

Handreiking voor gemeenten

Meer grip op vakantieparken



Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	5
1.1 Aanleiding	5
1.2 Opzet van deze handreiking	5
1.3 Verantwoording	6
2 Het vraagstuk	7
2.1 Het vakantiepark	7
2.2 Maatschappelijk opgave	7
2.3 Rol van gemeenten	9
3 Informatiepositie	10
3.1 Signaleren	10
3.2 Inzicht in de situatie	11
3.3 Monitoren	12
3.4 Informatie delen	13
4 Strategie en perspectief	14
4.1 Focus en probleemdefinitie	14
4.2 Visie en ambitie	14
4.3 Integraal beleid en maatwerk	15
5 Inrichting van het proces	16
5.1 Organisatie binnen de gemeente	16
5.2 De rol van andere partijen	17
5.3 Regionale samenwerkingsverbanden	18
5.4 Communicatie	19
6 Aanpak en instrumenten	21
6.1 Juridisch instrumentarium	21
6.2 Economische vitalisering	23
6.3 Ruimtelijke ingrepen	25
6.4 Veiligheid en Ondernijning	29
6.5 De sociale opgave	32
6.6 Wonen en (her)huisvesting	36
Bronnen en achtergrondliteratuur	39

Samenvatting

Ontwikkelingen op en rond vakantieparken zijn een nieuw beleidsvraagstuk voor overheden met recreatiefuncties op hun grondgebied. Dit vraagstuk vindt zijn grondslag in marktontwikkelingen en het onvoldoende hierop reageren door ondernemers en eigenaren. Verminderde vitaliteit van vakantieparken verzwakt het economisch potentieel van de recreatiesector. Ook maakt het parken vatbaar voor verloedering en gebruik dat afwijkt van het bestemmingsplan. Zo zijn er mensen die hun heil op een vakantiepark zoeken omdat er onvoldoende betaalbare woningen beschikbaar zijn op de reguliere woningmarkt en vinden op sommige terreinen illegale activiteiten plaats. Wanneer hier niet proactief op wordt gehandeld kan een negatieve neerwaartse spiraal ontstaan.

Hoewel het om een private sector gaat heeft de overheid een belangrijke rol in het waarborgen van veiligheid en leefbaarheid rondom vakantieparken en het faciliteren van de economische waarde. Niet door op de stoel van de eigenaar te gaan zitten maar ook niet achterover te leunen. De taak van gemeenten is om kaders te scheppen die goede ontwikkelingen stimuleren en ongewenste situaties tegengaan. Daarbij is het belangrijk te erkennen dat de opgaven op en rond vakantieparken vaak meervoudig zijn en niet met simpele ingrepen op te lossen. Deze handreiking biedt gemeenten diverse handelingsperspectieven om een beleid ten aanzien van vakantieparken vorm te geven. Het schetst in enkele stappen de relevante proceselementen en thematische instrumenten.

Een eerste stap is inzicht in de situatie. Daartoe schetst de handreiking het vraagstuk rondom vakantieparken, de maatschappelijke opgave en de rol van gemeenten. Opmaat naar een beleid, maar ook cruciaal element in een doorlopende strategie, is de informatiepositie van de gemeenten. Weet wat er op en rond vakantieparken speelt, bundel gegevens en deel deze met de relevante samenwerkingspartners, en zo mogelijk de buitenwereld.

De volgende stap is het opstellen van een visie met een toekomstperspectief, ambities en prioriteiten van gemeenten voor vakantieparken. Dit vergt een goed overzicht van de actuele vraagstukken en focus op specifiek niveau van opgaven. Een effectieve strategie vanuit gemeenten is integraal en gaat in op de onderliggende dynamieken van het vraagstuk zodat symptoombestrijding en waterbedefferen worden tegengegaan. Een standaard-recept bestaat echter niet, per locatie is maatwerk nodig.

Om het verschil te kunnen maken is een goede procesorganisatie cruciaal: intern binnen de gemeente, in samenwerking met lokale partners en vervolgens ook op regionaal niveau. De opgaven rondom vakantieparken vergen in de meeste gevallen een projectmatige of programmatische aanpak over domeinen en individuele stakeholders heen. Op alle niveaus zijn daartoe daadkracht, middelen, goede sturing en eenduidige communicatie noodzakelijk, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Ten slotte heeft de gemeente keuze uit een groot aantal instrumenten vanuit verschillende thematische invalshoeken. Het staat overheden op lokaal en regionaal niveau vrij daar hun eigen accenten in aan te brengen. De handreiking schetst op gebied van de juridische instrumenten, economische stimulering, ruimtelijke ingrepen, veiligheid, de sociale opgave en wonen de relevante wettelijke kaders, handelingsperspectieven en ervaringen. De praktijk is in Nederland nog volop in ontwikkeling en dit onderdeel zal daarom doorlopend worden aangevuld met nieuwe kennis.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Nederland is een waar vakantieparken-land. We kennen een van de grootste dichtheden aan terreinen met stacaravans, bungalows, kampeerplaatsen en recreatiewoningen ter wereld.¹ Nog altijd trekken ze bezoekers uit binnen- en buitenland en leveren daarmee een belangrijke bijdrage aan de lokale en regionale economie. Maar voor een deel van de vakantieparken staat hun functie in de recreatie-infrastructuur onder druk. Ze hebben moeite de concurrentie bij te blijven en sommigen kennen andere vormen van gebruik dan hun bestemming toestaat. Als extreem voorbeeld heeft camping Fort Oranje aangetoond hoe dit uit kan lopen tot opgaven die intensieve en kostbare maatregelen vergen.

Gemeenten, provincies en samenwerkende partners die zich met vakantieparken bezig houden, zijn zich er in toenemende mate van bewust dat een proactieve benadering noodzakelijk is om problemen tegen te gaan én te voorkomen. De afgelopen jaren zijn hier door het land ervaringen mee opgedaan. Zo werken de provincie Gelderland en elf gemeenten op de Veluwe sinds 2013 aan het programma Vitale Vakantieparken en ook in Drenthe is recent een dergelijke samenwerking gestart. Daarnaast is in Noord-Brabant expertise opgebouwd rondom ondernijning en het sociale vraagstuk en wordt in Zeeland en Noord-Holland gewerkt aan het versterken van ondernemerschap en innovatie binnen de sector.

Andere gemeenten willen hier graag van leren, er is veel behoefte aan het delen van informatie, tips en ervaringen. Op verzoek van haar leden heeft de VNG het op zich genomen om de kennisoverdracht rondom vakantieparken te organiseren. Dit komt mede voort uit betrokkenheid bij het optekenen van de lessen vanuit de aanpak van Fort Oranje door de gemeente Zundert. Daarnaast zijn de opgaven op en rond vakantieparken benoemd in het Interbestuurlijk Programma (IBP) waaraan het Rijk, gemeenten en provincies zich hebben gecommitteerd. Dit heeft geresulteerd in de Actie-agenda Vakantieparken 2018-2020 die ondertekend is door het ministerie van BZK, de provincies Drenthe, Gelderland en Noord-Brabant, de VNG en branchevereniging RECRON.²

1.2 Opzet van deze handreiking

Hoewel de dynamieken rondom vakantieparken vaak een bovenlokale oorzaak hebben, manifesteren ze zich op het laagste schaalniveau. Gemeenten zullen in veel gevallen als eerste moeten optreden, maar voor velen is deze opgave en hun verantwoordelijkheid daarbij nog relatief nieuw en onbekend. Ze zijn gebaat bij gerichte kennis en inzicht over de situatie rondom vakantieparken en hun rol daarbij. Deze handreiking is bedoeld gemeenten hierin op weg te helpen. Het schetst de noodzakelijke stappen en concrete handelingsperspectieven om grip te krijgen op het vraagstuk. Daarmee kunnen gemeenten een gerichte aanpak van vakantieparken ontwikkelen.

De vraagstukken op en rond vakantieparken zijn veelzijdig, in feite is elk terrein anders. Een situatie zoals op Fort Oranje is – gelukkig – uitzonderlijk, toch komen onderliggende economische, ruimtelijke en sociale processen door heel Nederland voor. De handreiking richt zich daarom binnen het brede spectrum van vakantieparken op aanknopingspunten voor beleid waar een actieve rol van de overheid, en specifiek de gemeente, het verschil kan maken. Omdat bij sommige situaties die rol niet alleen gewenst, maar ook vereist is, ligt bij de concrete instrumenten nadruk op de minder vitale vakantieparken. Het proces van het versterken van de informatiepositie, opstellen van een visie en betrekken van relevante afdelingen en partners, is echter op elke gemeente van toepassing, ook als de focus ligt op het ondersteunen van de kansrijke parken.

Gezien de diversiteit aan vakantieparken en aanpakken vanuit gemeenten is ook de informatie over

1 M. Dings (2015). Tussen tent en villa. Het vakantiepark in Nederland 1920-nu. Rotterdam: Nai Publishers.

2 <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-binnenlandse-zaken-en-koninkrijksrelaties/documenten/rapporten/2018/11/29/actie-agenda-vakantieparken-2018-2020>

het thema veelomvattend. Omwille van de leesbaarheid en bruikbaarheid van deze handreiking is gekozen de kennis op hoofdlijnen weer te geven. Voor verdieping wordt verwezen naar achterliggende documenten, websites en betrokken partijen. Daarnaast zijn op deelonderwerpen ervaringen en inzichten nog volop in ontwikkeling. Een 'handboek soldaat' voor de aanpak van vakantieparken is dan ook niet mogelijk. De handreiking is bovenal een procesinstrument dat gemeenten houvast moet geven in complexe opgaven.

1.3 Verantwoording

De handreiking is in eerste plaats opgesteld op basis van kennis verzameld tijdens de Community of Practice Aanpak Vakantieparken die Platform31 in 2018 heeft georganiseerd. Hier hebben diverse gemeenten vanuit de Veluwe, West-Brabant, Zeeland, Drenthe en Noord-Holland aan deelgenomen. Zij brachten hun eigen cases in en gingen samen met enkele externe experts in discussie over de benadering van opgaven en mogelijke strategieën. Deze informatie is aangevuld met inzichten vanuit analyses, lopende beleidsontwikkeling en beoogde instrumenten uit deze regio's. Ook het webdossier vakantieparken van het CCV is meegenomen en de Nationale Ombudsman heeft een bijdrage over het burgerperspectief geleverd. Er is echter geen diepgaand, integraal onderzoek gedaan naar kennis over vakantieparken in Nederland. Het kan daardoor voorkomen dat relevante ontwikkelingen nog niet zijn verwerkt. Zoals gezegd zijn kennis en praktijken rondom het thema volop in beweging en zullen ook vanuit de landelijke Actie-agenda Vakantieparken een aantal stappen gezet worden. Streven is de handreiking eind 2019 aan te vullen met nieuwe lessen en ervaringen, zodat gemeenten altijd een actueel inzicht hebben in de kennis rondom het thema.

2 Het vraagstuk

Vakantieparken behoren tot de private sector en vormen vaak geen beleidsthema waar lokale overheden zich intensief mee bezig houden. De terreinen en objecten zijn in handen van ondernemers en particuliere eigenaren voor recreatief gebruik. Maar wat zich achter de slagboom afspeelt raakt echter in toenemende mate de taken van gemeenten en samenwerkende partners. Duidelijk is dat bemoeienis vanuit de overheid nodig is om de kansen van de verblijfsrecreatiesector beter te benutten en om mogelijke problemen tegen te gaan.

2.1 Het vakantiepark

Vakantieparken behoren tot de zogenaamde verblijfsrecreatie. Hieronder vallen zowel bungalowparken als campings, maar geen hotels, pensions of B&B's. Volgens het CBS telde ons land medio 2018 in totaal 1536 huisjesterreinen en nog eens 2801 kampeerterreinen met tezamen meer dan een miljoen potentiële slaapplekken.³ Dit betreft echter alleen bedrijfsmatig geëxploiteerde locaties, oftewel parken waar hoofdzakelijk wisselend verhuurd wordt aan toeristen. Terreinen met recreatiewoningen of stacaravans in privé bezit worden, ook al is de bestemming recreatief, door het CBS niet meegerekend. Aangezien de afgelopen jaren veel oudere vakantieparken zijn uitgepand en ook een deel van de nieuwbouw zich richt op particuliere eigenaren, is de schatting dat het totaal aantal huisjesterreinen in Nederland op ruim 2000 ligt.

Vakantieparken worden gekenmerkt door zogenaamde verblijfseenheden of objecten bedoeld voor tijdelijk, recreatief gebruik. Recreatiewoningen kwalificeren we formeel als bouwwerk dat moet voldoen aan de technische eisen van het Bouwbesluit met betrekking tot logiesfunctie. Ze zijn – in principe – te vinden in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Dat geldt niet voor de vele stacaravans of chalets op vakantieparken die geen vaste objecten zijn.⁴ De standplaatsen kunnen wel een registratie krijgen, mits ondernemers, eigenaren en/of gemeenten daar zelf werk van maken.

Het vakantiepark is kortom geen eenduidig fenomeen. Er bestaat een grote diversiteit aan eigendomsconstructies, zowel grond als verblijfseenheden kunnen wisselend in handen zijn van grote ketens, kleine ondernemers, privé personen of Verenigingen van Eigenaars. Sommige verblijfsobjecten doen in grootte, luxe en waarde nauwelijks onder voor een reguliere woning, maar daar tegenover staat een grote voorraad aan simpele bouwwerken van hout of kunststof. Een deel van de parken waar ze zich bevinden, heeft enkel een toeristische, seizoensgebonden functie met al dan niet de bijbehorende voorzieningen. Anderen zijn (vrijwel) het hele jaar open en bieden vooral een tweede woning aan een vaste groep mensen.

Zowel het aantal als het type vakantieparken verschilt per regio in Nederland. Wat ze echter allen gemeen hebben is een bestemming die enkel recreatief gebruik toestaat. Niettemin is duidelijk dat bewoning, in de zin van het hebben van een hoofdverblijf op het park, al lange tijd gebeurt, in het bijzonder op de terreinen waar de verblijfsobjecten in privé eigendom zijn. Ook de NVM erkent dat de markt voor recreatiewoningen en de reguliere woningmarkt steeds meer met elkaar verbonden raken. Zowel aan de onderkant als aan de bovenkant van de sector is de scheidslijn tussen vakantiepark en woonwijk soms diffuus.

3 Het CBS telt ook nog ruim 1000 groepsaccommodaties mee, maar deze worden in de praktijk niet als vakantiepark beschouwd. Jachthavens zijn eveneens een tussencategorie.

4 Wettelijk gezien is er geen onderscheid meer tussen recreatiewoningen en stacaravans of chalets, allen worden beschouwd als "gebouwen ten behoeve van recreatief nachtverblijf". Niettemin mogen alleen objecten die "direct en duurzaam met de aarde zijn verbonden" als pand in de BAG worden opgenomen. Een (sta)caravan valt hier nooit onder, een chalet alleen onder bepaalde voorwaarden.

Ervaringen in Putten

'We hebben in totaal ruim 60 parken met zo'n 2.500 verblijfsobjecten. Op velen daarvan bestaat een lappendeken aan eigenaren, soms wel 200 per park, met allerlei constructies en verschillende belangen. Sommigen zijn eigenaar van percelen, anderen van de nutsvoorzieningen en infrastructuur. Ook staan parkeigenaren niet gelijk aan de exploitant. Zo is een grote organisatie als Landal in onze gemeente verantwoordelijk voor de exploitatie van huisjes van zo'n 100 eigenaren – welke geregistreerd staan bij het Kadaster. Deze diffuusheid maakt het lastig om in gesprek te raken over het vitaliseren van een park en over te gaan tot actie.'

2.2 Maatschappelijk opgave

De verblijfsrecreatiesector is een belangrijke economische bedrijfstak in Nederland en binnen bepaalde regio's van grote waarde voor de werkgelegenheid en inkomsten. Het vakantiepark is daarom in het verleden zelfs beleidsmatig gestimuleerd en veel exploitanten zijn ooit gestart als kleinschalige bij-onderneming. Wat betreft overnachtingen en bestedingen blijven recreatieobjecten in trek en de gerenommeerde spelers in de sector ontwikkelen nog jaarlijks nieuwe locaties. Niettemin hebben vakantieparken concurrentie gekregen van goedkope vliegvakanties en AirBnB. Ook is de consument kritischer en veeleisender geworden en experts signaleren daarom al geruime tijd een verzadiging van de markt. Dat vertaalt zich echter niet automatisch in bedrijfsbeëindiging en sanering dan wel herontwikkeling van slechter lopende vakantieparken. Door branchevereniging RECRON wordt dit aangeduid als de verblijfsrecreatieparadox.

Resultaat van deze situatie is overaanbod en achterblijvende kwaliteit op een deel van de terreinen. Analyses wijzen als oorzaak naar het feit dat de markt weinig transparant en flexibel is, mede door het versnipperde eigendom en de ingekaderde bestemming van terreinen en objecten. Tevens heeft een aanzienlijk deel van de ondernemers en eigenaren nauwelijks investeringscapaciteit en handelen weinigen vanuit een lange termijn perspectief. Men wacht af en sommigen kiezen in de tussentijd voor alternatieve inkomsten of exploitatiemogelijkheden, zoals verhuur voor andere activiteiten dan recreatief gebruik. Ook met een minimaal verdienmodel van beperkte inkomsten en uitgaven kunnen ze lang voortbestaan, wat de prikkel om te investeren weer verlaagt.

