

Koersnotitie Toekomst vakantieparken Midden-Drenthe

December 2020



Inleiding

In de vrijetijdseconomie van Drenthe gaat circa €1.2 miljard om. Bijna 7% van de banen is direct aan de vrijetijdseconomie toe te rekenen. In enkele gemeenten is dit zelfs 15-25%. De vrijetijdseconomie is daarom van groot belang voor de provincie. Samen met de Drentse gemeenten en de provincie willen we de concurrentiepositie van Drenthe als toeristische bestemming versterken. Het gewenste effect zijn stijgende bestedingen en werkgelegenheid.

Uit onderzoek blijkt dat de vrijetijdseconomie niet optimaal functioneert. De kwaliteit van het aanbod van vakantiewoningen sluit niet goed (meer) aan bij de huidige wensen van de toerist. Zij stellen steeds hogere eisen en niet alle vakantieparken kunnen goed aan die eisen voldoen.

Onze gemeente heeft een groot aantal vakantieparken. Het merendeel van de parken is vitaal en zij functioneren prima. Het aanbod van deze parken sluit nog steeds aan bij de wensen van de toerist. Er zijn ook vakantieparken die niet of minder vitaal zijn en nauwelijks of geen toekomstperspectief meer hebben voor de verblijfsrecreatiesector. Deze parken zijn niet goed (genoeg) in staat, om in te kunnen spelen op de veranderende vraag van de toerist. Het resultaat is dat het aanbod niet meer aansluit bij de huidige vraag van de toerist, waardoor deze parken geen onderdeel meer vormen van de vitale verblijfsrecreatiesector.

Niet alleen de veranderende vraag van de toerist, maar ook de permanente bewoning van recreatiewoningen draagt niet bij aan vitale verblijfsrecreatiesector. Als gevolg van de langlopende discussie over de aanpak van dit vraagstuk is de problematiek geleidelijk aan gegroeid tot de huidige omvang. De aanpak van parken met veel onrechtmatige bewoning en zonder recreatieve toekomst kan niet los worden gezien van hoe het met de gehele sector in Midden-Drenthe en de provincie gaat.

In het coalitieakkoord 2018-2022 hebben wij onderkend dat er bij de (oudere) vakantieparken in Midden-Drenthe een brede en complexe problematiek ligt die aandacht vraagt. Het is vanuit het oogpunt van economie en werkgelegenheid van belang dat de vitale vakantieparken hun toekomstperspectief behouden en versterken. Eenduidige oplossingen zijn er niet. Daarvoor zijn de verschillen tussen de vakantieparken in onder andere omvang, wijze van beheer, eigendomssituatie en toekomstvisie te groot. Daar waar de toeristisch-recreatieve functie verloren is gegaan, worden alternatieve bestemmingen overwogen. Zeker vanuit het vraagstuk van de permanente bewoning is er een behoefte aan een te varen koers en duidelijkheid voor alle betrokkenen.

Onze visie is een zo vitaal mogelijke verblijfsrecreatiesector in Midden-Drenthe. Wij zetten daarom in op het faciliteren en stimuleren daar waar de verblijfsrecreatiefunctie toekomstpotentieel heeft. Kwaliteit, innovatie, experimenteerruimte en duurzaamheid staan daarbij centraal. En daar waar het recreatief potentieel ontbreekt zoeken we naar oplossingen.

In deze notitie beschrijven we onze strategie en uitgangspunten die wij hanteren voor het (re)vitaliseren van de vakantieparken in Midden-Drenthe. Het doel van deze nota is het concreet maken van de mogelijke toekomstrichtingen voor de parken. We baseren ons daarbij op de resultaten die zijn voortgekomen uit de analyse die wij hebben uitgevoerd op de binnen onze gemeente gelegen vakantieparken.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 beschrijven we beknopt welk beleid tot nu toe gevoerd is. Vervolgens stil we in hoofdstuk 2 kort stil bij de opgave voor Midden-Drenthe, gevolgd door een bredere analyse in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 beschrijven we de uitgangspunten, die we hanteren om onze ambities te behalen. Waarna we in hoofdstuk 5 tot en met 7 weergeven welke sporen we volgen om dit brede vraagstuk aan te pakken. In hoofdstuk 8 geven kort aan hoe we het instrument handhaving inzetten, waarna tenslotte in hoofdstuk 9 onze aanpak aangeven.

Hoofdstuk 1: Wat vooraf ging

1.1 Beleid 2004

In 2004 heeft Midden-Drenthe beleid vastgesteld om onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen tegen te gaan of onder voorwaarden te legaliseren. We hebben daarbij overeenkomstig de richtlijnen van de minister een peildatum gesteld: 31 oktober 2003. Degene die op deze datum een recreatieverblijf permanent bewoonde kwam in aanmerking voor een persoons- en objectgebonden gedoogbeschikking. Iedereen die zich na 31 oktober 2003 gevestigd heeft in een vakantiewoning woont hier –tenzij er sprake is van een uitzonderingssituatie- in strijd met het bestemmingsplan. Daarnaast hebben we besloten dat vakantiepark De Breistroeken in Nieuw Balinge getransformeerd kon worden naar een woonwijk, waar permanent gewoond mag worden.

Na vaststelling van dit beleid hebben we hieraan uitvoering gegeven. Bewoners die op 31 oktober 2003 permanent woonachtig waren in een recreatiewoning ontvingen een persoons- en objectgebonden gedoogbeschikking. Mits zij het permanente wonen konden aantonen en de recreatiewoning voldeed aan de eisen van het Bouwbesluit voor een reguliere woning. Daarnaast traden we handhavend op tegen de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit wierp in eerste instantie zijn vruchten af; bewoners staakten de permante bewoning. In de opvolgende jaren zagen we echter de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen weer toenemen.

Het vakantiepark De Breistroeken hebben wij getransformeerd naar een woonwijk van Nieuw Balinge. We hebben dit geformaliseerd in het bestemmingsplan.

1.2 Vitale Vakantieparken Drenthe

Eind 2017 heeft de gemeenteraad de koersnotitie Vitale Vakantieparken Midden-Drenthe vastgesteld. In de notitie staat beschreven hoe we in Midden-Drenthe de verblijfsrecreatieve sector willen vitaliseren. De provincie Drenthe, alle Drentse gemeenten, het Recreatieschap Drenthe en de RECRON hebben de gezamenlijke opgave voor de Drentse vakantieparken op 7 december 2017 vastgelegd in het convenant 'Aanpak Vitale vakantieparken Drenthe 2018-2024, nu samen aan de slag voor later'.

In 2018 is vervolgens ingestemd met het Actieprogramma Vitale Vakantieparken (VVP) Drenthe als vervolg op het convenant. In het Actieprogramma is de ambitie voor de verblijfsrecreatiesector verwoord voor 2023: *"We beschikken over karaktervol verblijfsaanbod dat de Drentse (oer)natuur en landschapsbeleving en cultuur versterkt. Er is volop ruimte voor creatief en wendbaar ondernemerschap. Het Drentse verblijfsaanbod is aantrekkelijk voor bestaande en nieuwe doelgroepen die in 2023 structureel €55 miljoen meer besteden en circa 1.000 banen (700 FTE) extra genereren in Drenthe dan in 2017."*

Doelen

Vitale Vakantieparken Drenthe 2018-2024 is gericht op het realiseren van de volgende doelen:

- meer ruimte voor ondernemerschap;
- meer bestedingen door toeristen;
- meer werkgelegenheid;
- meer grip op sociale problematiek;
- meer balans tussen vraag en aanbod.

Voor 2024 wordt gestreefd naar een verdubbeling van het aantal vitale parken en een halvering van het aantal niet-vitale parken.

Organisatie VVP

Voor het project Vitale Vakantieparken Drenthe is een slagvaardige en slanke organisatie ingericht, waarbinnen de gemeenten en de betrokken partijen samenwerken.

De stuurgroep is de formele opdrachtgever van Vitale Vakantieparken Drenthe. De stuurgroep bestaat uit een aantal gemeentelijke en provinciale bestuurders en een vertegenwoordiger van RECRON. De stuurgroep zorgt voor:

- de samenhang tussen de verschillende programmalijnen
- de voortgang op de programmalijnen
- het bestuurlijk commitment voor de aanpak bij alle deelnemende gemeenten en de provincie

Ook is een zogenaamde Taskforce VVP gevormd, bestaande uit adviseurs op diverse vakgebieden. De leden van de Taskforce VVP ondersteunen de gemeenten en werken aan datgene wat het programma Vitale Vakantieparken nodig heeft.



1.3 Gezamenlijke opgave

Het bereiken van bovengenoemde doelstellingen kunnen we niet alleen; hierin moeten we blijven optrekken met de andere Drentse gemeenten, het Recreatieschap Drenthe en de provincie Drenthe. Met een gezamenlijke en integrale aanpak streven we naar een vitale verblijfsrecreatiesector, met meer ruimte voor ondernemerschap, meer bestedingen door toeristen, meer werkgelegenheid, meer grip op sociale problematiek en een betere balans tussen vraag en aanbod.

Een sterke en kwalitatief goede recreatieverblijfsector is niet alleen van belang voor een toename van toeristische bestedingen en werkgelegenheid. Het heeft ook effect op de leefbaarheid en bestedingen in onze dorpen. Daarbij realiseren we ons dat voor deze revitaliseringsopgave een programmatische meerjarenaanpak nodig is waarin elke partij zijn verantwoordelijkheid neemt.

Een gezamenlijke aanpak is essentieel om de vitaliteit van de verblijfsrecreatiesector te verbeteren, gezien de raakvlakken met andere beleidsterreinen en het overstijgen van gemeentegrenzen. Binnen de opgave pakt elke betrokken partij -ondernemers, gemeenten, provincie- vanuit zijn eigen rol en verantwoordelijkheid de handschoen op. Gemeenten zijn het eerste aanspreekpunt voor ondernemers en eigenaren (VvE's).

