



Vitale Vakantieparken als laboratorium voor transformatie

Lessen en wensen uit de Veluwe praktijk



Vitale Vakantieparken als laboratorium voor transformatie

Transformatie van gronden naar een nieuwe bestemming is de komende jaren overal in Nederland één van de belangrijkste opgaven van het ruimtelijk beleid. Het programma Vitale Vakantieparken werkt op de Veluwe al een aantal jaren aan transformatie van vakantieparken die geen toekomstperspectief meer hebben. Deze bundel laat met negen voorbeelden uit de Veluwse praktijk zien hoe gemeenten dat samen met eigenaren, ondernemers en bewoners aanpakken. Hoe ze tot een goed resultaat komen door een zorgvuldige aanpak en passend gebruik van juridische instrumenten. “Werken in een nieuwe planologische realiteit”, noemt prof. dr. Erwin van der Krabben de aanpak van Vitale Vakantieparken in zijn inleidende essay.





Vitale Vakantieparken op de Veluwe

In 2013 zijn Veluwse gemeenten met steun van de provincie Gelderland begonnen met het programma Vitale Vakantieparken. Een integrale aanpak gericht op de versterking en ontwikkeling van de meer dan 500 vakantieparken op de Veluwe.

De aanpak was nieuw, er waren nauwelijks voorbeelden. Er moest dus nog veel ontdekt worden. Niet alleen door informatie boven tafel en op orde te krijgen, maar vooral door dingen te doen. Pionieren en experimenteren, en niet bang zijn om fouten te maken.

Er is veel werk verzet. Inmiddels is veel in kaart gebracht en hebben we veel geleerd over wat werkt en wat niet. Het beleid ligt er, de uitvoering in de gemeenten is op stoom en het programma Vitale Vakantieparken heeft de problematiek rond vakantieparken tot op landelijk niveau op de agenda weten te krijgen.

Vanuit het programma zijn initiatieven gestart om nieuw beleid en instrumenten te ontwikkelen. De Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken is van start gegaan en kan een rol spelen bij het aankopen en beheren van parken. Het Kwaliteitsteam Vitale Vakantieparken is er voor ondernemers die willen innoveren. Met het Ariadne-project worden gemeenten ondersteund bij de controle en handhaving en het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit op en rondom de vakantieparken. En met het Park van de Toekomst wordt de verduurzamingsopgaven van de parken versterkt. Concrete initiatieven om de veelheid aan problemen effectief aan te pakken.

De ambitie is dat er voor elk park op de Veluwe een toekomstperspectief ligt. En dat we elke ondernemer de ruimte en de juiste ondersteuning geven die stip op de horizon te realiseren. Door te innoveren om de gezonde parken toekomstbestendiger te maken en vitaal te houden. Maar ook door oplossingen te zoeken voor die parken die misschien meer gebaat zijn bij een andere toekomst, en ze daarbij te helpen door er een andere duurzame functie voor te vinden.

Over die laatste groep gaat deze publicatie. Over de gemeentelijke ervaringen met de complexe transformatieprocessen van vakantiepark naar een nieuwe bestemming. Het bredere perspectief wordt geschetst door Erwin van der Krabben (hoogleraar Planologie, Radboud Universiteit Nijmegen) en al meerdere jaren betrokken bij het programma Vitale Vakantieparken. Uit de casuïstiek van de gemeenten trekken we wat eerste lessen en formuleren we een wensenlijstje aan nieuw instrumenten.

Doel van deze publicatie is vooral kennis en ervaringen te delen en zo van en met elkaar te leren en verder te ontwikkelen. Op de Veluwe én in andere regio's. We nodigen iedereen uit om hier in de eigen gemeente of regio mee aan de slag te gaan. Bel en mail vooral bij vragen, en deel je eigen successen.

Rob van den Hazel
Programmamanager Vitale Vakantieparken



Werken in een nieuwe planologische realiteit	8
Transformeren als kunststuk	13
Transformatie in de praktijk	
Functieveranderingsmethode Maatwerk voor vakantieparken in Barneveld	23
Vakantiepark wordt zorgpark Ouderenopvang in het buitengebied van Putten	27
Integrale aanpak van één park Transformatie De Roskam in Elburg	31
Harderwijks vereveningsfonds Harderwijk transformeert vier parken	35
Naar permanente bewoning Oldebroek doorstaat Raad van State-toets	43
De transformatie van een heel cluster Ermelo transformeert 14 parken tegelijk	47
Transformatie als verdienmodel Tijdelijk huisvesting financiert transformatie naar natuur in Putten	55
Pauszewoningregeling Nunspeet regelt onderdak in recreatiewoningen	61
Woonruimte gezocht Kwaliteitsverbetering van parken in Putten door tijdelijk wonen	65



Werken in een nieuwe planologische realiteit

Wie met een planologische bril op de Veluwe verkent, moet al snel constateren dat er sprake is van forse planologische uitdagingen. Misschien zijn die uitdagingen in absolute zin helemaal niet zoveel groter dan in andere Nederlandse regio's, maar van de Veluwe verwachten we meer dan van een gemiddelde Nederlandse regio. Voor veel Nederlanders is de Veluwe vakantie- en natuurregio nummer 1, en dat wil de regio graag blijven. Dat roept verwachtingen op over een hoge ruimtelijke kwaliteit.

Planologische uitdagingen

Die ruimtelijke kwaliteit is op heel veel plekken in de regio te vinden en ik vermoed dat de meeste inwoners op de Veluwe, inclusief de eigenaren en gebruikers van vakantiewoningen, met veel plezier in de regio wonen of verblijven. Maar wie verder kijkt ziet tegelijkertijd ook de resultaten van het 'doorwoekeren' van de vakantie-industrie in de afgelopen decennia. Dit heeft op veel plekken geleid tot een verrommeld landschap in het gebied buiten de kernen. Dat buitengebied wordt gedomineerd door vakantieparken - soms van hoge kwaliteit, maar helaas soms ook ernstig verloederd - bedrijventerreinen, infrastructuur en stukken bos en natuur. Voor de gemeenten op de Veluwe is dit een belangrijke aanleiding geweest om samen te gaan werken en het initiatief te nemen tot het programma Vitale Vakantieparken. Een belangrijke afweging hierbij: er is een aanzienlijk risico dat de vitaliteit van de bestaande vakantieparken, zonder ingrijpen, de komende jaren alleen maar verder achteruit zal gaan.

Er zijn natuurlijk genoeg voorbeelden van kapitaalkrachtige en financieel gezonde parken, maar we zien helaas ook veel voorbeelden waar transformatie van het park onvermijdelijk lijkt. Bij transformatie kan gedacht worden aan de introductie van een nieuw vakantie- en recreatieconcept of transformatie naar andere functies, zoals woningbouw of sanering van het park en 'teruggave' van het gebied aan de natuur. Deze publicatie gaat in op een aantal voorbeelden van succesvolle transformaties. Die initiatieven laten zien dat er veel mogelijk is. Toch is versnelling van de transformatie van parken gewenst. Andere initiatieven worden gehinderd door het beperkte vermogen van veel eigenaren van vakantieparken en -woningen om te investeren. Dat komt door versnipperd eigendom, versnipperde belangen van eigenaren en het ontbreken van geschikte verdienmodellen die de transformatieopgave kunnen financieren.

Versnellen van transformatie: kwestie van 'het kunstje herhalen'?

Hoe krijg je voor elkaar dat recreatieve ondernemers, projectontwikkelaars en particuliere eigenaren gaan investeren in de transformatie van vakantieparken? En

hoe overtuig je bijvoorbeeld andere eigenaren ervan dat sanering en transformatie van hun vakantiepark in feite nog de enige optie is?

De Nederlandse ruimtelijke ordening heeft tot in verre buitenland nog steeds een imago van een hoge kwaliteit en bovendien van een hoge mate van 'maakbaarheid'. Buitenlandse planologen verwijzen soms naar de Nederlandse ruimtelijke ordening als een planning paradise. Decennialang is de ruimtelijke ordening in Nederland gebaseerd geweest op de gedachte dat de ruimtelijke orde een soort publiek goed is dat door de overheid moet worden aangeboden en beheerd. Lokale overheden hebben hun taak letterlijk opgevat en hebben naar hartenlust ontwikkelaar gespeeld. Met het actieve grondbeleid waren gemeenten in staat zelf de regie te nemen over de inrichting van de ruimte. Veel succesvolle grote (stedelijke) transformatieopgaven zijn op die leest geschoeid.

De ruimtelijke ordening is minder maakbaar geworden

Inmiddels zijn gemeenten veel terughoudender geworden met betrekking tot hun rol als regisseur van ruimtelijke ontwikkelingen. Zeker in het geval van transformatieopgaven zijn de financiële risico's groot. Het ligt niet voor de hand dat de overheid in haar eentje risicovol gaat investeren in de transformatieopgaven op vakantieparken. Die transformaties zijn dringend gewenst, maar het Rijk stelt geen opkoopregelingen in het vooruitzicht, zoals in de stikstofcrisis.

Nederlands gemeenten konden er min of meer lang op rekenen dat ze hun plannen ook daadwerkelijk konden uitvoeren. Door de proactieve opstelling van gemeenten, in het verleden vaak ondersteund door actief grondbeleid en eigen investeringscapaciteit. Door een een rijksoverheid die bereid en in staat was financieel te ondersteunen waar nodig en voldoende economische en demografische

groei. Maar de tijden zijn veranderd. Gemeenten moeten slimme zetten verzinnen om hun ruimtelijke plannen te kunnen realiseren. Het programma Vitale Vakantieparken is op die nieuwe leest geschoeid en daarom misschien ook wel een schoolvoorbeeld van een nieuwe planologische realiteit. Ruimtelijke ordening zal meer dan voorheen gericht moeten zijn op het verleiden van grond- en vastgoedeigenaren om, samen met projectontwikkelaars, te investeren in de kwaliteit van een gebied. Daarvoor is nog steeds publieke regie en publieke expertise nodig. De succesvolle transformaties die in deze publicatie worden beschreven laten zien dat het werkt. Wat opvalt is dat steeds een op maat gesneden aanpak wordt gekozen voor de transformatie van parken. Dat bepaalt waarschijnlijk in belangrijke mate het succes. Maar om te versnellen en méér parken te transformeren zou je willen dat ‘het kunstje herhaald kan worden’.

Soms is sanering van vakantieparken en ‘teruggave aan de natuur’ een betere oplossing

Een belangrijke stap is al gezet. Met de oprichting van de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (OMVV) door de provincie Gelderland en de in het programma betrokken gemeenten is er publieke investeringscapaciteit. De OMVV kan in verschillende ‘smaken’ publieke investeringscapaciteit aanbieden aan eigenaren van vakantieparken, namelijk:

- het opkopen van grond en vastgoed dat in eigendom is van een private eigenaar, met als doel om de locatie geschikt te maken voor een nieuwe gebruiker dan wel om het park te saneren en ‘terug te geven aan de natuur’;
- het participeren in een (tijdelijke) publiek-private joint venture, bijvoorbeeld gericht op de transformatie of revitalisering van een vakantiepark;
- het verstrekken van (achtergestelde) leningen aan pri-

vate eigenaren ten behoeve van de financiering van een investering door die eigenaar bijvoorbeeld om aanvullende financiering van banken te kunnen verkrijgen.

De OMVV opereert niet in haar eentje, maar doet dat altijd in samenspraak met gemeenten.

Verdienmodellen

De tweede stap die gezet moet worden is het garanderen van voldoende verdien capaciteit om de transformatie te bekostigen. Met transformatie van vakantieparken zijn vaak forse investeringen gemoeid. En ook al is er publieke investeringscapaciteit beschikbaar, het moet wel renderen. In de praktijk van gebiedsontwikkeling heeft men er wel een beetje een handje van om – met wisselend succes – voortdurend nieuwe verdienmodellen te introduceren, om daarmee ruimtelijke investeringen te kunnen bekostigen. Ik doe hier niet anders, beseft ik me maar al te goed, maar je hebt ze echt nodig. De voorbeelden in deze publicatie laten in feite ook allemaal zien dat zo’n verdienmodel de sleutel is tot het succes.

Verdienmodellen voor gebiedsontwikkeling zijn er in twee soorten: ofwel het al dan niet tijdelijk of permanent toestaan van functieverandering op de locatie van het vakantiepark zelf, ofwel via een vorm van verevening tussen locaties. In beide gevallen is het verdienmodel erop gericht dat een deel van de waardesprong die ontstaat als gevolg van een bestemmingswijziging wordt ingezet als bekostiging van de transformatie. In deze publicatie zijn succesvolle voorbeelden opgenomen van de transformatie van vakantieparken, waarin functieveranderingen op de locatie zelf voor bekostiging van de investeringen hebben gezorgd. Daarbij gaat het om (gedeeltelijke) functieverandering naar wonen (woningbouw kavels op de locatie van het park), transformatie naar zorgfuncties, transformatie van vakantiepark naar permanente bewoning, tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten, en het mogelijk maken van pauzewoningen voor spoedzoekers. Die voorbeelden verdienen navolging, maar het lijkt me gewenst om de voorwaarden aan functieveranderingen regionaal zoveel mogelijk gelijk te trekken. Dat vergroot niet alleen de uitvoerbaarheid voor gemeenten (en voorkomt dat iedere gemeente opnieuw



het wiel moet uitvinden), maar zorgt vooral ook voor transparantie richting eigenaren van vakantieparken.

Niet in alle gevallen is het gewenst om de transformatie via functieverandering op de locatie van het park zelf te bekostigen. De bekostiging van de transformatie kan dan mogelijk plaatsvinden via verevening met een winstgevende ontwikkeling elders. Voorbeeld: de eigenaar van een vakantiepark ontvangt in ruil voor de sanering woningbouwrechten elders binnen de gemeente (of regio), als een niet-financiële compensatie. In het programma Vitale Vakantieparken wordt nagedacht over zo’n regeling.

