



Strategienota
Vitale Vakantieparken



VITALE
VAKANTIE
PARKEN

gemeente harderwijk



Colofon:

Uitgave: Gemeente Harderwijk
Auteurs: Projectgroep vitale vakantieparken Harderwijk
Reprografie: Gemeente Harderwijk
Internet: www.harderwijk.nl/vitalevakantieparken

Vastgesteld door de Gemeenteraad: 8 januari 2015

Eerste druk

Inhoudsopgave

1	Het project Vitale vakantieparken Harderwijk in het kort	4
2	Het regionale programma Vitale vakantieparken	7
3	Vakantieparken stand van zaken en opgaven	9
4	Verhoging van de kwaliteit van het aanbod	12
5	Terugdringen van oneigenlijk gebruik	13
6	Openbare orde en veiligheid	19
7	Harderwijkse strategie voor aanpak vakantieparken	21
8	Financiële aspecten	23
9	Aanbeveling; opgaven die moeten worden aangepakt	24

Bijlagen

- 1 Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken
- 2 Overzicht van vakantieparken Harderwijk
- 3 Inventarisatie verblijfsrecreatie gemeente Harderwijk

1. Het project Vitale Vakantieparken Harderwijk in het kort

Doel van deze nota

In deze nota worden de hoofdlijnen geschetst van het beleid dat de gemeente Harderwijk de komende jaren wil gaan voeren met betrekking tot vakantieparken. Er wordt een beeld gegeven van de situatie op de Harderwijkse vakantieparken en van de belangrijkste opgaven die daarmee samenhangen. Vervolgens worden de hoofdlijnen geschetst van een beleid met de daaraan gekoppelde aanpak.

De nota heeft primair betrekking op de door de gemeente Harderwijk te voeren strategie en aanpak. Harderwijk participeert in het regionale project Vitale Vakantieparken. In dit kader vindt afstemming plaats met andere gemeenten in de regio Noordwest-Veluwe over het te voeren beleid rond vakantieparken.

Wat zijn vitale vakantieparken ?

Onder verstaan we Vitale Vakantieparken: attractieve terreinen met recreatiebungalows en/of andere accommodaties voor verblijfsrecreatie, waar het aanbod aan accommodaties en andere voorzieningen goed aansluit op de vraag van recreanten. Bebouwing en voorzieningen op Vitale Vakantieparken zijn in goede staat en dienen primair voor verblijfsrecreatie.

Vitale vakantieparken, de doelstelling

Recreatie en toerisme geven een impuls aan de economie en de ontwikkeling van de stad. De ligging van Harderwijk, aan water en in het bos is een combinatie die veel potentie heeft en veel kansen biedt. Jaarlijks komen in Harderwijk rond de 2,5 miljoen bezoekers. De grootste deel daarvan komt voor winkelen en stadsbezoek: 1,3 miljoen. Om toeristen die Harderwijk bezoeken meerdere dagen gebruik te laten maken van de voorzieningen en attracties van de stad, moet vraag en aanbod van verblijfsaccommodaties op elkaar aansluiten.

De regio heeft veel te bieden en de gemeente wil dat accentueren door het motiveren van bestaande ondernemers om de kwaliteit van het aanwezige aanbod in de toeristische sector te verbeteren. Het project Vitale Vakantieparken draagt bij aan de ambitie van Harderwijk om zich als toeristenstad te profileren en het recreatieve aanbod te verbeteren.

De gemeente Harderwijk streeft naar aantrekkelijke vakantieparken met attractieve vakantie woningen, die aansluiten op de vraag van de consument. In de visie van de gemeente Harderwijk zouden de parken een startpunt moeten zijn van waaruit toeristen Harderwijk en de regio verkennen. Parken die zich daarop richten wil de gemeente zo goed mogelijk faciliteren.

Korte schets van de opgave

Onderzoek heeft uitgewezen dat in de regio Noord Veluwe, en ook in de gemeente Harderwijk, de kwaliteit van het aanbod van vakantiewoningen niet (meer) goed aansluit bij de wensen van de toerist. Consumenten stellen steeds hogere eisen, en niet alle vakantieparken kunnen goed aan die eisen voldoen. Het gevolg daarvan is dat de kwaliteit van veel vakantiewoningen achter blijft bij de vraag; een groot deel van de vakantiewoningen is verouderd en voor de huidige consument niet (meer) attractief.

Als gevolg van de verminderde kwaliteit worden veel woningen niet meer aan recreanten verhuurd maar aan arbeidsmigranten of mensen die (tijdelijk) geen passende woning kunnen vinden op de reguliere woningmarkt. Daardoor worden veel recreatiewoningen niet meer gebruikt voor het doel waarvoor zij oorspronkelijk zijn gebouwd. Dit leidt tot problemen en vraagt om oplossingen.

Niet te ontkennen is dat zich op de parken problemen voordoen. Aandachtspunten in dat verband zijn onder meer openbare orde en veiligheid, oneigenlijke bewoning door arbeidsmigranten en door mensen in kwetsbare situaties (mensen met multi-problematiek) en permanente bewoning. Als gevolg van kwalitatieve achteruitgang en slecht beheer van sommige vakantiewoningen op bestaande parken en de toename van oneigenlijk gebruik en bewoning worden de parken steeds minder aantrekkelijk voor toeristen, er is sprake van een onwenselijke 'neergaande spiraal'. Deze ontwikkelingen doen zich voor in alle gemeenten op de Noord Veluwe. Om deze ontwikkelingen te keren is in 2013 in regionaal verband het project Vitale vakantieparken gestart.

In mei 2014 heeft het college van burgemeester en wethouders van Harderwijk het coalitieakkoord 2014-2018 'Vernieuwing door verandering' gepresenteerd.

In het coalitieakkoord is aangekondigd dat de 'Strategienota vitale vakantieparken' wordt opgesteld, waarin de problematiek en de opgaven in beeld worden gebracht, doelen en criteria worden geformuleerd en waarin wordt aangegeven langs welke weg aan toekomstbestendige oplossingen zal worden gewerkt. Uiteraard worden exploitanten en de verenigingen van eigenaren van de Harderwijkse vakantieparken in dit proces betrokken.



Processtappen

Om te komen tot verbetering van de situatie worden de volgende processtappen genomen:

- De Strategienota wordt door college en raad vastgesteld. Daarmee wordt de weg geëffend voor diverse oplossingsrichtingen, maar wordt per park nog geen concrete oplossingen gekozen.
- De portefeuillehouder bezoekt alle parken en verzoekt de eigenaar (of vereniging van eigenaren) om een toekomstvisie (of meerdere scenario's) voor hun park op te stellen.
- Met de exploitant/ eigenaren van ieder park worden afspraken gemaakt over de toekomstvisie: doorgaan als een vakantiepark, wijzigen van bestemming, of saneren.
- Bij wijziging van functie moet exploitant/ eigenaren zelf zorgen dat aan de daarvoor noodzakelijke voorwaarden wordt voldaan. Alleen dan werkt gemeente mee aan bestemmingswijziging.
- Als wijziging van de bestemming aan de orde is, zal stevig onderhandeld moeten worden over voorwaarden en financiën.
- 'Stok achter de deur': afspreken dat het bestemmingsplan strikt wordt gehandhaafd als het niet lukt om binnen een bepaalde periode constructieve afspraken te maken.

Hardewijkse strategie

De gemeentelijke strategie met betrekking tot vakantieparken uit te gaan van de volgende uitgangspunten:

Maak onderscheid tussen parken

- Per park onderzoeken (samen met exploitant) of er een kansrijke recreatieve toekomst is.

Biedt mogelijkheden aan kansrijke vakantieparken

- Neem belemmeringen weg die ontwikkelingen van kansrijke vakantieparken in de weg staan.

Aanpak bewoning van recreatiewoningen door arbeidsmigranten

- Er moet een lange-termijn-visie komen met betrekking tot huisvesting van arbeidsmigranten. Dit is een randvoorwaarde voor het slagen van het project Vitale Vakantieparken.

Aanpak van het permanent bewonen van recreatiewoningen

- Als aan strikte (nader te bepalen) criteria en voorwaarden wordt voldaan zou het transformeren van een (voormalige) vakantiepark in een reguliere woonwijk wellicht een optie kunnen zijn.

Aanpak van huisvesting van mensen in recreatiewoningen die (tijdelijk) geen passende woning kunnen vinden op de reguliere woningmarkt

- Er is behoefte aan specifieke vormen van huisvesting voor deze doelgroep. Dit is een randvoorwaarde voor het slagen van het project Vitale Vakantieparken.

Algemene uitgangspunten bij transformatie van vakantieparken

- Er dient een toekomstbestendige situatie te ontstaan.

2 Het regionale programma Vitale Vakantieparken

Op initiatief van de Regio Noord-Veluwe (RNV) is in 2013 het programma Vitale Vakantieparken Noord-Veluwe gestart. Het doel daarvan is om in regionaal verband diverse vraagstukken rond de verblijfsrecreatie aan te pakken. Naast de RNV zijn hierbij ook de gemeenten Hattem, Heerde en (op onderdelen) Epe betrokken. In april 2013 heeft het dagelijks bestuur van de RNV het Projectplan Vitale vakantieparken vastgesteld.

De RNV heeft het programma 'Vitale vakantieparken Noord-Veluwe' als een ontwikkelproject in het Regiocontract 2012-2016 opgenomen. Voor het ontwikkelen van een specifieke aanpak voor de regio zijn afspraken gemaakt over substantiële provinciale bijdragen in het kader van de 2e tranche van het regiocontract.

De opgave

In het projectplan wordt onder meer het volgende gesteld:

De sector toerisme en recreatie is voor de regio een belangrijke sector, gelet op investeringen, werkgelegenheid, en directe en indirecte bestedingen van de bezoekers.

De verblijfsaccommodatie, variërend van hotels en B&B tot bungalowparken en jachthavens, vormt een belangrijke schakel in het totale toeristisch recreatieve aanbod van de Noord-Veluwe.

Zowel vanuit de sector zelf als vanuit overheidszijde is vastgesteld dat de kwaliteit van de verblijfsrecreatie, en dan vooral de parken en de campings, de laatste jaren behoorlijk onder druk staat. Voor een (te) grote groep van deze bedrijven geldt dat gemiddelde kwaliteit te laag is, en dat het aanbod te weinig aansluit op de veranderde wensen van de consument. Noodzakelijke investeringen blijven achter, ongewenst gebruik lijkt toe te nemen (semi-permanente bewoning, vestiging sociaal economisch zwakkeren, arbeidsmigranten etc.).

En er zijn (incidenteel) ook excessen op het gebied van openbare orde en veiligheid.

In het kader van het regionale project zijn onder meer de volgende opgaven geformuleerd:

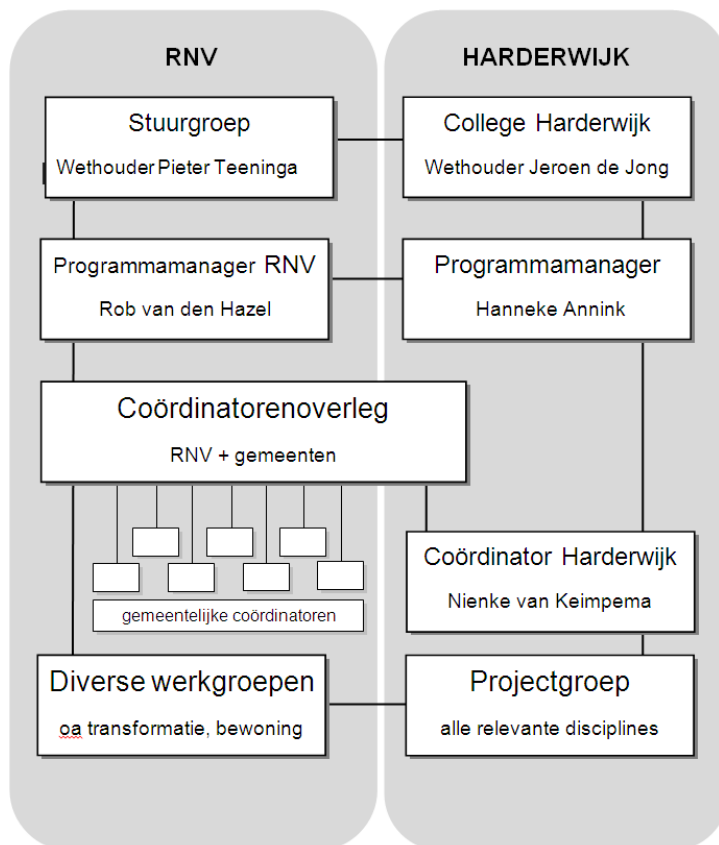
- **Transformatieopgave:** er zijn te veel parken die niet meer aansluiten op de vraag; dat kan betekenen dat er sprake zal zijn van een herstructureringsopgave. Hoe ziet deze er uit? Wat zijn passende strategieën, welke rol speelt wie daarbij, welke instrumenten kunnen ingezet worden (herverkaveling, verevening, etc.).
- **Beheeropgave:** Het beheer van de parken zal verbeterd moeten worden om verdere achteruitgang te voorkomen. Welke sturingsmogelijkheden zijn er om kwaliteit van parken op niveau te houden?
- **Sociale opgave:** recreatiewoningen worden (semi)permanent bewoond door verschillende groepen, waarvoor dit soms de enige mogelijkheid om een dak boven het hoofd te hebben. Welke mogelijkheden zijn er om voor deze groepen moeten structurele huisvesting te realiseren?