Gevolg is dat een deel van de verblijfsrecreatie geen onderdeel meer vormt van een vitale, toeristische infrastructuur. Naast leegstand en verloedering van terreinen verzwakken ze het economisch potentieel van de sector binnen hun regio. Op sommige van deze vakantieparken ontstaat ook een opportuniteitsstructuur voor allerlei maatschappelijke processen die ongewenste effecten kunnen hebben. Zo worden recreatieobjecten, mede door tekorten aan toegankelijke en betaalbare opties op de reguliere woningmarkt, in toenemende mate bewoond. Schatting is dat dit landelijk minimaal 55.000 personen betreft. Het gaat om mensen met behoefte aan snel beschikbare, weinig gereguleerde huisvesting, mensen die graag vrij in een groene omgeving willen wonen en mensen die zijn vastgelopen in het systeem. Soms zijn ze vanwege gebrek aan legale huisvestingsmogelijkheden door instanties naar een vakantiepark verwezen als noodoplossing. Eenmaal hier gevestigd, blijkt het vaak moeilijk er weer weg te komen. In een deel van de gevallen zijn hierbij ook kinderen betrokken. Bij gebrek aan alternatieven is bewoning op vakantieparken door een deel van de gemeenten langere tijd min of meer gedoogd of in elk geval niet gericht bestreden.

Daarnaast wijzen diverse onderzoeken erop dat vakantieparken soms dienst doen als vrijplaatsen voor illegale activiteiten en ondermijning. Hoewel het niet op grote schaal gebeurt, worden terreinen gebruikt voor opslag en helling van gestolen goederen, productie en verkoop van drugs, mensenhandel, prostitutie en als schuilplaats of ontmoetingsplek voor criminelen. Door de anonieme opzet en structuur betreft het af en toe ook de betere parken, maar met name de minder vitale locaties zijn vatbaar. Als daarbij ook sprake is van bewoning door kwetsbare mensen kan een ongezond leefklimaat ontstaan. Omdat dergelijke misstanden zich afspelen op afgesloten terreinen die vaak in het buitengebied van gemeenten liggen, is er beperkt zicht op. Zie ook [hier](#).

2.3 Rol van gemeenten

In het verleden waren overheden bij de verblijfsrecreatie betrokken door het stimuleren van de sector en de uitgifte van vergunningen. In de loop van de tijd zijn de Rijkstaken gedecentraliseerd en na afschaffing van de Wet op de Openluchtrecreatie (WOR) in 2008 is de controle op vraag en aanbod verder losgelaten. Gemeenten voeren nu voornamelijk via het bestemmingsplan en (in iets mindere mate) het Bouwbesluit toezicht op vakantieparken. De praktijk van de afgelopen jaren laat echter zien dat dit niet altijd voldoende grip biedt. Met name de kleinere gemeenten worstelen met voor hen onbekende opgaven waarvoor ze kennis, middelen en capaciteit missen. Zowel de directe gevolgen van de verblijfsrecreatieparadox als ongewenste externe effecten kunnen daardoor lang voorbestaan.

Slecht functionerende vakantieparken bedreigen – direct en indirect – de lokale en regionale economie, de ruimtelijke kwaliteit en het sociale leefklimaat. Proactief beleid is nodig om problemen te voorkomen en niet enkel ‘achteraf’ handhavend op te treden. Daarbij is belangrijk om te benadrukken dat slechts een beperkt aantal parken met substantiële leefbaarheids- en veiligheidsproblemen kampt. Maar ook de excellente parken waarmee het zonder meer goed gaat, betreft een relatief smalle bovenlaag. Zoals uit diverse onderzoeken blijkt, zitten de meeste vakantieparken in de middenmoot waarvan het toeristisch toekomstperspectief onder druk staat. Velen hebben nog kansen, maar juist de minder vitale vakantieparken zijn beperkt in staat om zelfstandig de hiervoor noodzakelijke omslag te maken. Een faciliterende en in sommige gevallen sturende overheid kan hier het verschil maken.

Gemeenten hebben een regierol in de vraagstukken rondom vakantieparken gezien hun kerntaken rondom economie, ruimte, volkshuisvesting, openbare orde en veiligheid én sociaal domein. Vanuit deze domeinen heeft de lokale overheid niet alleen een sleutelpositie in het tegengaan van oneigenlijk gebruik en ongewenste effecten op parken, maar ook in het faciliteren van kansen en stimuleren van innovatie binnen de sector. Niet door op de stoel van ondernemers of eigenaren te gaan zitten, wel door alert te zijn, kaders te stellen en instrumenten aan te reiken. Deze opgave is vierledig:

- het verbeteren en stimuleren van de randvoorwaarden voor kansrijke vakantieparken zodat een economisch levensvatbare voorraad ontstaat;
- het mogelijk maken van herstructurering en/of transformatie zodat zwakkere vakantieparken weer een gezond verdienmodel en vitale functie kunnen krijgen;
- het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen en situaties zoals onrechtmatige permanente bewoning, overlast, verloedering en ondermijnende criminaliteit;
- het voorkomen van problemen bij kwetsbare parken zodat ze niet (verder) afglijden.

3 Informatiepositie

Het verkrijgen van meer grip op vakantieparken vanuit de gemeente begint bij het versterken van de informatiepositie. Om tot een effectieve strategie te komen is het noodzakelijk te weten hoe de economische situatie van het park is en wat zich feitelijk op het terrein afspeelt. Dit vergt actief verzamelen van signalen en gericht inventariseren. Gemeenten hebben zelf vaak meer informatie in huis dan ze denken.

3.1 Signaleren

Omdat verblijfsrecreatie een private sector betreft, is er vaak weinig over vakantieparken bekend. Daardoor kan economische achteruitgang of veranderd gebruik zich makkelijk aan het toezien oog van instituties onttrekken. Om niet verrast te worden door incidenten, is het belangrijk alert te zijn op signalen.

Informatiebronnen die kunnen worden benut

De basisregistratie personen (BRP)

Mensen die voor een bepaalde tijd hun hoofdverblijf op een vakantiepark hebben, zouden zich daar moeten registreren. Ongeveer de helft van hen blijkt dit ook te doen. Wanneer gemeenten deze inschrijvingen actief volgt en controleert, kan een park waar zich niet-recreatief gebruik voordoet, snel in beeld komen. Ook kan het feit dat mensen zich in de BRP inschrijven op het adres van een vakantiepark, indicatief zijn voor sociale problematiek.

Meldingen vanuit politie

Bij wijkagenten, maar ook in bredere kringen van politie en justitie is vaak informatie aanwezig over misstanden en criminele activiteiten op vakantieparken. Gemeenten dienen er op aan te dringen dat deze kennis wordt gedeeld en hier een goede procedure voor op te zetten. Om alle registraties met betrekking tot vakantieparken makkelijk terug te vinden, kan het nuttig zijn om de politie te vragen in hun systemen een bepaalde (project)code te hanteren.

Informatie vanuit het sociale domein

Gemeenten en samenwerkende partners voeren allerhande ondersteunende en zorgverlenende taken uit voor bewoners van vakantieparken, denk aan sociale dienst, leerplicht, Wmo, maatschappelijk werk en zorg. Indien er sprake is van grootschalige bewoning en voorzieningengebruik, is het zeer zinvol de informatie in systemen te bundelen.

Nachtregister

Ondernemers die overnachtingen aanbieden zijn conform het Wetboek van Strafrecht verplicht een [nachtregister](#) bij te houden. Dit register vermeldt de naam en woonplaats van de hoofdhuurder, de datum en duur van het verblijf en welk identiteitsbewijs deze heeft overhandigd. Het nachtregister wordt beheerd door de politie en kan van belang zijn voor hulpdiensten in het geval van een calamiteit. Daarnaast heeft de burgemeester vanuit de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) de bevoegdheid een [nachtregister](#) in te stellen waarmee ook de gemeente meer grip krijgt op verblijfsrecreatie.

Toeristenbelasting

Als er geen of weinig toeristenbelasting binnenkomt, terwijl er wel activiteiten plaatsvinden, is dat een mogelijk signaal van stagnatie en ongewenste, alternatieve verdienmodellen op het vakantiepark. Klachten en meldingen vanuit bewoners, recreanten en omwonenden. Mensen op en rond vakantieparken hebben vaak als eerste in de gaten dat er iets speelt. Soms zijn dit harde feiten, soms meer vermoedens of verhalen. Klachten over overlast van parkeren, geluid of verkeer op ongebruikelijke tijden zijn zulke signalen. Maak hier gebruik van door ze goed te registreren.

Via beheerders

In principe hebben parkbeheerders het beste zicht op wat zich op het terrein afspeelt. Het opbouwen van een relatie met hen, via toezichthouders en wijkagenten, is belangrijk om kennis te vergaren en hen ook alert te maken om signalen op te pikken. Niet alle parken hebben beheerders en indien wel aanwezig zullen ze niet altijd bereid zijn tot contact omdat ze er soms geen belang bij hebben. Dit kan des te meer een reden zijn om het park extra in de gaten te houden.

Harde meldingen, informatie uit systemen en zachte signalen dienen op een locatie binnen de gemeente te worden gebundeld. De bereidheid om informatie op te halen en vervolgens buiten de eigen afdeling of organisatie te delen, is hierbij cruciaal. Gegevens van politie en justitie kunnen niet zonder meer worden verspreid, maar kennis en inzichten zijn wel aan elkaar te koppelen. Als het om relatief veel vakantieparken gaat, is een optie om iemand binnen de gemeente of regio gericht de taak te geven zich bezig te houden met de informatiepositie.

3.2 Inzicht in de situatie

Door ontwikkelingen op vakantieparken tijdig op te merken, krijgt de gemeente een beeld van de mogelijke opgaven die er liggen. Maar voor een juiste focus in strategie en inzet is diepgaander onderzoek noodzakelijk. Niet alleen brengt dit problemen in perspectief, ook kan het draagvlak en urgentie vergroten. Zie ook [hier](#).

Basiskennis over de sector

Er zijn verschillende methodieken waarmee overheden de staat van verblijfsrecreatie in de gemeente of regio in beeld kunnen brengen. Zo hebben verschillende provincies een zogenaamde vitaliteitsscan laten maken. Focus in deze analyse ligt op de staat van vakantieparken als bedrijf, hetgeen beoordeeld wordt aan de hand van omgevingsfactoren, accommodatiekenmerken en organisatiestructuur. Tezamen leidt dit tot een schets van zowel de kwaliteit als het perspectief van het totale aanbod in een regio.

Een ander type scan legt de nadruk op de leefbaarheids- en veiligheidssituatie van vakantieparken in een gebied. Op de Veluwe is een dergelijk onderzoek gedaan voor 300 parken, waartoe informatie is verzameld uit registraties van stakeholders en gesprekken met direct betrokken professionals. Belangrijke les was dat systemen beperkt inzicht opleveren en de combinatie met kennis 'uit het veld' cruciaal is om een volledig beeld naar boven te halen. Hiermee droeg het onderzoek bij aan bewustwording en urgentie onder de betrokken partijen. Zie ook [hier](#).

Gemeenten kunnen ook zelf kennis bijeen brengen. Zo is binnen het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe een parkenbank opgesteld waarin van alle vakantieparken in de regio gegevens zijn opgenomen. Omdat enkele betrokken gemeenten tientallen parken op hun grondgebied hebben, is de parkenbank een belangrijk instrument in de informatiepositie. De schaalgrootte van het park, locatie, type objecten en professionaliteit van de ondernemer zijn belangrijke aanwijzingen voor de toekomstbestendigheid.

Gedetailleerde informatie op parkniveau

Door het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Zeeland West-Brabant is het stoplichtmodel ontwikkeld dat kijkt naar de ondernemer, omgeving en populatie op een specifiek vakantiepark. Hierbij wordt ook informatie over meldingen en incidenten meegewogen. In Drenthe is RIEC bezig met uitvoeren van een zogenaamde Fenomeenrapportage. Beiden instrumenten bieden cruciale invalshoeken wanneer een analyse gemaakt wordt van de kansen en risico's van een park.

Voor het bepalen van mogelijke interventies als ook om het gesprek met partijen op het park aan te gaan, is specifiek inzicht in eigendomsverhoudingen noodzakelijk. Het Kadaster kan hierbij op verzoek helpen, zoals ze voor de gemeente Harderwijk heeft gedaan. Op basis van WOZ-registraties hebben gemeenten echter ook veel eigen kennis in huis over eigenaren en transacties.⁵

⁵ Het Kadaster mag haar gegevens over transacties of eigenaren niet gebruiken voor strafrechtelijk onderzoek. Ook is een koppeling met WOZ-waardes en BRP gegevens alleen mogelijk vanuit gemeenten zelf.

Kadaster

Het Kadaster heeft de gemeente Harderwijk ondersteund in het planproces richting vitalisering en transformatie van de vakantieparken op hun grondgebied. Op basis van visualisaties van eigendomsrechten, type eigenaren van verblijfsobjecten, herkomst en leeftijd werden trends en problemen zichtbaar, zoals permanente bewoning. Ook maakte het Kadaster nuttige analyses en interpretaties van het kaartmateriaal. Door een koppeling te leggen met registraties van transacties en koopsommen, is het mogelijk de uiteindelijke effecten van herbestemming op zowel het park als andere type typen vastgoed in de omgeving in beeld brengen.

<https://www.kadaster.nl/-/hoe-wil-harderwijk-dat-vakantieparken-woorden-gebruikt->

Kanttekening bij data-analyses is dat ze een papieren werkelijkheid weergeven die pas aan de hand van aanvullende kennis betekenis krijgt. Om een volledig beeld te verkrijgen van de situatie op vakantieparken is het bezoeken van de terreinen en in gesprek gaan met eigenaren en (langdurige) gebruikers essentieel. Dit levert vaak waardevolle informatie op die niet of beperkt uit systemen is te halen. Voor het verzamelen van verhalen is een open, neutrale houding die vertrouwen wekt van groot belang. Het is daarom aan te raden externe partijen in te schakelen voor een dergelijke parkbezoeken en geen directe consequenties wat betreft handhaving aan de gesprekken te verbinden.

Het kan ook een keuze voor de gemeente zijn om inventarisaties op parken zelf uit te voeren, bijvoorbeeld in koppeling met BRP-adresonderzoeken, leerplichtcontroles en sociale bijstandcontroles. Partners zoals de GGD kunnen hier een belangrijke ondersteunde rol in spelen. Om een integraal beeld op te halen kan daarnaast gebruik worden gemaakt van de samenwerking binnen de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (LSI). Belangrijk is dat de verzamelde informatie systematisch geregistreerd wordt, zodat het een basis kan bieden voor beleid. Alle activiteiten die uitgevoerd zijn tijdens een adresonderzoek en resultaten die daaruit voortvloeien moeten sowieso opgenomen worden in een apart onderzoeksdossier per adres. Zie hiervoor de [Circulaire adresonderzoek](#).

3.3 Monitoren

Om de situatie vanaf een afstand in de gaten te houden, is het belangrijk dat gemeenten investeren in hun eigen informatiepositie. Het bezoeken van parken en opbouw van relaties op met eigenaren en beheerders, los van controles en handhaving door toezichthouders, is een onderdeel van een effectieve strategie. Zorg daarnaast dat de registratie van vakantieparken en BRP-inschrijvingen op orde is. Door een goede koppeling te maken met de BAG zijn zowel bewoners als eigenaren makkelijk te volgen. Zo heeft de gemeente Ede aan alle adressen met een recreatiefunctie de letter R toegevoegd. Een andere optie is om huisnummers toe te kennen aan alle objecten op een park. Zie ook [hier](#).

Verschillende gemeenten experimenteren met een digitale versie van het nachtregister. Zo is op elk moment actuele informatie beschikbaar wie op in een verblijfsaccommodatie overnachten en kan een signaal naar politie gaan op moment dat iemand met antecedenten zich meldt. Het digitaal nachtregister is nog in de pilotfase en vergt naast technische inrichting een aanpassing in de APV zodat alle relevante gegevens van een reisgezelschap mogen worden vastgelegd. Privacywetgeving houdt het automatisch registreren van persoonsgegevens anders dan naam en woonplaats van de hoofdgast nu tegen. Ondernemers die nog geen digitaal systeem hebben voor het nachtregister, kunnen dit met hulp van o.a. het CCV krijgen.

Vanuit het [programma Vitale vakantieparken](#) is een monitor ontwikkeld om op zowel regionaal als gemeentelijk niveau inzicht te krijgen in de kwaliteit van parken. Streven is om op basis van de bevindingen tot interventies over te gaan en het effect daarvan te meten. In de monitor worden vijf thema's met ieder eigen indicatoren meegenomen: eigendom, economische kwaliteit, sociale situatie, criminaliteit en brandveiligheid. Zie ook [hier](#).