Regionale recreatieve infrastructuur

Voor een duurzame transformatie van de recreatieve sector op de Veluwe kun je niet alleen volstaan met de transformatie van vakantieparken, maar zijn ook investeringen nodig in de regionale recreatieve publieke infrastructuur. Versterking van die infrastructuur maakt het ook aantrekkelijker voor eigenaren van parken om te investeren in kwaliteit. Ook hier zijn al goede lokale voorbeelden te vinden, waarbij bijvoorbeeld gemeenten een

fonds recreatieve voorzieningen opzetten en investeerders in vakantieparken vragen om een fondsbijdrage.

Ten slotte: van sectoraal naar integraal

Net als elders in Nederland, spelen er andere grote maatschappelijke opgaven op de Veluwe. We moeten misschien al wel vaststellen dat de problematiek van vakantieparken inmiddels overvleugeld wordt door de stikstofproblematiek en de woningmarktcrisis. De stikstofcrisis vraagt eveneens om aanzienlijke ruimtelijke ingrepen in de regio, onder meer via uitkoop en verplaatsing van agrarische bedrijven uit kwetsbare natuurgebieden. En ook de woningbouwcrisis doet zich hier gelden, zie de groeiende vraag naar tijdelijke en semi-permanente bewoning van vakantieparken. Een valkuil is om de opgaven separaat aan te pakken. Een vorig jaar verschenen rapport van een interdepartementale werkgroep op rijksniveau, over de effectiviteit van de governance binnen de ruimtelijke ordening, waarschuwt eveneens voor een losstaande, sectorale aanpak van maatschappelijke opgaven. En pleit terecht voor méér regie en een integrale aanpak. Zeker ook op regionaal niveau.¹ Die aanbeveling neem ik graag over.

Deze drie maatschappelijke opgaven hebben een enorme regionale impact. Zowel de aanpak van de problematiek op vakantieparken, als de stikstofproblematiek en de regionale woningbouwopgave vragen echter ook om ingrijpende ruimtelijke ingrepen, omvangrijke investeringen en mogelijk een grote herverkaveling van de Veluwe. Kort door de bocht, maar daarom niet minder waar: waarbij de transformatie van vakantieparken en de stikstofcrisis veel geld kosten en woningbouw juist veel waarde creëert. Een integrale aanpak maakt het complex, maar biedt via vormen van verevening mogelijk ook kansen. Deze publicatie, en ook mijn bijdrage, gaat primair over de transformatie van vakantieparken, maar laten we ook onderzoeken hoe verschillende opgaven met elkaar verbonden kunnen worden.

Prof. dr. Erwin van der Krabben is hoogleraar Planologie aan de Radboud Universiteit Nijmegen (leeropdracht Vastgoed- en locatieontwikkeling).

¹ IBO-RO (2021) Van woorden naar daden: over de governance van de ruimtelijke ordening. Den Haag: Ministerie BZK.



Rob van den Hazel
programmamanager Vitale Vakantieparken

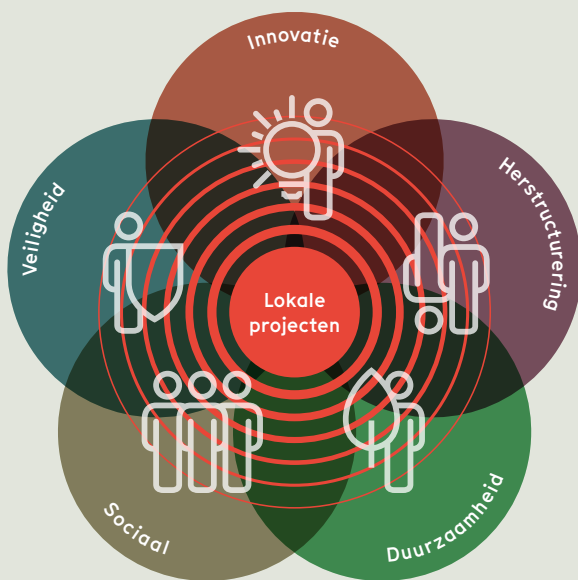
Transformeren als kunststuk

Vijf lessen en drie wensen

Het transformeren van gebieden behoort waarschijnlijk tot de meest complexe opgaven in het ruimtelijk domein. Van der Krabben spreekt in zijn inleiding over het 'kunstje' en plaatst de aanhalingstekens daar bewust. We kunnen wel bedenken dat een nieuwe bestemming nodig is, maar de praktijk laat steeds weer zien dat het daadwerkelijk realiseren van die bestemming niet eenvoudig is.

Overall in Nederland zijn transformaties noodzakelijk om onze schaarse ruimte opnieuw te verdelen en plek te vinden voor belangrijke maatschappelijke opgaven: ruimte voor huizen, voor natuur, voor duurzame bedrijvigheid, voor hernieuwbare energie. Op de Veluwe biedt ook een klein deel van de vakantieparken ruimte voor die maatschappelijke opgaven. Gemeenten werken aan de transformaties van deze parken.

Elf gemeenten op de Veluwe, de provincie Gelderland en veel andere partijen hebben het initiatief genomen om een gezamenlijke aanpak te ontwikkelen gericht op revitalisering van de vakantieparken in het gebied. Deze samenwerking, het programma Vitale Vakantieparken, heeft een integrale aanpak ontwikkeld om de verschillende vraagstukken aan te pakken die spelen op en rond de meer dan 500 plekken met de bestemming verblijfsrecreatie op de Veluwe (met ruim 30.000 huisjes, chalets en stacaravans).



Met het overgrote deel van de vakantieparken gaat het gelukkig goed. Zij ontvangen jaarlijks vele honderdduizenden gasten voor korte of langere vakanties of zijn een tweede woning park voor mensen uit het gehele land. Er zijn ook parken, gelukkig een minderheid, waar de oorspronkelijke recreatieve functie deels of helemaal is

verdwenen en waarbij het de vraag is of ze nog geschikt zijn voor recreatief gebruik. Voor een deel is dit een erfenis uit het verleden. Veel parken stammen uit de periode 1950-1970 en zijn vaak kleinschalig van opzet. Soms zo klein dat het in deze tijd moeilijk is om er een toekomstbestendig bedrijfsmodel voor te maken met behoud van de recreatieve functie. Of zo versnipperd in eigendom én matig georganiseerd dat een bedrijfsmatige exploitatie ingewikkeld is. Er wordt dan 'gekozen' voor andere verdienmodellen, andere vormen van gebruik die soms problemen veroorzaken voor overheden en omwonenden. Ruimtelijk kwaliteitsverlies, verloedering, overlast, veiligheidsproblemen. Ook wordt er op dergelijke parken door veel verschillende groepen gewoond terwijl dit eigenlijk niet mag. Daarnaast ligt een aantal parken op locaties waar je in de huidige tijd nooit een vakantiepark zou vestigen: langs een snelweg, aan de rand van een woonkern, of juist midden in een beschermd natuurgebied.

De geslaagde transformaties van vakantieparken in deze bundel laten een brede variëteit van aanpakken zien. Ze tonen ook hoe complex deze opgaven zijn, welke inspanning het vraagt van de betrokken ondernemers, eigenaren, ambtenaren en bestuurders. En ze laten zien wat mogelijk is, concrete oplossingen voor ruimtelijke problemen die met veel creativiteit en doorzettingsvermogen zijn gerealiseerd door relatief kleine gemeenten met een beperkte hoeveelheid menskracht!

Tegelijkertijd zijn het nog maar een paar voorbeelden; de opgave is veel en veel groter. Het is moeilijk om de omvang exact aan te geven in aantallen parken of hectares. De verwachting is dat de gemeenten in de komende jaren nog voor een groot aantal parken (en clusters van parken) moeten werken aan een nieuw ruimtelijk perspectief. Een omvangrijk proces van saneren, herstructureren, transformeren, verplaatsen.

We kunnen daarbij leren van deze ervaringen, van wat wel en niet werkt, wat beter moet en kan. Kortom: kennis ontwikkelen, doorgeven en toepassen op de nieuwe situaties. De praktijkvoorbeelden die in deze publicatie zijn beschreven laten de meerwaarde van de gemeentelijke samenwerking in het programma Vitale Vakantieparken zien: een gezamenlijk laboratorium voor transformatie.

De eerste lessen

1.

Verbinden van schaalniveaus

Het is een open deur, maar bij transformaties volstaan generieke maatregelen niet. Transformatie is maatwerk, iedere situatie is uniek en vraagt om een eigen specifieke aanpak. Dit is binnen het programma Vitale Vakantieparken vertaald in de één park, één plan benadering. In overleg met de belanghebbenden (eigenaar, ondernemer, bewoners) wordt door de gemeente gekeken naar het toekomstperspectief van de afzonderlijke parken. De insteek is behoud van de recreatieve functie, maar waar een toekomstbestendig gebruik als vakantiepark niet meer realistisch is wordt gekeken naar andere mogelijkheden, zoals wonen, al of niet tijdelijk, zorg, natuur etcetera. Gemeenten hebben afgesproken via deze benadering alle parken langs te gaan en dit is ook terug te vinden in alle casussen.

Een gemeente als Harderwijk heeft het perspectief voor al haar parken vastgelegd in een structuurvisie en voor meerdere parken de transformatie verder georganiseerd en geregeld.

De parkgerichte benadering is niet de enige aanliegroute. Waar veel parken bij elkaar liggen is een cluster- of gebiedsgewijze benadering verstandig, in combinatie met de één park, één plan benadering. Dat biedt extra kansen om tussen parken oplossingen te creëren voor herschikking of herverkavelen of investeringen in de gezamenlijke boven- en ondergrondse infrastructuur. De gemeente Ermelo laat dat zien voor het cluster Horst. Ook voor andere grotere clusters op de Veluwe (Beekbergen-zuidwest (Apeldoorn), Krachtighuizen (Putten) en Strokel Tonsel (Ermelo)) worden gebiedsgewijze aanpakken voorbereid.

Het laatste schaalniveau waarop gewerkt wordt, is het niveau van de regionale samenwerking. Hier gaat het om de afstemming van beleid en werkwijzen tussen de gemeenten. En ook vraagstukken die bijvoorbeeld te maken hebben met de uitruil van ontwikkelrechten, om bovenlokale vervening van kosten en opbrengsten mogelijk te maken. Een lastig vraagstuk, zowel inhoudelijk en juridisch als ook politiek

en bestuurlijk. Onderzocht wordt of met de introductie van bouwrechten hiervoor een oplossing bedacht kan worden. Al dan niet in combinatie met de inzet van de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken.

2.

Zorgvuldig proces, contractvorming met het bestemmingsplan als sluitstuk

Voor de transformatieopgaven is het instrument onteigening (nog) niet ingezet. Ook zijn er geen grote sommen geld beschikbaar om huisjes of parken op te kopen, te verbeteren en weer met een nieuwe bestemming uit te geven. Dat betekent dat het veelal trajecten zijn die op basis van vrijwilligheid plaatsvinden, waarbij per casus gekeken wordt hoe met belanghebbenden tot overeenstemming gekomen kan worden.

Transformatie vraagt om een parkgerichte aanpak, generieke maatregelen volstaan niet

Daar speelt het waarde vraagstuk een belangrijke rol. Transformatie van recreatie naar wonen brengt een enorme waardesprong met zich mee. Met dat gegeven als perspectief is een transformatieproces naar regulier wonen makkelijker te realiseren dan een transformatie van recreatie naar natuur (waar economisch gezien een waardevermindering optreedt). De ervaring leert dat de gemeenten investeren in een zorgvuldig proces. Veelvuldig in gesprek zijn met ondernemers en eigenaren, gezamenlijk alternatieven onderzoeken, goed de verwachtingen en verantwoordelijkheden benoemen en vastleggen. En ook de tijd nemen. Het duurt bijna altijd meerdere jaren om tot een resultaat te komen. Het wijzigen van de functie in een nieuw bestemmingsplan is dan vooral het belangrijke sluitstuk van het proces. Wel bijna altijd in combinatie met aanvullende afspraken over maatregelen die genomen moeten worden aangaande verevening en beheer (vastgelegd in (anterieure) overeenkomsten).

3.

Tijdelijkheid als middel voor gebiedsontwikkeling

Gemeenten experimenteren ook met het instrument tijdelijkheid. Bijvoorbeeld de gemeente Nunspeet die met een pauzewoningregeling vakantiewoningen op parken tijdelijk wil inzetten voor de huisvesting van spoedzoekers. Tijdelijkheid wordt dan gebruikt om tegemoet te komen aan de maatschappelijke noodzaak voor de huisvesting van bepaalde doelgroepen, maar ook om situaties beter onder controle te krijgen en te reguleren om verloedering en uitbuiting te voorkomen.

De casus uit Putten is interessant omdat daar met het tijdelijk toestaan van huisvesting op een vakantiepark de transformatie van recreatie naar natuur bekostigd wordt. De opbrengsten van het huisvesten van arbeidsmigranten zijn voldoende om het park aan te kopen, opnieuw in te richten en acht jaar te exploiteren. Ook blijken ze voldoende om het waardeverschil tussen grond met een recreatiebestemming en natuur te overbruggen zonder verdere inzet van publieke middelen.

4.

Verbind de kosten met de opbrengsten

Bij transformaties gaat het om het toekennen van een nieuwe bestemming aan een (voormalig) vakantiepark. Meerdere mogelijkheden dienen zich aan: wonen (al of niet tijdelijk), zorg, natuur, landbouw, nieuwe combinaties van wonen/recreatie/werken. In theorie zijn de mogelijkheden onbeperkt, maar bij de keuzes spelen een aantal overwegingen mee.

Ten eerste is de inspanning van de gemeenten erop gericht om vakantieparken te behouden. Het gebruik van de parken en de bestedingen van de gasten die er verblijven zijn essentieel voor de regionale economie (voorzieningen, werkgelegenheid, investeringen, toeleveranciers). Verliezen te veel parken de recreatiebestemming, dan ontstaan op andere vlakken grote problemen.