Projectorganisatie

Op regionaal niveau wordt het project aangestuurd door een procesmanager en een stuurgroep, bestaande uit bestuurders uit regiogemeenten. Ambtelijk vindt periodiek afstemming plaats in het overleg van de gemeentelijke coördinatoren.

De ambtelijk coördinator van de gemeente Harderwijk is tevens de projectleider van het gemeentelijke project Vitale vakantieparken

De regionale samenwerking is van belang in verband met kennisuitwisseling en om te bevorderen dat alle deelnemende gemeenten in de regio in hoofdlijnen dezelfde beleidsuitgangspunten hanteren. In regionaal verband is de nodige expertise georganiseerd. Diversen onderzoeken zijn uitgezet, onder meer om de stand van zaken in beeld te brengen en om te inventariseren welk instrumentarium de gemeenten kunnen inzetten. (zie bijlage 1 Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken). De deelnemende gemeenten bepalen zelf de lokale doelstellingen en acties, en geven invulling aan het gewenste toekomstperspectief van de parken in hun gemeente. Maatwerk binnen een regionaal kader.



Figuur 1; Projectorganisatie Vitale vakantieparken

Om het project Vitale vakantieparken te laten slagen zullen op basis van de aanbevelingen enkele vraagstukken beleidsmatig of projectmatig opgepakt moeten. Kennis en capaciteit wordt gezocht in de gemeentelijke projectgroep.

3. Vakantieparken stand van zaken en opgaven

De gemeente Harderwijk streeft er naar om het recreatieve aanbod in stad en regio te vergroten en Harderwijk als toeristenstad sterker te profileren. Herhalingsbezoek en meerdaags verblijf wordt gestimuleerd. Deze ambities zijn onder meer neergelegd in het Actieplan Toerisme Harderwijk 2014.

Het project Vitale vakantieparken kan deze doelstellingen ondersteunen. In dat kader wil de gemeente Harderwijk onder meer bevorderen:

1. dat op de vakantieparken die daarvoor het meest geschikt zijn een gevarieerd en hoogwaardig aanbod van verblijfsrecreatieve voorzieningen wordt gerealiseerd dat goed aansluit bij de vraag van 'de consument';
2. dat oneigenlijk gebruik van vakantiewoningen (het gebruik van vakantiewoningen voor doeleinden waarvoor deze niet zijn bedoeld) wordt teruggedrongen;
3. dat niet (meer) voor recreatie geschikte vakantieparken worden gesaneerd, dan wel via herbestemming op andere wijze benut kunnen worden;
4. dat het aanbod van vakantiewoningen, in combinatie met het aanbod van andere recreatieve voorzieningen en arrangementen, wordt geïntegreerd in de gebieds promotie van de Veluwe, de regio en de stad Harderwijk.

Na de start van het regionale programma Vitale Vakantieparken zijn diverse onderzoeken uitgevoerd om een beeld te krijgen van de stand van zaken en het toekomstperspectief van bestaande vakantieparken op landelijk niveau en in de regio.

Vakantieparken Nederland

Het aantal bungalowparken in Nederland is de laatste jaren flink gegroeid. Er is sprake van overaanbod. Zowel de kampeer- als de bungalowmarkt in Nederland staat onder druk. In beide markten is er sprake van overaanbod. Bij kamperen wordt dit veroorzaakt door een stagnerende vraag (33% daling in 10 jaar), in de bungalowmarkt vooral door toename van het aanbod.

De vraag naar bungalowvakanties laat de afgelopen jaren wel een stabiele groeitrend zien, in de periode 2003-2012 een groei van 12%.

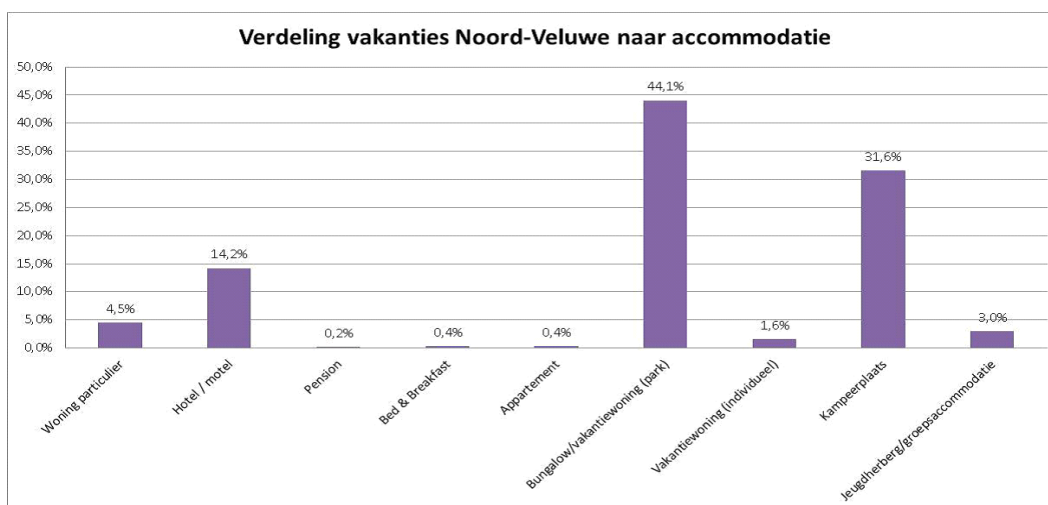
- bungalowparken zijn vooral in trek bij gezinnen met jonge kinderen (t/m 12 jaar).
- de bungalowmarkt staat onder druk. De consument is kritisch en selectief. Er wordt geïnvesteerd in nieuwe bungalows of cottages en oude huisjes worden vernieuwd en van meer luxe voorzien (voornamelijk door de grote recreatiebedrijven)
- Naast de behoefte aan luxere bungalows is er ook sprake van een groeiende vraag naar grotere accommodaties of groepsbungalows waarin families of vrienden gezamenlijk kunnen verblijven. Het toenemende aantal driegeneratievakanties speelt hierbij een rol.
- Voor de komende jaren mag rekening gehouden worden met een verdere groei van het aantal korte vakanties, niet alleen op de binnenlandse markt, maar ook vanuit België en Duitsland.

Bron: Rapport Destinatie Holland 2020

Vakantieparken Noord Veluwe

De landelijke trends gelden ook voor de Noord Veluwe.

- Er zijn in de regio ruim 300 vakantieparken.
- De pijn in de sector zit hem met name in sterk verouderde bungalowparken en traditioneel ingerichte kampeerterreinen.
- De slaappleatsbezetting op de campings loopt terug van 14% in 2003 naar 10% in 2012.
- De meeste vakanties in de regio Noord-Veluwe (2012) worden doorgebracht op een bungalow-/vakantiewoningpark (44,1%).



Figuur 2 Verdeling vakanties op Noord-Veluwe

- Het karakter van het toeristische aanbod in de regio Noord-Veluwe is verzorgd maar traditioneel, weinig vernieuwend en innovatief. In vergelijking tot andere regio's in Nederland is het product, uitzonderingen daargelaten, matig.
- Het aanbod sluit kwalitatief niet goed aan bij de vraag; bijna 80 % van het aanbod aan vakantiewoningen is gekwalificeerd als 'gedateerd'.
- Desondanks nam het aantal overnachtingen op bungalowparken nam in de periode 2003-2013 met 4,4% toe.
- Toch daalde op bungalowparken de slaapbezettingsgraad door een capaciteitseffect: er was sprake van een sterke groei van het aantal slaappleatsen, in de periode 2003-2013 met 23%.
- De bezettingsgraad van bungalowparken daalde van 40% (in 2003) naar 33% (in 2012).
- Vraag en aanbod zijn in onbalans, er is sprake van onderbenutting.
- De marges van bedrijven staan onder druk, waardoor herinvesteren moeilijk wordt.
- Een aanzienlijk deel van de vakantiewoningen wordt gebruikt voor doeleinden waarvoor deze niet zijn bedoeld, zoals verhuur aan buitenlandse werknemers en permanente bewoning.

Bron: Quickscan vakantieparken in de gehele regio Noord Veluwe ZKA 2013

Vakantieparken Harderwijk

De situatie op de parken in Harderwijk verschilt niet veel van dit regionale beeld.

In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van vakantieparken die bestemd zijn voor verblijfsrecreatie in de gemeente Harderwijk. In totaal gaat het om drie campings, vijf bungalowparken, en één combinatie van camping en bungalowpark. Waarschijnlijk wordt ongeveer de helft van alle recreatiewoningen in Harderwijk gebruikt voor doeleinden waarvoor deze niet zijn bedoeld; één park wordt geheel gebruikt voor het huisvesten van buitenlandse werknemers. Op drie van de vijf bungalowparken zijn de recreatiewoningen 'uitgeponed' (particulier bezit), vindt op grote schaal (semi-) permanente bewoning plaats en is nauwelijks sprake van (verhuur ten behoeve van) verblijfsrecreatie. De campings worden wel (geheel of grotendeels) als recreatiepark geëxploiteerd.

Bron: Inventarisatie verblijfsrecreatie gemeente Harderwijk, ZKA2014)



4. Verhoging van de kwaliteit van het aanbod

Wat wordt nagestreefd

Voor Harderwijk is de belangrijkste doelstelling van het project: bevorderen dat op de vakantieparken een gevarieerd en hoogwaardig aanbod van verblijfsrecreatieve voorzieningen wordt aangeboden dat goed aansluit bij de vraag van 'de consument'. Om de consument te kunnen bieden wat hij zoekt zal de kwaliteit van het aanbod verbeterd moeten worden.

Verhoging van de kwaliteit van het aanbod kan betrekking hebben op het vergroten van de kwaliteit en de omvang van de recreatiebungalows en het aanbod aan voorzieningen (zoals sportvoorzieningen, horeca, wifi en dergelijke). Daarbij is van belang dat het karakter van terrein en accommodaties beter wordt afgestemd op het profiel van de (beoogde) bezoekers. In het rapport van de 'Inventarisatie vakantieparken Harderwijk' d.d. 14 februari 2014 wordt hierover gesteld (zie bijlage 3):

Opvallend is dat veel ondernemers niet een helder gedefinieerde doelgroep voor hun bedrijf noemen. Het bewustzijn van wie de gast precies is en welk marktsegment het beste past bij het bedrijf lijkt over het algemeen zeer beperkt. Dat is zorgelijk (...) als je beseft dat 'vraaggerichtheid' één van de sleutelwoorden van de laatste jaren voor succes in de sector is.

Geconstateerd is dat het aanbod op vakantieparken overwegend traditioneel en weinig verrassend is. Het is aan de exploitanten van de vakantieparken om hierin verbetering te brengen, de gemeente kan en zal dat niet doen. De gemeente kan wel stimuleren, faciliteren en eventuele belemmeringen wegnemen die de gewenste ontwikkelingen bemoeilijken.

Het is niet eenvoudig om op een bestaand park de kwaliteit te verhogen en het karakter van het aanbod te veranderen. Mede daarom is het streven naar vernieuwing soms gekoppeld aan de wens om uit te breiden, zodat op de uitbreidingslocatie attractieve nieuwe vormen van verblijfsrecreatie kunnen worden aangeboden.

Uitgangspunten

De gemeente Harderwijk streeft naar verhoging van de kwaliteit van het aanbod aan (verblijfs-) recreatieve voorzieningen. Dat betekent dat de gemeente Harderwijk in beginsel medewerking wil verlenen aan plannen die leiden tot verhoging van de kwaliteit van de vakantieparken, onder meer door zo mogelijk belemmeringen weg te nemen die de gewenste ontwikkelingen bemoeilijken.

Als gestreefd wordt naar uitbreiding van een park, dan is dat alleen onder voorwaarden mogelijk:

- uitbreiding van het bestaande aanbod is alleen mogelijk als er geschikte (al dan niet aangrenzende) terreinen beschikbaar zijn en er geen belemmeringen zijn om die terreinen voor verblijfsrecreatie te bestemmen;
- de uitbreidingsplannen moeten erop gericht zijn om het gehele park (nieuwe en bestaande gedeelte) te verbeteren en 'up-to-date' te maken;
- het park mag uitsluitend voor recreatieve doeleinden worden gebruikt; eventueel oneigenlijk gebruik van recreatiewoningen op het bestaande terrein moet worden beëindigd.