Hoofdstuk 2: De opgave voor Midden-Drenthe

In dit hoofdstuk geven we de opgave voor Midden-Drenthe, de strategie en de te volgen sporen weer. De uitwerking daarvan staat in hoofdstuk 3 en verder.

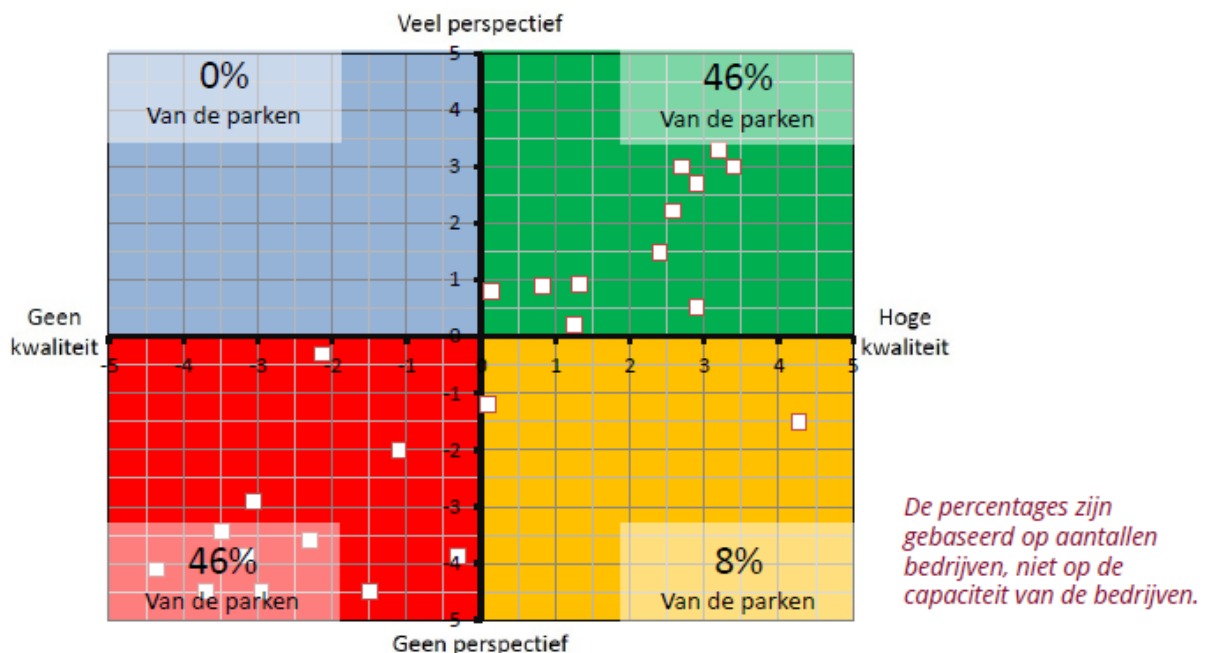
2.1 Resultaten vitaliteitsonderzoek Midden-Drenthe

In opdracht van de provincie Drenthe en het Recreatieschap Drenthe heeft het adviesbureau ZKA in 2017 een onderzoek uitgevoerd naar de vitaliteit van de verblijfsrecreatiesector in Drenthe. De resultaten van het onderzoek zijn opgenomen in het rapport “Vitaliteit Verblijfsrecreatie Drenthe” (september 2017). De resultaten zijn door ZKA gepresenteerd aan de gemeenteraden en Gedeputeerde Staten, de recreatieondernemers en de verenigingen van eigenaren.

In totaal zijn 209 parken, waarvan 24 in Midden-Drenthe, benaderd voor deelname aan het onderzoek. Ongeveer 79 procent heeft daadwerkelijk deelgenomen aan het onderzoek. In vergelijking met andere regio's en provincies, waar dezelfde onderzoeken eerder zijn uitgevoerd, lag de respons gemiddeld op 50 procent.

In Midden-Drenthe valt 45,8% van de in het onderzoek meegenomen parken in het groene kwadrant en zijn vitaal voor verblijfsrecreatiesector (voldoende kwaliteit en perspectief). In de hele provincie Drenthe is dit 39,5%. Nog eens 45,8% komt uit in het rode niet-vitale kwadrant waar zowel het perspectief als de kwaliteit (te) laag is. In Drenthe is dit 42,1%.

8,3% van de parken heeft redelijke kwaliteit maar te weinig toekomstperspectief in de verblijfsrecreatie (gele kwadrant) (t.o.v. 15,8% Drenthe). Er zijn in Midden-Drenthe geen parken die vallen in het blauwe kwadrant met een redelijk toekomstperspectief, maar (te) weinig kwaliteit (t.o.v. 2,6% Drenthe).



Figuur 1. Tabel uit het rapport van ZKA met situatieschets voor Midden-Drenthe.

2.2 Hoofduitgangspunten Midden-Drenthe

Voor het behalen van de gemeentelijke ambitie om de vitaliteit van de verblijfsrecreatiesector te versterken hanteren wij volgende hoofduitgangspunten:

- *Behoud van de recreatieve bestemming, tenzij*: de oorspronkelijke bestemming “recreatie” is leidend, tenzij er binnen deze bestemming geen toekomstmogelijkheden zijn. Dan worden er nieuwe passende mogelijkheden gezocht.
- *De eigenaar is aan zet*: het vakantiepark/de eigenaar (of Vereniging van Eigenaren) is aan zet om met een toekomstplan te komen.
- *Ondersteunen*: vakantieparken willen wij ondersteunen door de vitaliteit van de vakantieparken te versterken.
- *Handhaven*: wonen op een vakantiepark is in principe niet toegestaan. Samen met eigenaren en/of beheerders, die zelf bijdragen aan het terugdringen van permanente bewoning, treden we actief handhavend op tegen permanente bewoning.

2.3 Drie sporen

In paragraaf 1.2 van deze notitie hebben we de doelstellingen uit het actieprogramma Vitale Vakantieparken vermeld. Om deze doelen te realiseren volgen we drie sporen:

- *Excelleren*: het faciliteren van vitale parken én parken met die potentie om (weer) vitaal en eigentijds te blijven en/of te worden. Door innovatie, eigentijdse product-conceptontwikkeling wordt de kopgroep excellente bedrijven vergroot;
- *Transformeren*: het begeleiden van parkeigenaren en/of VvE's van terreinen zonder recreatieve kwaliteit en perspectief, om transformatie naar een passende bestemming te realiseren. Door herbestemming en –ontwikkeling wordt het aandeel parken dat hun toeristisch-recreatieve functie heeft verloren, afgebouwd;
- *Preventie en vitaliteit*: het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen en situaties zoals onrechtmatige permanente bewoning en ondermijnende criminaliteit.

Deze drie sporen lichten we nader toe in de hoofdstukken 5 tot en met 7.

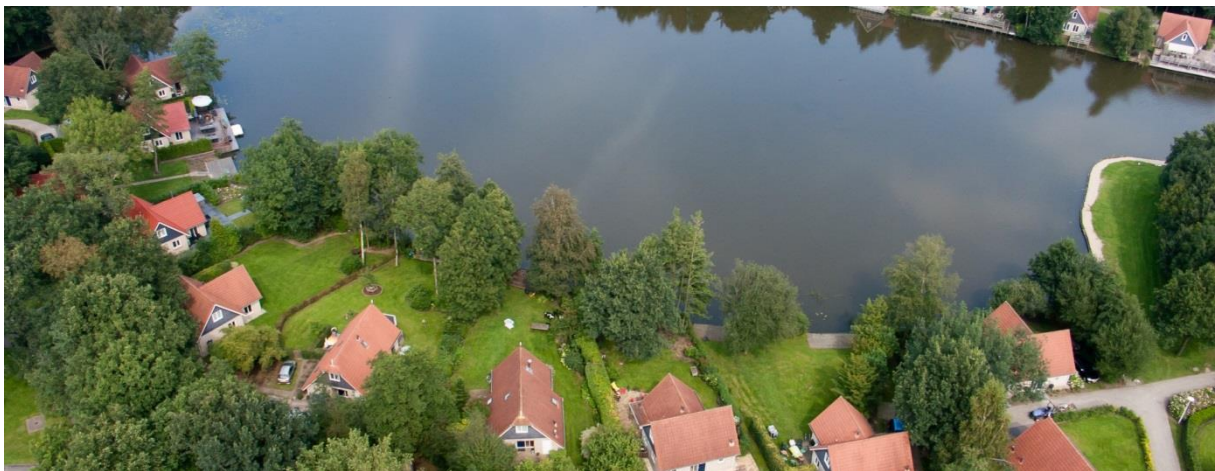
Hoofdstuk 3: De bredere analyse

3.1 De bredere analyse

In dit hoofdstuk beschrijven we de aanpak en de uitkomsten van de bredere analyse die we hebben uitgevoerd naar vakantieparken in Midden-Drenthe.

De resultaten van het onderzoek van ZKA vormden de basis voor deze analyse. In totaal zijn er in Midden-Drenthe 24 vakantieparken in het ZKA-onderzoek betrokken. Onder vakantieparken verstaan wij: parken (zelfstandig en keten-gebonden), gemengde bedrijven en campings met minimaal 40 plaatsen. Het begrip “parken” is de verzamelnaam voor de verschillende soorten verblijfslocaties. Jachthavens, minicampings, groepsaccommodaties en hotels zijn in dit onderzoek niet meegenomen. Hetzelfde geldt voor campings met minder dan 40 plaatsen. Deze keuze is gemaakt vanwege de impact: het aantal kleine bedrijven is weliswaar groot, maar de impact is klein in termen van bestedingen, werkgelegenheid, ruimtelijke omvang en ruimtelijke impact. In Midden-Drenthe gaat het om ongeveer 40 kleinschalige recreatieterreinen.