Ten tweede zijn heel veel parken niet (zomaar) geschikt voor een andere bestemming. Zij liggen vaak in of tegen kwetsbare natuurgebieden aan, ver van de bebouwde kom en zijn

niet aangesloten op infrastructuur. Ook zijn, bijvoorbeeld met betrekking tot wonen, heel veel objecten niet geschikt om permanent in te verblijven. Daarnaast maakt de zeer complexe eigendom- en gebruikssituatie op de parken als gevolg van uitponding het lastig om tot een goede aanpak te komen. De belangen lopen op een park vaak sterk uiteen.

Tot slot is natuurlijk het financieel-economische perspectief van belang. De prijs van een vierkante meter vakantiepark ligt veel hoger dan van een vierkante meter natuur. Een dergelijk transformatie kan dus alleen succesvol zijn als er middelen bijkomen door vormen van regionale verevening te introduceren, door koppelingen te leggen met de inzet van middelen rond bijvoorbeeld natuurversterking of de stikstofaanpak of door compensatie elders (al dan niet met bouwrechten).

Mede als gevolg van de nationale problemen rond wonen neemt de druk om vakantieparken te transformeren naar wonen toe. Het gevolg hiervan is dat er een enorm verschil ontstaat tussen de waarde van een vakantiepark en de waarde van hetzelfde terrein met een woonbestemming. Dit leidt ook tot druk op het planproces en het risico van speculatie. Met vereveningsbijdragen proberen gemeenten dit enigszins te reguleren zoals de voorbeelden uit Oldebroek, Harderwijk en Ermelo laten zien.

5.

Integraal perspectief en ritmes afstemmen

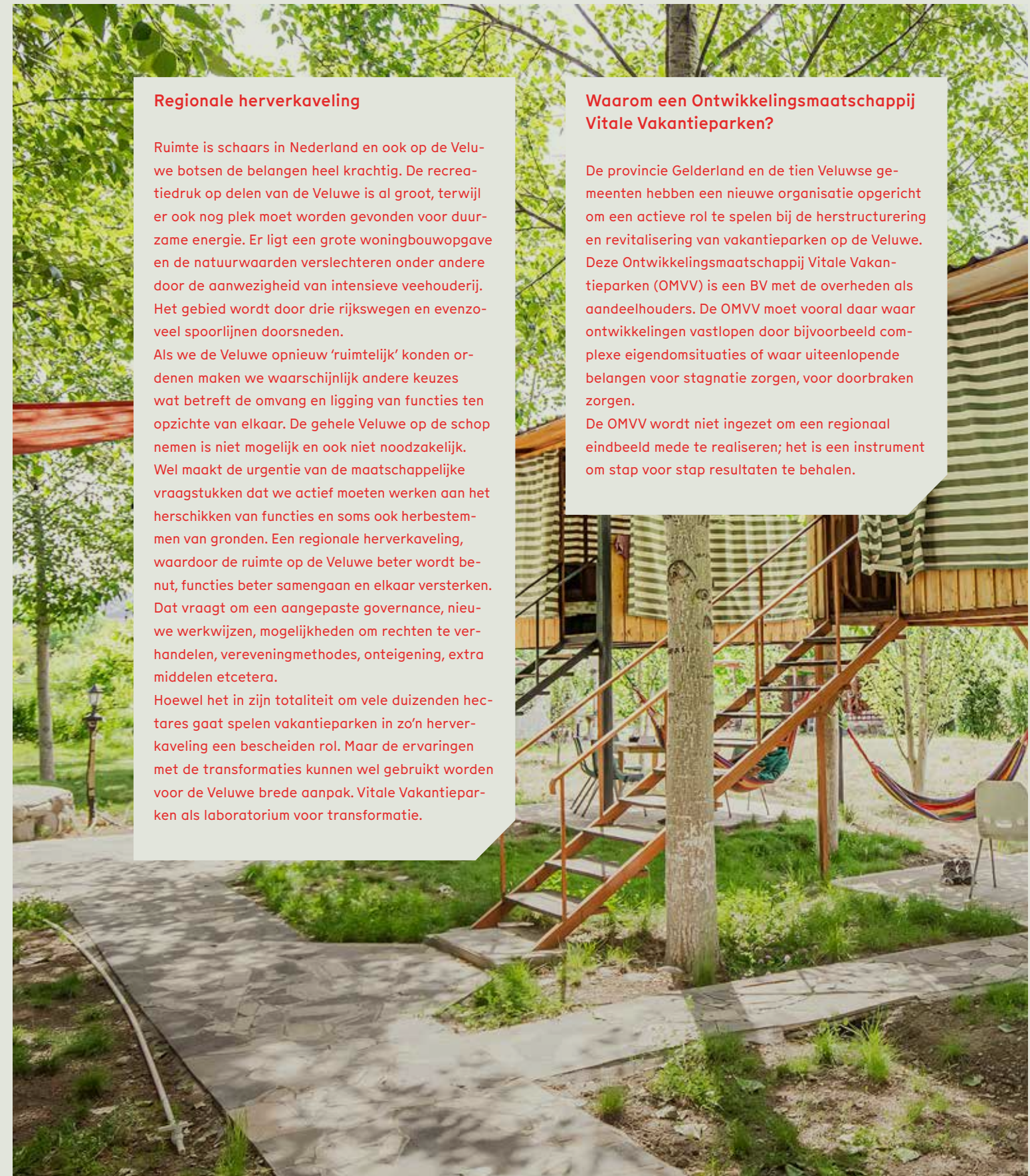
Ook een open deur: transformatie van vakantieparken is een vraagstuk dat niet alleen moet worden opgepakt vanuit het perspectief van de ruimtelijke ordening. De aanpak van Camping De Roskam in Elburg is bijna een schoolvoorbeeld in het kader van Vitale Vakantieparken. Het begon met handhaven om permanente bewoning tegen te gaan. Vanuit die beginsituatie kwam de gemeente in gesprek met de eigenaar. In een gezamenlijk traject ontstond een transformatieplan met een duidelijk eindbeeld, dat niet alleen voldoende ruimtelijk kwaliteit had maar ook economisch haalbaar bleek. Voordat met de uitvoering werd gestart, zijn er maatwerkoplossingen gerealiseerd voor de mensen die daar woonden en een andere plek nodig hadden. Alle dimensies van het transformeren komen samen in dat ene park.

Regionale herverkaveling

Ruimte is schaars in Nederland en ook op de Veluwe botsen de belangen heel krachtig. De recreatiedruk op delen van de Veluwe is al groot, terwijl er ook nog plek moet worden gevonden voor duurzame energie. Er ligt een grote woningbouwopgave en de natuurwaarden verslechteren onder andere door de aanwezigheid van intensieve veehouderij. Het gebied wordt door drie rijkswegen en evenzoveel spoorlijnen doorsneden. Als we de Veluwe opnieuw 'ruimtelijk' konden ordenen maken we waarschijnlijk andere keuzes wat betreft de omvang en ligging van functies ten opzichte van elkaar. De gehele Veluwe op de schop nemen is niet mogelijk en ook niet noodzakelijk. Wel maakt de urgentie van de maatschappelijke vraagstukken dat we actief moeten werken aan het herschikken van functies en soms ook herbestemmen van gronden. Een regionale herverkaveling, waardoor de ruimte op de Veluwe beter wordt benut, functies beter samengaan en elkaar versterken. Dat vraagt om een aangepaste governance, nieuwe werkwijzen, mogelijkheden om rechten te verhandelen, vereveningmethodes, onteigening, extra middelen etcetera. Hoewel het in zijn totaliteit om vele duizenden hectares gaat spelen vakantieparken in zo'n herverkaveling een bescheiden rol. Maar de ervaringen met de transformaties kunnen wel gebruikt worden voor de Veluwe brede aanpak. Vitale Vakantieparken als laboratorium voor transformatie.

Waarom een Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken?

De provincie Gelderland en de tien Veluwe gemeenten hebben een nieuwe organisatie opgericht om een actieve rol te spelen bij de herstructurering en revitalisering van vakantieparken op de Veluwe. Deze Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (OMVV) is een BV met de overheden als aandeelhouders. De OMVV moet vooral daar waar ontwikkelingen vastlopen door bijvoorbeeld complexe eigendomsituaties of waar uiteenlopende belangen voor stagnatie zorgen, voor doorbraken zorgen. De OMVV wordt niet ingezet om een regionaal eindbeeld mede te realiseren; het is een instrument om stap voor stap resultaten te behalen.



VIJF LESSEN

- 1 Verbinden van schaalniveaus
- 2 Zorgvuldig proces, contractvorming met het bestemmingsplan als sluitstuk
- 3 Tijdelijkheid als middel voor gebiedsontwikkeling
- 4 Verbind de kosten met de opbrengsten
- 5 Integraal perspectief en ritmes afstemmen

DRIE WENSEN

- 1 Maatschappelijk voorkeursrecht voor gemeenten
- 2 Regulering van uitpounding
- 3 Verevenen bestemmingswinst

Transformeren als kunststuk

Wat daarbij meespeelt is het verschil in ritmes tussen de verschillende beleidsdomeinen. Handhaving is gericht op de korte termijn, nieuwe huisvesting voor mensen in een kwetsbare positie kan ook niet jarenlang wachten. Terwijl het realiseren van een toekomstbestendig nieuw gebruik dat ook in het bestemmingsplan is vastgelegd, jarenlang kan duren.

Betere wet- en regelgeving voor de Veluwe (en Nederland)

Drie wensen

Hoewel de gemeenten een enorme slag hebben gemaakt, leert de concrete uitvoering van transformaties in het kader van Vitale Vakantieparken dat de bestaande wet- en regelgeving niet altijd goed past bij wat op uitvoeringsniveau nodig is. Deze schiet soms tekort om bepaalde (ongewenste) ontwikkelingen effectief tegen te houden of is zelfs een onbedoelde belemmering voor de nieuwe oplossingen die we moeten bedenken voor maatschappelijke vraagstukken. Vanuit het ruimtelijk domein bezien gaat het om twee hoofdvragen. Enerzijds: hoe krijgen we meer grip op vastgoedtransacties en de uitpounding van parken? En anderzijds: hoe kunnen winsten die ontstaan door bestemmingswijziging worden ingezet voor maatschappelijke doelen?

Vanuit deze constatering is er de nadrukkelijke wens en noodzaak om het instrumentarium te verbeteren. Hieronder een drietal wensen:

1.

Maatschappelijk voorkeursrecht voor gemeenten

Gemeenten hebben eigenlijk geen mogelijkheden om grip te krijgen op vastgoedtransacties van parken of objecten waarbij van tevoren duidelijk is dat deze op termijn tot maatschappelijk gezien negatieve effecten gaan leiden (uitpounding, illegaal gebruik, ondermijning etcetera). Wij bepleiten het introduceren van een voorkeursrecht voor gemeenten op basis van maatschappelijke argumentatie (in zekere zin het verruimen van de mogelijkheden om het bestaande instrument voorkeursrecht in te zetten) of zelfs een onteigeningsmogelijkheid. De essentie hiervan is dat dit instrument kan worden toegepast op basis van sociaal-maatschappelijke argumenten zoals bijvoorbeeld ondermijning,

sociale problematiek, bedreiging natuurwaarden en stikstof. Te verkopen gronden moeten dan eerst aangeboden worden aan gemeenten, zodat zij een sterkere positie krijgen bij het voorkomen van ongewenste ontwikkelingen.

2.

Regulering van uitpounding

Een fenomeen dat ten grondslag ligt aan veel van de problemen waar we op de vakantieparken tegenaan lopen is het verkopen en opknippen van kavels in kleinere eenheden zonder garanties voor goed beheer van het terrein. Gemeenten hebben in het publiekrecht weinig middelen om dit te reguleren. Wij pleiten voor een stelsel, waarmee een mogelijkheid ontstaat dit proces te reguleren (wellicht te vergelijken met de splitsingsvergunningen in stedelijk gebied). Soms toestaan, soms verbieden en soms aanvullende voorwaarden stellen. Hiermee kunnen problemen in de toekomst voorkomen worden en maken we het speelveld nu onaantrekkelijker voor partijen met minder goede bedoelingen.

3.

Verevenen bestemmingswinst (ten behoeve van fondsvorming)

De bestemmingswijziging van recreatie naar wonen heeft in bijna alle gevallen een aanzienlijke waarde stijging tot gevolg. Een deel daarvan kan gebruikt worden om de noodzakelijke investeringen op een park of in het object te bekostigen. Vaak is de waarde stijging (veel) hoger dan de benodigde investeringen.

Er is wat voor te zeggen dat de toename van de waarde niet alleen ten gunste komt van de particuliere eigenaar, maar dat dit ten dele gebruikt wordt voor maatschappelijke (collectieve) doelen. Het idee is (een deel van) de overwaarde te laten storten in een gemeentelijk fonds. Hieruit kunnen dan meer algemene maatregelen bekostigd worden die de recreatieve en ruimtelijke kwaliteit in de omgeving vergroten of investeringen gericht op het vergroten van de duurzaamheid.

Het is op dit moment erg lastig om dit binnen de bestaande juridische kaders te regelen. Er zitten veel restricties aan afroten/verevening, waardoor de praktische effectiviteit beperkt wordt. Meer armslag voor gemeenten is nodig.



Maatwerk voor vakantieparken in Barneveld

Functie- veranderingsmethode

Barneveld ligt in de regio Foodvalley, waar voortdurend agrarische bebouwing vrijkomt doordat bedrijven stoppen. Met de transformatie van agrarische bedrijven heeft de gemeente sinds 2008 ruime ervaring opgebouwd. Geïnspireerd door deze ervaringen heeft de gemeente Barneveld de functieveranderingsmethode toegepast op vakantieparken.