3.4 Informatie delen

Naast het registreren en verzamelen van gegevens, dient er aandacht te zijn voor het delen van informatie binnen de gemeente en tussen betrokken partners. Voor een gedegen aanpak heeft elke afdeling en partij een stukje van de benodigde kennis in handen. Onderdeel van een goede informatiepositie is het met elkaar verbinden van deze puzzelstukjes tot een verhaal. In het kader van multidisciplinaire en regionale samenwerking moet ook het verspreiden van de kennis over de partners goed geregeld worden. Het elkaar op de hoogte houden en leren van inzichten is cruciaal voor het proces, maar zeker bij gegevens uit systemen of van politie geen sinecure. In sommige gevallen belemmert privacywetgeving het delen van informatie die niet voor dat doel is verzameld. Om gevoelige gegevens te verzamelen en om een breder netwerk te ontsluiten, dient een wettelijke grondslag gevonden te worden. Door te samenwerken binnen de convenanten van de LSI en het RIEC is de medewerking van ketenpartners geborgd en kan men gezamenlijk op zoek naar de juridische kaders.

Taskforce Brabant-Zeeland

De Taskforce Brabant-Zeeland hanteert een dashboard waarin alle casussen zijn opgenomen met de bijbehorende informatie, zoals de geplande acties en communicatie over de zaak in de media. Dit wordt gedeeld tussen partners en gebruikt in aanpak van casussen. Het helpt de betrokken partijen om vinger aan de pols te houden, zowel tijdens het proces als zich op de resultaten achteraf. Het dashboard wordt beheerd door het RIEC. Zij leveren namens de taskforce ook quick scans en ondermijningsbeelden aan gemeenten en samenwerkingspartners. Deze brengen de problematiek in beeld en dragen bij aan gedeelde informatiepositie en gevoelde urgentie.

Het gevaar van informatie delen is ook het risico op lekken. Bepaal van tevoren hoe informatie gedeeld gaat worden en wie waar toegang toe moet hebben. Voor draagvlak is het belangrijk ook de gemeenteraad steeds te blijven meenemen, met memo's of periodieke presentaties. Advies is om diepgaande probleemanalyses van parken niet te delen buiten de bestuurders en enkele direct betrokkenen om.

4 Strategie en perspectief

Het vraagstuk rond niet-vitale vakantieparken is veelzijdig en complex. Met name de leefbaarheids- en veiligheidssituatie laat zich kenmerken als een wicked problem dat lokale opgaven overstijgt. Ook kwesties rondom vitalisering zijn zelden enkelvoudig. In hun aanpak moeten gemeenten daarom waken voor symptoombestrijding en blauwdruk-denken, zoals enkel vanuit wetten en regels optreden tegenover niet-recreatief gebruik. Aangezien de oorzaken een diepere economische en maatschappelijke basis hebben, zijn structurele perspectieven cruciaal. Het is aan gemeenten om hier vanuit eigen beleid invulling aan te geven door de koers te bepalen en kaders te stellen.

4.1 Focus en probleemdefinitie

Om de stap te maken van informatie en inzicht naar visie en beleid vanuit de gemeente is het noodzakelijk te bepalen welke problemen er precies zijn en waar de nadruk op zal komen. Zo ontstaat urgentie en een duidelijk richtpunt voor strategie vanuit de gemeente.

Belangrijk is bij elk park op het juiste niveau in te steken. Dit hangt af van de situatie en perspectief van een specifiek terrein of groep vakantieparken – in welke mate is er nog sprake van een recreatieve functie, is er een alternatief verdienmodel en zo ja, om welke doelgroepen en activiteiten gaat dit precies? Dit bepaalt de nodige handelingsruimte van gemeenten:

- Toplaag van excellente parken: stimuleren van goed ondernemerschap en bevorderen van innovaties.
- Kansrijke, maar kwetsbare parken: gerichte bijsturing door het faciliteren van vitalisering
- Niet of beperkt vitale parken: aanzetten tot herstructurering of transformatie
- Kleine groep problematische vakantieparken: repressief optreden en diepgaand ingrijpen, met aandacht voor zowel park als gebruiker

Breng focus aan in het adresseren van de vraagstukken. Structurele oplossingen vergen vaak een langere termijn en inzet vanuit meerdere domeinen. Om te voorkomen dat mogelijke leefbaarheids- en veiligheidsproblemen zich zullen verplaatsen, is het verstandig in samenhang werk te maken van vraagstukken rondom vakantieparken. Ook gaat hiermee een signaal uit naar alle ondernemers en eigenaren in een gebied.

Alles tegelijk oppakken is vaak onmogelijk, zeker in regio's met een grote dichtheid aan vakantieparken. Prioritering is kortom noodzakelijk. Uitdaging is daarbij de lastige opgaven en verdergaande beleidskaders niet uit de weg te gaan. Erken dat het een maatschappelijk probleem is en pak het gezamenlijk op. Het feit dat oorzaken en deels ook oplossingen buiten de gemeente zelf liggen, betekent niet dat deze er geen bijdrage aan kan leveren.

4.2 Visie en ambitie

Na analyse van problemen en het stellen van prioriteiten is het belangrijk een duidelijke stip op de horizon te formuleren die leidend is bij de gemeentelijke strategie rondom vakantieparken (in afstemming met de regio en/of provincie). Een structurele en slagvaardige aanpak van problematiek op vakantieparken heeft niet alleen betrekking op de symptomen, maar biedt ook een lange termijn visie met economische en ruimtelijke oplossingen voor een vakantiepark en indien van toepassing een sociaal-maatschappelijk perspectief voor eigenaren en gebruikers. Een dergelijke visie maakt structurele ingrepen en veranderingen mogelijk en werkt als bindend kader voor alle betrokkenen. Het gaat in eerste instantie niet uit van wat bestaande parken nodig hebben, maar welke algemene ambities de gemeente heeft voor de recreatiesector op haar grondgebied. Hierin kan ook een verbinding worden gemaakt met breder beleid op economisch, ruimtelijk en sociaal gebied. Zo wordt de aanpak van vakantieparken geen ad hoc proces.

Veel gemeenten en regio's streven in hun visie op vakantieparken naar een vitale, toekomstgerichte verblijfsrecreatiesector. Belangrijk is te bepalen wat hierin realistische doelen zijn, gezien de staat van de markt en de specifieke vakantieparken in het gebied. Wil de gemeente nieuwe bedrijven aantrekken of vooral de bestaande parken tot vernieuwing stimuleren? Wanneer er sprake is van een overaanbod van verouderde terreinen die nauwelijks nog een recreatieve functie hebben, is niet te verwachten dat ze allemaal succesvol gerevitaliseerd kunnen worden. De visie moet daarom ook betrekking hebben op alternatieven zoals sanering en transformatie naar een andere bestemming. Vraag is dan wat de gemeente onder welke condities mogelijk wil maken. Tevens geldt dat het tegengaan van onrechtmatige bewoning en ondermijning op vakantieparken een doel op zich is, maar dit ook een visie vergt op een mogelijke economisch-ruimtelijke toekomst na handhavingssacties.

Op de website van het programma [Vitale Vakantieparken](#) zijn verschillende strategische beleidsdocumenten te vinden van gemeenten op de Veluwe.

4.3 Integraal beleid en maatwerk

Les van de afgelopen jaren is om vraagstukken rondom vakantieparken niet sectoraal op te pakken. Met een benadering vanuit enkel de economisch-ruimtelijke situatie of openbare orde en veiligheid, hebben gemeenten vaak onvoldoende grip op de volledige situatie. Zeker bij de complexe opgaven is een integrale aanpak nodig om ook het sociale domein, wonen en burgerzaken te betrekken en hierop binnen de gemeente de mensen en middelen vrij te maken. Dit zorgt voor daadkrachtig optreden dat waterbedeffecten voorkomt en tot duurzame verbetering van de verblijfsrecreatie zal leiden.

Een overkoepelend, integraal beleid betekent niet dat vakantieparken in een standaard aanpak gegoten kunnen worden. Gezien de grote diversiteit in kenmerken en de context, is ieder park in zekere zin uniek. Ook het algemene onderscheid op basis van perspectief en kwaliteit bepaalt in feite alleen het niveau van interventie, maar nog niet de specifieke instrumenten. Een solitaire camping in het buitengebied is anders dan een bungalowpark aan de kust of nabij een woonkern. Ook maakt het groot verschil of het terrein de rafelranden van de samenleving herbergt of dat er vooral oudere eigenaren van vaste recreatiewoningen verblijven.

Om de vraagstukken van een park gericht te adresseren is maatwerk essentieel, per geval dient bekeken te worden welke inzet mogelijk en gewenst is. Analoog aan de meervoudige problematiek in de sociale sector wordt dit uitgedrukt als één park = één plan. Dit betreft een samenhangend pakket van maatregelen waaraan verschillende domeinen binnen de gemeente en partners bijdragen. [Het stappenplan van het CCV voor veilige vakantieparken](#) biedt hierbij een goede leidraad.

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

5 Inrichting van het proces

Voor een slagvaardige aanpak van vakantieparken is een goede procesorganisatie van cruciaal belang. Dit vormt het sluitstuk tussen strategie en uitvoering. Zeker bij de complexe vraagstukken op en rond terreinen is een structuur nodig waarin niet alleen afdelingen binnen de gemeente samenwerken, maar ook partners en stakeholders betrokken zijn, bij voorkeur op regionaal niveau. Anderzijds blijft de gemeente altijd verantwoordelijk voor problemen op het eigen grondgebied en heeft ze in alle samenwerking een centrale rol.

5.1 Organisatie binnen de gemeente

Om regie te kunnen voeren op de aanpak van vakantieparken, moeten gemeenten hun eigen organisatie op orde hebben. Wanneer het thema nog in de kinderschoenen staat, is een eerste stap het beleggen van de verantwoordelijkheid binnen het ambtelijk apparaat, bijvoorbeeld door het benoemen van een coördinator die over de afdelingen heen kan werken. Deze organiseert een breed ambtelijk overleg om de situatie te verkennen en informatie te delen. Hieruit volgt een probleemanalyse en het benoemen van probleemdagers. Dit is het moment om op te schalen naar het bestuurlijk niveau om urgentie te kweken en de stap te kunnen maken naar een strategische aanpak. Hierbij kan het nuttig zijn parken te bezoeken met een wethouder of het hele college.

De volgende fase bestaat uit strategiebepaling, zoals besproken in het vorige hoofdstuk, en besluitvorming daarover. Belangrijk is dat alle betrokken afdelingen in de gemeente bij dit proces zijn aangesloten zodat ieders ambities en belangen worden samengebracht in één gezamenlijke doel. Daarnaast is draagvlak en doorzettingsmacht op bestuurlijk niveau cruciaal en moet in dit stadium ook de gemeenteraad goed aangehaakt zijn. Zeker wanneer het om precieze situaties gaat, is enige mate van lef en goed leiderschap gewenst. De burgemeester en gemeentesecretaris kunnen hierbij een belangrijke rol vervullen omdat ze een minder politiek gevoelige functie hebben en over langere tijd de continuïteit kunnen bewaken.

Tenslotte kan de uitvoeringsfase worden gestart met het inrichten van een projectorganisatie of regiegroep. De mate waarin een programmatische aanpak gewenst of noodzakelijk is, hangt af van het niveau van de vraagstukken waarmee de gemeente aan de slag wil gaan. Voor effectieve, structurele inzet heeft het proces bij voorkeur een multidisciplinair karakter, aangestuurd door een projectleider die bevoegd is en zijn of haar weg in de gemeentelijke organisatie kent. Wat betreft de overige ambtelijke inzet is het belangrijk dat mensen met de juiste kennis en vaardigheden beschikbaar zijn, of desnoods extern worden ingehuurd. Vooral op juridisch en planologisch vlak is expertise noodzakelijk. Naast helder mandaat zijn voldoende tijd, personele inzet en middelen een noodzakelijke randvoorwaarde voor de uitvoering. Ervaring van gemeenten is dat een effectieve aanpak van vakantieparken over een langere periode organisatorisch en financieel ruimte vergt. Dit moet van tevoren gewaarborgd zijn, zodat naar bevinding kan worden gehandeld.

Valkuilen voor beleidsinzet rondom vakantieparken door gemeenten

- Geen gemeenschappelijk doel of draagvlak
- Geen gedegen inzicht en dossiervorming
- Verschillende afdelingen (zoals sociaal domein) onvoldoende meenemen
- Proportionaliteit
- Eigen referentiekader
- Verkeerde timing
- Geen probleem-eigenaar of gemandateerde regisseur
- Geen bestuurlijke trekker
- Geen of onvoldoende middelen
- Wetgeving en privacy
- Media-aandacht
- Geen continuïteit bij langjarige trajecten

5.2 De rol van andere partijen

De gemeente kan en moet in het oppakken van vraagstukken rondom vakantieparken niet alleen opereren. Andere overheden, instanties en stakeholders hebben een belangrijke rol en moeten als partners betrokken worden. Advies vanuit de praktijk is om te beginnen met het maken van een netwerkkaart. Het [overzicht van partners](#) op het webdossier van het CCV kan daarbij helpen.

Hier beschrijven we kort de belangrijkste partners voor gemeenten.

Ondernemers en eigenaren

Omdat ze de spil zijn in oorzaak en oplossingen, is het hebben en onderhouden van contact met eigenaren van vakantieparken en recreatieobjecten voor gemeenten belangrijk. Vaak spreken ze echter elkaars taal niet of weten ze elkaar niet goed te vinden. Ondernemers zijn gewend hun eigen boontjes te doppen. Samenwerking kan bevorderd worden door het werken aan een concreet verbeterplan voor een park of het sluiten van een convenant met meerdere recreatieondernemers. Zie ook [hier](#).

Branchevereniging RECRON is voor veel gemeenten een nuttige partner in beleid rondom vakantieparken. Ze vertegenwoordigt niet alle ondernemers, maar door gebruik te maken van hun netwerk biedt de RECRON een platform om contacten met parken te leggen.

Gebiedsmakelaar

De gemeente Ermelo heeft voor recreatiecluster Tonselse Veld een intensieve relatie aangeknoopt met de ondernemers en (verenigingen van) eigenaren in het gebied. Om het gesprek aan te gaan over de wenselijke toekomstige ontwikkelingen zijn er informatieavonden georganiseerd en is een zelfs een gebiedsmakelaar ingezet. Als onafhankelijke derde trad deze op als 'olierietje' tussen gemeente en ondernemer. Zie ook [hier](#).

Politie en veiligheidsregio

Meer contact tussen ondernemers en veiligheidspartners kan leiden tot een effectievere aanpak. Zoals eerder beschreven heeft de politie veel informatie en inzicht. Tevens zijn ze een cruciale partij in het optreden tegen mogelijke misstanden op vakantieparken.

Zorg- en welzijnsorganisaties en GGD

Weet vanuit burgerzaken, ruimtelijke ordening of openbare orde en veiligheid wat de gemeente aan de mensen van de sociale dienst, GGD en het sociaal wijkteam kan hebben. Voor bepaalde groepen is de weg via hulpverlening de opstap naar reguliere huisvesting en daarmee het tegengaan van onrechtmatige bewoning.

Provincie

De provincie ziet toe op ruimtelijke plannen van gemeenten en stelt kaders voor ontwikkelingen in landelijk gebied. Dat raakt vakantieparken en het is daarom belangrijk dat er een goede wisselwerking tussen provincie en gemeenten bestaat. Zo moet de provinciale structuurvisie aansluiten bij de realiteit en strategie op lokaal niveau. Provincies treden ook vaak op als verbinder door het faciliteren van onderzoek, kennisuitwisseling, netwerken en regionale samenwerking.

Provincie Noord Holland en Zeeland

Provincie Noord Holland heeft specifieke bepalingen voor verblijfsrecreatie vervat in een [handreiking](#). Hierin staat o.a. dat een bestemmingsplan niet mag voorzien in de mogelijkheid van permanente bewoning en dat een bedrijfsmatige exploitatie gewaarborgd moet zijn.

Provincie Zeeland heeft een [Omgevingsplan voor de periode 2012-2018](#), waarin ook kaders zijn opgenomen voor verblijfsrecreatie. Doel is om toekomstgerichte verblijfsrecreatieve ontwikkelingen mogelijk te maken op de juiste plekken en kwaliteitsverbetering te realiseren. Nadruk licht op bedrijfsmatige exploitatie. Permanente bewoning is niet toegestaan en gemeenten worden geacht daarop te handhaven.

5.3 Regionale samenwerkingsverbanden

De markt van recreatieobjecten houdt niet op bij de gemeentegrenzen. Ook de problematiek rondom vakantieparken overstijgt in veel gevallen de specifieke locatie en zelfs de gemeente, zeker wanneer het om kleine steden en dorpen gaat. Om voldoende slagkracht te organiseren is samenwerking nodig op bij voorkeur regionaal niveau. Zowel op de Veluwe als rondom de aanpak van Fort Oranje in Brabant is hiermee inmiddels ervaring opgedaan en ook in [Drenthe](#) en Overijssel werkt men aan een regionaal of provinciaal actieprogramma. Zie ook [hier](#).