Tenslotte hebben we in Midden-Drenthe ook twee kleine clusters van solitaire recreatiewoningen in de bredere analyse meegenomen (die overigens wel in het ZKA-onderzoek zijn meegenomen).



3.2 Aanpak

De aanpak bestond uit het verzamelen van informatie, zoals het onderzoek van ZKA, bestemmingsplan en andere wet- en regelgeving (lokaal, regionaal en landelijk), data uit basisregistraties en gegevens over openbare orde en veiligheid. Deze informatie hebben wij zowel intern bij collega's opgehaald als extern. Wij hebben met het merendeel van de eigenaren van vakantieparken gesproken. Uit deze gesprekken is gebleken dat de beelden van de gemeenten en die van de eigenaren goed overeen komen. Vervolgens hebben we per park de huidige situatie en globaal het toekomstbeeld geanalyseerd.

3.3 Uitkomsten

Zoals hiervoor vermeld hebben we 25 vakantieparken bij deze analyse betrokken (zie daarvoor de overzichtskaart in bijlage 1).

Vitale vakantieparken

11 parken hebben in het ZKA-rapport het stempel “Groen park” en wij delen deze conclusie. Deze vakantieparken zijn vitaal en hebben toekomstperspectief voor de verblijfsrecreatiesector.

De parken zijn recreatief en blijven recreatief. De meeste ondernemers/eigenaren zijn actief bezig met hun vakantiepark en willen vernieuwen, verbeteren of continueren. Het betreft de volgende parken:

- Boszicht
- Het Drentse Wold
- De Horrebieter
- Het Grote Zand
- Het Timmerholt
- De Otterberg
- Hart van Drenthe
- De Moraine
- Sonnevank
- De Reeënwissel
- Orveltermarke

Voor deze vakantieparken is het spoor transformeren niet aan de orde. Deze parken kunnen we waar nodig en gewenst stimuleren of ondersteunen om (verder) te excelleren.



Niet-vitale vakantieparken

11 parken hebben in het ZKA-rapport het stempel “Rood park” en wij delen deze conclusie. Deze parken zijn niet-vitaal en hebben geen toekomstperspectief meer voor de verblijfsrecreatiesector. Er vindt op grote schaal permanente bewoning plaats. Ook zoekt een aantal eigenaren naar andere mogelijkheden om inkomsten te generen, zoals verhuur voor langere tijd of verhuur aan arbeidsmigranten. Een aantal van deze rode parken heeft wellicht nog wel toekomstperspectief voor recreatief gebruik als tweede woning. Daarmee zou de recreatieve bestemming behouden kunnen blijven. Het spoor excelleren om er opnieuw vitale vakantieparken van te maken lijkt voor deze parken geen haalbare optie.

Zeven vakantieparken hebben aangegeven te willen transformeren naar een andere dan puur recreatieve bestemming, waarbij permanent wonen mogelijk is. Eventueel in combinatie met recreëren. Het betreft de volgende vakantieparken:

- De Hullen
- Thrianta
- ‘t Vennegien

- De Veldhuizen
- De Heerlickheyt
- De Oostermaat
- Chaletpark Het Timmerholt

We bestempelen deze parken als “verkenningsparken”. Met De Hullen loopt momenteel een pilot, waar we in paragraaf 9.2 nog kort op in gaan. Op de vakantiewoningen aan Koolveen en op de Raatakkers komen we in de volgende paragraaf terug. Daarnaast behoren de parken De Brekcamp en De Eijkenhorst tot de niet-vitale parken. Ook daar komen we verderop in deze notitie op terug.

Noch vitaal, noch niet-vitaal

Er zijn twee vakantieparken die in het ZKA-rapport het stempel “Geel park” hebben, te weten Bungalowpark Hoogersmilde en De Bosrand. Deze parken hebben kwaliteit, maar minder toekomstperspectief voor de verblijfsrecreatiesector. Gelet op de ambities van Vitale Vakantieparken, streven wij ernaar om de vitaliteit van deze twee parken te versterken, zodat ze weer tot de vitale(re) vakantieparken gaan behoren.

Speelstad Oranje

Speelstad Oranje is niet meegenomen in het ZKA-onderzoek, omdat het destijds in gebruik was als opvangcentrum voor asielzoekers. Inmiddels is het vakantiepark niet meer als zodanig in gebruik. Speelstad Oranje is inmiddels jaren niet meer recreatief in gebruik. De eigenaar is op zoek naar een (nieuwe) invulling voor het park. De laatste berichten zijn dat de eigenaar opnieuw invulling wil geven aan de recreatieve bestemming. Wij blijven hierover met de eigenaar in gesprek. Overleg met de omgeving over de (her)ontwikkeling van dit park is belangrijk.

3.4 Bijzonderheden

Recreatieve clusters

Wat opvalt, is dat zeven parken gelegen zijn in twee recreatieve clusters. Het ene cluster ligt bij Hoogersmilde en het andere bij Spier. Het omzetten van deze parken naar een andere functie dan een puur recreatieve, kan een negatieve uitwerking hebben op de omliggende nog vitale parken. Dit zullen we nader onderzoeken.

Natuurnetwerk Nederland

Wat verder opvalt, is dat een aantal parken in het Natuurnetwerk Nederland (NNN) ligt. Het gaat om de volgende parken:

- De Oostermaat
- Koolveen
- 't Vennegien
- De Veldhuizen nabij Hoogersmilde
- Thrianta

Overeenkomstig het beleid van de provincie geldt dat ruimtelijke ontwikkelingen binnen het NNN geen afbreuk mogen doen aan de kwaliteit en kwantiteit van deze gebieden. Dit betekent in principe dat er geen verzwaring van de huidige bestemming mag plaatsvinden. Ook mag er geen aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden van het NNN plaatsvinden.

De provincie ziet het wijzigen van een recreatieve bestemming naar een bestemming, waarbinnen permanent wonen is toegestaan, als een verzwaring. Transformatie van deze parken zal lastiger zijn, omdat hierbij volgens het beleid van de provincie compensatie van het NNN moet plaatsvinden.

Solitaire vakantiehuizen

Een bijzondere groep wordt gevormd door de geheel vrij gelegen vakantiewoningen. In het algemeen is de ligging van deze vakantiewoningen uniek, vaak gelegen in de natuur. Deze vakantiewoningen dienen de recreatieve bestemming te behouden en komen niet in aanmerking voor transformatie.

De uitzondering daarop zijn twee kleine clusters van solitaire vakantiehuizen, te weten Koolveen nabij Nieuw Balinge en De Raatakkers nabij Hijken. Beide parken hebben in het ZKA-rapport het stempel “Rood park” en wij delen deze conclusie. Eerstgenoemd cluster heeft geen relatie met de verblijfsrecreatie (meer), er wordt enkel permanent gewoond. Een aantal bewoners aan Koolveen hebben gevraagd of er mogelijkheden zijn om de bestemming te wijzigen naar permanent bewonen. Koolveen merken we daarom ook aan als verkenningspark. De Raatakkers betreft een tweetal modelwoningen voor een nog verder te ontwikkelen vakantiepark van in totaal 59 woningen. Dit plan ligt al vele jaren stil. Met de eigenaren van De Raatakkers is nog geen contact geweest.

3.4 Permanente bewoning

Het daadwerkelijk gebruik van recreatiewoningen wijkt in een aantal gevallen af van wat in het bestemmingsplan is vastgelegd. Op grond van onze bestemmingsplannen mogen recreatiewoningen niet als hoofdverblijf gebruikt worden. Anders gezegd, vakantiewoningen mogen niet permanent bewoond worden.

Door gemeente verspreid vindt er permanente bewoning plaats op vakantieparken. Op het moment van schrijven wordt er op basis van de inschrijvingen in de Basisregistratie Personen ruim 10 procent van *het totaal* van de recreatiewoningen permanent bewoond. Waarbij op enkele parken meer dan 50 procent permanente bewoning plaatsvindt. Voor een klein deel van deze inschrijvingen geldt dat de bewoners een persoons- en objectgebonden gedoogbeschikking hebben. Wij realiseren ons ook dat dit beeld niet compleet is. Er worden waarschijnlijk meer recreatiewoningen permanent bewoond, waarbij de bewoners zich niet inschrijven in de BRP.

Naast het onrechtmatige gebruik van recreatiewoningen constateren wij ook andere onrechtmatige activiteiten, zoals bouw- of aanlegwerkzaamheden die in strijd zijn met het bestemmingsplan.



Hoofdstuk 4: Algemene uitgangspunten

In dit hoofdstuk beschrijven we de algemene uitgangspunten die we hanteren bij de drie sporen die we in hoofdstuk 2 kort aangestipt hebben en in de opvolgende hoofdstukken nader toelichten.

4.1 Uitgangspunten

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

- in principe gaan we voor behoud van de recreatieve bestemming;
- indien een vakantiepark geen toekomstperspectief heeft voor de verblijfsrecreatie, dan zien we transformatie als een optie;
- we hanteren maatwerk: “één park, één plan”;
- één aanspreekpunt per park;
- het park is aan zet: de gemeente heeft een faciliterende rol.

In de volgende paragrafen lichten we de uitgangspunten kort toe.

4.2 Recreatieve bestemming behouden

De ambitie ons te profileren als recreatieve gemeente willen we concreet invulling geven. Naast het ondersteunen van vitale vakantieparken onderzoeken we mogelijkheden voor vakantieparken die geen toekomstperspectief in de verblijfsrecreatie hebben. Ons streven is parken te behouden voor de verblijfsrecreatiesector, maar niet tegen beter weten in. Is een (nieuw) recreatief leven niet mogelijk dan willen wij samen met het park kijken naar een andere toekomst.