Funcieveranderingsmethode

Het functieveranderingsbeleid biedt eigenaren een prikkel om hun leegstaande gebouwen daadwerkelijk te slopen, wat verrommeling en ongewenst gebruik van leegstaande gebouwen voorkomt. Een voorbeeld: bij de sloop van een agrarisch bedrijfsgebouw komen sloopmeters vrij. Deze vrijgekomen sloopmeters kunnen na een berekeningsmethodiek ingezet worden om een extra woning te bouwen. De sloopmeters kunnen ook worden ingezet voor een nieuw kleinschalig bedrijf. De berekeningsmethodiek is voor iedere stoppende boer gelijk en geeft helderheid over de compensatie die de ondernemer kan verwachten.

Funcieveranderingsmethode toegepast op vakantieparken

Deze aanpak kan, met aanpassingen ook worden gebruikt bij het transformeren van vakantieparken. De laatste jaren heeft Barneveld ervaring opgedaan met het saneren en transformeren van (voormalige) vakantieparken. Voor enkele parken is een maatwerkoplossing tot stand gekomen, gebaseerd op een zorgvuldige ruimtelijke afweging en onderhandeling met de eigenaren. Die maatwerkoplossingen werden de basis voor een uniforme berekeningsmethodiek die is toegepast bij een aantal parken in de gemeente. De methodiek berekent de compensatie voor het saneren van het vakantiepark. De ondernemer mag één of meerdere woningen realiseren als compensatie voor het slopen van bebouwing en andere objecten op het vakantiepark, en voor het wegbestemmen van de bestemming 'recreatie'. Dit onder de voorwaarde dat een ruimtelijke kwaliteitswinst wordt behaald op de plek zelf en in relatie tot de omgeving.

Voor het berekenen van de compensatie gaat de gemeente uit van de oppervlakte van het vakantiepark in hectares. De volgende staffel voor compensatie geldt: 1 hectare, 1 woning; 3 hectare, 2 woningen; 5 hectare, 3 woningen.

Van basismethodiek naar maatwerk per park

Het bovenstaande is de basismethodiek. Daarna volgt de uitwerking per park, en dat is maatwerk. De lijn in de huidige Visie Verblijfsrecreatie van de gemeente Barneveld is nader uitgewerkt en gespecificeerd voor een aantal parken. De ruimtelijke kwaliteitswinst die kan worden bereikt telt zwaar mee. Berekende aantallen woningen kunnen ook worden 'ingewisseld' voor andere functies,

als die goed kunnen worden ingepast op de betreffende plek en in de omgeving.

In de kaders een samenvatting van de transformaties van drie parken in Barneveld. Bij het park De Paalhoeve is ook een manege gesaneerd, waarvoor extra compensatie is geboden. Bij de transformatie van De Goedkamp heeft de eigenaar enkele nieuwe woningen ingewisseld om op een nabijgelegen locatie een nieuwe hotelfunctie toe te voegen.

Bijsturen met nieuw beleid

Door de methodiek toe te passen heeft de gemeente waardevolle ervaring op kunnen doen. Echter, de situatie in de agrarische sector is anders dan bij vakantieparken. Waar de agrarische sector in omvang kleiner wordt en het opruimen van vrijkomende agrarische bebouwing een doel is, ligt dat bij vakantieparken anders. Het saneren van vakantieparken is geen doel op zichzelf en dit vergt een ander vertrekpunt.

Een transformatie moet bijdragen aan het saneren van de onderkant van het aanbod van vakantieparken

De methodiek wordt daarom uitgewerkt in de volgende nieuwe Visie Verblijfsrecreatie. Hierbij is transformatie een actueel thema. Een transformatie moet bijdragen aan het saneren van de onderkant van het aanbod van vakantieparken. Dit zijn de parken die onvoldoende kwaliteit en geen recreatief perspectief meer hebben. De tweede stap is het analyseren van de omgeving van het te transformeren park. Bij een park dat buiten een recreatiecluster ligt en op een recreatief gezien minder goede locatie, is er meer aanleiding om mee te werken aan transformatie naar een andere functie. Dit geldt ook voor vakantieparken die op locaties liggen die minder gunstig zijn vanwege andere ruimtelijke ontwikkelingen of zelfs een knelpunt vormen. In de verdere uitwerking van het nieuw op te stellen beleid worden hiervoor nieuwe kaders opgesteld en wordt onderzocht of dat eventueel in regionaal verband kan.

In het kort: transformaties van drie parken in Barneveld.

De Paalhoeve

Voormalige situatie vakantiepark:

- 5 hectare vakantiepark;
- manegehal;
- 3 voormalige recreatiewoningen, bestemd als reguliere kleine woning;
- 7 recreatiewoningen;
- 161 stacaravans;
- 1 bedrijfswoning.

Nieuwe situatie wonen in het bos:

- bedrijfswoning omgezet naar reguliere woning;
- 9 nieuwe reguliere woningen;
- 3 voormalige recreatiewoningen bestemd als reguliere kleine woning.

De Goedkamp

Voormalige situatie vakantiepark:

- 9 hectare vakantiepark;
- 71 stacaravans;
- 93 recreatiewoningen;
- 1 bedrijfswoning.

Nieuwe situatie wonen in het bos:

- bedrijfswoning omgezet naar reguliere woning;
- 7 nieuwe reguliere woningen;
- nieuw hotelgebouw bij bestaande horecagelegenheid op andere locatie;
- 5,5 hectare recreatieterrein omgezet naar natuur.

De Instuif

Voormalige situatie vakantiepark:

- 2 hectare vakantiepark;
- 53 stacaravans;
- 8 recreatiewoningen;
- 1 bedrijfswoning.

Nieuwe situatie wonen in het bos:

- bedrijfswoning omgezet naar reguliere woning;
- 1 nieuwe reguliere woning, gebouwd op een andere bouwlocatie.



Ouderenopvang in het buitengebied van Putten

Vakantiepark wordt zorgpark

De instelling Zorgerf Buiten-land exploiteert een dagbestedingslocatie voor ouderen met dementie. De zorgondernemers merkten dat er een groeiende vraag is naar meer uitgebreide opvang voor deze ouderen. Zij zagen kansen om op een voormalig vakantiepark, te midden van weilanden en bossen, een zorgerf met zorgwoningen te bouwen, een vaste thuisplek voor mensen met dementie.

In hun zoektocht naar een geschikte landelijk gelegen locatie voor zo'n opvang kwamen ze terecht bij een vakantiepark met stacaravans in het buitengebied van Putten. Het vakantiepark (met zo'n 70 stacaravans) stond leeg en was te koop. Ze stapten met hun idee naar de gemeente Putten en kregen een positieve reactie, omdat deze het zorgerf als een mooie nieuwe invulling zag voor deze plek. Maar er waren ook vragen: past deze functie wel daar in het buitengebied en wordt het niet een verkapte woonwijk?

Landelijk wonen voor ouderen met dementie

De zorgorganisatie ging met de vragen van de gemeente aan de slag en schreef een bedrijfsplan. Het Zorgerf Buiten-Land biedt kleinschalig wonen aan, in een vakantieachtige sfeer, op een prachtige landelijke, bosrijke locatie nabij Putten. En uitsluitend bedoeld voor mensen met dementie, die niet meer thuis kunnen wonen. In plaats van dat de oudere met dementie naar het verpleeghuis gaat kan hij of zij nu naar het buitenverblijf.

Een prettige omgeving die op geen enkele manier aan een verpleeghuis doet denken, maar wel beschikt over de professionele zorg die nodig is.

De bewoners wonen in kleine woonclusters (in hofjes), elk op een eigen kamer, maar met gemeenschappelijke ruimten en voorzieningen. De nadruk ligt op zorg voor deze dementerenden, de woningen zijn geen reguliere appartementen voor senioren die graag buitenaf willen wonen. De insteek van het zorgconcept is om de bewoners te verbinden met het buitenleven en de natuur. De ouderen worden actief betrokken bij van alles wat er op het erf gebeurt, zoals het verzorgen van de dieren of activiteiten in de moestuin. In de bebouwde kom is dat minder goed te realiseren. Deze onderbouwning was belangrijk voor gemeente en provincie. Uiteindelijk is het een win-win si-



tuatie: een verouderd park weg en daarvoor in de plaats een mooie kwalitatief hoogwaardige maatschappelijke invulling.

Ga vooraf in gesprek met de buurt

Om de transformatie van het vakantiepark goed te regelen is een bestemmingsplanprocedure gevoerd. De initiatiefnemers vonden het cruciaal om goed te integreren in de buurt. Zij staken veel energie in een goede verstandhouding met de burens en betrokkenheid uit de omgeving bij het project. Door een open dialoog aan te gaan, bijvoorbeeld via buurtbijkomsten, is een sterk draagvlak gecreëerd voor het plan. De relatie met de buurt is zo goed dat sommige omwonenden nu als vrijwilliger bij het zorgerf betrokken zijn.





Transformatie De Roskam in Elburg

Integrale aanpak van één park

Camping De Roskam ligt in het buitengebied van Elburg en Doornspijk. Het park telde vroeger ongeveer 80 recreatieverblijven (meest stacaravans), veelal eigendom van particulieren die een plek huurden op het park. Daarnaast stonden er nog zes recreatiewoningen (met gedoogbeschikking voor wonen), waarvan één verkocht aan een particuliere eigenaar. Het geheel oogde verrommeld en het park kreeg een slechte reputatie. Echter, de afgelopen jaren heeft de toekomst van het vakantiepark een wending gekregen.

Handhavingsactie zorgt voor wending

Het programma Vitale Vakantieparken voerde in 2014 een 'Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid verblijfsrecreatie' uit, een analyse van de veiligheidssituatie op vakantieparken. De Roskam kwam naar voren als het park met de meest verontrustende veiligheidssituatie. Daarop organiseerde de gemeente Elburg een handhavingsactie op het vakantiepark. Van recreatie was weinig sprake meer, wel van permanente bewoning. Mensen vanuit verschillende achtergronden hadden het park tot hun woonplek gemaakt: gezinnen met kinderen, personen die liever onder de radar willen blijven, arbeidsmigranten en natuurlijk ook mensen die gewoon graag in het buitengebied willen wonen.

Eigenaar aan zet voor toekomst van het park

Na de interventie kwam de gemeente in gesprek met de parkeigenaar, vooral over de vraag hoe zijn toekomstvisie eruitzag nu het park geen recreatieve functie meer had. De gemeente gaf daarbij aan dat zij een transformatie van het park wilde faciliteren, maar niet het initiatief ging nemen en niet de portemonnee zou trekken. Het toekomstperspectief moest echt komen van de parkeigenaar zelf, hij was aan zet.

Functieverandering als oplossing

De gemeente zag in dat alleen saneren van het park geen haalbare oplossing kon zijn. Er moest een compensatie gevonden worden voor de kosten van de sanering en de waardevermindering van de grond bij transformatie naar natuur of een agrarische bestemming. Op initiatief van de toenmalig wethouder is onderzocht of een regeling vergelijkbaar met het functieveranderingsbeleid voor stoppende boeren zou kunnen helpen. Daarbij krijgt de eigenaar een of meerdere bouw kavels in de gemeente toegekend als compensatie voor het slopen en saneren van gebouwen (schuren, stallen) op het terrein.

De parkeigenaar deed samen met zijn adviseur, in lijn met het functieveranderingsbeleid, een voorstel aan de gemeente. Op basis van het oppervlak van de bebouwing op het park stelde hij een compensatie voor. Na overleg en onderhandelingen kwam daar een plan uit: het gehele terrein met stacaravans wordt gesaneerd, daarvoor in de plaats krijgt de eigenaar drie extra bouw kavels. De



recreatiewoningen krijgen een woonbestemming, maar blijven geregistreerd als 'kleine woning'. En tot slot krijgt ook de bedrijfswoning op het park een volwaardige woonbestemming. Dit alles onder de voorwaarde van een goed landschappelijk inpassingsplan, zodat de ruimtelijke kwaliteit van het geheel geborgd is.

Gemeente gaat in principe akkoord

Voor de parkeigenaar was het cruciaal dat de gemeente zijn toekomstplan zou onderschrijven. Hiervoor heeft hij een principeverzoek ingediend, met het verzoek om behandeling in niet-openbaarheid. Het college van B&W en de gemeenteraad stemden daar mee in en wilden meewerken aan de functieverandering. Het proces en de afspraken over het opheffen van het vakantiepark (zoals de fasering) werden vastgelegd in een samenwerkingsovereenkomst. Dit bood ook de gemeente zekerheid dat de gemaakte afspraken zouden worden nageleefd.

Na het positieve besluit van college en raad op zijn toekomstplan voegde de parkeigenaar de daad bij het woord; het park werd opgeheven. De eigenaren van de stacaravans kregen te horen dat de huur van de kavels werd opgezegd. Een spannende stap, voor de parkeigenaar en voor de gemeente.

De Roskam is een schoolvoorbeeld van een geslaagde transformatie

De parkeigenaar heeft het zorgvuldig en goed doordacht aangepakt. In principe had hij een opzegtermijn van één maand kunnen hanteren. Maar hij gaf de eigenaren van de stacaravans tien maanden tijd om een andere plek te vinden. Lang genoeg om aan de situatie te wennen en op zoek te gaan. De eigenaren van de stacaravans werd verzocht om die zelf te verwijderen of te slopen. De stacaravans die de parkeigenaar in eigendom had heeft hij verwijderd. Ook andere eigenaren hebben hun stacaravan laten ophalen, verkocht aan derden of gesloopt. In die tijd zijn er ook enkele stacaravans afgebrand...

Uiteindelijk bleek na tien maanden nagenoeg iedereen vertrokken. Er woonde niemand meer op het park, behalve in de recreatiewoningen die mochten blijven staan. Er bleef een leeg terrein achter.