Als aan de voorwaarden wordt voldaan zou de gemeente medewerking aan uitbreiding kunnen verlenen door belemmeringen weg te nemen, met name op planologisch terrein. Dit houdt in dat aan de uitbreidingslocatie een passende bestemming wordt gegeven, en dat binnen die bestemming voldoende planologische ruimte voor bebouwing en ontwikkeling wordt geboden.

In dit verband wordt aangetekend dat er nu in de regio en in Harderwijk te veel terreinen bestemd zijn voor verblijfsrecreatie. Het uitbreiden van recreatierreinen is daarom alleen aanvaardbaar en verdedigbaar als er ook terreinen aan die bestemming worden onttrokken die nu ten onrechte voor verblijfsrecreatie zijn bestemd. In dat licht heeft het de voorkeur als ontwikkeling van nieuwe verblijfsrecreatieve voorzieningen plaatsvindt op terreinen die al als zodanig bestemd zijn.

5. Terugdringen van oneigenlijk gebruik

Inleiding

Niet alle terreinen die zijn bestemd voor verblijfsrecreatie worden uitsluitend voor dat doel gebruikt. In feite is een groot deel van de vakantiehuisjes in de regio niet (meer) beschikbaar voor wisselende verhuur aan recreanten. In plaats daarvan is er sprake van bewoning door arbeidsmigranten en mensen die (tijdelijk) geen passende woning kunnen vinden op de reguliere woningmarkt en van (semi-) permanente bewoning. Dit is oneigenlijk gebruik van vakantie woningen; op een vakantiepark is dat ongewenst en moet worden beëindigd.

Het zal niet mogelijk zijn om op korte termijn volledig een einde te maken aan alle vormen van oneigenlijk gebruik van vakantie woningen. De strategie is er op gericht om dit stapsgewijs te realiseren. Dit vergt voor elk park een specifieke aanpak.

De gemeente Harderwijk heeft samen met werkgevers en instellingen de verantwoordelijkheid om oplossingen te vinden voor het (tijdelijk) huisvesten van bijzondere groepen, zoals arbeidsmigranten en mensen die door maatschappelijke omstandigheden tijdelijk niet op de reguliere woningmarkt terecht kunnen. Alternatieve oplossingen zijn daarvoor op korte termijn niet altijd voorhanden. Het kan wenselijk zijn om op sommige parken, die naar verwachting in de toekomst niet meer als vakantieparken zullen functioneren, het huisvesten van deze doelgroepen tijdelijk toe te staan, vooruitlopend op functieverandering (transformatie) of zelfs sanering van een vakantiepark.

Bewoning van recreatiewoningen door arbeidsmigranten

Bewoning van recreatiewoningen door arbeidsmigranten komt in de regio Noordwest Veluwe op grote schaal voor. In Harderwijk is één park dat geheel door arbeidsmigranten wordt bewoond. Op andere parken in Harderwijk komt bewoning door arbeidsmigranten op beperktere schaal voor.

Het zonder meer beëindigen van bewoning van recreatiewoningen door arbeidsmigranten zou er toe leiden dat deze mensen op straat komen te staan zonder dat in voldoende mate geschikte vervangende woonruimte beschikbaar is.

Het voorzien in woonruimte voor arbeidsmigranten is een huisvestingsopgave waarvoor een structurele oplossing gevonden moet worden. Een goede oplossing voor deze problematiek is op korte termijn niet voorhanden. Deze problematiek moet beleidsmatig danwel projectmatig worden opgepakt. Er moet een lange-termijn-visie komen voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Dit is een gezamenlijke taak voor de regiogemeenten met diverse organisaties waaronder uitzendbureaus, werkgevers en huisvesters van deze doelgroep. Daarbij is onder meer de vraag of in deze regio op grote schaal huisvesting geboden moet worden aan arbeidsmigranten die in andere regio's werken. Het vinden van oplossingen voor deze huisvestingsopgave is een essentiële randvoorwaarde voor het slagen van het project Vitale Vakantieparken

Uitgangspunten voor beleid

Bewoning van recreatiewoningen door arbeidsmigranten is strijdig met de bestemming Verblifsrecreatie. De combinatie van bewoning door arbeidsmigranten en verblijfsrecreatie in een vakantiepark draagt niet bij aan de recreatieve toeristische kwaliteit van dat vakantiepark.

Zolang niet is voorzien in andere, structurele, oplossingen voor huisvesting van arbeidsmigranten zijn tijdelijke oplossingen nodig. Tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten voor bepaalde tijd, totdat is voorzien in een structurele oplossing is een mogelijkheid.

Een uitgangspunt is daarbij in ieder geval, dat combinatie van verhuur van recreatiewoningen en tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten op een park ongewenst is.

Een denkbare optie is, dat de gemeente afspraken maakt met exploitanten van vakantieparken over het tijdelijk huisvesten van arbeidsmigranten op een park voor een bepaalde periode, vooruitlopend op een 'doorstart' als vakantiepark (of op transformatie of sanering als er geen zicht is op een kansrijke 'doorstart' als vakantiepark).

Het permanent bewonen van recreatiewoningen

In Harderwijk is de oneigenlijke bewoning van vakantieparken al geruime tijd onderwerp van discussie. Langdurige bewoning van vakantieparken komt in de regio veelvuldig voor. In Harderwijk is het permanent bewonen van vakantieparken in beginsel niet toegestaan.

Op 16 september 1999 heeft de gemeenteraad het "*Plan van Aanpak permanente bewoning van recreatiewoonverblijven*" vastgesteld. Op grond van het in deze nota neergelegde beleid is het permanent bewonen van recreatiewoningen niet toegestaan als de bewoning is begonnen na 10 september 1997. Bewoners die aantoonbaar vòòr die datum al in hun recreatiewoning woonden komen in aanmerking voor een (persoonsgebonden) gedoogstatus. Op grond van dit beleid wordt op verschillende parken het permanent bewonen van een aantal recreatiewoningen gedoogd.

Daarnaast komt ook langdurige bewoning voor, zonder dat (aangetoond is dat) sprake is van permanente bewoning. Als gevolg hiervan bestaat het vermoeden dat een substantieel deel van de vakantieparken in de gemeente Harderwijk in de praktijk niet meer beschikbaar is voor wisselende verhuur aan recreanten. Hierdoor worden verschillende parken, die wel voor verblijfsrecreatie zijn bestemd, in de praktijk niet of nauwelijks gebruikt voor wisselende verhuur van recreatiewoningen aan recreanten. Er is sprake van een tweedeling: er zijn parken die zich richten op wisselende verhuur van recreatiewoningen aan recreanten, en andere parken waar dat niet of vrijwel niet meer het geval is.

Bekend is dat handhaving van het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen moeilijk is, regelmatig tot conflicten leidt, en veel geld en ambtelijke capaciteit kost.

Waarom is het beleid tot dusver dan toch gericht op handhaving van het verbod op permanente bewoning? Er zijn daarvoor meerdere redenen (deze opsomming is niet volledig):

- *Gemeenten dienen bestemmingsplannen te handhaven*
Een bestemmingsplan is een wettelijke regeling, waarin is bepaald wat er wel en niet mag. Dat biedt mensen rechtsbescherming en rechtszekerheid. In het bestemmingsplan Buitengebied is bepaald dat bewoning van recreatieverblijven niet is toegestaan. Deze regeling is in een zorgvuldige, wettelijk voorgeschreven, procedure tot stand gekomen. Een ieder, ook de gemeente dient zich daaraan te houden.
- *Een recreatiewoning is geen woning*
In het Bouwbesluit worden minder eisen gesteld aan een recreatiewoning dan aan een gewone woning. Recreatiewoningen voldoen daarom meestal niet aan de eisen waar gewone woningen wel aan moeten voldoen.
- *Locaties van vakantieparken zijn niet altijd geschikt als woonlocatie*
Woonlocaties moeten voldoen aan diverse eisen, onder meer op grond van de milieuwetgeving (zoals geluidhinder van wegen en spoorwegen, geurhinder van agrarische bedrijven) die niet gelden voor recreatieparken. Daarnaast worden voor woongebieden hogere eisen gesteld aan bereikbaarheid en de kwaliteit van de infrastructuur (beheersaspecten).
- *Plancapaciteit verblijfsrecreatie*
Door bewoning van vakantiewoningen verdwijnt een deel van de beschikbare plancapaciteit voor verblijfsrecreatie. Het is niet zonder meer mogelijk om op andere locaties te voorzien in vervangende ruimte voor verblijfsrecreatie als daar behoefte aan is.
- *Woningbouwprogrammering*
Er zijn op regionaal niveau afspraken gemaakt over het nieuwbouwprogramma woningbouw. Alleen al daarom kan de gemeente bewoning van recreatiewoningen niet zonder meer mogelijk maken. Als een recreatiewoning wordt bestemd tot "reguliere" woning, wordt deze woning meegerekend als nieuw aanbod en zal dus in principe in mindering worden gebracht op de nieuwbouwproductie. Als dit op grote schaal gebeurt kan dit consequenties hebben voor nieuwbouwprojecten.
- *Continuïteit van beleid*
Jarenlang is strikt en consequent beleid gevoerd ten aanzien van permanente bewoning. Bij het verstrekken van informatie, bij de vergunningverlening, in de handhaving (weliswaar de ene periode actiever dan de andere) en in bestemmingsplannen. De gemeente en de politiek hebben dit altijd uitgedragen en hiernaar gehandeld.
- *Vermenging bewoners/recreanten*
Bewoners hebben ander gedrag en andere leefpatronen dan recreanten. Als beide groepen worden toegestaan op een park kunnen ze over en weer overlast ondervinden van elkaar.

Uitgangspunten voor beleid

Mede gelet op de bovenstaande argumenten is en blijft het gemeentelijke beleid in beginsel gericht op het beëindigen van permanente bewoning van recreatiewoningen, voor zover daarvoor geen gedoogbeschikking is afgegeven.

De realiteit is echter dat (semi-)permanente bewoning veel voorkomt, waardoor worden sommige parken nog maar nauwelijks worden gebruikt waarvoor ze bedoeld zijn: voor wisselend gebruik van recreatiewoningen door recreanten. Gelet op de doelstellingen van dit project is het streven erop gericht om terreinen die bestemd zijn voor verblijfsrecreatie (weer) als zodanig te gebruiken; alle inspanningen dienen daarop te worden gericht. Overleg met de exploitanten van de parken en andere betrokkenen moet uitwijzen of en hoe dit in de praktijk realiseerbaar is. Een belangrijk uitgangspunt daarbij zal zijn dat elk park anders is en een specifieke benadering vergt.

Het is denkbaar dat dit proces voor één of meerdere parken tot de conclusie leidt dat het park in de toekomst niet meer als vakantieparken zal functioneren, en dat moet worden gekozen voor sanering of verandering van de functie van het park (transformatie).

Huisvesting van mensen die (tijdelijk) geen passende woning kunnen vinden op de reguliere woningmarkt

Recreatiewoningen bieden voor bepaalde doelgroepen nog de enige mogelijkheid om een dak boven het hoofd te hebben. Het gaat daarbij om een breed samengestelde groep van mensen in een kwetsbare positie zoals ouders met kinderen, bijvoorbeeld na scheiding, mensen/gezinnen in schuldsanering, (ex-)verslaafden en ex-gedetineerden, mensen met psychosociale problemen, etc. Om uiteenlopende redenen kunnen deze mensen vaak (tijdelijk) niet terecht op de reguliere woningmarkt. Dit kan het geval zijn als onvoldoende 'punten' zijn opgebouwd voor het huren van een woning, of als zij ook de goedkoopste vorm van reguliere huisvesting niet kunnen betalen. Gehanteerde regels binnen de verschillende beleidsterreinen/organisaties kunnen zorgen voor niet te doorbreken patstellingen op individueel niveau. Ook zijn er mensen die doelbewust de anonimiteit verkiezen, en die daarom een vakantiewoning verkiezen boven reguliere vormen van huisvesting of opvang.

Deze mensen vinden in op de parken een dak boven het hoofd omdat daar plek is. Een positief aspect hiervan is dat zij ergens wonen en niet dak- of thuisloos worden. Een belangrijk nadeel is echter dat dit ongecontroleerd en ongeregeerd plaats vindt, waardoor vaak geen sprake is van een 'veilige' woonsituatie voor henzelf of voor hun omgeving.

De combinatie van het huisvesten van deze groep en het huisvesten van toeristen op één park draagt niet bij aan de recreatieve toeristische kwaliteit van een vakantiepark.

Omdat inschrijving in het GBA op vakantieparken tot dusver op problemen stuit zijn er voor deze mensen vaak nog vele andere, niet op te lossen, problemen. Er kan geen sprake zijn van een uitkering, ziektekostenverzekering, schulddienstverlening wat het participatiebeleid frustreert.