Samenwerking is geen doel op zich maar een middel om thema's te adresseren en op te lossen waar de gemeente afzonderlijk niet uitkomt. Aan de basis staan een gezamenlijke probleemdefinitie, gevoel van urgentie en gedragen visie waar voor iedereen iets te halen is. Voor gemeenten dient hierbij een goede wisselwerking te zijn met het eigen beleidsproces, dat binnen een regionale aanpak blijft bestaan. Bestuurlijk commitment onder alle partners, mandaat en goede aansturing bepalen de voortvarendheid waarmee plannen en ambities worden opgepakt. De dynamiek ontstaat echter in de praktijk. Het werken vanuit vertrouwen en het ervaren van wederzijdse afhankelijkheid vormen de smeerolie voor het functioneren van het netwerk en behalen van de gewenste resultaten. Meer nog dan harde afspraken en protocollen, gaat het om een houding en gevoel bij alle betrokkenen. Dit creëren en voeden verdient bijzondere aandacht.

Regionale samenwerking voor Vitale Vakantieparken op de Veluwe

In het [programma Vitale Vakantieparken](#) dat in 2013 is gestart, werken elf Veluwe gemeenten samen met de provincie Gelderland, ondernemers, eigenaren en vele andere partijen aan allerlei vraagstukken die spelen op en rond de bijna 500 vakantieparken in het gebied. De hoofdoopgave van het programma Vitale Vakantieparken is het realiseren van een kwalitatief goed aanbod van vakantieparken dat een sterke schakel vormt in het hele toeristisch-recreatieve aanbod van de Veluwe. Om dat te bereiken moeten vele verschillende deelopgaven worden aangepakt die (ver) buiten het economisch domein liggen. Voor deze meevoudige opgave is een integrale programmatische aanpak ontwikkeld waarin thema's als innovatie, herstructurering, transformatie, veiligheid, ondermijning, leefbaarheid, wonen en sociale problematiek in onderlinge samenhang worden aangepakt.

Het programma VWP bestaat uit drie pijlers:

1. De innovatieopgave met als doel vernieuwing en versterking van het product vakantiepark op de Veluwe én de samenwerking in de keten (tussen ondernemers, onderwijs en overheden).
2. De herstructureringsopgave gericht op het samenvoegen, herverkavelen en begeleid omvormen van (voormalige) vakantieparken waar een duurzame recreatieve exploitatie niet meer mogelijk is.
3. De veiligheids- en leefbaarheidsopgave gericht op het actief aanpakken van ongewenste ontwikkelingen en op het voorkomen van nieuwe probleemsituaties. Hierbij gaat het om het vraagstuk van niet-recreatief gebruik van de parken, openbare orde kwesties, ondermijning, maar ook om oplossingen voor de sociale problematiek.

Partijen die samenwerken behouden hun eigen verantwoordelijkheden, maar geven ook een deel van hun autonomie op. De mensen die hierbij betrokken zijn worden onderdeel van een netwerk en staan voor een deel buiten de eigen organisatie. Wees bewust van hetgeen dit vraagt, van beide kanten. Een andere les van gemeenten in de samenwerking rondom vakantieparken is om niet iedereen overal bij te betrekken, maar coalities te vormen per vraagstuk. Ook het onderscheid in een smalle kopgroep van spelers die de sleutel in handen hebben om een plan of project te laten slagen en bredere klankbordgroep op de achtergrond kan nuttig zijn. Dit scheidt duidelijkheid in rollen en taken. Let wel dat het samenspel van inhoud en partners per thema maar ook per fase kan verschillen en dus regelmatig specifieke aandacht behoeft. Tenslotte is net zoals bij de strategie op gemeentelijk niveau, een langjarig project of programma met voldoende basismiddelen gewenst. Belangrijk is dat daarbij de financiële belangen en mogelijkheden van de verschillende partijen worden meegewogen.

Financiële inbedding van regionale samenwerking

Het beschikbaar houden van voldoende capaciteit en financiën beschikbaar bij gemeenten voor een regionale, programmatische aanpak is een nieuwe begrotingspost voor gemeenten. Met name gemeenten met een groot grondgebied en relatief veel parken die met een beperkte ambtelijke organisatie dealen ervaren dit als een uitdaging. Binnen het [Programma Vitale Vakantieparken in Drenthe](#) zijn de benodigde mensen en middelen via een convenant en vervolgens collegebesluiten structureel toegezegd. Een aantal gemeenten hebben deze afspraken zowel inhoudelijk als financieel ook prominent meegenomen in hun coalitieakkoorden.

5.4 Communicatie

De duiding van vraagstukken rondom vakantieparken en het delen van informatie daarover met de buitenwereld is een belangrijk facet in een effectieve aanpak. De problematiek op een deel van de terreinen is serieus, maar gemeenten en samenwerkende partners moeten ervoor waken de sector te stigmatiseren want dat heeft een averechts effect op de perspectieven voor vitalisering van parken. Het beeld in de media werkt ook door in handelingsperspectieven van de overheid. Een positieve berichtgeving levert draagvlak op, terwijl een negatieve toon een aanpak in de weg kan staan. Het enkel zenden van goed nieuws kan de werkelijkheid echter ook onterecht verbloemen en daarmee het gevoel van urgentie voor interventies verminderen.

Advies vanuit de praktijk is, zeker rondom complexe opgaven, een heldere lijn tussen beleid, uitvoering en communicatie te hanteren en daarvoor een plan met bijbehorende mediastrategie op te

6 De gemeenten Apeldoorn, Barneveld, Ede, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Putten

stellen. Kies een duidelijke framing die door alle partners wordt gedeeld en uitgedragen, ook tussen gemeenten en samenwerkende instanties. Communiceer dus vanuit samenwerking en integraliteit. Wat betreft oorzaak en situatie dient de boodschap eenduidig feiten te benoemen, zonder eigenaren, bewoners of bezoekers zwart te maken. Rondom specifieke ingrepen en plannen is het belangrijk het motief en de doelstellingen te benadrukken. Een wervend beeldmerk en filmpjes of infographics helpen om de kern van de opgave over te brengen. Zie ook [hier](#).

De dynamiek rondom vakantieparken is een gevoelig onderwerp waarin soms veel belangen spelen. In het communiceren daarover door gemeenten en samenwerkende instanties wordt ook de aandacht op hen gevestigd. Dit kan in enkele gevallen terugslaan op betrokken bestuurders en ambtenaren. Een les vanuit Brabant is om in de communicatie richting eigenaren, bewoners en gebruikers zo min mogelijk (verschillende) namen van medewerkers te benoemen. Op de Veluwe is deze ervaring specifiek opgedaan in handhavingstrajecten.

6 Aanpak en instrumenten

Het sluitstuk van een effectief beleid ten aanzien van vraagstukken op en rond vakantieparken zijn interventies in de praktijk. Gemeenten kunnen hierbij verschillende instrumenten inzetten, van ondersteunend tot repressief. Zoals eerder beschreven is het belangrijk te handelen vanuit een duidelijk doel en visie met integraal denken over een langere termijn als uitgangspunt. Maar elke kwestie of project kent onderdelen die een specifieke, themagerichte aanpak vergen. Op gebied van economische vitalisering, ruimtelijke ingrepen, openbare orde en handhaving hebben gemeenten de afgelopen jaren volop stappen gemaakt die leiden tot concrete handelingsperspectieven. Rondom criminaliteit en ondermijning op vakantieparken zijn de ervaringen nog in ontwikkeling, maar is wel veel kennis over de organisatie van een effectief proces. De complexe opgaven op het sociale domein en wonen tenslotte kunnen gemeenten niet alleen kunnen oplossen, maar er zijn wel een aantal richtingen te benoemen waarmee om effectief op te acteren.

6.1 Juridisch instrumentarium

Vanuit haar wettelijke taken en bevoegdheden heeft een gemeente verschillende kaders om rondom vakantieparken te handelen. Controle en handhaving vormen belangrijke onderdelen van een effectieve strategie, maar staan niet op zichzelf. Juridische instrumenten zijn bovenal een middel in een doelgericht beleid om vakantieparken te normaliseren, vitaliseren of transformeren.

Toezicht en controle

Omdat een vakantiepark privaat bezit is, hebben overheden er geen primaire verantwoordelijkheid voor beheer. Het terrein is immers in handen van andere eigenaren en daarom geen openbaar gebied. Ook de politie mag zich er niet zomaar begeven, tenzij er toestemming is van de eigenaar of – bij (mogelijk) strafbaar feiten – het OM. In de Gemeentewet is niettemin de taak opgenomen om op het eigen grondgebied te controleren en handhavend op te treden. De Algemene wet bestuursrecht (Awb) stelt hier algemene kaders voor die ook van toepassing zijn op vakantieparken. Zo mogen ambtenaren in de rol van toezichthouder ten alle tijden op het terrein komen om te controleren op de naleving van wetten en regels, zoals onrechtmatig gebruik en brand- of milieuveiligheid. Toezichthouders hebben een specifieke bevoegdheid hetgeen betekent dat ze alleen kunnen handelen naar de wet waarvoor ze zijn aangewezen.

Het wettelijk kader voorziet in de mogelijkheid dat toezichthouders zich laten vergezellen door andere instanties. Zo kunnen gemeenten in samenwerking met o.a. politie, UWV, Belastingdienst en Inspectie SZW controles uitoefenen wanneer ze vermoeden dat het vakantiepark veel mensen herbergt die een vorm van fraude plegen of wetgeving overtreden. Artikel 64 en 65 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) bieden de grondslag voor integraal overheidshandelen, ter voorkoming of bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheidsgelden en sociale voorzieningen, inkomensafhankelijke regelingen, belasting- en premiefraude en het niet naleven van arbeidswetten.

Omdat problemen en misstanden op parken vaak samenhangen, is gecoördineerd optreden aan te raden. Het werken in een multidisciplinair team dat vaak gedurende langere tijd samen optrekt rondom een casus of project en op gezette momenten acties houdt, draagt bij aan structurele oplossingen. Vanuit de Landelijke Stuurgroep Interventieteams is een convenant beschikbaar voor dergelijke vormen van samenwerking waarin alle domeinen samenkomen. De LSI kan maatwerk bieden voor iedere gemeente, ook rondom vakantieparken. Zie ook [hier](#).

Landelijke Stuurgroep Interventieteams

Gemeenten worden geconfronteerd met complexe handhavingsvraagstukken. Om te komen tot duurzame oplossingen voor deze vraagstukken zijn gemeenten vaak genoodzaakt te zoeken naar een ketenbrede aanpak. Samenwerking, zowel tussen afdelingen binnen de organisatie als met ketenpartners, is daarbij belangrijk. Sinds 2003 neemt het Ministerie van SZW de verantwoordelijkheid om gemeenten te ondersteunen binnen het samenwerkingsverband van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams. Binnen deze teams wordt door gemeenten samen gewerkt met Belastingdienst, UWV, SVB, ISZW, IND, OM en Politie. Door projectmatige samenwerking in interventieteams zijn gemeenten (beter) in staat om uitvoering te geven aan hun nalevings- en handhavingsbeleid. Deze projecten zijn primair gericht op het domein van werk en inkomen, fiscaliteit en arbeidsmarktfraude. Het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving vervult binnen dit samenwerkingsverband de verbindende rol tussen gemeenten en ketenpartners en ondersteunt de projectmatige aanpak.

Bestemmingsplanmatig handhaven

Het bestemmingsplan biedt de juridische basis voor gemeenten om handhavend op te treden op vakantieparken indien sprake is van onrechtmatig gebruik. Onder artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) zijn gebruiken in strijd met het bestemmingsplan, zonder dat daartoe een omgevingsvergunning is verleend, verboden. Gemeenten dienen via controles, zowel in systemen als op het park zelf, informatie te verzamelen waaruit blijkt dat er sprake is van met het bestemmingsplan strijdig gebruik. Vergaring van deze bewijslast moet proportioneel zijn. Dit betekent dat toezichthouders of onderzoeksbureaus die in opdracht van de gemeente werken, mensen niet zomaar mogen schaduwen of stelselmatig hun bewegingen vastleggen.

Op basis van de Awb begint de handhavingprocedure met een vooraankondiging aan de overtreder, waarna een last onder dwangsom opgelegd kan worden. Deze moet een redelijke tijdspanne bevatten waarop de overtreding beëindigd moet worden: de begunstigingstermijn. Tezamen maakt dit de last. De voorwaardelijke verplichting als een overtreder hier niet aan voldoet is de dwangsom. Deze moet in verhouding staan tot de voordelen van de overtreding, oftewel niet te laag maar ook niet te hoog zijn.

Na afloop van de begunstigingstermijn voert de gemeente een controle uit en indien de overtreding nog niet is beëindigd, wordt de dwangsom verbeurt. De wet schrijft voor dat opgelegde dwangsommen binnen een jaar moeten worden geïnd. Dit vergt van gemeenten, in het bijzonder de afdelingen handhaving en financiën, een gecoördineerde inzet en planning. Zie ook [hier](#).

De wet definieert als overtreder diegene die bij machte is om de overtreding te beëindigen en in geval van vakantieparken kan dit meerdere mensen betreffen. De bewoner van het verblijfsobject, de eigenaar en ondernemer of beheerder die bewoning toestaat, zijn niet altijd dezelfde persoon. Wanneer tegen welke overtreder op te treden, vormt een dilemma voor veel gemeenten. In feite is handhaving vooral effectief in een vroeg stadium, wanneer een terrein nog overwegend recreatief is en het onrechtmatig gebruik pas is opgetreden. De praktijk leert dat bewoners vaak met de rug tegen de muur staan, ook financieel, en dit toeneemt naarmate ze langer op een park verblijven. Daarnaast wordt met handhaving op de individuele gebruiker het verdienmodel van de exploitant niet doorbroken, maar daalt wel de waarde van verblijfsobjecten. Sommige gemeenten handhaven specifiek op ondernemers, hetgeen ook weinig effectief blijkt als ze geen serieuze alternatieven hebben of willen verkennen. Dwangsommen worden dan vaak voor lief genomen. Ook kan strenge handhaving zelfs bijdragen aan leegstand en verdere verloedering. Als stok achter de deur in een brede verbeteraanpak, is het niettemin een nuttig instrument.

Ingrijpen

Als handhaving met last onder dwangsom onvoldoende resultaat oplevert, kan besloten worden over te gaan tot feitelijke bestuursdwang, oftewel sluiting van – delen van – een vakantiepark. Op basis van o.a. de [Woningwet](#), [Opiumwet \(Wet Damocles\)](#) en [Wet Victoria](#) hebben burgemeesters de bevoegdheid om mensen uit te zetten en objecten te sluiten vanwege overtredingen, overlast of verstoring van de openbare orde.

Belangrijke les uit de aanpak van Fort Oranje is dat deze maatregelen symptomen van problemen de kop in kunnen drukken, maar de totale situatie op een terrein beperkt beïnvloeden. Ook hielden interventies, procedures en verboden voor de rechter vaak geen stand vanwege gebrekkige bewijslast of disproportionaliteit. Hetzelfde geldt voor strafrechtelijk instrumenten. Direct aangetoonde criminele activiteiten kunnen daarmee worden aangepakt, maar bieden onvoldoende grond om een park geheel te sluiten. De Wet op de economische delicten maakt het mogelijk om het handelen van exploitanten in strijd met het bestemmingsplan als misdrijf aan te merken, waarna de onderneming wordt [stilgelegd of onder bewind gesteld](#). Dit is een zwaar middel dat vanuit het OM moet worden ingezet en duidelijke criminele motieven vereist, reden dat het nog niet op vakantieparken is toegepast.

Een optie is het terrein langs privaatrechtelijke weg op te kopen en zo directe zeggenschap te krijgen. Dit is een dure ingreep die vergaande verantwoordelijkheden bij de gemeente legt en ook een strategie en perspectief voor het park vergt. De gemeente Zundert koos bij Fort Oranje voor ingrijpen langs de bestuursrechtelijke weg, op basis van een uitvoerig gemotiveerd en onderbouwd besluit, waarin verschillende wettelijke kaders en een uitgebreid dossier zijn opgevoerd. Uiteindelijk was de situatie zo onbeheersbaar en ongezond geworden dat de rechter met vergaande tussenkomst vanuit de overheid heeft ingestemd, al is de procedure nog niet volledig afgerond. Hiermee is duidelijk dat stevig juridisch optreden kan, maar het geen generieke, primaire strategie is voor vraagstukken bij de meeste vakantieparken. Gemeenten dienen zorgvuldig de belangen af te wegen tegenover de juridische risico's, zoals de houdbaarheid in de rechtszaal.⁷ Zie ook [hier](#) en [hier](#).

Proces Fort Oranje

Dossieropbouw voor bestuurlijk ingrijpen is medio 2017 gereed. Centraal staat de noodzaak om een einde te maken aan de zorgelijke humanitaire omstandigheden op de camping, het herstel openbare orde en veiligheid en het begeleiden kwetsbare bewoners naar een betere situatie. Op 23 juni valt het besluit om Fort Oranje vanaf augustus voor duur van een jaar te sluiten en het beheer op te dragen aan het college, respectievelijk op basis van artikel 17 en 13b van de Woningwet. De eigenaar kondigt vervolgens aan de camping per 3 juli 2017 zelf te sluiten, voorzieningen af te koppelen en iedereen op straat te zetten. Een dreigende sociale calamiteit is het gevolg en de samenwerkende partners verenigen zich in GRIP-4, waardoor alles in een stroomversnelling raakt.⁸

6.2 Economische vitalisering

Revitalisering van vakantieparken draait om het pakken van kansen op een sterke recreatie-infrastructuur in de regio: het stimuleren van innovatie in de sector en investeringen in verbetering van de kwaliteit van terreinen. Omdat de markt hier tegenaan hikt, kunnen gemeenten ondernemers of eigenaren uitnodigen en inspireren in actie te komen. Bijvoorbeeld om met enkele kleinschalige parken te gaan samenwerken en opschalen, zodat een betere businesscase ontstaat en de recreatiefunctie rendabel blijft.