Voor kwetsbare bewoners op het park wordt tijdig een oplossing gezocht

Ondertussen was de gemeente in actie gekomen voor een aantal bewoners op het park. Want daar verbleven allerlei mensen om uiteenlopende redenen. De gemeente Elburg wist dat daar kwetsbare personen en gezinnen tussen zaten waar je als gemeente een verantwoordelijkheid voor hebt. In goede samenwerking tussen gemeente en parkeigenaar is daarom eerst in kaart gebracht wie op het park verbleven en wat hun achtergrond was. De ambtelijke projectgroep wist daardoor al voordat de huurcontracten werden opgezegd welke kwetsbare bewoners aan vervangende woonruimte moesten worden geholpen. Bijvoorbeeld gezinnen met jonge kinderen en mensen die al bekend waren bij het sociaal domein. De gemeente heeft voor de gezinnen met kinderen geassisteerd bij het aanvragen van een woonurgentieverklaring en ze voorgedragen bij de urgentiecommissie. Andere bewoners zijn door de woningcorporatie op verzoek van de gemeente door rechtstreekse bemiddeling aan een woning geholpen. De overige bewoners op het vakantiepark moesten zelf op zoek naar vervangende woonruimte, wat uiteindelijk iedereen is gelukt.

Inmiddels is het park gesloten, er staan nu alleen nog vijf recreatiewoningen. De uitkomst is voor iedereen een stap vooruit: de eigenaar heeft compensatie gekregen voor het beëindigen van een vakantiepark dat geen toekomst meer had. En een verrommeld stukje van het buitengebied bij Elburg kan worden omgevormd tot een bescheiden en mooi vormgegeven buurtschapje.

Waterbedeffect voorkomen door gerichte actie

Het risico was reëel dat bewoners op het park vervangende woonruimte zouden zoeken op een ander vakantiepark in de omgeving. Het zogeheten 'waterbedeffect'. Daarom zijn alle eigenaren van andere vakantieparken in de gemeente vooraf geïnformeerd wat er stond te gebeuren. Met hen werd afgesproken dat ze geen mensen vanaf vakantiepark De Roskam onderdak zouden bieden.

Harderwijk transformeert vier parken

Harderwijks vereveningsfonds

In de gemeente Harderwijk liggen negen vakantieparken. Een deel daarvan heeft weinig perspectief meer als recreatief park. Steeds meer recreatiewoningen op deze parken werden oneigenlijk gebruikt. Jarenlang heeft de gemeente met strikte handhaving geprobeerd om de negatieve tendensen in de hand te houden. Tot in 2017, na intensieve gesprekken met alle parkeigenaren en besturen, een toekomstperspectief is opgesteld voor alle parken. Vier parken die niet meer levensvatbaar zijn als vakantiepark worden getransformeerd naar legale vormen van wonen.

De transformatie van deze vier parken zal resulteren in een waardestijging van de recreatiewoningen. De eigenaren storten een deel van de waardestijging in een fonds. Die gelden worden ingezet om de toeristisch-recreatieve voorzieningen in en rond de vakantieparken te verbeteren, bijvoorbeeld met nieuwe fietspaden. Een juridisch en bestuurlijk zeer complexe zaak, die tot een goed einde is gebracht door grote inzet van bestuurders, ambtenaren en betrokken bewoners.

Van Strategienota naar Structuurvisie naar één park, één plan

De vakantieparken in de gemeente Harderwijk liggen in twee gebieden. Een viertal parken ligt in het gebied Tonselse Veld, aan de zuidzijde van de A28. Het gebied De Duinen in Hierden telt in totaal vijf parken. Twee parken in het Tonselse Veld en twee parken in Hierden hebben als vakantiepark nauwelijks meer perspectief. In deze parken, met in totaal 563 recreatiewoningen, is al sprake van een zeer hoog percentage permanente bewoners, veel versnipperd eigendom en weinig tot geen recreatieve verhuur. Lange tijd trachtte de gemeente het tij te keren met een krachtige handhaving op illegale permanente bewoning van recreatiewoningen. Maar het recreatief perspectief van de parken werd daar niet sterker door.

Het college van B&W van Harderwijk initieerde (op basis van het Coalitieakkoord 2014-2018) een brede discussie over de toekomst van alle Harderwijkse vakantieparken. Intensieve gesprekken met de parkeigenaren, bewoners en besturen van Verenigingen van Eigenaren leidden tot een andere koers, met als resultaat in 2015 de 'Strategienota Vitale Vakantieparken Harderwijk'. De betrokkenen op de vier transformatieparken gaven destijds zelf al aan dat ze het liefst wilden omschakelen naar een legale vorm van wonen op het park.

Als sluitstuk van deze gesprekken en uitwerking van de Strategienota formuleerde Gemeente Harderwijk in 2017 samen met de vakantieparken een Structuurvisie, met daarin een toekomstperspectief voor elk park. De diversiteit van de parken bleek groot (sommige vooral recreatief bewoond, andere meer permanent, sommige volledig in eigendom, andere met versnipperd eigendom). Als van-

zelfsprekend kwam de aanpak van Vitale Vakantieparken naar voren: één park, één (transformatie)plan.

Transformatie alleen als er wordt geïnvesteerd in recreatie

Parken de optie geven om te transformeren was nog een hele puzzel. In Harderwijk speelden op dit gebied ook sterke politieke sentimenten. Na zoveel jaren krachtige handhaving was het een grote stap om transformatie en legalisering van de bewoning toe te staan, die ook nog leiden tot een waardestijging van het vastgoed voor de eigenaren. Toch kantelde uiteindelijk het gemeentelijke beleid. Echt recreatief zouden deze parken immers toch niet meer worden, hoe hard je ook handhaaft.

De bestedingen van recreanten zijn belangrijk voor de lokale economie

Vakantieparken transformeren naar wonen betekent natuurlijk dat het aantal recreatiewoningen in de gemeente terugloopt en er een directe waardeontwikkeling ontstaat. Dat was één van de argumenten om een voorwaarde te verbinden aan de kanteling. Parken die transformeren moeten een bijdrage gaan leveren aan de recreatieve aantrekkelijkheid en kwaliteit van het structuurvisiegebied. Een 'expertisegroep' heeft uitgewerkt aan welke projecten die bijdrage precies wordt besteed. En welke bijdrage van de parken (en de bewoners/eigenaren) wordt gevraagd voor deze investeringen. Veel verschillende belangen moesten hier worden afgewogen. De expertisegroep stelde voor om een Fonds in te richten, waarin de bijdrage van de parken wordt gestort en waaruit de investeringen worden betaald.

Recreatiewoningen stijgen in waarde door transformatie

De projecten die gefinancierd worden uit het fonds vragen in totaal om een investering van € 4.700.000. Dit bedrag wordt verdeeld over de vier te transformeren parken. De waardestijging van een recreatiewoning die transfor-

Expertisegroep – bouwen aan vertrouwen

Wederzijds vertrouwen is de belangrijkste voorwaarde om vanuit uiteenlopende belangen te komen tot breed gedragen plannen. Het college van Harderwijk stelde voor om met een expertisegroep de transformaties en afspraken uit te werken. Hierin zaten naast de gemeente ook een juridisch expert (handhaving), een ex-raadslid en de belangenvereniging vrij wonen. De expertisegroep maakte een voorstel voor de vereveningsbijdrage vanuit de transformaties.

De opbrengst van de verevening wordt geïnvesteerd in fysieke recreatieve projecten, zoals het verbeteren van bestaande recreatieve fietsverbindingen en ontvangstlocatie Veluwe voor toeristen aan de Veluwe. Verwachte investeringen in deze projecten: € 4.700.000.

Het gehele investeringsbedrag wordt betaald als compensatie voor het onttrekken van recreatiewoningen aan het aanbod. De compensatie staat in een redelijke verhouding tot de waardestijging van de woningen. Daarbij is rekening gehouden met draagkracht van bewoners en de financierbaarheid van de bijdrage (die over een langere termijn mag worden afgelost). De bijdragen variëren per park, op basis van de verschillen in typen recreatieobject.

De open en constructieve samenwerking in de expertisegroep leidde tot een gezamenlijke financiële paragraaf voor de Structuurvisie. Met als resultaat dat de Structuurvisie door de gemeenteraad unaniem werd aangenomen, onder applaus van de bewoners op de tribune.

De juridische basis van het Harderwijkse vereveningsfonds

Bij een ontwikkeling kan de gemeente drie soorten kosten verhalen, namelijk:

- a. **binnenplanse kosten:** de kosten die de verschillende parken moeten maken, zoals plankosten, kosten om te voldoen aan het bouwbesluit en kosten voor geluidsschermen.
- b. **kosten van bovenwijkse voorzieningen:** met de invoering van de Wro is het begrip bovenwijkse voorzieningen wettelijk gedefinieerd. Wat onder voorzieningen moet worden verstaan, is limitatief opgesomd in art 6.2.5 Bro.
- c. **bovenplanse kosten (fondsbijdrage):** de wet geeft in artikel 6.24 Wro gemeenten de mogelijkheid om met een private initiatiefnemer van een ontwikkeling een bijdrage overeen te komen aan een ruimtelijke ontwikkeling. Deze bijdrage kan bestemd worden voor een belangrijke, maatschappelijke functie die expliciet is benoemd in de structuurvisie (of omgevingsvisie). In de structuurvisie moet de koppeling tussen de opgave en ontwikkeling aangegeven, gemotiveerd en onderbouwd zijn.

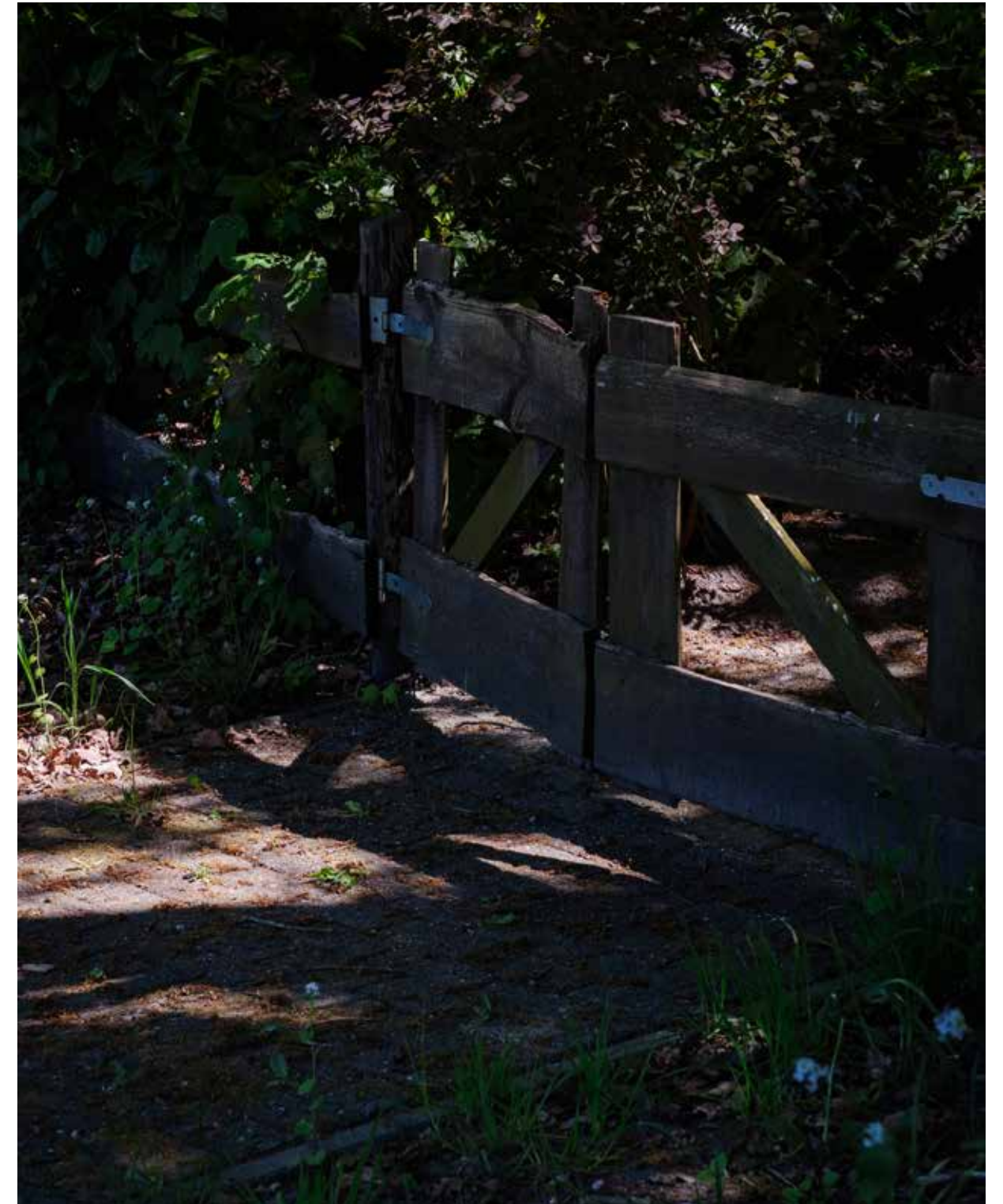
Harderwijk kon een bijdrage aan het vereveningsfonds vragen, omdat de bijdragen van de bewoners/eigenaars expliciet bestemd zijn voor de verbetering van de toeristisch - recreatieve voorzieningen in de gemeente, vastgelegd in een Structuurvisie.

meert naar wonen wordt geschat tussen de 30% en 50%, afhankelijk van park en type recreatiewoning. Zo wordt bij het park Ceintuurbaan een gemiddelde waardestijging tussen € 19.500 en € 32.500 per woning verwacht, maar bij het park Slenck & Horst (met grotere recreatievilla's) gaat het naar verwachting om een waardestijging van € 63.000 tot € 105.000.