Er is op de vakantieparken 'woonruimte' beschikbaar, onder meer doordat in de verblijfsrecreatie vraag en aanbod niet meer in evenwicht zijn, er is sprake van overcapaciteit. Ondernemers hebben daardoor minder inkomsten, minder investeringsmogelijkheden, verder kwaliteitsverlies et cetera. Het is dan ook niet verwonderlijk dat zij op zoek gaan naar andere bronnen van inkomsten. Een deel vindt dit in het verkopen van bungalows aan (veelal) particulieren voor eigen recreatief gebruik (uitponden). Daarnaast staan ondernemers (maar ook individuele eigenaren) meer open voor de verhuur van bungalows en caravans aan mensen die voor langere tijd woonruimte zoeken.

Hoeveel mensen uit deze doelgroepen in recreatiewoningen verblijven is niet precies bekend, maar het gaat zeker om aanzienlijke aantallen (alleen al in Harderwijk vele tientallen).

Vanuit de maatschappelijke opvang komt dan ook nadrukkelijk de waarschuwing dat als deze mensen van de parken weg moeten, er elders geen ruimte voor ze is, en dakloosheid dreigt.

Opgemerkt wordt dat deze mensen nu ook vanuit andere landsdelen naar de Noord-Veluwe komen.

Uitgangspunten voor beleid

Bewoning van recreatiewoningen door mensen die vanwege sociale problemen tijdelijk niet terecht kunnen op de reguliere woningmarkt is strijdig met de bestemming verblijfsrecreatie en daarom in principe niet toegestaan. Hier zal op termijn een eind aan moeten komen. Maar gelet op de situatie waarin veel van deze mensen zich bevinden is het geen optie om aan deze vorm van bewoning resoluut een einde te maken als er geen alternatieve huisvesting beschikbaar is.

Om zicht te krijgen op de aard en de omvang van de problematiek moeten deze bewoners in ieder geval worden geregistreerd. Het is noodzakelijk dat er een goede registratie komt van eenieder die op een vakantiepark verblijft. Inschrijven van bewoners in de GBA (Gemeentelijke Basisadministratie voor persoonsgegevens) betekent vaak ook dat er aanspraak kan worden gemaakt op uitkeringen en sociale voorzieningen.

Begin 2014 hebben de gemeente Harderwijk (beleidsregisseur Maatschappelijke Zorg) en diverse betrokken organisaties uit de welzijn- en zorgwereld samen het initiatief genomen om oplossingen te zoeken voor deze problematiek. Onderkend wordt dat er behoefte is aan andere, structurele, oplossingen voor huisvesting van mensen die vanwege sociale problemen tijdelijk niet terecht kunnen op de reguliere woningmarkt.

Het vinden van structurele oplossingen voor deze specifieke huisvestingsopgave is een voorwaarde voor het slagen van het project Vitale vakantieparken.

Transformatie (functieverandering)

Zoals eerder in deze nota aangegeven is het streven erop gericht om terreinen die bestemd zijn voor verblijfsrecreatie (weer) als zodanig te gebruiken; alle inspanningen dienen voorshands daarop te worden gericht. Overleg met de exploitanten van de parken en andere betrokkenen moet uitwijzen of en hoe de functie voor verblijfsrecreatie in de toekomst behouden of hersteld kan worden.

Als de huidige exploitant (of eigenaar of vereniging van eigenaren) geen mogelijkheden ziet om de functie voor verblijfsrecreatie te behouden of te herstellen, dan dient te worden onderzocht of er andere gegadigden zijn die daar wél mogelijkheden voor zien.

Het is niet uit te sluiten dat in één of enkele gevallen moet worden geconcludeerd dat een park in de toekomst niet meer als vakantiepark kan functioneren. Als dat het geval blijkt te zijn, dan zal worden gezocht naar mogelijkheden om de functie van het terrein te veranderen (transformatie).

Uitgangspunten

Als een geschikte nieuwe functie voor het terrein wordt gevonden kan de gemeente daaraan, (onder nader te bepalen voorwaarden) medewerking verlenen door (uiteindelijk) de bestemming van het terrein aan te passen aan de beoogde nieuwe functie. Een belangrijk uitgangspunt daarbij zal zijn dat elk park anders is en een specifieke benadering vergt; het is maatwerk. Wat op het ene park een goede optie kan zijn, is niet zonder meer op een ander park van toepassing.

Bij transformatie in een andere functie gelden in ieder geval de volgende uitgangspunten:

- Er dient een toekomstbestendige situatie te ontstaan.
- De kosten van de transformatie mogen niet ten laste komen van de gemeente.
- De transformatie heeft betrekking op een volledig park of een aaneengesloten gedeelte daarvan.
- Parkeigenaren moeten zelf zorgen dat aan alle te stellen voorwaarden wordt voldaan en dat al het noodzakelijke onderzoek wordt verricht.
- Als het niet lukt om binnen een vooraf bepaalde periode constructieve afspraken te maken zal de gemeente het geldende bestemmingsplan handhaven.

Eén van de opties is het transformeren van een (voormalige) vakantiepark in een reguliere woonwijk. Tot dusver is dit voor de gemeente Harderwijk geen wenselijke of bespreekbare optie.

Om de problematiek rond vakantieparken op te kunnen lossen wordt deze optie voor de toekomst niet op voorhand uitgesloten, maar worden hieraan wel de nodige voorwaarden verbonden.

Naast de bovenstaande algemene uitgangspunten betreft dit in ieder geval de volgende voorwaarden:

- De locatie moet voldoen aan de eisen die aan een reguliere woonwijk worden gesteld.
- De woningen moeten voldoen aan de eisen die aan een reguliere woning worden gesteld.
- De infrastructuur moet voldoen aan de eisen die daaraan in een woonwijk worden gesteld.
- De hierdoor ontstane uitbreiding van de woningvoorraad moet passen binnen het woonbeleid.

Alleen als aan alle voorwaarden wordt voldaan werkt de gemeente mee aan bestemmingswijziging.



6. Openbare orde en veiligheid

In het *Integraal Veiligheidsplan 2012-2015 Harderwijk-Ermelo-Putten* is aandacht besteed aan openbare orde en veiligheid op vakantieparken in de regio.

Daarover wordt onder meer gesteld:

In onze drie gemeenten zijn meer dan 120 verblijfsrecreatieterreinen, variërend van een kwalitatief hoog niveau tot terreinen met een bedenkelijke recreatieve waarde. Mede vanwege het particuliere karakter van de terreinen en de situering in overwegend bosachtig gebied is er sprake van een zekere anonimiteit. Deze anonimiteit kan 'faciliterend' zijn voor criminele activiteiten en gaat ten koste van de leefbaarheid en veiligheid op en rond de vakantieparken en van de aantrekkelijkheid van de NW Veluwe voor recreatie/recreanten. (...)

Om bovengenoemde redenen is in het Regiocontract aandacht gevraagd voor het keren van de negatieve ontwikkeling. De provincie ziet het belang in van een gerichte aanpak en wil hierbij ondersteunen. De doelstelling is meerledig: het bevorderen van de kwaliteit en leefbaarheid op de vakantieparken; het inzichtelijk maken en houden van wie er op de vakantieparken wonen of recreëren; het tegengaan en voorkomen van criminaliteit en overlast; het verminderen van de brandveiligheidsrisico's.

Om inzicht te krijgen in aspecten van leefbaarheid en veiligheid is begin 2014 een onderzoek uitgevoerd door bureau Beke. Het onderzoek heeft zich gericht op alle vakantieparken in het regionale projectgebied. Voor deze strategienota en de te ontwikkelen lokale aanpak kunnen we putten uit de onderzoeksrapportage (Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid in de verblijfsrecreatie). Het onderzoek wees onder meer uit dat er op het merendeel van de parken geen problemen zijn.

Op basis van het uitgevoerde onderzoek zijn aanbevelingen/maatregelen te formuleren:

1. maatregelen die te maken hebben met de functie van de vakantieparken,
2. maatregelen die te maken hebben met het verbeteren van de informatiepositie.

1. Functie van parken

Uit het onderzoek blijkt dat leefbaarheids- en veiligheidsproblemen zich met name voordoen op parken waar (niet gelegaliseerde) permanente bewoning voorkomt. Om deze reden is het raadzaam om een expliciete visie te ontwikkelen met betrekking tot de functie van vakantieparken binnen het totale beleid van de gemeente(n). Een eerste vraag daarbij is of gemeenten permanente bewoning gedogen en of de parken daarmee een woon- of recreatiefunctie krijgen. Helder beleid voeren en handhaven is belangrijk.

2. Verbeteren informatiepositie en onderhouden goede relatie met parkexploitanten/beheerders

Een belangrijke constatering in het onderzoek is dat er hoogstwaarschijnlijk veel zaken op parken en plekken plaatsvinden die niet ter kennis komen van de gemeente of van de politie. Informatie is vanzelfsprekend erg belangrijk voor de aanpak.

De volgende maatregelen kunnen worden uitgevoerd om de informatiepositie over wie zich op parken bevinden en wat er zich afspeelt, te verbeteren:

- Voer voor alle parken een sluitend systeem van nachtregistratie in en draag zorg voor naleving. In de anonimiteit van bepaalde parken kunnen namelijk makkelijker zaken plaats vinden die de functie en leefbaarheid geweld aan doen. Via de nachtregistratie ontstaat er een permanent en actueel beeld van de bewoners op de parken.
- Gemeentelijk toezichthouders en wijkagenten zouden vaker proactief op de parken aanwezig moeten zijn, waardoor er meer informatie over de parken beschikbaar komt. Uiterst relevant is een goed contact met de beheerder, waardoor er draagvlak wordt gecreëerd voor het delen van informatie. De beheerder weet veel, ziet veel en is gebaat bij goede contacten met professionals.
- De politie zou kunnen overwegen om een projectode in de politieregistratie BVH te hanteren, zodat alle politieregistraties met betrekking tot vakantieparken makkelijk terug te vinden zijn. Dit in het kader van informatieverzameling en monitoring.



7. Harderwijkse strategie voor aanpak vakantieparken

De gemeentelijke strategie met betrekking tot vakantieparken uit te gaan van de volgende uitgangspunten:

Maak onderscheid tussen parken

- Elk park is anders en vergt een specifieke benadering.
- Per park onderzoeken (met exploitant/eigenaren) of er een kansrijke recreatieve toekomst is.
- Als dat niet zo is, dan moet voor dat park worden gezocht naar andere opties voor de toekomst.

Biedt mogelijkheden aan kansrijke vakantieparken

- Neem belemmeringen weg die ontwikkelingen van kansrijke vakantieparken in de weg staan.
- Geef ruimte aan parken die willen investeren in nieuwe concepten.
- Verbindt daaraan de voorwaarde dat oneigenlijk gebruik wordt beëindigd.
- Stimuleer samenwerking in toeristische arrangementen.

Aanpak bewoning van recreatiewoningen door arbeidsmigranten

- Het voorzien in woonruimte voor arbeidsmigranten is primair een huisvestingsopgave, maar tevens een randvoorwaarde voor het slagen van het project Vitale Vakantieparken.
- Er moet een lange-termijn-visie komen met betrekking tot huisvesting van arbeidsmigranten.
- Eventueel tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten op vakantieparken, totdat is voorzien in andere oplossingen voor huisvesting van arbeidsmigranten.
- Combinatie in een park van recreatie en tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten is ongewenst.

Aanpak van het permanent bewonen van recreatiewoningen

- Combinatie van recreatie en onrechtmatige permanente bewoning in één park is ongewenst.
- Als aan strikte (nader te bepalen) criteria en voorwaarden wordt voldaan zou het transformeren van een (voormalige) vakantiepark in een reguliere woonwijk een optie kunnen zijn.
- Permanente bewoning in (voormalige) vakantieparken die niet in aanmerking komen voor transformatie in reguliere woonwijken moet worden beëindigd.

Aanpak van huisvesting van maatschappelijke opvang in recreatiewoningen

- Er is behoefte aan specifieke vormen van huisvesting voor deze doelgroep.
- Het aanbieden van een goed alternatief voor maatschappelijke opvang in recreatiewoningen is een randvoorwaarde voor het slagen van het project Vitale Vakantieparken.
- Dit is primair een huisvestingsopgave waarvoor een structurele oplossing moet worden gezocht.
- Eventueel tijdelijk huisvesting bieden voor deze doelgroep op vakantieparken, totdat is voorzien in andere huisvesting.

Algemene uitgangspunten bij transformatie van vakantieparken

- Er dient een toekomstbestendige situatie te ontstaan.
- De kosten van de transformatie mogen niet ten laste komen van de gemeente.
- De transformatie heeft betrekking op een volledig park of een aaneengesloten gedeelte daarvan.

Uitgangspunten bij transformatie van een vakantiepark in een reguliere woonwijk

- De locatie moet voldoen aan de eisen die aan een reguliere woonwijk worden gesteld.
- De woningen moeten voldoen aan de eisen die aan een reguliere woning worden gesteld.
- De infrastructuur moet voldoen aan de eisen die daaraan in een woonwijk worden gesteld.
- De hierdoor ontstane uitbreiding van de woningvoorraad moet passen binnen het woonbeleid.