Ondersteunen van ondernemers

Gemeenten en provincies hebben verschillende ondersteuningsstructuren voor de vitalisering van vakantieparken in het leven geroepen. Drenthe is als eerste provincie gestart met een Kwaliteitsteam, gericht op de natuurlijke inpassing vakantieparken bij uitbreiding. Dit is later overgegaan in een [Recreatie Expert Team](#), dat tevens een [kennisdocument](#) heeft opgesteld met tips voor ondernemers.

⁷ In het kader van de Actie-agenda Vakantieparken werkt de gemeente Zundert aan een "juridisch handelingsperspectief" gebaseerd op de do's en don'ts van Fort Oranje. Dit document komt naar verwachting in de zomer van 2019 beschikbaar.

⁸ <https://www.ifv.nl/nieuws/Paginas/GRIP-4-bij-Fort-Oranje.aspx>

Ook vanuit het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe is een [Kwaliteitsteam](#) actief om ondernemers te ondersteunen bij het maken en uitvoeren van verbeteringsplannen. Parken kunnen zich aanmelden voor advies en coaching op gebied van bijvoorbeeld bedrijfsvoering en ontwikkelingskansen. Deelname is vertrouwelijk en ondernemers betalen een eigen bijdrage voor het traject.

Het Ontwikkelingsbedrijf Noord-Holland Noord ontwikkelt als onderdeel van een regionale aanpak van verouderde verblijfsaccommodaties een [Leisureloket](#), dat ondernemers gaat ondersteunen bij de revitalisering van hun bedrijf.

Naast advies stimuleren overheden vitalisering met financiële steun. Zo heeft de provincie Zeeland middelen voor de inzet van experts en geeft ze innovatievouchers uit. De provincie Drenthe stelt per 1 januari 2019 de [subsidieregeling Vrijtijdseconomie](#) in voor nieuwe en onderscheidende projecten van recreatieondernemers in de dag- en verblijfsrecreatie.

De TU Delft inventariseerde in 2014 voor het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe een groot aantal kansrijke instrumenten voor vitalisering. Het [rapport](#) beschrijft o.a. de mogelijkheden van bestaande kaders, zoals het bestemmingsplan en diverse belastingen, als nieuwe instrumenten zoals een saneringsfonds, bedrijveninvesteringszone (BIZ) of ontwikkelingsmaatschappij.

[Procesrol en afwegingskader van gemeenten](#)

Vitalisering vergt een positieve houding waarin de overheid faciliteert en uitnodigt. Daarbij ligt de focus op de welwillenden, want gemeenten of provincies kunnen eigenaren van parken of verblijfsobjecten niet dwingen tot investeringen. Niettemin moet de gemeente ook richting geven aan het proces door randvoorwaarden te scheppen en vinger aan de te pols houden. Succesvolle kwaliteitsverbetering staat of valt bij een sluitende business case, oftewel er dient grond te zijn voor investeringen en plannen van ondernemers. Gemeenten met een hoge recreatie-dichtheid zien dat er in delen van de markt een nieuwe bubbel aan het ontstaan is. Nieuwe plannen worden gepresenteerd met prachtige innovatieve ideeën en verwachte rendementen, terwijl het in de praktijk 'lood om oud ijzer' is. Gemeenten moeten hier scherp op zijn en zich niet laten haasten door bedrijfsbelangen van eigenaren en geïnteresseerde partijen. Zorg dat toekomstplannen van het park altijd schriftelijk vastgelegd worden. Neem de tijd bestuurlijk en ambtelijk een eigen afweging te maken en kijk daarbij naar aspecten zoals oppervlakte, eigendom, ligging, doelgroep en faciliteiten.

Diverse regio's, waaronder Drenthe, werken met een kanskaart als onderlegger voor beleid ten aanzien van verblijfsrecreatie. De provincie Zeeland maakt in haar kader onderscheid in verschillende plekken met mogelijkheden voor uitbreiding, versterking en herontwikkeling. Vanuit het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe is een streefbeeld voor de sector opgesteld en een analyse gemaakt van welke (combinaties van) locaties, marktsegmenten en type bedrijven de komende decennia naar verwachting kansrijk zijn in de regio. Op basis daarvan is een kanskaart ontwikkeld die in vier domeinen verbeeld waarin een bedrijf kwalitatief kan ontwikkelen: park, plek, gast, management. Doel is om ondernemers te inspireren en hen een [tool](#) te bieden om met gemeenten in gesprek te gaan over vitalisering.

[Actieve rol](#)

Bij structuurversterking gaat een gemeente in zekere mate interveniëren in een private sector, hetgeen de vraag kan oproepen in hoeverre revitalisering een overheidstaak is. De meeste regio's beschouwen de markt als leidend en benadrukken dat ze niet op de stoel van de ondernemer gaan zitten. Wanneer de lokale economische belangen niettemin groot zijn en stimuleren onvoldoende beweging creëert, kunnen gemeenten er voor kiezen zelf het voortouw te nemen.

Een voorbeeld is de gemeente Schouwen Duiveland die in het kader van revitalisering en sterke toekomstperspectieven de sector heeft geactiveerd. Eerste stap was het samen met recreatieondernemers en stakeholders vanuit natuur, bewoners en andere bedrijfstakken problemen definiëren en een beleidsvisie opstellen. Met de focus op het maken van een kwaliteitsslag werd vastgelegd dat vakantieparken gedeeltelijk mogen uitbreiden, mits ze een vernieuwend concept aandragen. Hiervoor ontstonden kansen door betere bereikbaarheid en het toestaan van andere vormen van verblijfsrecreatie. Ook konden bedrijven, door een focus op meer natuur, worden verplaatst, gesaneerd en beëindigd. Les is dat een dergelijke aanpak werkt vanuit gedeelde belangen en gemeenten onderne-

mers iets substantieels moeten te bieden hebt om hen tot uiteindelijke ingrepen te bewegen.

De provincie Drenthe gaat nog een stap verder met een Taskforce en Vitaliteitsfonds voor Verenigingen van Eigenaars en ondernemers, waarvoor in totaal € 6,5 miljoen is gereserveerd. Op verzoek van ondernemers of eigenaren kunnen op een vakantiepark experts worden 'ingevlogen', zoals een transformatiemanager of excellentiemanager. Voor een goed plan kunnen ze ook aanspraak maken op maximaal € 200.000 aan financiële ondersteuning, in drie belastingjaren. Deze bijdrage is bedoeld om investeringen van parken met kansen te bevorderen en mag niet leiden tot oneerlijke concurrentie.

Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken

Om het falen van de marktwerking op een fundamentele manier te kunnen doorbreken en effectief te kunnen optreden tegen ongewenste ontwikkelingen, hebben de provincie Gelderland en 10 gemeenten op de Veluwe besloten tot oprichting van de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (OMW). De OMW is een instrument waarmee een bijdrage geleverd kan worden aan het oplossen van meerdere maatschappelijke opgaven binnen het programma en dient daarmee het algemeen belang. De OMW bestaat uit twee onderdelen:

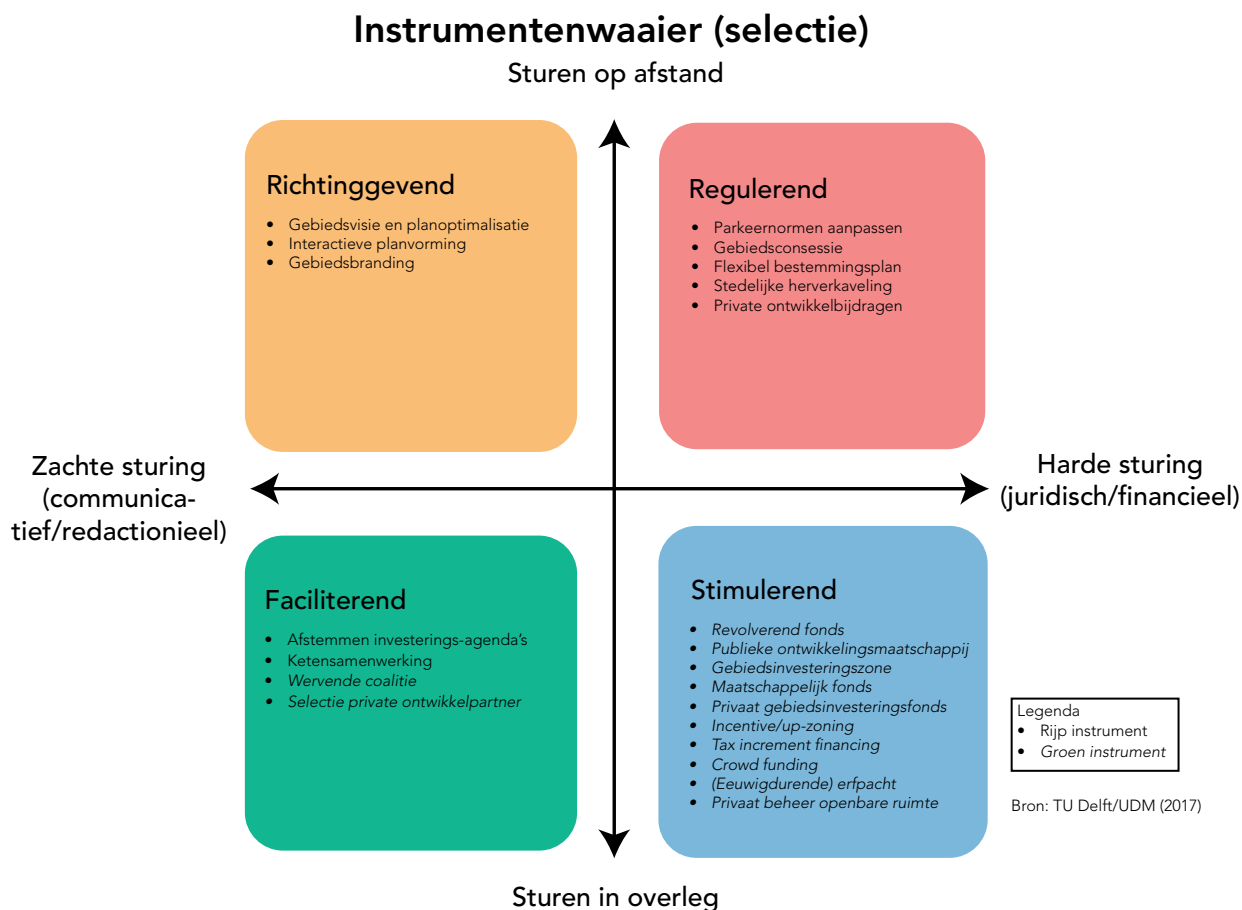
1. **Ontwikkelbedrijf:** dat projecten kan uitvoeren (bijvoorbeeld parken aankopen, investeren in kwaliteitsverbetering, tijdelijk beheren en verkopen)
2. **Fonds:** stelt geld (garanties, leningen, bijdragen) beschikbaar voor projecten

De OMW wordt een 'nieuwe verbonden partij', een slagvaardige organisatie die op afstand van de overheden met de uitvoering van openbare belangen acties is. De provincie en tien gemeenten zijn aandeelhouder.

De OMW komt nadrukkelijk in beeld bij die projecten waar lokale ontwikkelingen vastlopen vanwege complexe eigendomssituaties en/of problemen met de financiering. Dus daar waar ingrijpen wenselijk is, de markt het niet oppakt en de gemeenten via het publiekrechtelijke spoor geen of onvoldoende mogelijkheden hebben, kan de OMW aan de slag gaan. Daarbij geldt dat een project van de OMW altijd moet passen binnen het beleid van de betreffende gemeente. De provincie Gelderland zorgt voor een startkapitaal van 4 miljoen euro. Voor de inzet en bijdragen van de OMW wordt altijd uitgegaan van cofinanciering op projectniveau (door bv. gemeente en/of ondernemer). De bv zelf heeft geen winstoogmerk, alle inkomsten worden ingezet voor revitaliseringsmaatregelen. Bedoeling is wel dat afzonderlijke projecten winst opleveren die verevend kan worden met verliesgevende activiteiten zoals sanering, sloop en teruggave aan de natuur.

6.3 Ruimtelijke ingrepen

Een toekomstbestendige recreatie-infrastructuur vereist vaak meer dan kwaliteitsverbetering en ondersteuning van ondernemerschap. Veel parken aan de onderkant van de markt zouden grondig op de schop moeten en in sommige gevallen zelfs uit de markt genomen worden. Dit vergt ruimtelijke ingrepen waarin de gemeente een sleutelpositie heeft, direct via het (bestaande) bestemmingsplan, maar ook door in het opstellen van ruimtelijke visies op lokaal en regionaal niveau. Deze kaders zijn van groot belang om niet enkel een specifiek vakantiepark, maar een heel gebied te kunnen verbeteren.



Herstructurering en transformatie

Aangezien de versnipperde eigendomsverhoudingen belangrijk onderdeel zijn van stagnatie en verminderde vitaliteit, is het herschikken hiervan een mogelijke weg om nieuwe perspectieven voor vakantieparken te creëren. Dit kan door kleinschalige parken in een gebied samen te voegen tot een groter terrein dat beter te exploiteren is. In een situatie van veel verschillende eigenaren is herverkavelen een optie. Zowel in landelijk als stedelijke gebieden bestaat veel ervaring met het ruilen van grond tussen private partijen om nieuwe ontwikkelingen in mogelijk te maken. Op vakantieparken zou dit zowel toegepast kunnen worden binnen als tussen terreinen. Hoewel herverkaveling op vrijwillige basis gaat en bij private eigenaren de gemeente geen directe partij is, heeft ze vanuit het ruimtelijk domein wel een belangrijke controlerende en bij voorkeur sturende rol.

Voorbeeld kavelruil Tonselseveld

Het gebied Tonselseveld gelegen tussen de gemeenten Ermelo en Harderwijk herbergt ruim 30 vakantieparken met meer dan 2.500 verblijfsobjecten en honderden eigendomsposities. Een deel van de terreinen is van matige kwaliteit of wordt niet-recreatief gebruikt. Om te komen tot een integrale gebiedsontwikkeling, met de focus op herstructurering en vitalisering, is [kavelruil](#) verkend. In 2017 was Tonselse Veld een van de pilots in het Stimuleringsprogramma stedelijke kavelruil van het ministerie van IenM en het Kadaster. Op basis van een financiële scan van het gebied om waardeverstijging in beeld te brengen en een ruimtelijke toekomstvisie zijn gesprekken gevoerd met eigenaren over kavelruim. Les is dat het als procesinstrument zeker kansen biedt voor vakantieparken, de positie en perspectieven van de vele stakeholders binnen Tonselse Veld zijn beter in beeld gekomen. Toepassing is niettemin beter geschikt voor beperkte gebied met een minder complexe structuur en opgave.

Een verdergaande stap dan enkel herstructurering van vakantieparken is het (deels) veranderen van de bestemming van het terrein en/of verblijfsobjecten. Dergelijke transformatie kan vele vormen aannemen. Parken kunnen een woonfunctie krijgen, zowel regulier als tijdelijke huisvesting, opvang, logies of zorglocatie voor bijzondere doelgroepen (hierover verderop meer). Andere transformatie-

mogelijkheden zijn dagrecreatie, horeca, sportaccommodatie, parkeerterrein, begraafplaats, een agrarische bestemming of natuur.

Of een vakantiepark zich leent voor specifieke herstructurering of transformatie, hangt van veel factoren af en verschilt dus ook per locatie. Naast de criteria voor een goede nieuwe businesscase zijn er kaders vanuit de natuur- en milieuwetgeving, criteria voor ruimtelijke kwaliteit, planologische criteria en de financieel-juridische context. Bij minder vitale vakantieparken in het buitengebied is functieverandering vanwege hun locatie en kwaliteit een uitdaging, waarvoor deskundig advies in het proces is aan te raden.

Zeker de transformatie naar een woonfunctie vergt zorgvuldige afweging en regie vanuit de gemeente. Niet alleen eigenaren, maar ook omwonenden en belanghebbenden dienen ermee in te stemmen. Door verblijfsobjecten een woonbestemming te geven wordt iets toegevoegd aan de voorraad en dit heeft effect op prijsontwikkeling van het object zelf als de lokale woningmarkt. Zo kan er sprake zijn van forse waardeinstijging van de (voormalige) recreatiewoning terwijl het reguliere aanbod meer concurrentie krijgt. Daarnaast is een vakantiepark met woonbestemming niet ineens een gewone woonwijk, zeker als alle grond nog in privaat bezit is. Advies is dan ook om – zeker in het begin – een aparte status en woonmilieu te behouden.