Een deel van deze waardestijging wordt ingezet om de kosten van de recreatieve investeringen te betalen. Bij het park Ceintuurbaan is de bijdrage gemiddeld € 3.500 per woning en bij Slenck & Horst circa € 12.500. Overigens zijn naast deze investeringen in de 'ruimtelijke kwaliteit' ook investeringen nodig voor het geschikt maken van de woningen en de inrichting van het park voor bewoning, bijvoorbeeld de aanleg van een geluidsscherm. De gezamenlijke kosten om te voldoen aan het bouwbesluit en voor het geluidsscherm worden geschat op € 5.000 tot € 15.000. Die kosten komen boven op de bijdrage voor recreatieve investeringen.

Naar een eerlijke verdeling van de bijdragen

Hoe worden de bijdragen per park en woning berekend? De gemeente berekent alleen de totale bijdrage per park. Daarbij wordt een verdeelsleutel gehanteerd die is gerelateerd aan het totaal aan WOZ-waardes van het park per 1 januari 2018. Het is vervolgens aan de eigenaren onderling om afspraken te maken hoe de bijdrage van het park wordt verdeeld over de recreatiewoningen. In de Structuurvisie is indicatief een bijdrage per recreatiewoning aangegeven.



Tabel 1. Overzicht met de vereveningsbijdrage per transformatiepark en indicatief per recreatiewoning.

	Ceintuurbaan	Slenck&Horst	Onze Woudstee	Dennenhoek	
WOZ-grondslag					
Aantal recreatiewoningen	88	190	232	53*)	
Totale WOZ-waarde 2018	€ 6.039.297	€ 44.698.644	€ 23.523.236	€ 139.479	
Gemiddelde WOZ-waarde	€ 68.628	€ 235.256	€ 101.393	€ 68.628	€ 88.585.014
Vereveningsbijdrage					€ 68.628
Verdeelsleutel	6,8%	50,5%	26,6%	16,2%	
Vereveningsbijdrage per vakantiepark	€ 320.423	€ 2.371.548	€ 1.248.058	€ 759.971	100%
Indicatie bijdrage per object	€ 3.641	€ 12.482	€ 5.380		€ 4.700.000



Wanneer een recreatiewoning wordt omgezet in een reguliere woning stijgt de waarde fors. Een deel van die waardeverhoging wordt gebruikt om verbeteringen te financieren in de recreatieve infrastructuur.



Oldebroek doorstaat Raad van State-toets

Naar permanente bewoning

De gemeente Oldebroek beschikte tot 2015 niet over een beleidskader dat de permanente bewoning van recreatiewoningen regelde. Wel voerde de gemeente een handhavingsbeleid tegen permanente bewoning. Onder andere op het vakantiepark Mulligen, een kleinschalig park met 44 recreatiewoningen, versnipperd in eigendom. De handhavingsacties leidden tot veel onrust, maar niet tot het gewenste resultaat. Het probleem van de permanente bewoning werd er niet door opgelost. Wat gebeurde er wel?

Na jarenlange handhaving veranderden de inzichten en opvattingen van de gemeenteraad over de uitvoering van dit beleid. De raad gaf het college van B&W opdracht de mogelijkheden te onderzoeken om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan. Wat voor het college overigens een flinke kanteling in de aanpak was.

Onderzoek uitgevoerd samen met de betrokken partijen

De gemeente koos er bewust voor om meteen aan het begin van het traject een klankbordgroep op te richten. Het onderzoek werd uitgevoerd met deze klankbordgroep, die onder andere bestond uit de belangenvereniging van huurders/bewoners van het park Mulligen (ondersteund door een jurist en een adviesbureau), omwonenden en de gemeente. Hun gezamenlijke zoektocht richtte zich op de vraag onder welke voorwaarden (en op juridisch houdbare wijze) permanente bewoning op het park kon worden toegestaan en planologisch mogelijk gemaakt. Dit proces met de klankbordgroep heeft geleid tot onderling vertrouwen en uiteindelijk ook tot een gezamenlijke notitie. Daarin werd de transformatie voorgesteld van het grootste deel van de recreatiewoningen naar wonen (zes van de 44 eigenaren wilden graag recreatief blijven). Met daarbij ook afspraken over een financiële verevening van een deel van de waardestijging.

De notitie van de klankbordgroep werd ter besluitvorming aan de gemeenteraad aangeboden. De gemeenteraad hakte de knoop door, ze besloot de handhaving te staken en de permanente bewoning te legaliseren. Ook solitaire recreatiewoningen in Oldebroek zijn in deze legaliseringsoptie meegenomen.

Spelregels vastgelegd in de Structuurvisie

Specifiek voor de transformatie van het park Mulligen en de solitaire recreatiewoningen is naar aanleiding van het raadsbesluit een Structuurvisie opgesteld en in procedure gebracht. Deze verankert de spelregels van de transformatie, waaronder de financiële vereveningsbijdrage. Juridisch gezien is een structuurvisie ook wettelijk noodzakelijk om deze vereveningsbijdrage te kunnen vragen. Alle spelregels voor de transformatie zijn vastgelegd in de 'Structuurvisie permanente bewoning van recreatiewonin-

gen 2015', die in 2017 nog eens is gecorrigeerd om beter aan te sluiten op de provinciale omgevingsverordening.

Waardestijging verevend in een fonds voor recreatieve projecten

Door het omzetten van een recreatieve bestemming van de 38 recreatiewoningen naar een woonbestemming worden ze onttrokken aan het recreatieve aanbod van de gemeente. Om die reden kan de gemeente eisen dat er compensatie wordt geboden via een vereveningsbijdrage aan het recreatieve- en toeristische aanbod. De recreatiewoningen stijgen immers in waarde als ze worden bestemd tot woning. In de Structuurvisie is aangegeven om welke vereveningsbijdragen het gaat, met een basisbedrag van € 10.000 per woning. Afhankelijk van de grootte van het perceel waarop de recreatiewoning staat loopt dit bedrag op, tot een maximum bijdrage van € 25.000.

Gemeenten moeten zich voorbereiden op juridische actie van ontevreden eigenaren

De eigenaren van recreatiewoningen storten de bijdrage in een daarvoor opgericht fonds. De gemeente sluit hiervoor met alle eigenaren een overeenkomst. Overigens mag deze overeenkomst niet verplicht worden opgelegd. De gemeente moet dus heel goed motiveren dat de financiële vereveningsbijdrage nodig is, als compensatie van het onttrekken van de recreatiewoning aan het aanbod, en dat de bijdrage wordt ingezet ter verbetering van de recreatieve kwaliteit. Dit om te voorkomen dat de gemeente 'betaalplanologie' kan worden verweten, die niet voldoet aan het gestelde in het Besluit ruimtelijke ordening.

Als gemeente moet je duidelijk laten zien waar de bijdragen aan worden besteed. En dat moeten concrete projecten zijn in de recreatieve en toeristische sector, zodat er ook duidelijk een link is tussen het onttrekken van recreatief aanbod en het versterken van de sector



via investeringen uit het fonds. In de Structuurvisie heeft de gemeente daarom ook een uitgebreide lijst benoemd met concrete ruimtelijke investeringen in de recreatieve en toeristische sector. Deels op voorstel van de gemeente, naast projecten die vanuit de samenleving zijn ingebracht.

Door de rechter getoetst

De transformatie van de 38 recreatiewoningen op vakantiepark Mulligen werd na vaststelling van de Structuurvisie vastgelegd in een bestemmingsplan. De nauwe samenwerking met de klankbordgroep zorgde voor een breed draagvlak. Toch ging één eigenaar niet akkoord met de financiële verevening. Hij wilde een woonbestemming krijgen ook zonder het tekenen van de overeenkomst en het betalen van de vereveningsbijdrage en hij beschuldigde de gemeente van een vorm van betaalplanologie. En dus ging hij hiertegen in beroep, tot bij de Raad van State. Een stap die de gemeente natuurlijk liever niet had gezien, en die zorgde voor onrust. Wanneer de indiener van het beroep gelijk zou krijgen, zou de gemeente de financiële verevening moeten terugdraaien en was al het pionieren om samen tot deze oplossing te komen voor niets geweest. Hoe zou de Raad van State dit gaan beoordelen?

Tot opluchting van alle betrokkenen en de gemeente stelde de Raad van State de gemeente in het gelijk. Het besluit om een vereveningsbijdrage te vragen bij het omzetten van recreatie naar wonen en een fonds in te stellen is op goede ruimtelijke gronden gedaan. De gemeente mag de financiële vereveningsbijdrage vragen voor het onttrekken van recreatiewoningen aan het aanbod om die gelden vervolgens weer te investeren in de recreatieve en toeristische sector. Met het benoemen van concrete projecten in de structuurvisie is duidelijk waar de bijdrage in wordt geïnvesteerd. Daarnaast, en dat was een ware kanteling, heeft de Raad van State geoordeeld dat de bijdragen óók naar projecten mogen gaan die buiten het plangebied van het bestemmingsplan liggen. De bijdragen hoeven dus niet per definitie in het vakantiepark (plangebied) zelf te worden geïnvesteerd, het mag ook voor projecten elders in de gemeente zijn.

Ermelo transformeert 14 parken tegelijk

De transformatie van een heel cluster

De gemeente Ermelo heeft samen met recreatieondernemers en bewoners de transformatie in gang gezet van een compleet cluster vakantieparken. Het gaat om 14 parken die aaneengesloten liggen tegen de landelijke kern Horst, met samen 430 recreatiewoningen (waarvan 55 stacaravans). De basis voor de aanpak van de 14 parken is gelegd in een breed onderzoek naar de toekomstmogelijkheden van de drie recreatieclusters in de gemeente.



Samen met de parkeigenaren werd de huidige situatie van alle parken in Ermelo geanalyseerd en een toekomstperspectief opgesteld. De uitkomsten zijn opgenomen in een 'Toekomstvisie op de verblijfsrecreatie', die in 2016 door de gemeenteraad werd vastgesteld.

Verblijfsrecreatie in Horst heeft te weinig toekomst

Binnen de gemeentegrenzen van Ermelo liggen drie 'clusters' van vakantieparken 'Drieërweg', 'Strokel en Tonsel' en 'Kern Horst' en daarnaast nog enkele verspreid liggende parken. Bij het maken van een toekomstvisie op de 14 parken bij Horst rees de vraag: zijn dit nog wel vakantieparken? Er is amper meer sprake van wisselende recreatieve verhuur op de parken. Veel recreatiewoningen worden al geruime tijd permanent bewoond of gebruikt als tweede huisje. Ongeveer een kwart heeft een legale status gekregen, daar mag regulier worden gewoond. En een deel van de recreatiewoningen is verouderd. Daarbij speelt ook mee dat de eigendomssituatie van de gronden heel wisselend is. Sommige huisjes zijn volledig eigendom van de bewoners, andere zijn gehuurd of uitgegeven in erfpacht. Soms bezit één grondeigenaar alle kavels, dan weer zijn ze allemaal afzonderlijk in eigendom. Op een aantal parken is er een vereniging van eigenaren (VvE). Onder meer vanwege het 'versnipperd eigendom' concludeerden parkeigenaren en gemeente in het cluster Horst gezamenlijk dat verblijfsrecreatie in het gebied nauwelijks of geen toekomstwaarde meer heeft. Alle partijen samen kozen voor transformatie van het gebied en het realiseren van een kwaliteitsslag.

Keuze uit drie toekomstperspectieven

Uit de gesprekken over de toekomst van het gebied kwamen drie toekomstperspectieven naar voren. De keuze voor deze perspectieven werd, dankzij het open proces, ook meteen breed gedragen:

- Toekomstbestendig vakantiepark met niet-wisselende verhuur (park met tweede woningen);
- Woonpark (vakantiepark met woonbestemming);
- Herstructurering (nieuwe structuur en nieuwe functie).

Dialogo met de omgeving

Zo ontstond een gezamenlijk toekomstperspectief voor het cluster Horst. In 2018 werd begonnen met de concrete uitwerking van dat perspectief. Cruciaal voor de aanpak was dat de gemeente niet zelf een plan ging opstellen, maar eerst in gesprek ging met parkeigenaren, VvE bestuurders en bewoners/recreanten. Geheel volgens de gedachte van de nieuwe Omgevingswet. De eerste aanzetten voor de gebiedsvisie zijn dan ook ontstaan vanuit 'keukentafelgesprekken'. Alle betrokkenen konden inbrengen welk eindbeeld zij voor ogen hebben voor het cluster Horst, het eigen vakantiepark en de eigen situatie. Met deze aanpak creëerde de gemeente Ermelo een stevig draagvlak voor de gebiedsvisie.

Versnipperd eigendom bemoeilijkt de kwaliteitsverbetering van vakantieparken

Het is vervolgens aan de parken zelf om hieruit het eigen toekomstperspectief te kiezen en vast te stellen. De parken worden uitgenodigd om na te denken of zij willen transformeren, en naar welke functie precies. Ook het behoud van een recreatieve functie blijft mogelijk. Het benoemen van deze optie maakt dat parkeigenaren zich niet geforceerd hoeven te voelen om te transformeren. Uiteindelijk gaven nagenoeg alle parken (voorlopig) aan om te willen transformeren naar een woonpark of woningbouw door herstructurering.

Omgevingsvisie biedt het kader om de toekomstperspectieven te realiseren.