Aanpak ter voorkoming van problemen met betrekking tot openbare orde en veiligheid

- Er dient een goede registratie te zijn van mensen die op (voormalige) vakantieparken verblijven.
- Die registratie mag niet leiden tot een directe aanschrijving om deze bewoning te staken.

Processtappen

In de voorafgaande hoofdstukken is onder meer geconstateerd dat meerdere bungalowparken in feite niet meer als vakantiepark functioneren. Overleg met parkeigenaren, exploitanten en andere betrokkenen zal moeten uitwijzen of deze parken in de toekomst nog wel als vakantiepark kunnen functioneren. Als dat het geval is, dan zal de gemeente medewerking verlenen aan de voortzetting als vakantiepark, waarbij in ieder geval een voorwaarde is dat er een einde komt aan oneigenlijk gebruik van recreatiewoningen. Als onderzoek uitwijst dat een park naar verwachting in de toekomst niet meer als vakantiepark kan of zal functioneren, dan zal in overleg met betrokkenen worden onderzocht of en in welke vorm het park in de toekomst nog wel kan functioneren.

Om inzicht te krijgen in de mogelijke en gewenste ontwikkeling van ieder park afzonderlijk wordt een proces in gang gezet waarin zowel de gemeente als de eigenaren/exploitanten van de vakantieparken een actieve rol dienen te spelen.

Stappen:

- Strategienota vitale vakantieparken wordt door college en raad vastgesteld. Daarmee wordt de weg geëffend voor diverse oplossingsrichtingen, maar worden per park nog geen concrete oplossingen gekozen;
- De portefeuillehouder bezoekt alle parken, laat zich daar rondleiden en nodigt de parkeigenaren uit om een toekomstvisie (of meerdere scenario's) voor hun park op te (laten) stellen;
- Met exploitanten/eigenaren van ieder park worden afspraken gemaakt over de toekomstvisie: doorgaan als een vakantiepark, wijzigen van de functie, of sanering van het park.
- Bij wijziging van functie moeten parkeigenaren zelf zorgen dat aan alle daarvoor noodzakelijke voorwaarden wordt voldaan. Alleen dan werkt de gemeente mee aan bestemmingswijziging.
- Als het niet lukt om binnen een redelijke periode (bijvoorbeeld een jaar) constructieve afspraken te maken over functiewijziging zal de gemeente het geldende bestemmingsplan handhaven.

Om de hierboven geschetste aanpak te doen slagen is van belang dat er namens elk park één woordvoerder/vertegenwoordiger is die met de gemeente in overleg treedt.

8. Financiële aspecten

Voorafgaand aan het wijzigen van de bestemming van een gebied moeten diverse onderzoeken worden verricht, zoals milieukundig onderzoek, archeologisch onderzoek en onderzoek naar de waterhuishouding.

De kosten van deze onderzoeken dienen te worden opgebracht door de belanghebbenden (in dit geval: de eigenaren van de parken). Ook alle kosten die gemaakt moeten worden om aan wettelijk eisen te kunnen voldoen (zoals het treffen van geluidwerende voorzieningen) dienen door de belanghebbenden te worden betaald. Daarnaast zullen tussen gemeente en belanghebbenden afspraken gemaakt moeten worden over de dekking van de kosten van noodzakelijke aanpassingen van de infrastructuur, en voor de toekomstige beheerskosten daarvan.

Daardoor kan het wijzigen van de bestemming van een gebied voor de belanghebbenden met aanmerkelijke kosten gepaard gaan. Daar staat tegenover dat transformatie van een vakantiepark in een reguliere woonwijk gepaard kan gaan met substantiële waardeverhoging van percelen en opstallen.

Als onderzoek uitwijst dat voortzetting als vakantiepark geen haalbare optie is, en ook geen andere toekomstige functie voor het park kan worden gevonden, dan is op termijn sanering van het park waarschijnlijk de enige optie; aanmerkelijke waardevermindering (versnelde afschrijving) van opstallen en infrastructuur is dan onvermijdelijk.

In dat geval is het gewenst de negatieve gevolgen zoveel mogelijk te beperken, en dient te worden onderzocht welke mogelijkheden er zijn om nog opbrengsten te genereren. Daarbij valt te denken aan:

- opbrengsten door (tijdelijke) exploitatie van het bestaande park; zoals verhuur van de bestaande opstallen, bijvoorbeeld voor huisvesting van arbeidsmigranten;
- opbrengsten door herbesteding van het bestaande terrein; bijvoorbeeld door op dat terrein een andere functie mogelijk te maken (zoals een 'nieuw landgoed').

De gemeente Harderwijk heeft geen middelen gereserveerd voor het dekken van kosten die voortvloeien uit verbetering, transformatie of sanering van vakantieparken. Voor het voeren van overleg met de eigenaren/exploitanten van vakantieparken is capaciteit vrijgemaakt.

9. Aanbevelingen; opgaven die moeten worden aangepakt

Om het project Vitale vakantieparken te doen slagen dienen een aantal opgaven projectmatig danwel beleidsmatig opgepakt te worden. Dit betreft met name opgaven met betrekking tot huisvesting, toeristisch beleid en ruimtelijk beleid.

Huisvesting

De huisvestingsopgave betreft het bieden van vervangende woonruimte voor arbeidsmigranten en mensen die nu op de reguliere woningmarkt niet of onvoldoende terecht kunnen, en die daarom uitwijken naar vakantiewoningen. Het (structureel) oplossen van deze huisvestingsproblematiek is een essentiële voorwaarde om een eind te kunnen maken aan oneigenlijk gebruik van recreatiewoningen. Voor zover de oplossingen voor deze huisvestingsproblematiek worden gevonden buiten de huidige vakantieparken valt deze opgave buiten het bestek van deze nota. Het is denkbaar dat een oplossing van deze huisvestingsproblematiek ten dele kan worden gevonden op terreinen die nu bestemd zijn voor verblijfsrecreatie.

Toeristisch beleid

Om het functioneren van de vakantieparken te verbeteren kan niet worden volstaan met het nemen van maatregelen op de parken. De parken moeten ook gevonden kunnen worden (op internet) en de recreant moet zich goed kunnen informeren over het aanbod van recreatieve voorzieningen in Harderwijk en in de regio. Het is daarom van belang dat de gebiedspromotie van de Veluwe, de regio en de stad Harderwijk op orde is. Informatie over het aanbod aan vakantieparken en andere recreatieve voorzieningen dient te worden geïntegreerd in die gebiedspromotie.

De gemeente Harderwijk wil bevorderen dat recreatief verblijf in Harderwijk of de regio leidt tot meer bestedingen in Harderwijk en tot meer gebruik van (recreatieve) voorzieningen. Dit kan worden bevorderd door het aanbieden van toeristische arrangementen, waardoor bezoekers van Harderwijk worden gestimuleerd om gebruik te maken van meerdere (recreatieve) voorzieningen in Harderwijk.

Deze maatregelen vallen buiten het bestek van het project 'vitale vakantieparken', maar zijn wel essentieel (voorwaardelijk) voor het goed functioneren van vakantieparken in Harderwijk en regio.

Ruimtelijk beleid

De gewenste ontwikkelingen met betrekking tot vakantieparken dienen planologisch mogelijk gemaakt te worden. Voor parken met een recreatieve toekomst betekent dit dat in bestemmingsplannen belemmeringen worden weggenomen die gewenste ontwikkelingen bemoeilijken, onder meer door mogelijk te maken dat het aantal en de oppervlakte van recreatiewoningen vergroot kan worden.

Voor parken waarvan de functie verandert dienen de beoogde transformatie en noodzakelijke ruimtelijke aanpassingen planologisch mogelijk gemaakt te worden, mits wordt voldaan aan de voorwaarden die daaraan moeten worden gesteld. Deze voorwaarden worden gesteld om een toekomstbestendige situatie te laten ontstaan.

Planologische procedures en de daadwerkelijke bestemmingsplanwijzigen kunnen een gevolg zijn van de Strategienota vitale vakantieparken maar vallen buiten de scope van het project.

BIJLAGE 1

Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken
Herman de Wolff
29 september 2014

eindrapport

Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken

Rapportage voor het programma
Vitale Vakantieparken

Regio Noord-Veluwe

Herman de Wolff

29 september 2014



VITALE
VAKANTIE
PARKEN



Kansrijke instrumenten voor vitalisering vakantieparken

Eindrapport in het kader van onderzoek in opdracht van:

Programma Vitale Vakantieparken Noord-Veluwe

Dit onderzoek is begeleid door een commissie bestaande uit:

- Bert van Marle, RNV, projectleider van het spoor Ruimtelijke Kwaliteit Vitale Vakantieparken,
- Nienke van Keimpema, gemeente Harderwijk, gemeentelijk coördinator Vitale Vakantieparken,
- Arjan Dickhof, gemeente Nunspeet, adviseur Ruimtelijke Ontwikkeling
- Martine Emming, gemeente Oldebroek, gemeentelijk coördinator Vitale Vakantieparken,
- Michel Struijs, gemeente Putten, beleidsmedewerker Ruimtelijk Ordening, en
- Rob van den Hazel, programmamanager Vitale Vakantieparken

Auteur:

Herman de Wolff

29 september 2014

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Technische Universiteit Delft

Jaffalaan 9, 2628 BX Delft

Tel. (015) 278 30 05

Fax (015) 278 44 22

E-mail mailbox@otb.tudelft.nl

www.otb.tudelft.nl

© Copyright 2014 by OTB – Research for the Built Environment

No part of this report may be reproduced in any form by print, photo print, microfilm or any other means, without written permission from the copyright holder.

Inhoudsopgave

Samenvatting en advies	3
Inleiding	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Doel rapport.....	7
1.3 Opbouw notitie.....	7
2 Ontwikkelingen op de parken	8
2.1 Inleiding	8
2.2 Markt functioneert onvoldoende	8
2.3 Typen parken en aangrijpingspunten voor beleid.....	10
2.3.1 Soorten parken	10
2.3.2 Aangrijpingspunten voor beleid	10
2.3.3 Wel of niet interveniëren: naar een strategie.....	12
3 Ruimtelijke ordening.....	13
3.1 Inleiding	13
3.2 Bestemmingsplan, omgevingsvergunning, beheersverordening	13
3.2.1 Instrumentarium	13
3.2.2 Grenzen.....	14
3.2.3 Voorbeeld: categorie-indeling Krachtighuizen	15
3.3 Structuurvisie	16
3.4 Rol van de provincie	17
3.5 RO-instrumentarium: wat is concreet mogelijk?.....	18
4 Overige regulerende instrumenten	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Gemeentelijke verordening	20
4.3 Sectorale instrumenten	22
4.4 Privaatrecht	23
4.5 Handhaving	23
5 Financiële instrumenten.....	24
5.1 Inleiding	24
5.2 Middelen genereren voor ontwikkeling en kwaliteit	24
5.3 Fiscale instrumenten.....	25
5.3.1 Forensenbelasting	25
5.3.2 Toeristenbelasting	27
5.3.3 Baatbelasting	28
5.3.4 Parkeerbelasting.....	29
5.3.5 BIZ-regeling.....	29
5.4 Verevening: meebetalen uit voordelen.....	31
5.5 Financiële sturing als middel	33
5.6 Financiële instrumenten: wat is concreet mogelijk?	34
6 Eigendom op de parken.....	35
6.1 Inleiding	35
6.2 Eigendomssituaties.....	35
6.3 Verdere uitponding tegengaan	36
6.4 Instrumenten voor het verkrijgen of beïnvloeden van de beschikkingsmacht.....	37

6.4.1	Voorkeursrecht.....	37
6.4.2	Ruil	38
6.4.3	Privaatrecht: bestaande rechtsverhoudingen park	38
7	Organisatorische afspraken	40
7.1	Inleiding	40
7.2	Regionaal kader beleid en handhaving	40
7.3	Afspraken met sector (convenant)	40
7.4	Parkenontwikkelingsmaatschappij.....	41
8	Overzicht instrumenten.....	42
8.1	Inleiding	42
8.2	Instrumenten geordend naar aangrijpingspunten beleid	42
8.2.1	Verbeteren marktwerking.....	42
8.2.2	Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering	44
8.2.3	Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen	45
8.2.4	Veranderingen in eigendom en gebruik.....	45
8.3	Parkenbank.....	47

Samenvatting en advies

In deze rapportage is gekeken naar wat kansrijke instrumenten zijn om een rol te spelen rond het sturen van ontwikkelingen op de vakantieparken in de regio Noord-Veluwe. Het gaat daarbij om verschillende soorten ontwikkelingen, aan de ene kant het tegengaan van ongewenste ontwikkelingen op parken maar aan de andere kant ook om het stimuleren van gewenste ontwikkelingen op parken.