4.3 Transformatie

Voor die vakantieparken die niet-vitaal zijn en dus geen toekomstperspectief hebben voor de verblijfsrecreatiesector, zoeken we naar een oplossing. De oplossing kan gelegen zijn in transformatie. Transformatie, oftewel het wijzigen in een andere bestemming (functieverandering), komt aan de orde als er geen mogelijkheden zijn om de functie voor verblijfsrecreatie te behouden of te herstellen. Bij transformatie wordt op initiatief van het park/de eigenaar gezocht naar nieuwe passende mogelijkheden voor de toekomst, anders dan puur recreatie.

4.4 Maatwerk

Ieder vakantiepark is uniek. De parken verschillen onder andere in locatie, eigendomssituatie (één of meerdere eigenaren), exploitatie, voorzieningenniveau en omvang (aantal eenheden). In onze aanpak houden wij daar nadrukkelijk rekening mee. Vandaar ook ons motto: één park, één plan.

4.5 Eén aanspreekpunt per park

Eén aanspreekpunt, die het vakantiepark vertegenwoordigt, is een voorwaarde op het moment dat wij met parken in gesprek gaan over hun toekomst. Het park is er verantwoordelijk voor dat er vanuit de exploitant, eigenaar of VvE één woordvoerder of vertegenwoordiging is.

4.6 Park is aan zet

Zoals al eerder aangegeven zijn, in eerste instantie, de vakantieparken aan zet. De eigenaren zijn zelf verantwoordelijk voor de toekomst van hun vakantiepark. Waar nodig en gewenst faciliteren wij de eigenaren om de parken toekomstbestendig te maken en te houden. Bij het spoor transformeren hebben wij ook een toetsende rol.

Hoofdstuk 5: Het spoor “excelleren”

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

5.1 Uitgangspunten

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

- wij spannen ons in om de vitaliteit van de vakantieparken met toekomstperspectief te versterken;
- wij verwachten van de parken een actieve bijdrage;
- uitbreidingsplannen moeten gericht zijn op verbeteren van het gehele park en het up-to-date maken daarvan;
- wij blijven in gesprek met recreatieondernemers;
- waar mogelijk laten we vakantieparken deelnemen aan het Recreatie Excellentie Programma.

In de volgende paragrafen lichten we de uitgangspunten toe.

5.2 Inspannen bij ontwikkelingen

Het (re)vitaliseren van de verblijfsrecreatiesector staat voorop. Het spreekt daarom voor zich dat we ons inspannen om de vitaliteit op vakantieparken met toekomstperspectief te vergroten. Dat kan enerzijds bestaan uit het ondersteunen van een recreatieondernemer, door bijvoorbeeld de expertise van het Recreatie Expert Team (RET) in te schakelen bij de (door)ontwikkeling van het vakantiepark. Het RET adviseert recreatiebedrijven op maat en bestaat uit een (voor iedere case op maat) samengesteld, multidisciplinair team van circa 20 experts. Door de gelijktijdige inzet van verschillende expertises is het team in staat heel snel tot de kern van de zaak te komen. De experts denken ieder vanuit hun eigen vakgebied mee over de vraagstukken die voorliggen. Deze werkwijze levert snel nieuwe inzichten en concreet advies op.

Anderzijds kan dat bestaan uit het tegengaan van negatieve ontwikkelingen, door bijvoorbeeld handhavend op te treden tegen permanente bewoning.

5.3 Actieve bijdrage

We verwachten daarbij wel een actieve houding van de eigenaren/beheerders van de vakantieparken. Onder het motto “samen staan we sterk”, proberen we de vitaliteit van de vakantieparken te vergroten. We onderzoeken onder andere of we bij het handhaven op permanente bewoning inzet van externe partijen vragen. Binnen de pilot bij Het Hart van Drenthe doen we hier momenteel ervaring mee op.

5.4 Uitbreidingsmogelijkheden

Verruiming van het bestemmingplan voor bestaande of nieuwe complexen is alleen mogelijk als er sprake is van een bedrijfsmatige exploitatie, dat in de recreatiewoning daadwerkelijk recreatief gebruik plaatsvindt. Deze eis, ter beperking en voorkoming van onrechtmatige permanente bewoning, is een voorwaarde die we vastleggen in het bestemmingsplan en in (anterieure) overeenkomsten met initiatiefnemers.

5.5 In gesprek blijven

Vitale parken zijn prima in staat om op veranderende omstandigheden in te spelen door samenwerking met collega-ondernemers en het benutten van subsidiemogelijkheden. We willen graag met vitale parken in gesprek blijven. Zo kunnen we ervaren wat hen bezighoudt en wat ze ondervinden. Tevens willen we faciliteren in de samenwerking met andere parken en recreatieondernemers.

5.6 Recreatie Excellentie Programma (REX-programma)

Overheidsinvesteringen renderen het beste door ze gericht in te zetten als vliegwiel voor ondernemersinvesteringen. Binnen VVP wordt daarom niet gekozen voor een generieke stimuleringsstrategie, maar wordt gericht ingezet op de ontwikkeling van kansrijke locaties, parken en ondernemers die de potentie hebben om mee te doen in de binnenlandse en/of Europese top.

Het doel van het REX-programma is de kopgroep excellente bedrijven in de verblijfsrecreatie te vergroten door het stimuleren van innovatie en eigentijdse product- en conceptontwikkeling. Het REX-programma is bedoeld voor bestaande goed functionerende bedrijven en nieuw te vestigen vakantieparken in Drenthe, die de potentie en de ambitie hebben om tot de Nederlandse en/of Europese top in hun segment te behoren. Zij hebben daarbij een uitstekende ligging en/of concept (dat nog versterkt moet worden), een bedrijfsmatig gezond rendement op investeringen en voldoende financiële ruimte voor toekomstige investeringen.



Deelname programma

Een ondernemer/vakantiepark kan deelnemen aan het REX-programma indien:

- Het een MKB-onderneming is in de verblijfsrecreatiesector in Drenthe (MKB-toets)
- De onderneming wordt gedreven door een privaatrechtelijk rechtspersoon (waaronder Verenigingen Van Eigenaren (VVE's) en BV's) met een bedrijfsmatige exploitatie van een vakantiepark in Drenthe.
- Het vakantiepark wordt geëxploiteerd opgestart of overgenomen door een partij die potentie en ambitie heeft om het park naar de top van Nederland en/of Europa te brengen. Deze ambitie dient aan te sluiten bij het Drents Ontwikkelperspectief.
- Het vakantiepark is primair gericht op de toeristisch-recreatieve verhuur van vakantieovernachtingen en is aantoonbaar bedrijfseconomisch gezond.

Subsidie

Subsidie vanuit het REX-programma wordt alleen verstrekt op basis van een parkprojectplan dat door de ondernemer wordt opgesteld (zie bijlage memo toelichting REX-programma). Subsidie kan worden verstrekt voor kosten voor fysieke investeringen en voor kosten van advies/expertise en begeleiding ter ondersteuning van de uitvoering van de plannen. Binnen het REX-programma wordt geen financiële bijdrage aan de exploitatie gegeven, zoals onderhoudswerkzaamheden aan infrastructuur, gebouwen en technische installaties.

De totale subsidie aan een vakantiepark bedraagt maximaal € 100.000,--. Voor advieskosten geldt een bijdrage van 50% van de kosten tot maximaal € 10.000,--. Voor fysieke investeringen geldt een bijdrage van maximaal 1/3 van de totale investering tot maximaal € 100.000,--.

Werkwijze

De werkwijze van het REX-programma is zo ingericht dat maximaal maatwerk mogelijk is. Dit sluit aan bij het vertrekpunt van de excellentiestrategie van VVP, waarmee gericht wordt ingezet op de ontwikkeling van kansrijke locaties en parken en ondernemers die de potentie hebben om mee te doen in de binnenlandse en/of Europese top binnen hun segment.

Het REX-programma is dan ook geen generieke subsidieregeling, maar een programma waarbinnen incidentele subsidie wordt verstrekt.

Vanuit de Taskforce worden deelnemende ondernemers (ter indicatie: dit zijn waarschijnlijk tussen de 15 en 20 bedrijven) actief ondersteund in hun ambitie voor kwaliteitsverbetering, innovatie en duurzaamheid. Bijvoorbeeld door het organiseren van workshops.

Om deel te nemen aan het REX-programma en in aanmerking te komen voor subsidie dienen vakantieparken drie fases te doorlopen. De drie fasen komen in het kort op het volgende neer.

Fase 1

De gemeente bepaalt of de ondernemer op basis van de hiervoor genoemde richtlijnen in aanmerking komt voor het REX-programma. De Taskforce heeft hierin een adviserende rol en een gesprek met de ondernemer kan onderdeel uitmaken van de aanmelding. De positieve beoordeling van de gemeente geeft geen recht op een financiële bijdrage, maar is wel een voorwaarde om deel te nemen aan het REX-programma en in aanmerking te komen voor een financiële bijdrage.

Fase 2

De ondernemer stelt een park-projectplan op, waarin wordt omschreven op welke wijze het vakantiepark gaat excelleren en zich daarmee positioneert in de top van het segment. Het park-projectplan wordt met de provincie afgestemd met betrekking tot staatssteun-technische aspecten en conformiteit met (provinciaal) beleid. De beoordeling van het park-projectplan wordt door de gemeente en de Taskforce gedaan.

Het park-projectplan wordt door de Taskforce met instemming van gemeente en ondernemer voorgelegd aan de stuurgroep VVP. De stuurgroep VVP beoordeelt of het ingediende park-projectplan voldoet aan de doelen van het REX-programma en maakt een integrale afweging. Op basis hiervan geeft de stuurgroep een advies aan de provincie.