Gemeenten hebben geen recht op een aandeel in de waardeinstijging bij transformatie naar wonen, maar kunnen dit via [verevening](#) wel inzetten voor specifieke doeleinden vanuit het algemeen belang. De kosten die gemeenten maken voor de wijziging van het bestemmingsplan en de planprocedure kunnen op eigenaren verhaald worden. Ook is het gebruikelijk de kosten die te maken hebben met het aanleggen van voorzieningen van openbaar nut of verbeteringen op de terreinen door te belasten. Daarnaast is [bovenplanse verevening](#) via een fondsvorming een optie om met de positieve resultaten van transformatie op het ene park de verliesgevende sanering van een ander park te bekostigen. In alle gevallen geldt dat verevening het best over een langere periode uitgesmeerd kan worden want veel eigenaren hebben het geld dat hun object meer waard is geworden niet zomaar op zak.

Rood-voor-rood regeling

Een mogelijk kansrijke strategie voor de herstructurering van vakantieparken en sanering van de markt is een zogenaamde rood-voor-rood of ruimte-voor-ruimte-regeling, zoals toegepast bij de intensieve veehouderij. Ook VAB ([Vrijkomende Agrarische Bedrijfsbebouwing](#)) beleid biedt kansen voor vertaling naar vakantieparken. Het principe is dat bestemmingswijziging, met name naar wonen, wordt toegestaan onder voorwaarde van sloop of andere ruimtelijke ontwikkelingen elders. Zo worden ondernemers beloond voor hun bijdrage aan de bredere problematiek en algemene belangen.

Beleidskaders en planproces

Om als gemeente de herstructurering en transformatie van vakantieparken te stimuleren is het belangrijk hier een ruimtelijke beleidslijn voor te ontwikkelen. Toepassing van dit beleid is afhankelijk van de plannen waarmee ondernemers komen, maar staat of valt bij de bereidheid van de gemeenteraad en het college om buiten de recreatieve functie van een vakantiepark te denken. Een voorbeeld is het [Recreatie+ beleid van de gemeente Putten](#). Dit is een kader om recreatieondernemers toe te staan hun bestemming (deels) te wijzigen mits dat een maatschappelijk doel dient, zoals natuur of vormen van wonen. Voorwaarden zijn dat de behoefte aangetoond is, het hele terrein wordt meegenomen en het landschappelijk val in te passen.

De gemeente Harderwijk besloot om de herstructurering en transformatie van haar vakantieparken actief te bevorderen, een [strategienota met een beleidskader en aanpak met daaraan gekoppeld een structuurvisie](#) op te stellen. Basis is de afspraak dat gemeente en eigenaren samen werken aan een gezond perspectief. Alle parken zijn verzocht met een eigen toekomstvisie te komen die een keus maakt tussen recreatie of transformatie (naar regulier wonen of het huisvesten van arbeidsmigranten). Voor beide opties heeft de gemeente uitgangspunten opgesteld en bij functiewijziging wordt onderhandeld over de voorwaarden en financiële haalbaarheid. Handhaving vormt het sluitstuk voor parken of eigenaren die niet meewerken.

Gemeenten ervaren dat dergelijke planprocessen noodzakelijke, maar geen snelle stappen zijn om vakantieparken structureel te verbeteren. Uitgangspunt – tevens de geest van de Omgevingswet – is dat ondernemers en eigenaren met een eigen, gedragen plan komen en daar zelf middelen voor inbrengen. Zeker op terreinen met veel partijen en belangen kan het enige tijd duren voor alle neuzen één kant op staan. De gemeente Harderwijk heeft dan ook veel geïnvesteerd in persoonlijke contact met de parken en de voorlichting per processtap. Tevens is veel energie gestopt in de gemeenteraad die uiteindelijk besluiten neemt, zodat er ook op dit niveau commitment ontstond.

Ruimtelijke ingrepen hebben financiële risico's voor gemeenten als minder kapitaalkrachtige eigenaren niet in staat zijn bij te dragen in de kosten of middelen te storten in een vereveningsfonds. De gemeente Harderwijk probeert dit te voorkomen door het geld per park in een stichting te verzamelen en er in anterieure overeenkomst op te sturen. Planschade lijkt overkomelijk. In uiterst geval kan de gemeente een [perceel of terrein opkopen](#) om de lopende gebiedsontwikkeling te ondersteunen. Daartoe dient er dus een duidelijke reden en doel te zijn.

Bestemmingsplan

Zoals eerder beschreven hebben gemeenten via het bestemmingsplan de meest directe bevoegdheden met betrekking tot de ruimtelijke-juridische kaders voor vakantieparken. De raad en het college van B&W stellen in principe het bestemmingsplan en wijzigingen of afwijkingen daarvan vast. Daarin kunnen ze restrictief optreden, maar ook noodzakelijke ontwikkeling binnen de sector ondersteunen. Veel bestemmingsplannen van de eerste generatie vakantieparken zijn verouderd en wijken soms sterk van elkaar af wat betreft regels en omschrijvingen. Niet alleen kan dit effectieve handhaving in de weg staan, maar ook een goede verbeteraanpak. Het advies is daarom bestemmingsplannen voor vakantieparken te updaten en beter op elkaar af te stemmen. Het liefst op regionaal niveau, zodat mogelijke waterbedeften en concurrentie tussen gemeenten worden beperkt.

De gemeente Sluis kent veel vakantieparken die een belangrijk onderdeel vormen van de lokale economie en de ruimtelijke structuur. Vanwege de bijzondere status van de terreinen zijn deze in 2013 in één bestemmingsplan ondergebracht. Voorafgaand zijn beleidsuitgangspunten vastgelegd in een Kadernota recreatief verblijf. Een van de belangrijkste punten is het bieden van flexibiliteit aan ondernemers om hun bedrijf vitaal te houden.

Beloningsplanologie

Vanuit het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe is nagedacht over zogenaamde '[beloningsplanologie](#)'. Idee is dat hoe meer stappen een recreatieondernemer zet in de richting van kwaliteitsverbetering, hoe groter de vrijheid om het terrein naar eigen inzicht in te richten, te gebruiken en te bebouwen. Dit vraagt om een flexibel ruimtelijk instrumentarium dat de gewenste ontwikkelingen optimaal faciliteert. Enerzijds gaat dit om planinhoudelijke flexibiliteit: mogelijkheden om optimaal in te spelen op specifieke ontwikkelingen en situaties. Anderzijds betreft het procesmatige flexibiliteit: zo kort mogelijke procedures die, rekening houdend met andere belangen, snel handelen mogelijk maken.

Om niet alleen onrechtmatig gebruik, maar ook [uitponding te voorkomen](#) kan bedrijfsmatige exploitatie nadrukkelijk worden benoemd in het bestemmingsplan. Het is immers een gedraging die de recreatieve functie niet noodzakelijkerwijs in de weg staat. Daarnaast kunnen provincies een verbod opnemen in planvoorschriften.

Uitponding is met ruimtelijke kaders echter niet volledig tegen te houden. Om in elk geval een aanspreekpunt te hebben en beter met versnipperd eigendom om te gaan, kunnen gemeenten de oprichting van een VVE verplichten.

Het bestemmingsplan biedt de mogelijkheid om meerdere functies toe te laten in een gebied, de zogenaamde dubbelbestemming. Hiermee zou recreatie en wonen naast elkaar kunnen bestaan. De les uit de praktijk is dat hier voorzichtig mee om moet worden gegaan. De gemeente Harderwijk heeft bewust gekozen om in haar planproces geen dubbelbestemming toe te passen, omdat dit niet bijdraagt aan het doel van een sterkere verblijfsrecreatie. Voor een toeristische exploitatie werkt de

optie van een legale woonfunctie vaak averechts. Dit ligt anders bij parken met stenen recreatieobjecten in eigendom waar dubbelbestemming meer rust en grip op de situatie betekent. Wanneer beide functies elkaar niet in de weg zitten, kan het zo een goed alternatief zijn voor volledige transformatie naar wonen.

6.4 Veiligheid en Ondernijning

Een beperkt deel van de vakantieparken dient als vrijplaats voor activiteiten en personen die onder de radar willen blijven. Ook worden ze soms als dekmantel of middel gebruikt voor criminaliteit, zoals witwassen of uitbuiting. Dit zorgt voor vermenging tussen boven- en onderwereld en raakt de leefbaarheid en veiligheid van andere eigenaren, gebruikers en bezoekers. Lokale overheden kunnen deze problemen vaak niet alleen oplossen, zeker niet als de situatie hoog is opgelopen. Gemeenten hebben niettemin een belangrijke taak in het signaleren en agenderen van ondernijnde criminaliteit op vakantieparken.

Preventie

Vakantieparken zijn vatbaar voor veiligheidsproblemen doordat het private, besloten karakter van de terrein dit relatief makkelijk faciliteert. Dit maakt het tevens lastig hier goed grip op te krijgen vanuit de overheid en samenwerkende partners. Bewustwording is een eerste stap. Zowel binnen de gemeente als onder private partijen en burgers dient er besef te zijn van mogelijke illegale activiteiten op vakantieparken. In verband met de informatiepositie is het belangrijk dat men leert om verdachte situaties te herkennen en deze te [melden](#) bij de juiste instanties.

Een volgende stap is het alert zijn op veiligheidsrisico's en het weerbaar maken van partijen die een potentieel doelwit zijn. Voor vakantieparken betreft dit in de eerste plaats ondernemers en eigenaren op de minder vitale parken, maar ook de grote, anonieme terreinen van gerenommeerde spelers in de markt zijn vatbaar. Advies vanuit de praktijk aan gemeenten is om dit in beeld te brengen en de risicovolle parken goed in de gaten te houden. Ben regelmatig aanwezig en laat wijkagenten terreinen adopteren zodat ze niet uitgroeien tot vrijstaten. Besteedt ook aandacht aan de interne weerbaarheid van de gemeente bij bestuurders en ambtenaren.

Gemeenten hebben de beschikking over een aantal maatregelen en instrumenten waarmee ze kunnen anticiperen op ondernijning en illegale activiteiten op vakantieparken.

- Gebruik de methode Samen Veilig Ondernemen in de Recreatiesector die door het programma Vitale Vakantieparken samen met het CCV en het ministerie van J&V is ontwikkeld. Deze methode is specifiek bedoeld om ondernemers en gemeenten te ondersteunen voorkomen of aanpakken van veiligheidsproblemen op vakantieparken. <https://hetccv.nl/onderwerpen/veilige-vakantieparken/documenten/handreiking-vitale-vakantieparken/>
- Train parkbeheerders. Wijs hen erop geen contante betalingen aan te nemen, paspoorten te controleren en meldingen door te geven van mobiele bendes. Dit schrikt af doordat potentiële criminelen minder anoniem op het vakantiepark kunnen verblijven.
- Neem een exploitatievergunning en het digitaal nachtregister voor vakantieparken op in de APV. Dit biedt de mogelijkheid een BIBOB-toets uit te voeren bij aanvragen van ondernemers. Een koppeling met het nachtregister geeft gemeenten en politie meer bevoegdheden om ook de exploitatie te controleren en handhavend op te treden.

Een afdoende methode om vanuit de gemeente zicht te hebben op partijen die vakantieparken of recreatieobjecten opkopen om geld wit te wassen dan wel illegale activiteiten te ontplooiën, is er (nog) niet. In zowel de provincie Gelderland als Noord-Brabant wordt door gemeenten geëxperimenteerd met het herintroduceren van een [exploitatievergunning](#) voor vakantieparken. Hierin kunnen ook eisen worden gesteld wat betreft de leefbaarheid en veiligheid op het terrein. Voorbeeld is de gemeente [Winterswijk](#).

Een exploitatievergunning toepassen op elke afzonderlijke eigenaar levert voor gemeenten een flinke administratieve last op en verstoort bovendien het functioneren van de markt, reden dat het eerder is afgeschaft.

De gemeenten Ermelo, Harderwijk en Putten hebben in 2016 een [Integraal Veiligheidsplan](#) opgesteld voor een periode van vier jaar met leefbare en veilige vakantieparken als een van de speerpunten. Zowel het versterken van de informatiepositie als aanpak in de praktijk vormen het doel. Uitgangspunten daarbij zijn:

- Integraliteit ofwel sociale én fysieke veiligheid;
- Maatwerk, zowel wat betreft de selectie van parken als de in te zetten instrumenten op deze parken (bijvoorbeeld: niet per se integrale handhaving);
- Sterke informatiepositie, tactisch/strategisch en operationeel (bijvoorbeeld: nachtregistratie);
- Delen/uitwisselen van verworven kennis, deskundigheid, instrumenten (bijvoorbeeld: de door Putten -opgedane ervaring en gerealiseerde producten);
- Toewerken naar 'reguliere' aanpak, borging in de gemeentelijke organisatie;
- Publiek-private samenwerking om recreatieondernemers zelf meer in positie te brengen

Overzicht instrumenten in bestuurlijke aanpak van ondermijning

Instrument	Toelichting
Handhaving Awb en APV	Handhaving op basis van het bestemmingsplan met last onder dwangsom, bestuursdwang, intrekken begunstigde beschikking, bestuurlijke boete of bestuurlijke strafbeschikking
Sluiting en onteigening o.g.v. bijzondere wetten	Sluiting op grond van de Gemeentewet, Woningwet, Opiumwet, Onteigeningswet
Preventieve instrumenten	Voorlichting, toezicht, preventieve doorlichting, weigeren vergunning/subsidie, gebruik bestuurlijke rapportage
Lokale invulling beleid en wetgeving	Vaststellen van beleid of opname van instrumenten in lokale regelgeving om georganiseerde criminaliteit tegen te gaan
Wet BIBOB	Uitvoeren BIBOB-toets naar aanleiding van aanvraag en op basis daarvan intrekken, weigeren, stellen van voorwaarden aan de beschikking
Overig	Opkopen van grond of objecten en gemeentelijke herstructurering

Bron: WODC 2016

Bestrijden

Naast preventief of proactief optreden is het belangrijk om de problematische situatie op specifieke vakantieparken te normaliseren en zo nodig te bestrijden. Ervaring vanuit gemeenten is dat structurele antwoorden op leefbaarheids- en veiligheidsvraagstukken en ondermijning, een programmatische aanpak vergen. Samenwerking met ketenpartners vanuit het motto 'één overheid, samen aan de slag' staat daarbij centraal. Advies vanuit de praktijk is te werken met een regionaal team waarin kennis, expertise en inzet wordt gebundeld. Partijen als de provincie, politie, het RIEC, Belastingdienst, Veiligheidsregio en/of Omgevingsdienst en OM zijn de overkoepelende, vaste partners in het team. Gemeenten, wijkagenten en instanties vormen de wisselende, lokale deelnemers rondom concrete cases.

Onderdelen van een integrale, regionale aanpak rondom veiligheid:

- Gericht signalen oppikken en samenbrengen. Hiermee komen casussen in zicht. Dit betreft niet alleen de systemen van de vaste partners maar ook informatie van sociale dienst, UWV, Sociale Verzekeringsbank, de Kamer van Koophandel, het Kadaster. Registreer en analyseer de informatie, bij voorkeur via de LSI of het RIEC.
- Controles uitvoeren op specifieke parken op basis van aanwijzingen. Dit vergt een zeer gedegen voorbereiding om informatie te kunnen ontsluiten en verwerken. Het LSI-convenant biedt daarvoor een kader. Daarnaast dienen gemeenten hun acties naar eigenaren of gebruikers op vakantieparken gedegen toe te lichten en te letten op een correcte bejegening van deze mensen.

Zorg voor een effectieve aanpak en samenwerking rondom veiligheid en ondermijning dat de partners het eens zijn over de inhoudelijke richting van de werkwijze en dezelfde doelen onderschrijven. Dit gaat verder dan een handtekening onder een convenant of afspraken en protocollen. Belangrijker is dat mensen werken vanuit vertrouwen en commitment. Burgemeesters vervullen vanuit hun positie in de 'veiligheidskolom' een centrale rol in dit proces. Daarnaast zijn er capabele mensen nodig met zowel inhoudelijke competenties en gezag binnen het netwerk. Elke partner werkt hierbij vanuit eigen

rol en taak, wees hier duidelijk over naar elkaar en betrek zo nodig als gemeente externe expertise.

Het rapport '[Ondertussen in het buitengebied](#)' beschrijft de bestuurlijke aanpak van ondermijning in Brabant op onder andere vakantieparken. Op basis daarvan worden er lessen getrokken en aanbevelingen gedaan voor meer bestuurskracht bij gemeenten.

RIEC als cruciale samenwerkingspartner

Het Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC) en de 10 regionale afdelingen (RIEC) komen voort uit een convenant tussen een groot aantal partners in de veiligheidskolom. Hun taak is het overheden te ondersteunen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit en in verschillende regio's richt zich dat ook specifiek op vakantieparken.

In Zuid-West-Brabant en Oost-Brabant is door het RIEC specifiek gewerkt aan een tool om de risico's van de verschillende vakantieparken in kaart te brengen en op grond daarvan een handelingsperspectief te bieden. Tevens werkt het RIEC Zeeland-West Brabant met een zogenaamde [Apothekerskast](#): een online helpdesk met informatie over de meest voorkomende thema's, casusgerichte interventies en best practices. Dit is enkel toegankelijk voor medewerkers van overheidspartners die zich inzetten voor de aanpak van georganiseerde en ondermijnende criminaliteit, oftewel de convenantpartners van het RIEC.