Er zijn veel instrumenten beschikbaar; verderop in dit rapport worden ze uitgebreid behandeld, en wordt ingegaan op de (on)mogelijkheden om bepaalde ontwikkelingen te beïnvloeden. Voor drie invalshoeken vragen we extra aandacht, omdat hier ook bovenop de al bestaande aanpak, winst is te behalen:

- 1) **Voorkom verdere versnippering in eigendomsverhoudingen**
het aanpakken van de problematiek op de parken wordt alleen maar complexer, als eigendom op een park versnipperd. Er is dan geen duidelijk aanspreekpunt meer en er is geen eenduidig belang bij een bepaalde aanpak op het park.
Er zijn slechts beperkt mogelijkheden om als overheid verdere versnippering tegen te gaan. Daarom is het belangrijk de mogelijkheden die er zijn, aan te grijpen. En als er kansen zijn om de collectiviteit op een park te vergroten, bevelen we aan daar op in te spelen.
- 2) **Creëer fondsen om vitalisering of transitie te stimuleren**
er is behoefte aan een financiële prikkel om ontwikkelingen op gang te krijgen.
Zorg dat financiële ruimte die kan ontstaan, door (tijdelijk) ander gebruik op een park toe te staan, gebruikt wordt ter ondersteuning van de beleidsdoelstellingen van Vitale Vakantieparken via vormen van verevening, overweeg fiscale instrumenten in te zetten voor fondsvorming.
- 3) **Zorg voor een regionaal kader, waarbinnen de beleidsinstrumenten worden ingezet**
zo'n kader zorgt voor uniformiteit en duidelijkheid, ondersteunt stimulerings- en handhavingsbeleid, kan als basis dienen voor afspraken met parkexploitanten over verevening en uitponding.
De visie kan vastgelegd worden in een intergemeentelijke structuurvisie, die de deelnemende gemeenten vaststellen.

Allereerst: er is alle reden voor overheidsinterventie

Er is sprake van overaanbod op de markt van recreatieobjecten in de regio. De vastgoedmarkt, en ook die van recreatieobjecten, zit zo in elkaar dat de aanbieders op de markt zelf niet alleen in staat zijn of voldoende geprikkeld worden om goed op dit overaanbod te reageren.

Dat komt door de **markt** zelf:

- (1) door het niet al te transparante karakter van de markt en het heel diverse aanbod (minder kwaliteit wordt niet direct afgestraft door de markt),
- (2) omdat vastgoed voor jaren wordt neergezet en snel reageren op deze markt dus lastig is,
- (3) voor reageren op de markt geregeld de overheid nodig is en
- (4) omdat alternatieve exploitatiemogelijkheden nu vaak gedoogd worden.

Dat komt ook door de **aanbieders op de markt**, die lang niet altijd vanuit een lange termijnperspectief handelen en vaak naar elkaar kijken als het gaat om het terugbrengen van het aanbod. Zaken die versterkt worden door het versnipperd eigendom op veel parken. Gevolg is dat een deel van de parken nauwelijks of niet meer tot de recreatieparken gerekend kan worden.

De overheid komt dan in beeld: ze is sowieso partij door een aantal publiekrechtelijke beleidskeuzen (o.a. de ruimtelijke ordening), maar het ligt ook voor de hand dat de overheid zich de (negatieve) **externe effecten** van het feit dat de markt zo in elkaar zit aantrekt. Het gaat bij deze laatste om de imagoschade van het recreatief product door slecht aanbod, de effecten elders van gebruik van de parken (bijvoorbeeld verkeersdruk, maar ook extra vraag naar winkelruimte in de centra) en de effecten van alternatieve vormen van gebruik (b.v. overlast door onbedoelde vormen van gebruik). Ook de mogelijkheden die de parken bieden voor (tijdelijke) huisvesting van moeilijk plaatsbare woningzoekenden maar die door de segmentering van de markt formeel onmogelijk zijn, kan een reden zijn voor overheidsbemoediging. Want naast het functioneren van de markt, zullen overheden ook een **eigen beleidsagenda** kunnen hebben t.a.v. de parken, en om dat te kunnen realiseren beleidsinstrumenten willen inzetten.

Aangrijpingspunten

In de rapportage worden verschillende aangrijpingspunten voor het beleid onderscheiden, waar bepaalde instrumenten en strategieën bij ingezet kunnen worden:

- verbeteren van de marktwerking: Hiervoor is een duidelijk beleid nodig t.a.v. de ontwikkelingsmogelijkheden van de verschillende parken. Pleit voor goede en actuele bestemmingsplannen, en handhaving. Pleit voor inzicht in alternatieven voor het huidige gebruik door middel van een structuurvisie die ontwikkelingsrichtingen aangeeft. Voor een transparanter aanbod zou een keurmerk en regionale marketing een rol kunnen spelen, dat pleit voor afspraken tussen de exploitanten in een convenant, en het organiseren van financiële middelen hiervoor.
- actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering: pleit voor het indien nodig mogelijk maken van alternatief gebruik (via structuurvisie en eventueel wijziging van het bestemmingsplan; zie boven), pleit voor zoeken naar mogelijkheden om een financieel duwtje te kunnen geven zodat transitie of kwaliteitsverbetering plaatsvindt. Wellicht zijn er mogelijkheden voor een parkenontwikkelingsmaatschappij, die actief (her)ontwikkeling van de parken aanpakt of stimuleert.
- aanpakken van overlast en ongewenste ontwikkelingen: pleit voor actuele bestemmingsplannen, en vooral consequente handhaving van bestaande regels. Pleit ook voor het scherp in beeld hebben van alle bestaande regels, inclusief eventuele privaatrechtelijke aanknopingspunten.
- voorkomen van minder gewenste veranderingen in de eigendomsverhoudingen: pleit voor afspraken over geen verdere uitponing, en indien mogelijk te stimuleren dat er op parken meer gezamenlijkheid ontstaat.

De verschillende strategieën en instrumenten die hierboven worden genoemd, worden hieronder kort toegelicht.

Afspraken over geen verdere uitponing

De aanpak van het overaanbod op de parken, wordt complexer door versnipperd eigendom. Dit versnipperd eigendom zorgt tevens voor moeilijker beheersbare situaties op de parken, omdat eenduidige verantwoordelijkheid op het park ontbreekt. Verdere uitponing van parken dient daarom zo mogelijk voorkomen te worden.

Dit is door de overheid niet zo makkelijk tegen te gaan, dus de mogelijkheden die er zijn moeten zoveel mogelijk worden ingezet.

Dat kan mogelijk langs twee sporen:

- Incidenteel zullen er aanknopingspunten kunnen zijn, omdat de grond waar het park op gerealiseerd is door de gemeente is uitgegeven. Als sprake is van erfpacht is er in beginsel toestemming nodig voor uitponing.

- Verder zijn er aanknopingspunten als een parkeigenaar iets wil van de gemeente: voor wijziging van het bestemmingsplan of toestemming tot afwijken van een bestemmingsplan via een omgevingsvergunning zal als voorwaarde kunnen worden gesteld dat er privaatrechtelijk afspraken worden gemaakt om (verdere) uitponing tegen te gaan. Dit sluit direct aan bij het provinciaal ruimtelijk beleid. Ook bij gebruik van andere mogelijk ter beschikking komende faciliteiten voor parken (b.v. bepaalde fondsen, keurmerk, etc.) zou een koppeling kunnen worden gelegd met afspraken over het voorkomen van (verdere) uitponing.

Stimuleren dat er op uitgeponde parken meer gezamenlijkheid ontstaat

Een park met versnipperd eigendom weer in een hand te krijgen zal lastig zijn, maar mogelijk kan wel de eigenarenorganisatie op een park versterkt worden. De overheid kan dit niet afdwingen, wel zijn er enkele mogelijkheden dit te stimuleren:

- Gebruik van bepaalde faciliteiten afhankelijk stellen van een vorm van parkorganisatie.
- Initiatieven vanuit de markt om een park met deels versnipperd eigendom op te kopen – bijvoorbeeld een parkontwikkelingsmaatschappij -, kunnen gefaciliteerd worden. Hier zou een gemeentelijk voorkeursrecht in sommige gevallen een rol kunnen spelen.

Kwaliteitsfonds voeden door opcenten forensenbelasting

Een financiële prikkel kan belangrijk zijn voor het sturen van bepaalde ontwikkelingen op de parken. De algemene middelen van de betrokken overheden bieden hiervoor beperkt ruimte, en de vraag is hoe toch extra middelen beschikbaar komen, zonder dat dit de doelstellingen van het beleid – het vitaal maken van de recreatiesector – ondergraaft en zonder dat dit de gemeentebegroting onder druk zet.

Een aangrijpingspunt kan de forensenbelasting zijn; alle gemeenten maken gebruik van dit instrument – de voorgenomen betere nachtregistratie maakt controle ook eenvoudiger.

Via een onderling afgesproken verhoging van deze belasting kan extra geld worden opgehaald. Dat geld zou dan gebruikt kunnen worden voor de vulling van een in te stellen kwaliteitsfonds. Bijkomend effect is dat met het verhogen van deze belasting niet de recreatiesector wordt getroffen, maar juist het meer permanent gebruik van recreatieobjecten enigszins wordt ontmoedigd. Dat is tevens in het belang van het meer vitaal maken van de recreatiesector.

Saneringsfonds voeden via verevening op basis van de zogenaamde anterieure overeenkomst

Naast financiële prikkels die zich richten op kwaliteitsverbetering, kan ook voor sanering van (delen van) parken een prikkel belangrijk zijn. Ook hier is de vraag hoe de middelen hiervoor beschikbaar kunnen komen.

Een aanknopingspunt kan het planologische instrumentarium zijn. Als een parkexploitant verzoekt om wijziging van de planologische gebruiksmogelijkheden op een park, kan dit vooraf afhankelijk worden gesteld van afspraken over de betaling van een vereveningsbijdrage. Deze bijdrage moet vervolgens worden gestort in een saneringsfonds.

Overwogen kan worden de bijdrage soms in natura af te spreken, door sanering op het eigen terrein. Om deze bijdrage te kunnen vragen, is het nodig dat er een structuurvisie is, die de beleidsmatige uitgangspunten voor de te betalen bijdrage bevat. Verder kan de bijdrage alleen gevraagd worden als er een wijziging van het planologisch regime nodig is voor de andere gebruiksmogelijkheden.

Op de achtergrond speelt handhaving van het planologisch regime door de gemeente ook een belangrijke rol.

Ondersteunen initiatieven ondernemers: bedrijveninvesteringszone verkennen

Samenwerking tussen parkexploitanten zal gestimuleerd kunnen worden, zodat het voor hen loont om meer vanuit het algemeen belang beslissingen te nemen.

Als er draagvlak is onder de parkeigenaren, zou – als de nieuwe wet in werking is - een bedrijveninvesteringzone kunnen worden ingesteld. Parkeigenaren gaan dan, gekoppeld aan de onroerendezaakbelasting een extra bijdrage betalen, die de gemeente ter beschikking stelt aan een organisatie die namens de parkeigenaren werkt en – binnen door de gemeente gestelde randvoorwaarden – de middelen in het belang van de gezamenlijke parkeigenaren kan besteden. Belangrijk is dat er zo wat geld beschikbaar is voor gezamenlijke activiteiten, waardoor deze van de grond kunnen komen. Concreet zou het dan b.v. om een keurmerk kunnen gaan.

Bestemmingsplannen: actuele en vergelijkbare regelingen

Via het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium zijn er aanknopingspunten om ongewenste ontwikkelingen op de parken tegen te gaan. Bij actualisatie van bestemmingsplannen zal er op gelet moeten worden dat de planologische regelingen zo scherp mogelijk de gewenste situatie een park beschrijven. Dat is ook van belang om afspraken te kunnen maken (over verevening of tegengaan van uitponding, zie hiervoor).

Het zo mogelijk vergelijkbaar maken van categorie indelingen op de verschillende parken, kan het voor parkexploitanten en ook geïnteresseerde marktpartijen bij (her)ontwikkeling duidelijker maken wat de mogelijkheden zijn op een park. Verder helpt dit de handhaving.

Handhavingsbeleid

Bestaande regelingen bieden veel aanknopingspunten om ongewenste ontwikkelingen op de parken aan te pakken, maar worden lang niet altijd gehandhaafd.

Een consequent handhavingsbeleid pakt de problemen aan, en is ook nodig voor het effectief aan kunnen pakken van problemen. Daarnaast biedt het ruimte voor ontwikkeling elders, en speelt het daarbij een rol bij het succes van de voorgestelde verevening t.b.v. het saneringsfonds.

Regionale afstemming: intergemeentelijke structuurvisie

Er zijn veel instrumenten beschikbaar die een rol zouden kunnen spelen, en in de rapportage zijn allerlei concrete instrumenten benoemd en beschreven die doorontwikkeld of toegepast zouden kunnen worden en zo betekenis kunnen hebben bij het beïnvloeden van de ontwikkelingen op de parken.