Fase 3

Het advies van de stuurgroep wordt voorgelegd aan de provincie. Alleen in uitzonderlijke omstandigheden kan de provincie gemotiveerd afwijken van dit advies. Bij een positief besluit dient de ondernemer een (incidentele) subsidieaanvraag in bij de provincie op basis van het bijbehorende park-projectplan.

Hoofdstuk 6: Het spoor “transformeren”

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

Transformeren moet ook een meerwaarde opleveren. Hiermee bedoelen we dat transformeren meer moet inhouden dan het alleen veranderen van de bestemming van een park. Bestaande knelpunten moeten worden opgelost en er moet iets worden toegevoegd; een kwaliteitsimpuls. Het toevoegen van meerwaarde is een eis die de provincie Drenthe, ingeval een park wil transformeren. Wat die meerwaarde precies inhoudt hangt af van de situatie en verschilt per park.

6.1 Uitgangspunten

De volgende algemene uitgangspunten zijn bij transformatie van toepassing:

- alleen de door ons als “verkenningsparken” aangewezen vakantieparken komen in aanmerking voor transformatie;
- per park wordt bekeken welke mogelijkheden er voor de toekomst zijn, het is maatwerk;
- het initiatief voor het opstellen van een toekomstvisie ligt bij het park/de eigenaar;
- bij transformatie wordt het daarvoor vastgestelde stappenplan doorlopen (zie bijlage brochure “Naar een andere bestemming van uw recreatiepark”);
- kosten voor transformatie komen voor rekening van het park/de eigenaar;
- er wordt verevend.

6.2 Verkenningsparken

In hoofdstuk 3 hebben we geconstateerd dat er in Midden-Drenthe 11 vakantieparken zijn, die als niet-vitaal bestempeld kunnen worden. Voor acht vakantieparken (dit is inclusief het cluster Koolveen) geldt dat zij hebben aangegeven te willen transformeren naar een andere dan puur recreatieve bestemming. Het betreft de volgende vakantieparken:

- De Hullen nabij Drijber
- Thrianta nabij Spier
- ‘t Vennegien nabij Spier
- De Veldhuizen nabij Hoogersmilde
- De Heerlickheyte nabij Hoogersmilde
- De Oostermaat nabij Westerbork
- Chaletpark Het Timmerholt nabij Westerbork
- Koolveen nabij Nieuw Balinge

Voor deze parken hebben we geconcludeerd dat zij geen toekomstperspectief hebben voor de verblijfsrecreatiesector. Ook vindt er op grotere schaal permanente bewoning plaats. Het spoor excelleren om er opnieuw vitale vakantieparken van te maken lijkt voor deze parken geen haalbare optie te zijn. Hetzelfde geldt voor de twee clusters van solitaire woningen aan Koolveen nabij Nieuw Balinge en Raatakkers nabij Hijken.

Aan de hand van een quickscan onderzoeken we per park wat de toekomstmogelijkheden zijn. Voor de quickscan hanteren we het format uit bijlage (Quickscan Transformatie). Uit de quickscan zal moeten blijken of het zinvol is om een transformatietraject te starten. De uitkomst kan dus ook zijn dat we geen mogelijkheden voor transformeren zien.

6.3 Maatwerk

Geen enkel park is gelijk. Dat zit 'm onder meer in de ligging, de geschiedenis, de eigendomssituatie en het voorzieningenniveau. Dat betekent ook dat ieder park een eigen transformatieplan opstelt.

Transformatie is in een goede ruimtelijke ordening alleen aan de orde wanneer het niet meer mogelijk is om de geldende bestemming te verwezenlijken. Dat moeten we kunnen onderbouwen, op grond van onafhankelijk onderzoek naar ruimtelijke argumenten. Bijvoorbeeld dat er geen recreatieve aantrekkingskracht of meerwaarde is en dat dit er op deze plek ook niet zal komen. Als we dit als gemeente niet gedegen kunnen onderbouwen, zullen bezwaren van individuele eigenaren altijd door de rechter gehonoreerd worden.

Als deze hobbelen genomen zijn, kunnen we kijken naar welke functie het park kan krijgen in het omgevingsplan. Permanente bewoning is een denkrichting, maar er zijn meer voorbeelden:

- Buurtschap/speciale woonvorm
- Pauzewoningen
- Zorg-wonen
- Huisvesting arbeidsmigranten (short-stay: tot 4 maanden of mid-stay: 4-9 maanden)
- Zakelijke huisvesting
- Natuurontwikkeling
- Villa-ontwikkeling
- Natuur
- Agrarisch

De parken willen misschien een gemengde vorm, inhoudende dat zowel permanente als recreatieve bewoning wordt toegestaan. We moeten daarom per park heel nauwkeurig onderzoeken of er dan nog wel een goed woon- en leefklimaat te garanderen is. Feitelijk zit de recreatiefunctie al niet of nauwelijks meer op het park. Dat betekent dat we dus feitelijk al wat ervaring hebben met de ruimtelijk nog in te voeren nieuwe situatie bij dit park. Daar kunnen we gebruik van maken.

Bij het onderzoek naar de inpasbaarheid van een bepaalde functie, betrekken we in de ruimtelijke ordening bijvoorbeeld de volgende aspecten:

- Wat is de ligging van het park? Welke functies liggen eromheen? Worden deze onevenredig benadeeld door de nieuwe functie op het park?
- Wat doet de nieuwe functie met onze andere opgaven? Bijvoorbeeld wat betreft volkshuisvesting, recreatie en beschermd wonen.
- Is er objectief gezien voldoende vraag naar de nieuwe functie?
- Is het park voldoende bereikbaar (infra) voor de nieuwe functie?
- Is er voldoende parkeerruimte voor de nieuwe functie?
- Voldoen de bouwwerken die er staan aan onze gebruikelijke bouwregels?
- Voldoen de bouwwerken aan het Bouwbesluit?
- Is de nieuwe functie voldoende handhaafbaar? Lopen we geen handhavingsrisico's?
- Zijn er bestaande bouw- en gebruiksmogelijkheden die bij de nieuwe functie komen te vervallen?
- Is er risico op planschade? Zowel voor de eigenaren van het park als voor de omgeving?
- Houdt de nieuwe functie een bepaald risico in voor de toekomst? Hoe gaan we daarmee om?
- En bij wonen:
 - Kunnen we een algemene bouwregeling maken voor de bebouwing?
 - Voldoet het bestaande gebruik aan de bestemming Wonen, of zijn er nog andere functies in de praktijk?
 - Kunnen we beroepen aan huis en bedrijven aan huis toestaan?
 - Zitten er in onze woonbestemmingen andere mogelijkheden die we hier juist niet kunnen toestaan?

De haalbaarheid van de nieuwe functie moet per park in beeld gebracht worden. Mocht de conclusie zijn dat de transformatie passend is in een goede ruimtelijke ordening, dan moet vervolgens de ruimtelijke procedure doorlopen worden. Dit kan een partiële herziening van het bestemmingsplan (onder de Omgevingswet: een omgevingsplan) zijn. Zo'n procedure kan al gauw een half jaar tot een jaar duren. Bovendien kan deze procedure pas gestart worden wanneer we als gemeente er klaar voor zijn om omgevingsplannen te maken.

6.4 Initiatief bij park

Om tot transformatie over te kunnen gaan is het van groot belang dat het park, de gemeente en de provincie, met respect voor elkaars rol, eensluidend zijn over het toekomstscenario. Het park is aan zet bij het opstellen van het toekomstscenario, waarin zij onderbouwt hoe de toekomst van het park eruit zou moeten zien. Evenals bij het sporen excelleren verwachten we ook bij het spoor transformeren een actieve houding van de eigenaren/beheerders van de vakantieparken. Onder het motto "samen staan we sterk", proberen we te zoeken naar oplossingen.

6.5 Stappenplan

De Drentse gemeenten hebben samen met de provincie en met ondersteuning van de taskforce een proces uitgewerkt, waarin de stappen zijn beschreven voor transformatie. Een gedetailleerde beschrijving van dit stappenplan staat in bijlage II (brochure "Naar een andere bestemming voor uw park").

Het proces bestaat in hoofdlijnen uit vier fasen:

1. *Verkenning*: de gemeente bepaalt welke vakantieparken in beginsel voor transformatie in aanmerking kunnen komen. De vakantieparken kunnen bij de gemeente aangeven dat zij getransformeerd willen worden. Aan de hand van een quickscan wordt bepaald of er voor een park daadwerkelijk mogelijkheden zijn om te transformeren.
2. *Bepalen streefbeeld*: park en gemeente bespreken waar het park over een aantal jaar wil/moet staan. Wat is er goed, wat zijn de kwaliteiten, wat zou anders/beter kunnen of moeten, hoe voegen we meerwaarde (een kwaliteitsimpuls) toe? Het park legt hiervoor het streefbeeld vast (beschrijvend en met beelden). Ook worden de kosten in beeld gebracht.
3. *Opstellen transformatieplan*: in deze fase wordt het streefbeeld verder onderbouwd en geconcretiseerd tot een transformatieplan.
4. *Bestemmingsplan en uitvoering*: het bestemmingsplan (omgevingsplan) volgt logischerwijs uit het transformatieplan en legt de verschillende onderdelen juridisch en planologisch vast.

Iedere fase wordt afgesloten met een "go/no-go-besluit". Zo is op vaste momenten telkens een check of alle partijen nog steeds hetzelfde eindresultaat voor ogen hebben.

6.6 Kosten

De parken moeten de leges voor de planologische procedure, inclusief de kosten voor de benodigde onderzoeken en documenten betalen. Verder wentelen we als gemeente de planschadevergoedingsplicht altijd af op de initiatiefnemers. Ook dit kan kosten meebrengen voor de parken. Daarnaast dragen de parken en individuele eigenaren zelf de kosten voor eventuele aanpassingen in het park. Hierbij kan gedacht worden aan compensatiemaatregelen in het kader van de NNN, of aanpassingen aan de woningen om te voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit.

