? Waar willen ze naartoe met het park?
- Samenwerking met andere gemeenten is noodzakelijk.
- Meer woningaanbod. Geen wachttijd huurwoningen. Genoeg aanbod huisvesting buitenlandse werknemers.
- Er moet een duidelijke toekomstvisie komen voor de recreatieparken die voldoet aan de bestaande behoefte voor recreatie en/of bewoning. Dit moet worden vastgelegd in een nieuw bestemmingsplan of er anderszins.
- Transformatie
- Integrale, regionale aanpak
- Alternatieve huisvesting voor de doelgroep.
- Permanente bewoning van recreatiewoningen verdient permanente aandacht om het illegaal gebruik voorkomen.

Bijlage 3. BIG-8 beleidscyclus



Bijlage 4. Bronnenlijst

- Actie-agenda vakantieparken 2018-2020, *29 november 2018*
- Actieprogramma Vitale vakantieparken Drenthe, *Provincie Drenthe, Recreatieschap Drenthe, ZKA Leisure Consultants, juli 2018*
- Handreiking Verblijfsrecreatie Noord-Holland, *Provincie Noord-Holland, september 2014*
- Handreiking voor veilige vakantieparken, het instrument in de praktijk, *Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, 2016*
- Meer grip op vakantieparken, *Vereniging Nederlandse Gemeenten en Platform 31, januari 2019*
- Nationale Woonagenda 2018-2021, *Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mei 2018*
- Programmastart Interbestuurlijk programma, *Rijk, VNG, IPO en UvW, februari 2018*
- Programma Vitale Vakantieparken (Veluwe), www.vitalevakantieparken.nl
- Regionale Visie Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord, *Ontwikkelingsmaatschappij NHN en ZKA Leisure Consultants, december 2017*
- Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant, *Provincie Noord-Brabant en ZKA Leisure Consultants, oktober 2018*
- Wonen in de luwte, Een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe, *Platform 31 i.o. van ministerie van BZK en programma Vitale Vakantieparken, november 2018*