Om zo'n gereedschapskist goed te kunnen gebruiken, is behoefte aan een regionaal afwegingskader in de vorm van een (ruimtelijke) visie op de recreatieparken en de randvoorwaarden waaronder ontwikkeling dan wel transitie mogelijk is.

Dat regionale kader is nodig om het overaanbod aan te pakken, maar zorgt ook voor een gelijk speelveld voor de verschillende parkexploitanten in de verschillende gemeenten.

Het regionale kader zal de basis zijn voor – indien nodig - regionale afstemming over de inzet van de instrumenten.

Qua vormgeving kan gedacht worden aan een intergemeentelijke structuurvisie, die door betrokken gemeenteraden wordt vastgesteld. Daarin zouden de volgende zaken opgenomen kunnen worden:

- Toekomstperspectief van de parken en factoren die dit bepalen
- Basis voor vereveningsafspraken
- Na te streven planologische "standaardregelingen" in parken
- Na te streven uitpondingsafspraken
- Plannen voor in te stellen fondsen
- Plannen voor regionaal handhavingsbeleid

Verbetering samenwerking met marktpartijen

Overwogen kan worden een convenant te sluiten tussen overheden en de (grotere) recreatiebedrijven in de regio; vanuit de samenwerkingsstructuur kan meegedacht worden over de nadere uitwerking van de regionale strategie, kan b.v. een regionaal keurmerk worden opgezet.

Inleiding

1.1 Aanleiding

Regio Noord-Veluwe werkt aan het programma Vitale vakantieparken. Dit programma, dat vanuit de provincie ondersteund wordt binnen het thema Revitalisering Verblijfsrecreatie (Regiocontract 2012-2015), heeft als doel de kwaliteit van de sector te verbeteren. In het programma werken de zes regiogemeenten Elburg, Ermelo, Harderwijk, Nunspeet, Oldebroek en Putten samen met de gemeenten Heerde en Epe.

Vanuit Regio Noord-Veluwe is OTB - Onderzoek voor de gebouwde omgeving van de TU Delft gevraagd om een bijdrage te leveren aan het programma. Het gaat daarbij om het in kaart brengen van wat de mogelijkheden zijn voor de betrokken gemeenten om hun juridisch instrumentarium in te zetten om de ontwikkeling van de parken beter te kunnen sturen.

1.2 Doel rapport

De problematiek op de parken, de kansen, de (on)mogelijkheden, de afstemming met andere beleids-terreinen: het is nog een complex vraagstuk, waar inzichten zich nog aan het ontwikkelen zijn. Daarom is gevraagd allereerst een bredere inventarisatie uit te voeren naar mogelijke kansrijke instrumenten in de vorm van een verkenning. Een aantal zaken is hiertoe in kaart gebracht:

- Nadere analyse van wat er speelt rondom de parken: wat zijn aangrijpingspunten voor het beleid? Het gaat dan om van doelen / problemen / effecten die spelen op de parken, en waarom sturen of begeleiden van bepaalde ontwikkelingen nodig wordt geacht.
- Wat voor soort instrumenten kunnen een rol spelen en wat zijn de mogelijkheden van die instrumenten, gegeven de ontwikkelingen op de parken?
 - om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan
 - om gewenste ontwikkelingen te stimuleren
- Wat zijn kansrijke instrumenten om verschillende ontwikkelingen te sturen en hoe zouden die een rol kunnen spelen?
- Wat is de invloed van verschillende eigendomssituaties hierbij?
- Suggesties over aanvullende punten die geregistreerd en bijgehouden kunnen worden in de parkenbank, om het instrumentarium effectief in te kunnen zetten.

1.3 Opbouw notitie

In deze notitie staan we eerst kort stil bij de ontwikkelingen op de parken en de vraag wat aan kno-tingspunten voor beleid zijn. Vervolgens wordt ingezoomd op een aantal soorten beleidsinstru-menten. Allereerst op instrumenten uit de ruimtelijke ordening. Vervolgens op overige regulerende instru-menten. Hierna wordt ingegaan op financiële instrumenten, die bepaalde ontwikkelingen kunnen faci-literen. Dan wordt ingegaan op de eigendomssituatie, en hoe hierop gestuurd kan worden. Tenslotte wordt op een aantal organisatorische sturingsmechanismen ingegaan. In het laatste hoofdstuk een overzicht van de instrumenten, met name degene waar kansen liggen. Ook wordt stilgestaan bij de parkenbank.

2 Ontwikkelingen op de parken

2.1 Inleiding

De recreatiesector op de Noord-Veluwe laat een heel divers beeld zien. Aan de ene kant zijn er verschillende goedlopende vakantieparken die een belangrijke functie vervullen binnen het toeristisch aanbod van de regio. Aan de andere kant zijn er parken die totaal geen recreatieve functie meer hebben.

In de programmaanpak Vitale Vakantieparken Regio Noord-Veluwe uit maart 2013 wordt geconstateerd dat een van de oorzaken is dat er een structuurprobleem is binnen de recreatiesector: er is te veel aanbod aan parken. Dat is mede een gevolg van hoe de markt voor recreatiewoningen functioneert. Dit kan vervolgens leiden tot allerlei ontwikkelingen op de parken, die soms negatief zijn en als ongewenst worden gezien.

In dit hoofdstuk wordt de manier waarop de markt van recreatieobjecten functioneert verkend, en wordt een aantal aangrijpingspunten voor het beleid benoemd, waar beleidsinstrumenten zich op zouden kunnen richten.

2.2 Markt functioneert onvoldoende

Er is dus sprake van overaanbod van recreatieobjecten in de regio. Overaanbod op een markt hoeft niet direct een probleem voor de overheid te zijn: als er teveel van iets op de markt beschikbaar is, is een logische redenering de verantwoordelijkheid in eerste instantie bij de aanbieders op de markt zelf te leggen. Die hebben immers een probleem: er zijn onvoldoende afnemers van hun producten. Hier zou de boodschap dan zijn: recreatieondernemers en eigenaren van recreatieobjecten, los jullie eigen probleem maar op en zorg dat je of een zodanige prijs/kwaliteitsverhouding organiseert dat je de potentiële bezoekers trekt, of kies eieren voor je geld en ga iets anders doen.

Om verschillende redenen werkt dat op de markt van recreatieobjecten niet altijd goed, en vertonen de aanbieders niet het logische gedrag dat je zou mogen verwachten. Dat heeft te maken met onder meer de volgende kenmerken van de markt:

- **Intransparantie van de markt:**

Er is sprake van een markt die niet erg transparant is. Dat geldt tussen aanbieders onderling, maar vooral ook de vragers kunnen niet makkelijk inzicht krijgen in het hele aanbod en dat is ook niet makkelijk toegankelijk. Met als gevolg dat aanbod met een slechte prijs/kwaliteitsverhouding niet direct wordt afgestraft door de consument, en goed aanbod niet direct beloond. Dat laatste betekent dat ook het goede aanbod lijdt onder het overaanbod.

- **Diversiteit van het aanbod:**

Dit laatste wordt ook nog verstrekt door de diversiteit van het aanbod. Recreatieobjecten zijn heel verschillend, en daardoor niet zo makkelijk te vergelijken voor de consumenten. En de locatie speelt daarbij een grote rol.

- **Inerte karakter van de markt:**

Als vastgoed er eenmaal is, kan je het niet een-twee-drie verwijderen. Vastgoed wordt voor langere termijn neergezet, bij de realisatie wordt ook van een bepaalde exploitatietermijn uit-

gegaan. Het aanbod kan niet zo snel reageren op veranderingen in de vraag, zonder dat dit desinvesteringen met zich meebrengt. Dat geldt ook voor vastgoed in de vorm van recreatieobjecten.

- **Afhankelijkheid van de overheid**

Op de onroerend-goedmarkt, en dus ook de markt voor recreatieobjecten, is de overheid nadrukkelijk partij. Publiekrechtelijk, via onder andere het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, instrumenten uit de Woningwet en diverse andere sectorale wetten, en soms ook privaatrechtelijk – als de grond waarop het park is gerealiseerd door de gemeente is uitgegeven. De afhankelijkheid betekent dat de aanbieders op de markt niet altijd zelfstandig kunnen reageren op veranderende omstandigheden, maar de overheid daarbij nodig hebben.

- **Alternatieve opties voor tijdelijke exploitatie**

Aanbieders hebben in de praktijk de mogelijkheid om de recreatieobjecten ook voor andere doeleinden te gebruiken. Het gaat dan bijvoorbeeld om andere vormen van recreatief gebruik en om huisvesting van andere doelgroepen. De mogelijkheid bestaat vaak bij de gratie van het niet (consequent) handhaven van gemeentelijke regels. De alternatieve opties zijn aan de ene kant aantrekkelijk, want daardoor zijn er weer inkomsten van het relatief inerte vastgoed. Aan de andere kant maken de alternatieve opties de kans dat er een structurele aanpak komt van het overaanbod geringer.

Ook de aanbieders op de markt kunnen de aanpak van het overaanbod in de weg staan:

- **Diversiteit in aanbieders**

De aanbieders (eigenaren van de recreatieobjecten) zullen lang niet altijd vanuit een lange termijn perspectief beslissingen nemen; er zijn partijen die afnemende opbrengsten accepteren, investeringen uitstellen omdat ze dit niet (meer) willen (door leeftijd bijvoorbeeld) of niet kunnen (door gebrek aan investeringsmiddelen). Omdat ook voor alternatieve toepassingsmogelijkheden vaak investeringen (of desinvesteringen) nodig zijn waar de financiële ruimte niet voor is, blijft het aanbod dan in de markt.

- **De zogenaamde “tragedy of the commons” treedt op**

Een aanbieder op het park zal niet snel besluiten om als eerste een desinvestering te doen. Sterker: de hoop is dat een ander genoeg neemt met een beetje minder, zodat de eigen investeringen rendabel blijven of weer rendabel worden. Maar omdat iedereen hoopt dat de ander maatregelen neemt om het probleem van het overaanbod aan te pakken, staan de maatregelen onder druk en blijft het overaanbod gehandhaafd. Dit wordt versterkt door het inerte karakter van de markt.

- **Versnipperd eigendom op veel parken**

Het voorgaande wordt versterkt door het versnipperd eigendom op een aantal van de parken. Niet alleen de parken onderling wachten op elkaar om maatregelen te nemen die geld kosten, op veel parken is sprake van uitponing en dus een groot aantal individuele eigenaren van recreatieobjecten. Dat maakt het des te ingewikkelder om goed te reageren op het overaanbod.

De overheid komt in beeld op deze markt, niet alleen omdat ze sowieso partij is (in elk geval publiekrechtelijk, soms ook privaatrechtelijk, zie boven), maar ook omdat er sprake is van externe effecten bij het gebruik van de recreatieobjecten.

- Die betreffen allereerst het imago van de sector zelf voor potentiële klanten. Als er sprake is van kwalitatief minder aanbod en/of aanbod dat overlast geeft zullen niet alleen de gebruikers van de betreffende parken, maar ook gebruikers van recreatieobjecten in de omgeving hier nadelen van kunnen ondervinden. Het “goede” aanbod ondervindt hinder van het “slechte” aanbod.

- Hiernaast zorgt gebruik van de parken ook voor effecten elders. Het kan om positieve effecten gaan (b.v. extra omzet voor de lokale middenstand), en om negatieve effecten (b.v. verkeersdruk op het buitengebied, extra kosten voor aanleg openbare voorzieningen, etc.).
- Negatieve externe effecten kunnen ook optreden als er door het overaanbod vormen van gebruik van de parken ontstaan (met name door de alternatieve opties voor tijdelijke exploitatie) die voor overlast voor derden of voor elkaar of voor onveilige en of ongezonde woonsituaties zorgen. Dit zijn dan negatieve externe effecten voor de maatschappij als geheel.
- Een positief extern effect is dat er door het overaanbod een buffer beschikbaar komt voor de huisvesting van moeilijk plaatsbare woningzoekenden, door bijvoorbeeld schaarste in de lokale goedkoper woningvoorraad.

Of de overheid daadwerkelijk moet ingrijpen is vervolgens een politieke keuze waarbij de negatieve effecten van het niet goed werken van de markt in zullen worden meegenomen. Zijn deze voldoende om op te treden?

Complicerend hierbij is dat de overheid dus sowieso al partij is bij de recreatiewoningen via haar publiekrechtelijke (en soms ook privaatrechtelijke) positie; helemaal niets doen en "het aan de markt overlaten" bestaat dus niet. Maar in het partij zijn, kan een volgende – reactieve - of een meer proactieve rol gekozen worden.

Naast het reageren op een minder goed functionerende markt, zullen overheden ook kunnen besluiten tot het nemen van maatregelen, omdat ze een eigen beleidsagenda hebben en vinden dat er een publiek belang is bij goed functionerende recreatieparken. De participatie in het project Vitale vakantieparken geeft aan dat voor de betrokken gemeenten dit in elk geval in meer of mindere mate het geval is. Bij de manier van interveniëren, is het efficiënt rekening te houden met bovengenoemde bijzondere eigenschappen van de markt van recreatieobjecten, om de slagingskans van de interventie te vergroten.