6.6 Verevening

Bij transformatie van een vakantiepark is sprake van een ruimtelijke ontwikkeling, waarbij er een nieuwe bestemming/functie wordt gezocht voor dat park. Dat is vergelijkbaar met iedere andere gebiedsontwikkeling, met dat verschil dat het bij transformatie niet zozeer om bouwactiviteiten gaat als wel om een nieuw gebruik van de bestaande bebouwing.

Bij de transformatie van een vakantiepark kan sprake zijn van waardestijging van de grond. Met name wanneer een perceel op een vakantiepark wordt gewijzigd van een recreatie-bestemming naar een bestemming die permanente bewoning mogelijk maakt zal de waarde van dat perceel toenemen. Een grove vuistregel is dat in Drenthe een vierkante meter grond met een recreatie-bestemming zo'n € 75,- waard is en een vierkante meter woningbouw-grond op een vergelijkbare locatie € 150,-. Uiteraard met nuancerings voor lokale situaties, waaronder de ligging van het perceel, de kwaliteit van het park of gebied, de woningmarkt ter plaatse en de geldende grondprijzen. Bij transformatie van recreatie naar wonen kan dus bij een perceel van 500 m², uitgaande van deze aannames, dus een waardestijging van € 37.500,- optreden.

Zoals hiervoor al gezegd gaat transformatie gepaard met kosten. In het Actieprogramma VVP is bepaald dat de genoemde kosten in beginsel voor rekening van de eigenaar of de eigenaren op het park komen, danwel dat de gemeente de door haar gemaakte kosten op hen verhaalt. Naast financiële afspraken over kosten binnen het plangebied kunnen ook afspraken worden gemaakt over financiële bijdragen aan ruimtelijke ontwikkelingen buiten het plangebied. Dit noemen we verevening.

Dat gebeurt bijvoorbeeld in projectontwikkeling, zoals bij de bouw van een woonwijk. Een ontwikkelaar staat niet alleen aan de lat voor de kosten, maar kan tevens een bijdrage gevraagd worden voor "bovenwijkse voorzieningen": voorzieningen die nodig zijn, maar zich buiten de te ontwikkelen wijk bevinden. Een veel gebruikte definitie van verevening is:

Bij verevenen gaat het om het vragen van een financiële bijdrage bij een ruimtelijke ontwikkeling en deze te koppelen aan bestedingen elders.

Verevening is dus iets wezenlijk anders dan kostenverhaal. Bij die laatste gaat het om het verhalen (door het sluiten van anterieure overeenkomsten) van kosten die voortvloeien uit de transformatie van het betreffende park. Verevening is het aanvullend vragen van een financiële bijdrage voor bestedingen buiten het park.

Binnen het actieprogramma is het volgende afgesproken: *"In alle gevallen van transformatie van een bestaand vakantiepark naar een woonbestemming wordt verevening toegepast. Hierbij wordt volgens een gestructureerde werkwijze gewerkt, die ruimte biedt voor maatwerk."*

De methode voor verrekenen moet nog nader uitgewerkt worden. Een belangrijke voorwaarde is de ruimte voor maatwerk. Dat sluit ook aan bij de maatwerk-benadering bij transformatie: één park, één plan. De uitkomst kan, na het toepassen van de nog te bepalen verrekenmethode, dat er uiteindelijk niet verrekend wordt.

Hoofdstuk 7: Het spoor “preventie en vitalisering”

Dit hoofdstuk beschrijft onze aanpak en inzet met betrekking tot openbare orde, veiligheid en sociale problematiek op vakantieparken.

Mede vanwege de situering en het particuliere karakter van vakantieparken kunnen ze dienen als een “vluchtplaats” voor kwetsbare doelgroepen: mensen met schulden, dak- en thuislozen, mensen met een zorgvraag, laagbetaalde arbeidsmigranten, gezinnen/ huishoudens met multiproblematiek, mensen die (om wat voor reden ook) niet gevonden willen worden. Zij verblijven daar in een zekere anonimiteit. Het is lastig om uit de administraties deze bewoners in beeld te krijgen. De anonimiteit kan faciliterend zijn voor ongewenste activiteiten en kan de leefbaarheid en veiligheid op de parken negatief beïnvloeden.

Het is belangrijk om beter zicht en meer grip te krijgen op sociale problematiek op vakantieparken, zodat wij onze taak op het gebied van openbare orde beter kunnen vervullen. Om vakantieparken ruimtelijk en economisch te (re)vitaliseren moet ook de sociale problematiek opgelost worden.

7.1 Twee pijlers

Voor de aanpak van de problematiek op het gebied van openbare orde en veiligheid en het sociale domein zetten we in op twee pijlers:

- Pijler 1: Aanpak van criminaliteit en ondermijning en;
- Pijler 2: Aanpak van sociaal maatschappelijke problematiek.

Pijler 1: aanpak van criminaliteit en ondermijning

Het Regionale Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) heeft in 2019 een verkennend onderzoek uitgevoerd op 197 vakantieparken in Drenthe. Doel van deze gebiedsscan was een nulmeting van de criminaliteit en permanente bewoning op de Drentse vakantieparken. Het RIEC heeft onder andere de volgende bevindingen gedaan ten aanzien van ondermijning en criminaliteit:

- in totaal staan 3.490 personen ingeschreven op de vakantieparken, dit vindt plaats op 36% van de onderzochte parken;
- onder permanente bewoners bevinden zich arbeidsmigranten, psychische kwetsbaren en spoedzoekers;
- diefstal en geweld zijn de meest voorkomende vormen van criminaliteit. In de afgelopen drie jaar heeft er op ongeveer 13% van de parken één of meerdere geweldsincidenten plaatsgevonden, op ongeveer 8% van de parken is één of meerdere overlastincidenten geregistreerd en op 4% van de parken zijn incidenten met verdovende middelen of wapens geregistreerd;
- 25 van de 197 onderzochte parken werden genoemd in het ondermijningsbeeld, waarvan bij 16 parken door gemeenten bevestigd wordt dat dat nog actueel is;
- hoewel uit de systeemdata geen gevallen van mensenhandel naar voren kwamen, gaven vier gemeenten aan in het verleden te maken hebben gehad met mensenhandel op vakantieparken, of hier nog steeds signalen over te ontvangen;
- uit de interviews kwam naar voren dat vier gemeenten signalen hebben ontvangen van prostitutie op een vakantiepark binnen hun gemeente;
- een andere vorm van problematiek die zich in een aantal gemeenten mogelijk voordoet op vakantieparken is mobiel banditisme. Vier gemeenten geven aan hier in het verleden dan wel recent mee te maken hebben.

Beeld Midden-Drenthe

Naast het opleveren van een provinciaal beeld is voor elke gemeente een gemeentelijk beeld opgesteld. In de opgeleverde vertrouwelijke rapportage is het lokale beeld voor de gemeente Midden-Drenthe gepresenteerd.

Voor het opstellen van de gemeentelijke rapportage is gekeken naar de vitaliteit van de vakantieparken binnen Midden-Drenthe. Hierbij is aan de hand van systeemdata gekeken naar het voorkomen van criminaliteit en permanente bewoning. Deze systeemdata is vervolgens aangevuld met kwalitatieve data, aan de hand van een interview met zes gemeentelijke experts. Door gebruik te maken van een dergelijk mixed methods onderzoeksmodel, waarbij kwantitatieve en kwalitatieve data gecombineerd worden, is getracht een zo volledig mogelijk beeld te geven van de vitaliteit van de vakantieparken binnen Midden-Drenthe.

Hierbij is niet alleen gekeken het aantal personen dat permanent staat ingeschreven, maar met name ook om de activiteiten die volgens de systeemdata in dergelijke parken zijn geconstateerd. Daarbij moet worden gedacht aan meldingen op gebied van handel in verdovende middelen, vervaardigen van verdovende middelen, prostitutie (al dan niet als onderdeel van mensenhandel) en geweldsdelicten.

Het beeld in de RIEC -rapportage komt grotendeels overeen met het beeld zoals dat in het ZKA-rapport is weergegeven.

Gerichte en integrale aanpak

Een gerichte én integrale aanpak is noodzakelijk om de ondermijnende criminaliteit die op en rond een aantal vakantieparken speelt, aan te pakken. Op de Veluwe bestaat er het project Ariadne, zij ondersteunen gemeenten in het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit op en rondom vakantieparken in Gelderland. Zij hebben op de Veluwe laten zien dat er al bewezen positieve resultaten behaald zijn met hun inzet. Zij steken in op de integrale aanpak van ondermijnende criminaliteit. In Drenthe kan een soortgelijk project effectief zijn.

Samenwerking met ketenpartners staat centraal, vanuit het motto 'één overheid, samen aan de slag'. De Taskforce is bezig met de inventarisatie van de ontwikkeling van een project 'Ariadne plus' in Drenthe. Voor dit project werkt een team parkgericht en kan ondersteuning bieden op basis van de reeds aanwezige informatie bij het maken van een plan van aanpak. Het team werkt over gemeentegrenzen heen en heeft een faciliterende functie voor de lokale overheid.

Het is wenselijk om een vaste groep mensen aan te stellen binnen het team. In het team kunnen vaste partners als de politie, het Openbaar Ministerie (OM), de handhavingspartijen, Gemeentelijke Gezondheidsdienst (GGD) en het RIEC plaatsnemen. Met deze partijen zijn er naast strafrechtelijke mogelijkheden ook bestuurlijke handhaving en zorgaanpak mogelijk.