Hoe worden de toekomstperspectieven van het gebied en van de afzonderlijke parken gerealiseerd? Om daar een goede basis voor te leggen is de Omgevingsvisie opgesteld, een integraal kader voor de parken om uiteindelijk een toekomstperspectief te kunnen kiezen. In de visie zijn de toekomstperspectieven uitgewerkt in de vorm van 'pakketten' met kaders en randvoorwaarden waaraan

De transformatie van een heel cluster



Pakketten

De 'pakketten' met kaders en randvoorwaarden per toekomstperspectief zijn opgenomen in de Omgevingsvisie. Hoe werkt dat precies? Stel dat een park ervoor kiest om een woonpark te worden, dan is de doelstelling die daarbij hoort: 'Een volwaardig woonmilieu te realiseren ten behoeve van voornamelijk kleinschalige, betaalbare woningen'. Daarbij horen eisen als: het park moet gericht zijn op bepaalde doelgroepen, de omvang van de woningen moet kleinschalig blijven, de brand- en bouwveiligheid van de woningen moet voldoen aan wettelijke eisen, er moet ruimte zijn voor parkeren etcetera. Dit garandeert dat park en recreatiewoningen een gewenst kwaliteitsniveau bereiken.



moet worden voldaan. Inclusief uitgewerkte voorbeelden voor verschillende woonmilieus en bijbehorende investeringen in de omgeving van de parken (bovenwijkse voorzieningen). Om de keuzeopties compleet te maken is ook een financiële doorvertaling gemaakt van de bijdrage in de noodzakelijke investeringen, zowel per park als per recreatiewoning (financiële vereveningsbijdrage).

Ook investeren in de omgevingskwaliteit

Het ontstaan van de nieuwe woongebieden en woonparken heeft natuurlijk ook ruimtelijke impact. Zo is de huidige infrastructuur van het gebied niet berekend op een belangrijke uitbreiding van de woonfunctie. Er worden dan ook maatregelen voorgesteld voor het aanpassen van de wegen. Bovendien kan de landschappelijke kwaliteit van het gebied beter. Dit alles is in de Omgevingsvisie opgenomen als 'bovenwijkse voorzieningen'. Parkeigenaren, bestuurders en bewoners zijn actief betrokken geweest bij het besluitvormingsproces.

Naar één park, één plan, één pakket

Op het moment dat de Omgevingsvisie door de gemeenteraad wordt vastgesteld is nog niet geheel duidelijk op welke manier het gebied zich exact gaat ontwikkelen en in welk tempo. Er ligt een uitnodiging aan de parken om te komen tot een definitieve keuze, deze is met de Omgevingsvisie nog niet vastgelegd. Wel is alvast aangegeven welke twee toekomstperspectieven het meest voor de hand liggen bij een bepaald park, passend bij de analyses en de gesprekken met de parkeigenaren. Bij een enkel park kan het nog drie richtingen uit. Op een park zelf kan niet individueel per huisje een toekomstperspectief worden bepaald. Het is dus in principe één park, één plan, één pakket.

Elk park zal de komende periode dus een keuze maken, uit te werken in een 'parkplan'. 90% van de bewoners moet instemmen met de keuze. Het parkplan wordt de basis om te komen tot een intentieovereenkomst. Welke ruimtelijke procedure hier het beste bij past wordt op dit moment onderzocht. Het is van belang om de snelheid erin te houden, zodat de parken, de eigenaren en de bewoners actief aangehaakt blijven.



Flexibele regeling biedt tijd voor keuzes

Zoals in het artikel op pagina 47 is beschreven heeft Gemeente Ermelo een Omgevingsvisie opgesteld voor de 14 vakantieparken in het recreatiecluster Horst. Deze geeft vakantieparken de keuze uit drie toekomstperspectieven:

recreatie behouden, transformatie naar een woonpark of transformatie naar een andere functie.

Aan die keuze zitten financiële consequenties vast. Immers, transformatie van vakantiepark naar ‘woonpark’ brengt andere inrichtingseisen met zich mee, bijvoorbeeld omdat wegen en andere voorzieningen in een woonwijk aan bepaalde wettelijke eisen moeten voldoen. De extra kosten daarvan wil de gemeente kunnen toerekenen aan eigenaren. Maar hoe maak je daar afspraken over wanneer nog niet vaststaat welke vakantieparken daadwerkelijk gaan transformeren (en dus gaan meedelen in bijvoorbeeld bovenwijkse kosten)? Gemeente Ermelo heeft daarvoor een oplossing bedacht, samen met parkeigenaren en bewoners.

Per toekomstperspectief formuleert de Omgevingsvisie een pakket aan kaders, wensen en randvoorwaarden waarbinnen de vakantieparken een parkplan kunnen uitwerken. De keuze van de vakantieparken voor een van de toekomstperspectieven ligt dus nog niet vast in de Omgevingsvisie, maar kan later volgen. Het parkplan vormt dan de basis voor de verdere borging van de afspraken in overeenkomsten en een bestemmingsplan (Omgevingsplan).

Eerlijke verdeling van kosten

De Omgevingsvisie omschrijft een pakket aan projecten, met name voor bovenwijkse voorzieningen en investeringen in ruimtelijke kwaliteit en duurzaamheid: aanpassingen aan wegen, aanleggen van wandel- en fietspaden, klimaatadaptatie, collectief groen. Per project is een raming gemaakt van de investeringskosten. Deze worden omgeslagen over de gemeente en de vakantieparken/ huisjeseigenaren volgens een heldere methode, die rekening houdt met drie factoren: toerekenbaarheid, proportionaliteit en profijt. De vakantieparken/eigenaren kunnen hun bijdrage financieren vanuit de waardestijging van de recreatiewoning bij het transformeren naar een reguliere woning.

Parken betalen een voorlopige bijdrage, later volgt een naberekening

Een complicatie is, dat de hoogte van de bijdrage voor een park kan worden beïnvloed door de keuzes die andere parken maken. Niet elk park maakt namelijk op hetzelfde moment de definitieve keuze, dat kan variëren in de loop van de tijd.

Dit probleem is in Ermelo opgelost door de hoogte van de bijdrage flexibel te maken. De bijdrage is vooraf als een ‘voorlopige’ bijdrage in de Omgevingsvisie aangegeven, op basis van een voorkeursvariant voor elk park. Wel is er per keuze een maximum gesteld. Dat is dus een indicatieve bijdrage voor de vakantieparken/eigenaren. De definitieve bijdrage wordt vastgesteld wanneer een park kiest voor een bepaald toekomstperspectief.

Wanneer een groot aantal parken is getransformeerd en de eerste bovenwijkse maatregelen zijn gerealiseerd vindt een naberekening plaats. Zo wordt tastbaar waaraan de kosten zijn besteed en kan worden berekend of er sprake is van eventuele teruggave van bijdragen van parken. Overigens is afgesproken dat een verhoging van reeds betaalde bijdragen niet aan de orde zal zijn.

Later instappen

De bijdragen van park A, park B en park C (die in de Omgevingsvisie voorlopig zijn berekend) vallen relatief hoog uit, omdat twee naastgelegen parken hebben aangegeven dat ze vooralsnog vakantiepark willen blijven. Die betalen dus geen bijdrage aan de transformatie. Stel dat deze twee parken later alsnog besluiten te gaan transformeren dan zal hun bijdrage worden verrekend met de andere parken. Door de nacalculatie kunnen de parken A, B en C nog een gedeelte van hun bijdrage terugontvangen, omdat de kosten nu over meer parken worden verdeeld.





Tijdelijke huisvesting financiert transformatie naar natuur in Putten

Transformatie als verdienmodel

De gemeente Putten heeft voor het vakantiepark De Kolthoorn in recreatiecluster Krachtighuizen toestemming gegeven om tijdelijk arbeidsmigranten te huisvesten. Dit mag voor een aantal jaren (tot uiterlijk 2023) worden gedaan als verdienmodel om de sanering van het park te betalen. Daarna wordt een gedeelte van het park omgevormd tot parkeerplaats bij de lokale voetbalvereniging, een ander deel wordt definitief omgezet in natuur.



Voor de afgesproken periode van acht jaar verleent de gemeente een tijdelijke omgevingsvergunning aan het uitzendbureau om af te kijken van de nieuwe bestemming. Op die basis mag het chalets plaatsen voor huisvesting van arbeidsmigranten. Na afloop van de termijn, met het verlopen van de omgevingsvergunning, moet het terrein worden ontruimd. De chalets en het bewonen ervan zijn dan illegaal gebruik, waartegen de gemeente ook kan handhaven, mocht dit nodig zijn. Een goede juridische stok achter de deur. Zoals afgesproken zal ook het eigendom van de grond op dat moment overgaan naar de gemeente.

Goed beheer is cruciaal voor succes

Naast het goed vastleggen van de gemaakte afspraken aan de voorkant is in de uitvoeringsfase een goede beheersorganisatie van cruciaal belang. Zo zijn afspraken gemaakt met het uitzendbureau dat er permanent een

beheerder aanwezig moet zijn, die ook de benodigde talen kan spreken. De beheerder is het aanspreekpunt voor het park, onderhoudt goede contacten met de buurt en houdt de vinger aan de pols wat er op het park gebeurt.

Tijdelijke transformatie als verdienmodel ook breder inzetbaar

De tijdelijke transformatie van De Kolthoorn met huisvesting van arbeidsmigranten is een maatwerk aanpak, een creatieve oplossing voor meerdere problemen tegelijkertijd. Het huisvesten van arbeidsmigranten in een recreatief gebied blijft een 'merkwaardige' functie. Toch kan tijdelijke transformatie als instrument wel breder worden toegepast. Het tijdelijk toestaan van een andere functie om zo voldoende middelen te realiseren voor de sanering van het vakantiepark kan ook voor andere parken een mooie oplossing bieden.

Dit bijzondere initiatief is ontstaan vanuit verschillende invalshoeken: de gemeente voelde zich verantwoordelijk voor goede huisvesting van arbeidsmigranten, wilde handhaven op illegale bewoning van vakantieparken en tegelijkertijd zoeken naar een toekomstperspectief voor een verouderd vakantiepark. Met als resultaat een instrument om met een tijdelijk verdienmodel de definitieve transformatie naar een andere functie te realiseren.

Het vraagstuk van de huisvesting van arbeidsmigranten

Een aantal bedrijven op de Veluwe zijn voor hun bedrijfsvoering sterk afhankelijk van de inzet van arbeidsmigranten. Deze moeten ergens een (tijdelijke) plek hebben om te kunnen wonen. Hiervoor zijn ook de vakantieparken gebruikt waar de Veluwe rijk aan is. Toch vaak op een manier die kan worden bestempeld als 'onmenselijk': bijeengepakt in (verouderde) chalets. De bestuurders op de Noord-West Veluwe hebben daarom afgesproken dat dit zo niet langer kan, iedere gemeente moet zorgen voor een goede menswaardige huisvesting van arbeidsmigranten. Voor de gemeente Putten betekende dat: zoeken naar geschikte huisvesting voor zo'n 300 personen.

Van verouderd park naar pilotpark

Tegelijkertijd zijn er vanuit de aanpak van vitalisering van de vakantieparkensector handhavingsacties uitgevoerd om de illegale bewoning van recreatiewoningen tegen te gaan. Daarbij is ook de illegale huisvesting van arbeidsmigranten een halt toegeroepen.

Dit bood een aanknopingspunt voor een van de uitzendbureaus van arbeidsmigranten om met de gemeente in gesprek te gaan over een legale vorm van huisvesting als alternatief. Aan de Kolthoornseweg lag een verouderd vakantiepark dat door het uitzendbureau kon worden gekocht en vervolgens is omgevormd tot woonpark voor arbeidsmigranten.

Uit de gesprekken tussen gemeente en uitzendbureau kwam naar voren dat het park geen permanente plek voor huisvesting mocht worden, maar dat er ook geen recreatief toekomstperspectief meer is op deze plek.

Voor de gemeente is het einddoel een sanering van het park en omzetting naar natuur. De huisvesting van arbeidsmigranten past daarin als een tijdelijke functie. Met de opbrengsten vanuit de verhuur van de chalets aan arbeidsmigranten kunnen namelijk de kosten (sanering van het park, investeringen in te plaatsen chalets en waardevermindering van de grond) worden betaald. Om dit project verder uit te werken en te realiseren is het vakantiepark De Kolthoorn in 2014 als pilotpark aangewezen.

Zure appel, wenkend perspectief

De eindbestemming voor De Kolthoorn wordt een nieuw stukje natuur, waarbij een gedeelte van het terrein gaat dienen als parkeerplaats voor de naastgelegen voetbalclub. Met het uitzendbureau, dat het vakantiepark heeft aangekocht, is afgesproken dat het terrein voor een periode van acht jaar, tot uiterlijk 1 september 2023, mag worden gebruikt voor het plaatsen van 34 chalets voor maximaal 150 arbeidsmigranten. Dit geeft een prima tijdelijk verdienmodel om uit de kosten te kunnen komen.

Door de bewoners in de omgeving van het vakantiepark wordt deze tijdelijke andere functie wel ervaren als een 'zure appel' waar zij even doorheen moeten bijten. Met het wenkende perspectief dat ze uiteindelijk 'natuur voor de deur' krijgen.

Tijdelijke huisvesting op vakantieparken vraagt daadkrachtig beheer om de relatie met omwonenden goed te houden

Om er zeker van te zijn dat de eindbestemming natuur wordt gerealiseerd en de gemaakte afspraken worden nagekomen, heeft de gemeente dit goed vastgelegd. De bestemming van het terrein is vooraf al gewijzigd naar de definitieve bestemming 'natuur' en 'parkeerterrein'.



ZAKAZ!!!
PRANIA I SUSZENIA
BUTON!!!

APVUS MAZGAT
UN ZAVET IR
AIZLIEGTS!!!



Nunspeet regelt onderdak in recreatiewoningen

Pauszewoningregeling

Wat doe je als gemeente voor inwoners die dakloos dreigen te raken? Het college van B&W van Gemeente Nunspeet zag al een tijdje dat groepen mensen in de problemen kwamen met hun huisvesting en besloot in 2017 om zelf tijdelijk onderdak te gaan organiseren. De gemeente wilde de regeling zo snel mogelijk invoeren, vandaar dat bestaande recreatieverblijven (zoals huisjes en stacaravans) als mogelijkheid naar voren kwamen. Die zijn er volop in de gemeente Nunspeet, de huisjes en caravans zijn bovendien snel inzetbaar. Maar hoe leidt je dit in goede banen? Zo ontstond de pauszewoningregeling.