Het RIEC Oost-Nederland werkt samen met het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe, o.a. met een netwerkkaarten rondom verdachte parken. Daarbij wordt gekeken naar de relatie tussen personen en bedrijven rondom recreatieterreinen.

Ariadne-project

De provincie Gelderland, het OM en de politie Oost Nederland zijn in samenwerking met gemeenten een project gestart om ondermijnende criminaliteit op en rond vakantieparken aan te pakken. De basis van het Ariadne-project is het bundelen van krachten om een goede informatiepositie en handelingsperspectieven van gemeenten op elkaar te laten aansluiten. Hiervoor worden drie strategieën gehanteerd:

- verzamelen en toegankelijk maken van informatie in het datalab vakantieparken
- ondersteunen van controles op vakantieparken door gemeenten
- adviseren van gemeenten in instrumenten voor een preventie of aanpak van ondermijning

Begin 2019 zal het project van start gaan en daarbij in principe vraaggericht te werk gaan. Op basis van signalen kan een veiligheidskwesitie ook actief bij gemeenten onder de aandacht worden gebracht.

6.5 De sociale opgave

Een deel van de vakantieparken herbergt een groep bewoners en vaste, langdurige gebruikers. Sommigen veroorzaken overlast en of doen een groot beroep lokale instanties, maar velen verblijven er onopgemerkt voor de buitenwereld. Hun aanwezigheid wordt vaak als een obstakel voor verbetering van de verblijfsrecreatiesector gezien. De sociale opgave is echter een onmisbaar onderdeel van een integrale strategie, zowel om nieuwe kansen voor het park te creëren als de bewoners zelf perspectief te bieden. Dit betekent dat de groep erkend moet worden en er aandacht komt voor hun persoonlijk omstandigheden, ook als het verblijf onrechtmatig is.

Zicht op bewoners en gebruikers

Veel gemeenten tasten in het duister met de sociale opgave rondom vakantieparken, omdat ze onvoldoende zicht hebben op wie er verblijft en waarom. Advies vanuit actieve regio's is om deze terughoudendheid te doorbreken en naar de terreinen toe te gaan om met bewoners en gebruikers zelf te praten over hun situatie. Zo heeft de GGD in West-Brabant op 23 parken de collectieve leefomstandigheden en gezondheid in kaart gebracht. In eerste instantie door aan te sluiten bij controles, later als zelfstandig traject vanuit geconstateerde zorgbehoeften.

De GGD West-Brabant heeft veel tijd geïnvesteerd in het in beeld krijgen van de precieze omstandig-

heden van bewoners op vakantieparken. Met als streven uiteindelijk zelfredzaamheid te vergroten is op verschillende manieren en samen met een groot aantal partners gewerkt aan het in contact komen en winnen van vertrouwen. Naast verschillende gemeentelijke afdelingen waren o.a. het sociale wijkteam, welzijnsinstanties, jeugdzorg, scholen en huisartsen betrokken. De resultaten zijn gedeeld met ambtenaren en bestuurders van de betrokken gemeenten, provincie en de veiligheidspartners. Doel was ten eerste de sociale situatie op de agenda te krijgen om vervolgens interventies in te kunnen zetten.

Vakantieparkbewoners

Vakantieparken kennen een grote diversiteit in bewoners en vaste gebruikers. Sommigen verblijven er bewust en uit vrije keuze, maar voor een aanzienlijke groep vormt het een minst slecht alternatief voor een reguliere woonleefsituatie die in ieder geval op dat moment niet makkelijk voor handen is. Er is relatief vaak sprake van meervoudige problematiek, een klein sociaal netwerk, weinig financiële armsgslag en beperkte sociale of cognitieve vaardigheden. Door eerder opgedane ervaringen met hulverlening en overheidsinstanties vertonen deze bewoners soms zorgmijddend gedrag. Ook richting overheden is men wantrouwend. Op basis van onderzoeken worden verschillende categorieën bewoners op vakantieparken onderscheiden:

- Alternatieve woonbehoefte en levensstijl: pensionado's/ouderen en jonge vrijbuiters
- Acute woonbehoefte: spoedzoekers, overbruggers en arbeidsmigranten
- Behoeft aan een beschermde woonomgeving: kwetsbare mensen die elders zijn vastgelopen
- Mensen die onder de radar willen blijven (waaronder criminelen)

Niet op alle vakantieparken waar langdurig mensen verblijven, is sprake van een kwetsbare, zorgbehoevende groepen. Op terreinen waar verblijfsobjecten in eigendom zijn, gaat het doorgaans om ouderen die hier een groot deel van het jaar bivakkeren vanwege de rust en ruimte. Ook met hen is het belangrijk om het gesprek aan te gaan, want vaak hebben ze goed in de gaten wat er speelt rondom het park. Bovendien vormen deze bewoners en gebruikers een belangrijke partij in een verbeteraanpak. Kennis van hun visie en sociaal-economische situatie is bepalend voor vervolgstappen.

Inschrijving in de basisregistratie personen (BRP)

Een dilemma voor menig gemeente is in hoeverre bewoners van vakantieparken op hun grondgebied als inwoners beschouwd moeten worden. Een groot deel laat zich niet registreren, bewust om omdat ze buiten zicht willen blijven of omdat ze bang zijn voor handhaving. Omdat het bestemmingsplan enkel recreatief gebruik toestaat, wordt registratie dikwijls ook tegengehouden door beheerders, ondernemers of eigenaren en zelfs gemeenten. De wet schrijft echter voor dat mensen zich overal waar ze hun vaste woon- en verblijfplaats hebben, moeten inschrijven. Gemeenten zijn dus verplicht burgers die in een verblijfsobject op een vakantiepark wonen op dat adres in de BRP te registreren.

Vanuit de recreatieve bestemming lijkt het logisch inschrijving te weigeren of te ontmoedigen, want het betekent dat vervolgens gehandhaafd moet worden op onrechtmatig gebruik. Juridisch is dat laatste juist maar het is geen grond om bewoners niet in te schrijven in de BRP op het adres van het vakantiepark. Burgers hebben het recht zich op elke plek waar ze hun hoofdverblijf kennen, in te schrijven, ongeacht of bewoning daar is toegestaan. Wordt registratie hen ontzegd, dan kunnen ze geen aanspraak maken op collectieve voorzieningen. Zonder BRP-registratie is het voor mensen onmogelijk zich te verzekeren, een uitkering aan te vragen en indien nodig zorg en steun te krijgen vanuit de overheid. Specifiek bij vakantieparken wordt zo een al kwetsbare groep nog verder buiten de samenleving geplaatst doordat ze een vicieuze cirkel raken waar ze nauwelijks op eigen kracht uit komen.

Een burger leeft, een systeem niet

Zowel vanuit de Nationale Ombudsman als de Rijksoverheid is het niet registreren van vakantieparkbewoners als een ongewenste situatie aangemerkt waar de systeemwereld van de overheid botst met de leefwereld van de burger. Juist vanuit systeemverantwoordelijkheid is het belangrijk dat iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft ingeschreven is in de [BRP](#). Gemeenten hebben er ook baat bij te weten wie er op de parken als bewoner verblijft. Daarnaast moet de overheid er niet aan bijdragen dat [burgers tussen wal en schip te vallen](#), maar vanuit hun situatie zoeken naar oplossingen.

Baliemedewerkers van burgerzaken zijn een belangrijke schakel in dit proces. Ze moeten goed op de hoogte zijn van de regels omtrent inschrijving in de BRP. Ook kunnen ambtenaren getraind worden in het herkennen van situaties en doorvragen naar het verhaal van mensen. Komen ze echt alleen om een adres aan te vragen dan wel registratie te krijgen, of zit er meer achter hun verblijf op het park? Hierbij kunnen zo nodig collega's van sociaal domein worden betrokken. Verschillende gemeenten laten burgers die zich de afgelopen maanden op een vakantiepark hebben laten registreren op gesprek komen, of bezoeken hen samen met toezichthouders. Nadruk in deze contacten ligt niet op het onrechtmatige gebruik maar de reden daarachter. Door proactief op te treden aan de voorkant, kunnen verdere problemen met bijbehorende maatschappelijke kosten worden voorkomen.

Sociale interventies op vakantieparken

Preventie van oplopende persoonlijke problemen, door snelle signalering en het voorkomen dat mensen letterlijk buiten het systeem vallen, is fundamenteel in een gemeentelijke strategie ten aanzien van vakantieparken. In bestaande situaties heeft de gemeente de taak om bewoners van vakantieparken zorg en ondersteuning te bieden om hun situatie te verbeteren. Velen zijn niet of weinig in staat om op eigen kracht te vertrekken en hebben hulp nodig om niet nog verder in de problemen te komen. Dit geldt tevens voor senioren die hun recreatieobject als vaste woning zijn gaan gebruiken en bij de gemeente Wmo-voorzieningen aanvragen, ook als ze er in feite illegaal verblijven.

Maatwerk per vakantiepark en vervolgens per individuele bewoners is noodzakelijk, oftewel werken vanuit een concrete casus zoals gebruikelijk in welzijnswerk en sociale interventies. Sommige mensen hebben voldoende aan een steuntje in de rug, bij anderen is een vorm van bemoeizorg gewenst. Advies is om laagdrempelig te beginnen. Aanpak van schulden en armoede is vaak een belangrijke eerste stap waar mensen toe bereid zijn en biedt een ingang om het bredere verhaal te kunnen oppakken. In het traject binnen West-Brabant zijn hiertoe o.a. spreekuren op een vakantiepark ingesteld en periodiek casusoverleg over de aanpak van multi-problematiek tussen de betrokken professionals.

Om problemen vroegtijdig op te pakken kunnen sociale wijkteams gericht worden ingezet op vakantieparken, met een eigen post of regelmatig bezoek. Een andere optie is het Sociaal Vangnet Overleg zo in te richten dat ook – kwetsbare – mensen in recreatieverblijven worden meegenomen. Daarbij is een grote rol weggelegd voor instanties om de parken en bewoners heen. Netwerkbijeenkomsten met lokale zorg- en welzijnspartijen, politie, kerken, scholen en vrijwilligers behoren tot de mogelijkheden. Tot slot is het activeren van mensen zelf belangrijk, door bijvoorbeeld zorgconferenties met bewoners en professionals, koffieochtenden en taallessen aan arbeidsmigranten.

Sociale interventies op vakantieparken zijn een gevoelig thema, zowel voor bestuurders als voor ambtenaren en professionals. Belangrijk is dat er voldoende draagvlak en middelen zijn om mensen te kunnen helpen, maar gemeenten ook duidelijk maken waar de grens ligt. Wek geen onrealistische verwachtingen en zorg dat mensen hun eigen verantwoordelijkheid nemen. Ervaring is dat bewoners van vakantieparken soms misbruik van de situatie proberen te maken door onjuiste informatie te verstrekken. Anderzijds kunnen ze teleurgesteld raken als er geen perspectief geboden wordt na het delen van verhalen met de gemeente of instanties.

De rol en visie van de Nationale Ombudsman

Klachten van bewoners van Fort Oranje

Eind 2017 ontving de Nationale ombudsman diverse klachten van bewoners van camping Fort Oranje op wie de sluiting en aankomende verhuizing veel impact had. De meesten wilden niet weg en wisten ook niet goed waar ze naar toe moesten gaan. Ze vonden dat er vanuit de gemeente onvoldoende uitleg, informatie en begeleiding werd geboden. Ook had een aantal bewoners problemen met de wijze waarop er met hen werd omgegaan. Ze voelden zich niet serieus genomen en gehoord, ondanks het feit dat de gemeente veel aandacht gaf aan communicatie en ondersteuning. De Nationale ombudsman heeft in deze periode veel contact gehad met de bestuurlijk adviseur van de gemeente Zundert, de projectleider voor de ontruiming van camping Fort Oranje en de burgers die een klacht indienden. De Nationale ombudsman kon niks veranderen aan het besluit dat de camping zou sluiten en de bewoners moesten vertrekken waar voor zover mogelijk, is geprobeerd om met maatwerk hun situatie te verbeteren.

Wat mag de burger van de overheid verwachten?

- **Toegang tot de noodzakelijke voorzieningen moet mogelijk zijn.** Medische zorg, jeugdhulp, toegang tot de schuldhulpverlening, passende huisvesting zijn voorbeelden van basisvoorzieningen die ook voor mensen die (tijdelijk) op vakantieparken wonen noodzakelijk zijn om als volwaardig burger te kunnen participeren in de samenleving. Daarom is het belangrijk dat burgers altijd ingeschreven worden in de BRP, omdat ze alleen dan toegang krijgen tot de voorzieningen die ze nodig hebben. Als de BRP, om wat voor reden dan ook, niet aansluit op de persoonlijke situatie van de burger, moet de overheid maatwerk bieden en daarbij uitgaan van een integrale benadering..
- **Adequate informatieverstrekking over de consequenties van het (tijdelijk) wonen op een vakantiepark.** Het is belangrijk dat gemeenten zorgen voor duidelijke informatie en daarover zo mogelijk ook afspraken maken met eigenaren exploitanten of beheerders van vakantieparken. Er moet een eenduidige boodschap zijn vanuit de gemeente en samenwerkingspartners over wat wel en niet kan wat betreft permanent verblijf. Dit voorkomt dat burgers tegenstrijdige informatie ontvangen of van het kastje naar de muur worden gestuurd.
- **Blijvende zorg en aandacht voor kwetsbare burgers.** In veel gevallen kiezen mensen voor een verblijf op een vakantiepark omdat een andere optie op dat moment niet voor handen is. Houdt er rekening mee dat een aantal bewoners door eerder opgedane ervaringen met hulpverlening en overheidsinstanties soms zorg mijndend gedrag vertonen en tegelijkertijd minder zelfredzaam zijn. Zoals de Nationale Ombudsman het ziet, heeft de overheid een plicht om goede begeleiding aan te bieden als bewoners van een vakantiepark af moeten. Voor mensen met meervoudige problemen is een oplossingsgerichte en persoonlijke maatwerkbenadering cruciaal.

Voorbeelden van Nationale Ombudsman van klachten over vakantieparken

Naast klachten van bewoners van Fort Oranje ontvangt de Nationale ombudsman geregeld klachten van burgers die verband houden met vakantieparken. In kadertjes wordt een aantal voorbeelden toegelicht.

Problemen met inschrijving in de BRP

Karel is na zijn scheiding op een vakantiepark in een andere gemeente gaan wonen. Het is niet ideaal, maar hij en zijn vrouw in één huis ging echt niet meer en hier kan hij wel de kinderen ontvangen. Karel, komt nog niet in aanmerking voor een sociale huurwoning dus de recreatiewoning was zijn enige optie. Wat hij niet weet is dat zijn vrouw hem ondertussen heeft uitgeschreven bij de gemeente waar ze samen woonden. Daar komt hij pas achter bij de aanvraag van een nieuw paspoort dat hij nodig heeft voor zijn nieuwe baan. De baliemedewerker verwijst hem door naar de gemeente waar Karel inmiddels al weer een half jaar op het vakantiepark is gevestigd. Hier wordt hij echter ook weggestuurd. Op het park is geen permanente bewoning toegestaan en als Karel er op staat om zich in te schrijven loopt de parkeigenaar het risico op een (bestuurlijke) boete, zo wordt hem verteld. De gemeente waar hij hiervoor stond ingeschreven is niet bereid Karel een briefadres te verstrekken en zonder zicht op een reguliere woning staat hij met zijn rug tegen de muur.

Tweederangsburger?

Al jaren woont Piet op een vakantiepark in een Brabantse gemeente. De recreatiewoning is betaalbaar, hij staat netjes ingeschreven in de BRP, betaalt gemeentebelasting en heeft ruimte en groen om zich heen. Wat Piet echter stoort is dat de gemeente hem anders behandelt dan de meeste inwoners van de gemeente. Zo kan hij geen pasje voor de milieustraat aanvragen. Dit is maar één voorbeeld, maar hij voelt zich geregeld behandeld en bekeken als een tweederangsburger. Zo heeft hij al een keer meegemaakt dat er op het vakantiepark een grote onaangekondigde integrale controle plaatsvond, door o.a. de gemeente, belastingdienst en de politie. Hij is hier erg van geschrokken en vindt het stigmatiserend, want in de media is hier veel aandacht aan besteed. Ook door de gemeente wordt regelmatig benadrukt wat er niet goed gaat in vakantieparken.

Groet vanuit zonnig Spanje; de pensionado's

Hermien en Tom hebben het goed voor elkaar, althans dat dachten ze. Na hun pensioen hebben ze hun (te) grote woning kunnen verkopen en hebben een appartement aan de Costa del Sol gekocht en ook een luxe vakantiewoning in een vakantiepark in Nederland, die ze ook geregeld verhuren. In de winter zijn ze in Spanje en de rest van het jaar verblijven ze of in hun Nederlandse vakantiewoning of bij hun dochter die een eigen woning heeft, in een andere gemeente. Omdat ze meer dan vier maanden per jaar in Nederland verblijven willen ze graag ingeschreven blijven staan in de BRP. Dat blijkt in de praktijk moeilijk want de gemeente waar ze woonden wil hen uitschrijven en de gemeente van het vakantiepark weigert hen in te schrijven omdat er op het park geen permanente bewoning is toegestaan. De gemeente waar hun dochter woont is niet bereid een briefadres verstrekken en verwijst weer terug naar de gemeente van het vakantiepark. Hermien en Tom zijn ten einde raad.