Als in Drenthe een vergelijkbaar project zoals Ariadne is opgezet, kan het team een startadvies maken voor de gemeenten. Er wordt dan op verzoek van een gemeente een aantal vakantieparken doorgelicht om te zien hoe deze vakantieparken ervoor staan. Op basis van deze analyse wordt een inschatting gemaakt of de vakantieparken een voedingsbodem zijn of in de toekomst kunnen worden voor ondermijning, een plek met maatschappelijke problematiek of andere misstanden. Deze analyse is een eerste globale beoordeling. In de analyse wordt de informatie in relatie gezet met informatie van andere vakantieparken in Drenthe. Dit resulteert in een uitgewerkt en gemotiveerd advies aan de gemeente. De vervolgstappen zullen dan verder voor de betreffende gemeente uitgewerkt worden.

Pijler 2: aanpak van sociaal maatschappelijke problematiek

De sociale opgave, perspectief bieden voor een nieuwe (veilige) plek om te wonen, is een onmisbaar onderdeel van de integrale strategie voor het creëren van nieuwe kansen voor het park.

Een deel van de Drentse vakantieparken kunnen onvoldoende concurreren op de Drentse verblijfsrecreatieve markt, waardoor gasten wegblijven, inkomsten dalen en investeringen achterblijven. Dit leidt tot leegstand.

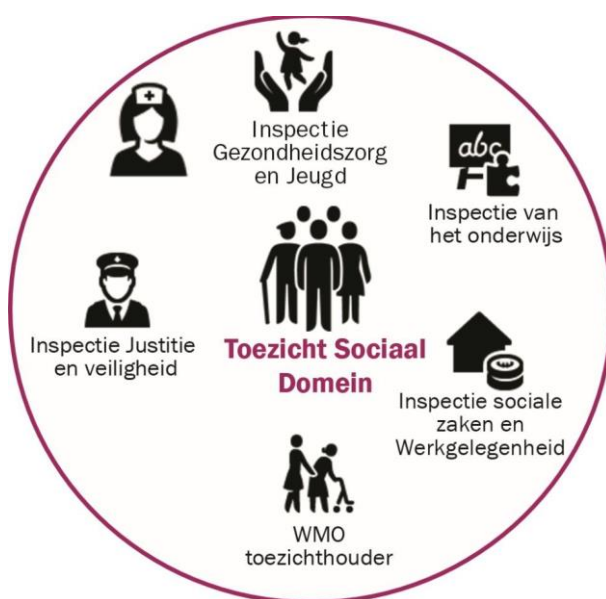
Die leegstand heeft een aanzuigende werking op doelgroepen die als 'niet-recreatieve gebruikers' kunnen worden getypeerd, zoals spoedzoekers die op de reguliere woningmarkt geen plek kunnen vinden, arbeidsmigranten, mensen die onder de radar willen of kwetsbare groepen die daar terecht komen door criminele activiteiten (bijvoorbeeld arbeids-, seksuele- of criminele uitbuiting). Veel van deze mensen zijn niet of nauwelijks in staat om op eigen kracht te vertrekken en hebben hulp nodig om niet nog verder in de problemen te komen. Hierdoor krijgen deze parken te maken met sociale- en maatschappelijke problematiek.

Uit de gebiedsscan van het RIEC is naar voren gekomen dat zorginstellingen soms psychisch kwetsbare personen doorverwijzen naar een vakantiepark, als tijdelijke woonoplossing. Vrijwel alle gemeenten gaven aan dat dit inderdaad weleens voorkomt. Een opvallende bevinding was dat niet alleen zorginstellingen cliënten door lijken te verwijzen naar vakantieparken, maar dat dit ook gebeurt vanuit de reclassering. Daarnaast zijn vakantieparken door woningcorporaties gebruikt als tijdelijke woonoplossing, wanneer zij woningen aan het renoveren waren en de bewoners onderdak nodig hadden. Dit roept de vraag op in hoeverre het wenselijk is dat vakantieparken door diverse instellingen als (tijdelijke) opvanglocatie worden gezien.

Een ander welbekend fenomeen dat de gebiedsscan van het RIEC aantoonde is de huisvesting van arbeidsmigranten op vakantieparken. Van de twaalf gemeenten gaven negen aan dat hun vakantieparken weleens gebruikt worden als verblijfplaats voor arbeidsmigranten. Daarnaast blijkt uit het onderzoek van het RIEC dat er 395 (kwetsbare) kinderen wonen op vakantieparken in Drenthe.

Ook blijkt uit de onderzochte vakantieparken dat er in totaal 754 uitkeringen ontvangen worden. Hiervan is ongeveer 20% een bijstandsuitkering. De rest betreft een overige uitkering, voornamelijk de AOW. Inmiddels is een netwerk opgebouwd met de zorgpartners uit het sociaal domein. Waar nodig kunnen zij ingeschakeld worden om kennis en capaciteit te bieden aan gemeenten bij de integrale aanpak van de sociale problematiek op vakantieparken.

Vanuit de gemeenten is de wens naar voren gekomen om een ambtelijke werkgroep op te starten voor de kennisdeling en aanpak van de sociale problematiek op de parken. De taskforce zal deze ambtelijke werkgroep sociaal domein opzetten. In deze werkgroep zal gewerkt worden aan een regionaal overstijgende aanpak voor de sociale problematiek die plaatsvindt op de vakantieparken in Drenthe.



Hoofdstuk 8: Handhaving permanente bewoning

Dit hoofdstuk beschrijft (de vormen van) permanente bewoning en de huidige uitvoering van de handhaving en het dilemma.

Van permanente bewoning is sprake als de recreatiewoning in gebruik is als hoofdverblijf. Onder hoofdverblijf verstaan we de plek, van waaruit men het dagelijks leven leidt, zoals sociale en maatschappelijke activiteiten ontplooiën, naar werk en school vertrekken en een huisarts in de gemeente hebben. Het is oneigenlijk gebruik en strijdig met de recreatieve bestemming.

8.1 Algemeen

Handhaving is een instrument om permanente bewoning van recreatiewoningen te beëindigen. In principe zien we handhaving als het laatste ultieme middel om het vraagstuk van permanente bewoning van recreatiewoningen op te lossen.

Daar waar we geen mogelijkheden tot excelleren of transformeren meer zien voor een vakantiepark, zullen we uiteindelijk handhavend moeten optreden. Het zou immers niet redelijk zijn ten opzichte van vakantieparken, die wel tijd, geld en energie gestoken hebben in excelleren of transformeren. Anders gezegd, we vragen van vakantieparken een actieve houding. Stilzetten wordt niet “beloond” met gedogen.

Het instrument handhaven kunnen we overigens ook inzetten bij het spoor excelleren, om de vitaliteit van een vakantiepark te bevorderen.

8.2 Vormen van permanente bewoning

We kunnen in principe drie categorieën van permanente bewoners onderscheiden:

1. bewoners, die bewust een recreatiewoning permanent bewonen, met de intentie om daar langdurig (langer dan een jaar) of voor onbepaalde tijd te verblijven. Zij gebruiken de recreatiewoning nadrukkelijk als hoofdverblijf. Dit zijn bijvoorbeeld de eigenaren van een recreatiewoning, die er ook wonen en elders geen andere woning hebben.
2. bewoners, die door bijzondere omstandigheden tijdelijk andere woonruimte nodig hebben. Dit zijn bijvoorbeeld mensen, waarbij door een calamiteit de woning is verwoest, of mensen die in echtscheiding liggen. Zij hebben niet de intentie om langdurig permanent in een recreatiewoning te wonen.
3. bewoners, die vanwege hun werk permanent woonachtig zijn in een recreatiewoning (expats), of mensen die een groot deel van het jaar elders verblijven (bijvoorbeeld voor het werk of door veel reizen).
4. arbeidsmigranten, dit betreft een specifieke bewonersgroep die voor een bepaalde periode (veelal seizoensgebonden) permanent in een recreatiewoning verblijven.

8.3 Uitzonderingsbeleid

Voor de bewoners genoemd onder 2, hanteren wij een uitzonderingsbeleid. Ingeval bewoners kunnen aantonen dat er sprake is van een uitzonderingssituatie, dan krijgen zij een persoons- en objectgebonden toestemming voor het permanent bewonen van een recreatiewoning. We verlenen de toestemming voor maximaal een jaar. Als de personen na een jaar nog permanent woonachtig zijn in de recreatiewoning, dan treden we handhavend op.

8.4 Huidige uitvoering handhaving

Op dit moment handhaven we op een aantal vitale en niet-vitale vakantieparken door administratieve controles uit te voeren op basis van de Basisregistratie Personen (BRP). We voeren geen fysieke controles uit. Personen die zich inschrijven op deze parken wijzen wij er in de bevestiging van hun inschrijving op dat permanente bewoning niet is toegestaan. Zij worden ook gewezen op het hiervoor beschreven uitzonderingsbeleid.

Indien blijkt dat de personen na verloop van tijd nog steeds staan ingeschreven op het vakantiepark, en zij vallen niet onder het uitzonderingsbeleid, dan ontvangen zij een vooraankondiging voor het opleggen van een last onder dwangsom. Hierbij worden de bewoners verzocht binnen zes maanden het permanente bewonen te beëindigen en beëindigd te houden. Als blijkt dat de bewoner na het verstrijken van deze zes maanden nog steeds permanent woonachtig is op het vakantiepark, dan wordt de last onder dwangsom opgelegd.

8.5 Dilemma

We constateren dat het onderwerp permanente bewoning continu aandacht vraagt. De capaciteit is te beperkt om het vraagstuk in zijn totaliteit op te pakken. Daarom treden we slechts op een beperkt aantal vakantieparken handhavend op. Het betreft parken die zelf ook een actieve rol nemen bij het terugdringen van permanente bewoning.

Jaarlijks voeren we tientallen handhavingsprocedures, op basis van administratieve controles. Het effect lijkt beperkt te zijn, aangezien mensen zich in blijven schrijven op vakantieparken. Het spreekwoord “dweilen met de kraan open” lijkt hier op te gaan. De vraag is dan ook of het vergroten van de handhavingscapaciteit de oplossing is.