De pauzewoning biedt onderdak voor verschillende doelgroepen

De pauzewoning is bedoeld voor mensen die tijdelijk een woonplek nodig hebben. De regeling omschrijft voor welke doelgroepen een pauzewoning beschikbaar is, bijvoorbeeld personen die in een scheiding verwickeld zijn en tijdelijke huisvesting nodig hebben, of een gezin met jonge kinderen dat dakloos dreigt te raken. Aanvankelijk was de regeling bedoeld voor een periode van drie jaar, maar vanwege de grote vraag naar pauzewoningen heeft de gemeenteraad in 2021 besloten tot een verlenging met nog eens drie jaar. In de afgelopen vier jaar hebben al bijna 200 mensen gebruik gemaakt van de regeling. De doelgroepen zijn in de loop van de tijd aangescherpt. Sommige groepen blijken niet goed te passen in een recreatiewoning op een park. Denk aan mensen die langdurige zorg of ondersteuning nodig hebben. Of mensen die veel overlast geven, waaronder alleengaande jongeren met (criminaliteits)problemen. De gemeente werkt nog aan oplossingen voor deze specifieke groepen. Een andere aanvulling in de regeling: er moet een sociale en economische binding zijn met de gemeente. Dit om te voorkomen dat er in de regio een aantrekkelijke werking ontstaat naar pauzewoningen in Nunspeet.

Hoe de pauzewoningregeling werkt voor eigenaren

Nunspeet telt enkele zeer grote vakantieparken, maar ook vele kleine parken waar soms weinig tot geen recreatief perspectief is. Bij de start heeft de gemeente aangegeven dat ze in totaal 50 pauzewoningen wil aanwijzen. Een klein park van tien recreatieverblijven mag twee daarvan als pauzewoning gebruiken, bij een groter park met 100 of meer recreatieverblijven mogen dit er maximaal tien zijn. Als na toetsing door de gemeente een vergunning wordt verleend, kan het huisje of de caravan voor maximaal drie jaar worden ingezet als pauzewoning. Na deze periode moet het recreatieverblijf weer recreatief worden gebruikt.

Pauzewoningen ondersteunen ook de revitalisering van parken

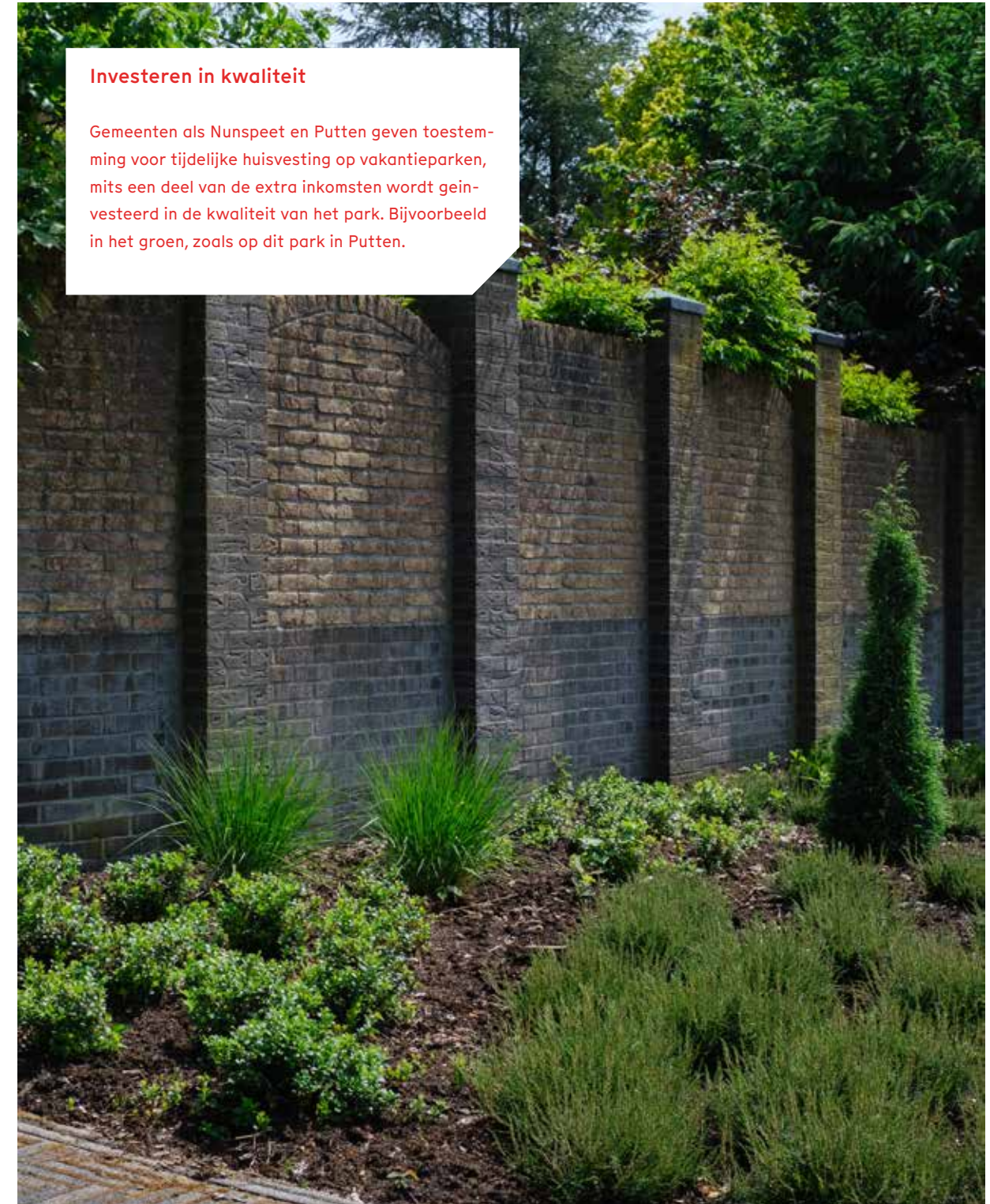
In de gemeente Nunspeet zijn op het moment drie vakantieparken die meer pauzewoningen toegewezen hebben gekregen dan volgens de staffel zou mogen. Hier heeft de gemeente goede redenen voor, want deze vakantieparken gebruiken de vaste inkomstenstroom om te kunnen investeren in het opknappen van het park. Een win-winsituatie voor zowel de recreatiesector als voor de huisvesting van spoedzoekers.

Hoe de pauzewoningregeling werkt voor bewoners

Mensen die met spoed op zoek zijn naar een tijdelijke woning kunnen zich melden bij de gemeente. Voldoen zij aan de voorwaarden, dan kan de gemeente de vergunning verlenen. Dat wordt snel afgehandeld, gezien de spoed die deze personen hebben. Bewoners mogen maximaal één jaar de pauzewoning gebruiken. Daarnaast moeten ze zich inschrijven in de BRP en zich aanmelden als woningzoekende bij woningcorporaties op de Noord-Veluwe. Is het na één jaar niet gelukt om een andere woonruimte te vinden, terwijl de bewoners aantoonbaar hebben gezocht naar een andere woning, dan is verlenging mogelijk met uiterlijk een half jaar. Aanvankelijk had één op de zes spoedzoekers na een jaar die verlenging nodig, momenteel is dat (door de moeilijke situatie op de woningmarkt) eerder vijf op de zes.

De gemeente als verbindende schakel

Bij de gemeente melden zich de woningzoekenden en de aanbieders van pauzewoningen. De gemeente brengt vraag en aanbod bij elkaar. Dit vergt veel inzet, maar zorgt ook voor een goede integrale afstemming. Door het directe contact met de aanvragers komt goed in beeld met welke problemen zij kampen. Mensen die problemen hebben op bijvoorbeeld psychisch, sociaal of financieel vlak worden meteen onder de aandacht gebracht van collega's bij de gemeente of andere instanties. Ook in dat opzicht helpt de regeling om sociale problemen aan te pakken. De gemeente Nunspeet constateert dat van de pauzewoningregeling goed en dankbaar gebruik wordt gemaakt door mensen die het ook echt nodig hebben.



Investeren in kwaliteit

Gemeenten als Nunspeet en Putten geven toestemming voor tijdelijke huisvesting op vakantieparken, mits een deel van de extra inkomsten wordt geïnvesteerd in de kwaliteit van het park. Bijvoorbeeld in het groen, zoals op dit park in Putten.



Kwaliteitsverbetering van parken in Putten
door tijdelijk wonen

Woonruimte gezocht

Hoe ga je als gemeente om met de behoefte van burgers die snel een tijdelijke woonruimte zoeken? Het gaat bijvoorbeeld om een gezin dat op straat dreigt te belanden of om mensen die in een scheiding zitten en op korte termijn woonruimte zoeken. Het college van B&W van Putten wil voor zulke gevallen graag een oplossing bieden en startte dus een zoektocht naar plekken waar zij terecht kunnen.

Recreatiewoningen bestemmen voor tijdelijke huisvesting ligt voor de hand. Net als leegstaande gebouwen snel inrichten als woning.

Het woord zegt het al; recreatiewoningen zijn in de eerste plaats bestemd voor recreatie. Daarom is eerst goed gekeken welk toekomstperspectief gemeente en recreatieondernemers zien voor de recreatiegebieden en de parken in Putten. Vervolgens heeft de gemeente besloten om tijdelijke huisvesting als instrument op te nemen in de toekomstvisie van de vakantieparken in de gemeente (Beleidskader Recreatie; in 2019 vastgesteld door de gemeenteraad).

In de politieke discussies over het nieuwe Beleidskader zijn de doelgroepen die in aanmerking komen voor tijdelijke huisvesting verbreed. Naast personen die vanuit privéomstandigheden dringend woonruimte nodig hebben, kunnen nu ook starters op de woningmarkt en mensen die tussen twee woningen zitten gebruik maken van de regeling voor een tijdelijke woning.

Opbrengst tijdelijke huisvesting inzetten voor verbetering kwaliteit

De één park, één plan benadering is de belangrijkste voorwaarde voor het inzetten van recreatiewoningen voor tijdelijke huisvesting. De recreatieondernemer die interesse heeft wordt eerst gevraagd om zijn of haar toekomstperspectief uit te werken in een parkplan, dat ook laat zien hoe de opbrengsten van tijdelijke huisvesting worden besteed aan kwaliteitsverbetering. Dit kan bijvoorbeeld gaan over het vergroenen van het park, het plaatsen van zonnepanelen of de verbetering van de bewegwijzering.

Inmiddels is er al voor zeven (van de 60) parken een vergunning afgegeven. De gemeente is overigens geen intermediair tussen vraag en aanbod. Wel stuurt de gemeente mensen die op zoek zijn naar tijdelijke huisvesting door naar de betreffende ondernemers. De gemeente Putten ziet dit als een win-winsituatie: de recreatieondernemer krijgt inkomsten die in het park kunnen worden geïnvesteerd, terwijl er ook een tijdelijke oplossing wordt gecreëerd voor een maatschappelijk probleem.



Hoe vraagt een ondernemer de vergunning aan?

1. Een recreatieondernemer die interesse heeft voor tijdelijke verhuur van een aantal recreatiewoningen stelt een parkplan op en vraagt bij de gemeente een vergunning aan.
2. Na verlening van de omgevingsvergunning om tijdelijk af te wijken van het bestemmingsplan wordt deze vermeld op de gemeentelijke website.
3. Een toekomstige bewoner vraagt toestemming aan de recreatieondernemer en meldt zich met het aanmeldformulier aan bij de gemeente Putten. De bewoner moet wel binding hebben met de Puttense gemeenschap. De bewoner hoeft niet zelf nog een eigen vergunning aan te vragen, maar moet zich wel inschrijven in het BRP op het betreffende adres.
4. De gemeente Putten houdt toezicht. De vergunning van de recreatieondernemer is maximaal drie jaar geldig en bewoners mogen maximaal één jaar in de recreatiewoning wonen.

Colofon

Vitale Vakantieparken als laboratorium voor transformatie

is een uitgave van Vitale Vakantieparken

November 2022

www.vitalevakantieparken.nl

teksten

Rob van den Hazel, Erwin van der Krabben en Sander Kooistra ism

Sander van den Nieuwenhuizen en Daphne Bol (Gemeente Barneveld)

Ina Steunenbrink, Sylvie Uenk en Reinier den Boer (Gemeente Putten)

Joyce Bloemert (Gemeente Nunspeet)

Jelle Snippe, Susanne Veneman en Daisy van Voorst (Gemeente Ermelo)

Peter van Grootheest en Jan Willem van Hoorn (Gemeente Oldebroek)

Sharon Duschka, Peter Mulder en Jolanda Spoelstra (Gemeente Harderwijk)

beeld

Niek Doup, Eric Isselee, Markus Spiske, Laura Vlaanderen, Frantic,

Kalen Emsley, Ute Eisenlohr, Andrea Cabeza, DropStock

ontwerp en vormgeving

Peter Bos (Houdbaar)

drukwerk

Zwaan Lenoir

bindwerk

Erenstein Stronkhorst Boekbinders

papier

300 grs. Gmund Colors Matt Paars, 120 grs. BioTop 3 Next.



In 2013 is de Veluwe als eerste in Nederland gestart met een integraal programma om op regionale schaal te werken aan oplossingen voor de vraagstukken die spelen op en rond de bijna 500 Veluwse vakantieparken. Het programma Vitale Vakantieparken is uitgegroeid tot een robuuste samenwerking van elf Veluwse gemeenten, de provincie Gelderland en vele andere partijen. Ons doel is het realiseren van een kwalitatief goed aanbod van parken waar recreanten graag verblijven. Nu en in de toekomst. Het programma richt zich vooral op het ontwikkelen en realiseren van instrumenten en initiatieven die gemeenten en anderen helpen bij de uitvoering.