Na jaren gedogen nu handhaven of juist onvoldoende handhaven?

Paul woont al jaren met veel plezier op een vakantiepark. Het leven buiten bevalt hem stukken beter, dan drie hoog achter in de grote stad. Hij kent diverse bewoners op het park en de recreatiewoning is een goed betaalbaar. Paul heeft er dan ook grote problemen mee wanneer de gemeente na jarenlang permanente bewoning op het park gedoogd te hebben, zich op het standpunt stelt dat dit in strijd is met het bestemmingsplan. Met de bewoners van het park worden afspraken gemaakt wanneer ze moeten vertrekken. Over de wijze waarop dit gebeurt dient Paul een klacht in.

Allard heeft een paar jaar geleden een recreatiewoning gekocht op een vakantiepark. Hij verblijft er soms zelf en verhuurt het verder. Dit levert hem extra inkomsten op. Op het park is permanente bewoning niet toegestaan, maar de eigenaar verhuurt regelmatig voor langere tijd aan mensen in nood. Allard meldt dit bij de gemeente, want hierdoor veranderen de sfeer en uitstraling van het park. De gemeente treedt ondanks diverse verzoeken van Allard onvoldoende handhavend op, waarna hij een klacht indient en contact opneemt met de Nationale ombudsman.

6.6 Wonen en (her)huisvesting

De sociale opgave hangt nauw samen met de huisvestingsbehoefte van bewoners op vakantieparken. Hier is sprake van een complex vraagstuk, want elke burger heeft recht op een woning. Maar een groot deel van de mensen verblijft juist op een vakantiepark omdat de reguliere markt geen adequaat aanbod voor hun woonbehoefte biedt. Zeker de kleinere gemeenten waar veel parken zich bevinden, hebben niet zomaar woonruimte beschikbaar. Het is ook geen gemeentelijke taak om mensen die van een vakantiepark moeten vertrekken, een regulier alternatief aan te bieden. Niettemin hebben gemeenten diverse handelingsperspectieven op gebied van wonen, van preventie tot bewust faciliteren.

Anticiperen

Van wonen in een recreatieobject is formeel sprake als mensen hier hun hoofdverblijf hebben. Aangezien de meeste bestemmingsplannen enkele een recreatieve functie toestaan, is bewoning onrechtmatig. De termijn waarop dit gebeurt, tijdelijk of permanent, is in principe niet relevant. Toch levert bewoning van vakantieparken vaak discussie en onduidelijkheid op, bijvoorbeeld doordat het op veel terreinen mogelijk is om 365 dagen per jaar te recreëren. Als decennia lang maken woningzoekenden zowel bewust als onbewust gebruik van dit grijze gebied, wat bij gemeenten leidt tot intensieve, slepende handhavingsprocedures. Om dit te doorbreken is het belangrijk om duidelijk te zijn over wat in gebruik van een recreatieobject wel en niet is toegestaan en daarbij heldere criteria te hanteren. Stel als gemeente bijvoorbeeld geen maximum aan het aantal dagen of nachten dat iemand achtereen op een vakantiepark mag doorbrengen, maar koppel het verbod op bewoning aan het hebben van het hoofdverblijf, oftewel het centrum van iemands sociale en maatschappelijke activiteiten. Communiceer deze boodschap zowel met de eigenaar/beheerder van het vakantiepark als de gebruikers, binnen de gemeentelijke organisatie en met instanties en partijen betrokken bij de verhuur en verkoop van recreatiewoningen. Zie ook [hier](#).

Herhuisvesting na handhaving

Wanneer bewoners vanwege brede handhaving, transformatie of sluiting van een vakantiepark moeten vertrekken, kunnen ze (vaak) geen aanspraak maken op een regulier alternatief. Gemeenten hebben er echter wel belang bij dat deze mensen niet neerstrijken op andere parken in de regio. Ook hebben ze in het kader van de zorgplicht voor [kwetsbare groepen](#) een rol in herhuisvesting. Om hiervoor ruimte te creëren moet de bewoning van vakantieparken gekoppeld worden aan de regionale plannen voor maatschappelijke opvang, beschermd wonen en prestatieafspraken voor sociale huurwoningen.

De gemeente Zundert heeft in de ontruiming van Fort Oranje ervaring met herhuisvesting opgedaan. Een eerste stap was het formuleren van enkele uitgangspunten. Zo is met bewoners gecommuniceerd dat ze geen afdwingbaar recht hadden op een woning en alleen ondersteuning konden krijgen op basis van een zorgindicatie. Mensen zonder sociale binding met Zundert vanwege schoolgaande kinderen of lopende hulptrajecten, zijn zo veel mogelijk overgedragen aan de gemeente waar ze voorheen of nog steeds stonden ingeschreven. Binnen de regio was een gentlemen's agreement tussen de burgemeesters gesloten dat zij 'hun inwoners' zouden terugnemen. Uiteindelijk hebben de bewoners van Fort Oranje in 27 verschillende gemeenten door het hele land nieuw onderdak gevonden. Mandaat om te handelen en met creatieve oplossingen te komen waren daarin doorslaggevend. In veel gevallen was intensieve bemoeienis en individueel maatwerk nodig om mensen in beweging te krijgen, waarbij de gemeente het moest doen zonder aanbod van goedkope, snel beschikbare woningen of andere dwingende instrumenten.

Gedogen en legaliseren

Bij gebrek aan voldoende reguliere alternatieven is bestrijding van permanente bewoning op vakantieparken via handhaving in sommige gevallen niet de beste oplossing voor zowel park als bewoner. Gemeenten hebben een aantal mogelijkheden om bewoning voor korte of langere tijd onder voorwaarden toe te staan. Onder de ruimtelijke strategieën is al besproken dat wonen als functie kan worden toegestaan door het bestemmingsplan te wijzigen. Legaliseren is een optie als bewoning veelvuldig en langdurig voorkomt en een vakantiepark zich daar ook goed voor leent. Waar handhaving vooral tijd en middelen kost, levert toestaan van een woonfunctie de gemeente geld op omdat mensen meetellen als reguliere inwoners en ook lokale belasting moeten gaan afdragen.

In het verleden konden op basis van het Bouwbesluit alleen vaste recreatiewoningen 'gelegaliseerd' worden. De woonfunctie kan nu echter ook worden toegekend aan chalets of stacaravans, mits ze wat betreft veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid bewoonbaar zijn. Toch zijn gemeenten hier terughoudend in omdat legaliseren in feite het niet naleven van regels, of dit nu bewust of onbewust gebeurt, belooft en er ongelijkheid kan ontstaan met parken waarop wel streng wordt gehandhaafd.

Mensen die al voor 1 november 2003 (de zogenaamde peildatum) in een vaste recreatiewoning verbleven, kunnen aanspraak maken op een zogenaamde [persoonsgebonden gedoogbeschikking](#). Het is geen recht op wonen, maar een schriftelijk besluit van de gemeente dat wordt afgezien van handhaving van de specifieke persoon en verblijfsobject. Dit betekent dat het vervalt als de bewoner verhuist en andere personen mogen niet zomaar komen 'inwonen'.

Een vergelijkbaar en actueel instrument is de persoonsgebonden omgevingsvergunning waarbij uitzondering wordt gemaakt op het verbod op [permanente bewoning in het bestemmingsplan](#), zowel permanent als tijdelijk. Gemeenten kunnen bewoners op een vakantiepark die beperkte opties hebben om snel reguliere huisvesting te vinden, op deze manier maatwerk leveren. Belangrijk is dat het park zich in kwaliteit van de objecten en het beheer leent voor bewoning, oftewel er geen sprake is van verloedering, uitbuiting of leefbaarheidsproblematiek. Door aan de gedoogvergunning regels en afspraken aan te verbinden, zoals een specifieke termijn, blijven mensen in beeld en kan er geen misbruik van gemaakt worden.

Limburg

Provincie Limburg heeft beleid opgesteld met betrekking tot huisvesting op recreatieterreinen. Regel is dat het permanent verblijven op recreatieterrein niet is toegestaan en de recreatiebestemming op deze parken niet mag worden veranderd in een woonbestemming. Wel bestaat onder het Provinciaal Omgevingsplan Limburg de mogelijkheid van een [tijdelijke juridische \(gedoog\)constructie](#) om EU-arbeidsmigranten voor een maximale verblijfsduur van 9 maanden op recreatieterreinen te huisvesten. Dit is toegestaan indien kan worden aangetoond dat er geen geschikte huisvesting in of aan de rand van een woonkern beschikbaar is.

Zowel legaliseren als de persoonsgebonden beschikkingen of vergunningen hebben als risico dat het (gevoelens van) willekeur oproept in het handelen van gemeenten ten opzichte van bewoners op vakantieparken. Eenmaal vergeven kunnen mensen ook niet meer direct gedwongen worden te vertrekken als er plannen zijn voor het terugbrengen van een puur recreatieve functie. In de praktijk wordt er dan ook terughoudend mee omgegaan. Diverse gemeenten op de Veluwe kiezen er in hun handhavingbeleid voor een lange begunstigingstermijn toe te laten. Dit betekent dat bewoners een ruime periode hebben om de overtreding te beëindigen. In schrijnende situaties krijgen mensen zogenaamde verlengde zoektijd om andere woonruimte te vinden, tot maximaal 1,5 jaar.

Vakantieparken als legale woonoplossing

Een optie tussen volledig legaliseren en persoonsgebonden gedogen, is op parkniveau woonoplossingen te faciliteren. Feit is dat vakantieparken voor sommige mensen voldoen aan een behoefte die de reguliere woningmarkt nauwelijks biedt en in ons gereguleerde systeem ook niet makkelijk gecreëerd kan worden. Door tijdelijke, flexibele vormen van wonen toe te staan worden de bewoners uit een grijs circuit gehaald waardoor er meer zicht op hen kan ontstaan en kunnen minder vitale parken weer een nuttige functie vervullen.

Volgens inventarisaties van het programma Vitale Vakantieparken is vijf tot tien procent van de parken op de Veluwe geschikt te maken voor de tijdelijke, legale huisvesting van bijzondere doelgroepen. Hieraan is de term pauzewoningen of pauzeparken verbonden. Gemeente Nunspeet heeft besloten te experimenteren met deze vorm van laagdrempelige, snel beschikbare woonruimte, voor spoedzoekers met een tijdelijke acute woonvraag. Belangrijke randvoorwaarden zijn een relatief goede staat van de verblijfsobjecten, selectie op bewoners en duidelijke regels over het verblijf. Eigenaren van de aangewezen objecten en parken mogen zelf beslissen wie ze onderdak verlenen, en in de praktijk blijken dat 'keurige spoedzoekers' te zijn. Ze weten dat er een termijn aan hun verblijf is verbonden en ook voor de parkeigenaren is het in principe niet bedoeld als structureel nieuw verdienmodel. Ervaring

is namelijk dat de waarde van recreatieobjecten op de pauzeparken stijgt.

Arbeidsmigranten zijn een van de doelgroepen die nu al regelmatig op vakantieparken gehuisvest worden en waarvan gemeenten dit gedogen of soms zelfs actief ondersteunen. Hoewel de meeste arbeidsmigranten het recreatieobject niet als hoofdverblijf gebruiken, is er toch sprake van onrechtmatig gebruik want hun verblijf is niet recreatief. De gemeente Harderwijk hanteert in dit geval de bestemming logies, waaronder arbeidsmigranten maximaal één jaar op het park mogen wonen en exploitanten verplicht zijn gebruik te maken van een nachtregister. Op deze manier krijgt de gemeente beter zicht op wie zich in het park bevinden, waar ze vandaan komen en waar ze werken. De gemeente Putten heeft huisvesting van arbeidsmigranten toegestaan op een vakantiepark dat op de nominatie stond voor sanering en transformatie. Aan de voorkant is de bestemming reeds gewijzigd in bos en parkeren, waarna een tijdelijke omgevingsvergunning is afgegeven om daar voor zeven jaar vanaf te wijken.

De angst dat het inzetten van parken voor woonoplossingen een aanzuigende werking heeft op kwetsbare groepen, lijkt ongegrond. Wel is het belangrijk goed na te denken over de verantwoordelijkheid die de gemeente op zich neemt. Het moet duidelijk zijn met welke partij in zee wordt gegaan en of mensen bij hen in goede handen zijn. Stel strikte voorwaarden en maak goede afspraken met exploitanten of eigenaren. Beheer van terreinen is cruciaal en het lijkt niet bevorderlijk veel verschillende doelgroepen te mengen. Wees ook realistisch op het perspectief voor de parken. Tijdelijk verblijf toestaan kan een middel zijn om het laagseizoen te overbruggen en middelen te genereren voor vitalisering of juist bedrijfsbeëindiging. Via verevening kan dit worden afgeroomd.⁹ Als het om een groep gaat met weinig financiële armsgslag, zoals arbeidsmigranten, levert legale verhuur voor bewoning echter beperkte extra inkomsten. Andere keuzes, zoals het voorkomen van dakloosheid en slechte, illegale huisvesting kunnen dan alsnog een goede overweging zijn het toe te staan.

⁹ <http://www.vitalevakantieparken.nl/Downloads/default.aspx#folder=847995>

Bronnen en achtergrondliteratuur

BMC Advies (2017). [Ondertussen in het buitengebied](#). Bestuurskracht en de bestuurlijke aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Bremmers, B. & H. Ferwerda (2014). [Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid verblijfsrecreatie](#). Een veiligheidsanalyse op en rond vakantieparken op de Noord-Veluwe als opmaat voor een gemeenschappelijke aanpak. Arnhem: Bureau Beke.

Broekhuizen, J., H. Boutellier, M. van Kapel & F. Hermens (2016). [Impulsen tegen ondermijning](#). De Taskforce Brabant - Zeeland wetenschappelijk tegen het licht gehouden. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

BügelHajema Adviseurs (2016). [Vitale parken, op weg naar beter](#). Een planologisch bonusmodel voor de vakantieparken op de Noord-Veluwe.

CCV (2017). [Handreiking voor veilige vakantieparken](#). Het instrument in de praktijk. Utrecht: Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid.

Dings, M. (2015). [Tussen tent en villa](#). Het vakantiepark in Nederland 1920-nu. Rotterdam: Nai Publishers.

Duin, M. van; T. Eikenaar & V. Wijkhuijs (2017). [GRIP-4 bij Fort Oranje](#). Evaluatie van de aanleiding en het proces van bestuurlijke opschaling vanaf 22 juni tot 13 juli 2017. Arnhem: IFV.

Gestel, B. van & R.F. Kouwenberg (2016). [Over grenzen op dievenpad](#). Een onderzoek naar de facilitering van mobiele bendes. Den Haag: WODC.

GGD West-Brabant (2014). [Uit beeld? Kwetsbare mensen op vergeten plekken](#). De inzet van de GGD West-Brabant op camping Fort Oranje.

GGD West-Brabant (2017). [Hoe gezond is het om op Fort Oranje te verblijven?](#) Een beschrijvende foto van de bewoners en hun leefomgeving.

Kamerbrief Minister van Veiligheid en Justitie, 15 juli 2016 - [Aanpak ondermijnende criminaliteit in Zuid-Nederland: rapportages van de Taskforce Brabant Zeeland en Intensivering Zuid-Nederland](#).

Krabben, E. van der & H. de Wolff (2014). [Re-creatie door arbeidsmigratie](#). Tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten op recreatieparken: verkenning van beleidsmatige, juridische en economische randvoorwaarden.

Kuijjer-Slobbe, D. (2017). [Het hele jaar recreëren](#). In Blauw nr. 1-2017, pp. 8-13.

Lupi, T., J. van der Velden, M. ooms & D. Louwerse (2018). [Wonen in de luwte](#). Een verkennend onderzoek naar de bewoning van vakantieparken op de Veluwe. Den Haag: Platform31.

Ministerie van BZK (2018). [Actie-agenda vakantieparken 2018-2020](#).

Nationale Ombudsman (2016). [Een mens leeft, een systeem niet](#). Onderzoek naar (problemen rond) inschrijvingen in de Basisregistratie personen (BRP).

NVM (2018). [De Nederlandse markt voor recreatiewoningen in 2018](#).

Pietersma, M. (2012). [Hervorming in verblijfsrecreatiesector](#). In: Vrijtijdstudies, nummer 1/2, jaargang 30, pp. 50-54.

Wolff, H. de (2014). [Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken](#). Rapportage voor het programma Vitale Vakantieparken. Delft: OTB.

ZKA Consultants (2017). [Vitaliteit Verblijfsrecreatie Drenthe](#).

ZKA Consultants (2018). [Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant](#).

**Vereniging van
Nederlandse Gemeenten**

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 83 93
info@vng.nl

januari 2019

vng.nl