Hoofdstuk 9: Aanpak

In dit laatste hoofdstuk geven we aan hoe we uitvoering geven aan deze koersnotitie. Zoals al gezegd, de opgave is groot. We kunnen niet tegelijkertijd met alle parken aan de slag. Onze capaciteit en middelen zijn daarvoor te beperkt. In de uitvoering zullen we dus moeten faseren.

Op de kaart “Overzicht vakantieparken Midden-Drenthe” hebben we de niet-vitale vakantieparken, gelegen buiten de recreatieve clusters, en de twee kleine clusters van solitaire vakantiehuizen aangeduid als “aandachtsparken”. Om de doelstelling te behalen dat het aantal niet-vitale parken wordt gehalveerd, moeten minimaal 5 á 6 vakantieparken getransformeerd worden. Daarnaast ligt er een opgave om de vitale vakantieparken te verdubbelen. In Midden-Drenthe kunnen we daarvoor de bijdrage leveren dat we de vitaliteit op de gele vakantieparken versterken, zodat ze opnieuw tot de vitale vakantieparken gaan behoren.

9.1 Rollen van de gemeente

Het project Vitale Vakantieparken gaat om de toekomst van de vakantieparken. De vakantieparken zijn daarvoor zelf verantwoordelijk en “in de lead” om over hun eigen toekomst na te denken. We zien voor onszelf in de eerste plaats een faciliterende rol. Dat kan gelegen zijn in bijvoorbeeld het informeren van parken over subsidiemogelijkheden, het in contact brengen met het RET, of het geven van informatie over diverse onderwerpen.

Bij het spoor transformeren hebben we naast een faciliterende rol nadrukkelijk ook een toetsende rol. Ingeval we in het kader van excelleren de permanente bewoning willen terugdringen, dan hebben we ook een handhavende rol.

9.2 Pilots

Op basis van het bestuursconvenant en het coalitieakkoord zijn we gestart met twee pilots. Een pilot met een vitaal park en een pilot met een niet-vitaal park. Bij het vitale park onderzoeken we of er mogelijkheden zijn om te excelleren. En bij het niet-vitale park onderzoeken we of er mogelijkheden zijn om te transformeren. De pilots zijn bedoeld om kennis en ervaring op te doen. We voeren de pilots uit bij de vakantieparken Hart van Drenthe in Zwiggelte (vitaal park) en De Hullen in Drijber (niet-vitaal park).

Hart van Drenthe

Voor deze pilot volgen we twee sporen. Het eerste spoor richt zich op het opstellen van een toekomstvisie van het park. Met ondersteuning van het RET ontwikkelt het bestuur van de VVE een visie voor het versterken van de vitaliteit van het park. Het tweede spoor is gericht op het zoveel mogelijk terugdringen van permanente bewoning. In het kader van deze pilot hebben we een extern bureau ingeschakeld. Dit bureau voert naast de administratieve controles op de Basisregistratie Personen fysieke controles uit op het park. De fysieke controles zijn gericht op bewoners, die niet ingeschreven staan in de BRP, maar die wel permanent op het park wonen. We willen hiermee een extra stap zetten om de permanente bewoning terug te dringen. Ook hopen dat het uitvoeren van fysieke controles een preventieve werking hebben.

De Hullen

Voor de pilot met De Hullen zijn we op zoek naar mogelijkheden om te kunnen transformeren. Het park heeft de wens uitgesproken voor een andere dan puur recreatieve bestemming, waarbij een combinatie met permanente bewoning mogelijk is. Overeenkomstig het stappenplan hebben we de quickscan doorlopen. We hebben geconcludeerd dat er mogelijkheden zijn om te transformeren. Op dit moment werken we samen aan het streefbeeld voor het park.

9.3 Acties en tijdspad

Op basis van de bredere analyse kunnen we in Midden-Drenthe het volgende onderscheid in parken maken:

- 11 vitale vakantieparken;
- 2 noch vitale, noch niet-vitale vakantieparken;
- 11 niet-vitale vakantieparken, waarvan zeven als verkenningsparken hebben aangemerkt.

Vitale vakantieparken

Deze parken functioneren prima en zij weten goed op de wensen van de toerist in te spelen. Voor de vitale vakantieparken hebben wij voornamelijk een ondersteunde rol en volgen we waar nodig en/of gewenst het spoor excelleren. Eén park is inmiddels toegetreden tot het REX-programma.

Noch vitale, noch niet-vitale vakantieparken

Voor deze twee vakantieparken moeten we een actieve houding aannemen en met de ondernemers om tafel gaan, om te bespreken hoe we de vitaliteit kunnen versterken.

Actie: we gaan de twee noch vitale, noch niet-vitale vakantieparken actief benaderen om te verkennen op welke wijze we de vitaliteit van deze parken kunnen versterken. We doen dat in het tweede kwartaal van 2021.

Niet-vitale vakantieparken: verkenningsparken

De acht verkenningsparken hebben aangegeven dat zij graag willen transformeren naar een andere dan puur recreatieve bestemming, met de mogelijkheid tot permanente bewoning. Met één verkenningspark (De Hullen) draaien we op dit moment een pilot en daar hebben we de quickscan afgerond. Dit betekent dat we op dit moment met zeven verkenningsparken aan de slag moeten.

Actie: de zeven verkenningsparken nodigen we uit om de quickscan uit te voeren. Zodoende verkrijgen we meer inzicht of er voor deze parken mogelijkheden zijn om te kunnen transformeren. We doen dat in het eerste kwartaal van 2021. De taskforce kan ons hierbij ondersteunen. We streven ernaar om de quickscans voor 1 juli 2021 af te ronden. Op basis van de uitkomsten van de quickscans maken we nadere afspraken met de parken.

Resterende niet-vitale parken

Drie van de 11 niet-vitale parken hebben we niet aangemerkt als verkenningspark, te weten De Breukamp, Raatakkers en De Eijkenhorst. Voor De Breukamp geldt dat de gronden van het park eigendom van de gemeente zijn. De pachtovereenkomst is inmiddels door de huidige pachter per 1 april 2022 opgezegd. Het ligt in de planning dat op 1 maart 2022 het terrein geheel vrij van opstallen wordt opgeleverd door de pachter aan de gemeente. We ondersteunen de pachter in dit proces. Voor de twee overige parken geldt dat het op dit moment niet duidelijk is welke richting deze parken opgaan. We kiezen er voor om deze parken in ieder geval voor 2021 te parkeren.

Actie: de twee resterende niet-vitale vakantieparken parkeren we voor 2021, in afwachting van verdere ontwikkelingen op deze parken. In het eerste kwartaal van 2022 nemen contact op met deze parken, als er in 2021 duidelijkheid ontstaat over de ontwikkelrichting van deze parken.

9.4 Overgangstermijn

Ons uitgangspunt is dat de vitale parken ook in de toekomst vitaal blijven. Daarnaast kunnen er niet-vitale vakantieparken zijn, waarvoor we geen oplossing weten te vinden. Voor deze parken zijn geen mogelijkheden tot excelleren of transformeren. Anders gezegd, voor zo'n park blijft de situatie ongewijzigd. Het permanent wonen op deze parken duurt dus voort.

We hanteren voor de permanente bewoners op deze parken een overgangsperiode, waarbinnen zij het permanente bewonen dienen te staken. Deze overgangsregeling werken we nog nader uit.

Tegen de gevallen van permanente bewoning die zich na de overgangsperiode nog voordoen treden we handhavend op.

9.5 Handhaven

Vitale parken

In paragraaf 5.2 hebben we aangegeven dat we de vitaliteit van een vakantiepark kunnen versterken door handhavend op te treden tegen permanente bewoning. We doen dat bij vakantieparken die zelf ook een bijdrage leveren aan het terugdringen van permanente bewoning. Deze bijdrage stellen wij ook nu als voorwaarde, aangezien we gezamenlijk voor de opgave staan voor het vitaliseren van de vakantieparken.

Actie: we treden handhavend op, onder de voorwaarde dat het park zelf ook een bijdrage levert aan het terugdringen van permanente bewoning.

Niet-vitale parken

Zolang we nog in gesprek zijn met niet-vitale parken over de mogelijkheden voor transformeren, treden we **niet** handhavend op tegen permanente bewoning. Het is namelijk niet redelijk om handhavend op te treden tegen permanente bewoning, als er tevens onderzocht wordt of permanente bewoning mogelijk gemaakt kan worden.

Actie: we treden **niet** handhavend op, zolang we nog in gesprek zijn met het park over mogelijkheden voor transformeren.

Op het moment dat duidelijk is dat er geen mogelijkheden zijn voor transformeren, dan stellen we middels een besluit een peildatum vast, zoals bedoeld in de vorige paragraaf. Tegen gevallen van permanente bewoning, die starten na de peildatum treden we handhavend op.

Fysieke controles

Om de vitaliteit op de vakantieparken te versterken voeren we op dit moment alleen administratieve controles uit. Voor de pilot bij Hart van Drenthe zetten we ook een extern bureau in voor het uitvoeren van fysieke controles. Daarvoor hebben we binnen de pilot vanuit de taskforce budget beschikbaar. We betrekken het onderwerp “permanente bewoning van recreatiewoningen” bij de evaluatie van het TH-beleid. Op dat moment kunnen we bekijken of we het nodig achten dat fysiek controles door een extern bureau worden uitgevoerd en of we daar extra budget voor nodig hebben.

Actie: we zetten betrekken het onderwerp permanente bewoning van recreatiewoningen bij de evaluatie van het VTH-beleid.

9.6 Arbeidsmigranten

We werken momenteel aan nieuw beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Daarin zullen we opnemen welke mogelijkheden er zijn voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Ook besteden we daarbij aandacht aan hoe we handhavend optreden tegen illegale huisvesting van arbeidsmigranten.