2.3 Typen parken en aangrijpingspunten voor beleid

Er zijn grote verschillen tussen de recreatieparken in de regio, en in het beleid zal met deze verschillen rekening gehouden moeten worden. Daarbij zijn er verschillende aangrijpingspunten voor beleid en dus voor de inzet van beleidsinstrumenten op de parken.

2.3.1 Soorten parken

Voor wat betreft het functioneren als recreatiepark, is er - grof genomen - sprake van een driedeling in soorten parken:

- parken die goed lopen en vrijwel geheel voor recreatieve doeleinden worden gebruikt;
- een tussencategorie, met deels recreatie en deels permanente bewoning door verschillende soorten doelgroepen, soms is er sprake van overlast door verschillende categorieën gebruikers die elkaar minder goed verdragen. Vaak blijven investeringen achter, en is er een risico dat de parken in de laatste categorie terecht komen;
- parken die (vrijwel) geheel anders dan recreatief worden gebruikt, waar exploitanten / gebruikers berusten in overlast die de recreatieve functie onmogelijk maakt.

2.3.2 Aangrijpingspunten voor beleid

Er zijn verschillende aangrijpingspunten voor beleid en dus voor de inzet van beleidsinstrumenten op deze verschillende soorten parken:

- Het verbeteren van de marktwerking, en daardoor eigenaren van de recreatieobjecten zelf stimuleren te werken aan de vitalisering van de sector.

- Het actief inspelen op kansen die er liggen op de parken voor transitie of kwaliteitsverbetering.
- Het aanpakken van overlast en andere negatieve ontwikkelingen op de parken:
- Sturen bij veranderingen die optreden in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen op de parken.

Deze vier punten worden hieronder kort uitgewerkt.

Verbeteren van de marktwerking

In de vorige paragraaf is geconstateerd dat door een gebrek aan marktwerking er niet een natuurlijke aanpassing van het aanbod van recreatieobjecten aan de vraag plaatsvindt. Instrumenten zouden zich kunnen richten op een verbetering van deze marktwerking. Effect is dan dat eigenaren van de recreatieobjecten zelf worden gestimuleerd te werken aan de vitalisering van de sector.

Hiervoor kunnen van belang zijn:

- aanbod transparanter maken, ook qua prijs- kwaliteitsverhouding
- werken aan / behouden van een goed imago van de betreffende onderdelen van de sector voor potentiële klanten
- een duidelijk beleid t.a.v. de ontwikkelingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden op de parken en handhaving van dat beleid zowel voor de parken als de voorzieningen op de parken)
- het beleid inzichtelijk maken voor de parkexploitanten en eigenaren
- parkexploitanten en eigenaren inzicht geven in alternatieven voor het huidige gebruik.

Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering

Dit staat deels in het verlengde van het vorige punt; het kan dat de eigenaar of parkexploitant kansen die er zijn op een park ten aanzien van kwaliteitsverbetering of transitie onvoldoende ziet en een extra duwtje nodig heeft.

Instrumenten kunnen zich richten op:

- vergroten van inzicht in de wensen en (on)mogelijkheden van de verschillende parkeigenaren en parkexploitanten (bijvoorbeeld eigenaren die willen stoppen, eigenaren die willen upgraden, die willen uitbreiden, etc.) en deze actief benaderen met voorstellen
- faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering.

Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken

Het overaanbod van parken brengt ook andere vormen van gebruik en gebruikers met zich mee. Soms betekent dit overlast of andere ontwikkelingen die in een specifiek geval als minder gewenst worden gezien (in andere situaties kunnen deze soms juist gewenst zijn).

Instrumenten kunnen zich richten op:

- Het aanpakken van veranderingen in het gebruik Het kan dan onder meer gaan om:
 - gebruik voor ander dan recreatieve doeleinden:
 - permanente bewoning
 - huisvesting van arbeidsmigranten
 - huisvesting van groepen die moeilijk bemiddelbaar zijn (mensen met psychische problemen, mensen die gescheiden zijn, etc.)
 - gebruik voor andere zaken dan bewoning, zoals drugshandel, prostitutiedoeleinden, uitvalbasis voor criminaliteit, etc.
 - niet toegestane uitbreiding van het aantal verblijfsobjecten op het park (intensivering)
 - verandering in de voorzieningen op de parken (b.v. horeca, detailhandel, sportvoorzieningen)
- Aanpakken van directe of indirecte ongewenste effecten. Het kan dan onder meer gaan om:
 - Het aanpakken van overlast op de parken

- Het aanpakken van overlast van de parken op de omgeving
- Achterblijven van bepaalde activiteiten. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om activiteiten die bij een normale exploitatie van het park zouden plaatsvinden, maar nu achterblijven:
 - achterblijven van onderhoud in de recreatieobjecten
 - achterblijven van onderhoud in de openbare ruimte
 - achterblijven van (onderhoud in) de voorzieningen op het park

Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen

Het overaanbod kan met zich mee brengen dat een eigenaar van een park van zijn bezit af wil, of risico's wil spreiden. Dat brengt dan wijzigingen in de privaatrechtelijke situatie op het park met zich mee. Verschillende ontwikkelingen kunnen zich voordoen, die overigens lang niet altijd negatief hoeven te zijn, waaronder:

- het verkopen van het park (wisselen van exploitant):
- het (deels) splitsen van het park in aparte, verkoopbare, rechten en het los verkopen hiervan (het zogenaamde uitponen van parken)
- de doorverkoop van recreatieobjecten op de parken
- de verkoop van vastgoed voor voorzieningen aan een derde (restaurant, zwembad, tennisbanen, etc.)
- wijzigingen in het karakter van het gebruiksrecht: permanente verhuur aan dezelfde persoon of organisatie in plaats van tijdelijke verhuur
- kamerverhuur / verhuur als logies in plaats van verhuur per geheel object
- onderverhuur van recreatieobjecten (als geheel, of kamergewijs)

2.3.3 Wel of niet interveniëren: naar een strategie

In de vorige paragraaf is een aantal aanknopingspunten genoemd voor de inzet van beleidsinstrumenten om de grip op parken te kunnen versterken.

Soms gaat het daarbij om ontwikkelingen die in het betreffende park negatief zijn. Het beleidsinstrument is nodig om een bepaalde ontwikkeling te keren. Aan de andere kant kan het ook gaan om ontwikkelingen die niet plaatsvinden, maar juist als wenselijk worden gezien. Het beleidsinstrument zou de ontwikkeling kunnen faciliteren. Het lastige is dat dat voor een aantal van bovengenoemde ontwikkelingen niet in algemene zin gezegd kan worden of er sprake is van een positieve of een negatieve ontwikkeling. Dat heeft alles te maken met de dubbele doelstelling in het beleid ten aanzien van vitale vakantieparken. Enerzijds het versterken van de recreatieve sector, en anderzijds het beperken van het 'aanbod' (of beter: het aantal recreatieobjecten, want lang niet altijd is dit recreatief aanbod). Dat betekent ook dat beleidsinstrumenten soms voor het ene doel zullen worden ingezet, en soms niet of zelfs voor een tegenoverliggend doel.

Een belangrijke randvoorwaarde voor een goede strategie, is dat er een ruimtelijke visie is op de ontwikkeling van de recreatieve sector. Omdat de markt van recreatieobjecten niet ophoudt bij de gemeentegrenzen, is het van belang dat dit een door de gemeenten gedragen regionale visie is. De visie zal moeten aangeven onder welke condities en in welke gebieden de mogelijkheid tot versterking en upgraden van de parken bestaat, en wanneer dit juist niet het geval is. Die ruimtelijke visie is van groot belang voor het adequaat kunnen inzetten van de gereedschapskist.

3 Ruimtelijke ordening

3.1 Inleiding

Via de ruimtelijke ordening kunnen overheden tot op zekere hoogte bepalen wat de gebruiksmogelijkheden van grond en gebouwen zijn. Gemeenten zijn, met de Wet ruimtelijke ordening, verplicht om voor het hele grondgebied actuele ruimtelijk orderingsvoorschriften te hebben. Dat zal vaak een bestemmingsplan zijn, maar kan ook een zogenaamde beheersverordening zijn. De voorschriften – en ook de mogelijkheden om af te wijken van de voorschriften - kunnen een belangrijke rol spelen om grip te krijgen op de parken.

Het instrumentarium is van belang bij:

- Verbetering van de marktwerking
duidelijk beleid t.a.v. ontwikkelingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering
faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering
- Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken
aanpakken van ongewenste veranderingen in het gebruik
- Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen
aanvullende mogelijkheden rond uitponding.

In deze paragraaf wordt allereerst op het instrumentarium ingegaan. De actuele instrumenten worden kort behandeld, vervolgens de reikwijdte van de gemeentelijke ruimtelijke orderingsregeling. Ook hogere overheden hebben een rol rond het ruimtelijk beleid; daarom wordt apart op de provincie ingegaan.

Het hoofdstuk wordt afgesloten met een aantal concrete punten hoe het instrumentarium een rol kan spelen bij de reageren op ontwikkelingen dan wel het sturen van ontwikkelingen op de parken.

3.2 Bestemmingsplan, omgevingsvergunning, beheersverordening

Het gemeentelijke bestemmingsplan is het centrale normstellende instrument voor de ruimtelijke ordening. In het plan wordt aan grond binnen het plangebied een bestemming toegekend (het doel van gebruik wordt hiermee bepaald) en worden hierbij regels gegeven voor het gebruik van de grond en van de zich daarop bevindende bouwwerken.

3.2.1 Instrumentarium

Sinds 2008 zijn gemeenten voor het hele gemeentelijk grondgebied verplicht bestemmingsplannen vast te stellen, en ook actueel te houden: in beginsel moet een plan eens in de tien jaar herzien worden. De wet kent daarbij wel de mogelijkheid om een plan opnieuw voor een periode van tien jaar vast te stellen door middel van een door de gemeenteraad te nemen verlengingsbesluit.

Er is daarbij een alternatief voor een gemeente, en dat is een 'licht' type 'bestemmingsplan': een zogenaamde beheersverordening. Dit instrument is als amendement in de Wro 2008 terecht gekomen, en was vooral bedoeld om gemeenten te kunnen ontlasten in situaties waar geen ontwikkeling aan de

orde was. Een nieuw bestemmingsplan maken zou dan te veel werk met zich mee kunnen brengen; daarom wilde de Tweede Kamer een lichter alternatief. De beheersverordening regelt dan - met het oog op het beheer van het gebied - het bestaande gebruik van een gebied. Hierbij worden gebruiksregels en bouwregels gesteld; verder kunnen bepaalde werken en werkzaamheden afhankelijk worden gesteld van een omgevingsvergunning.

De voorschriften in een bestemmingsplan (of beheersverordening) zijn rechtstreeks bindend. Dat betekent dat een eigenaar of gebruiker zich er aan zal moeten houden.

Met een bestemmingsplan wordt dus primair het gebruik en de gebruiksmogelijkheden van grond gereguleerd. Met een bestemmingsplan kunnen ook bepaalde landschappelijke karakteristieken beschermd worden, voor zover dat voor de verschillende bestemmingen van de grond noodzakelijk is. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om aanwezige houtwallen, die bijvoorbeeld door middel van een algemeen verbod op rooien of een kap- dan wel rooivergunning beschermd kunnen worden.

Als de gemeente iets wil toestaan, dat niet mogelijk is in een bestemmingsplan (of een beheersverordening), dan zijn er verschillende opties:

- Soms kent een bestemmingsplan de mogelijkheid om binnen bepaalde randvoorwaarden en bepaalde bandbreedtes af te wijken van het plan: we spreken dan over de binnenplanse afwijkings- of wijzigingsmogelijkheid;
- Via de 'kruielgevallenregeling' kunnen bepaalde kleine wijzigingen die niet conform het bestemmingsplan zijn toch worden toegestaan;
- Er kan een nieuw bestemmingsplan gemaakt worden, eventueel voor een deelgebied in de vorm van een zogenaamd 'postzegelbestemmingsplan';
- Er kan een omgevingsvergunning worden verleend om af te wijken van het bestemmingsplan, waarbij deze afwijking ook ruimtelijk wordt gemotiveerd.

Bij deze beslissingen is sprake van een belangenafweging, waarbij de belangen van derden zullen moeten worden meegewogen.

3.2.2 Grenzen

In het bestemmingsplan kan onderscheid gemaakt worden tussen verschillende soorten bestemmingen (gebruiksdoeleinden van de grond) en kunnen regels worden gesteld voor zover dat voor een goede ruimtelijke ordening nodig is: het onderscheid tussen bestemmingen en de regels moet planologisch relevant zijn. Dat betekent dat het onderscheid tussen verschillende bestemmingen van belang is omdat de ene functie die in het bestemmingsplan is opgenomen mogelijk effect (bijvoorbeeld overlast) heeft op de andere functie. Het is daarbij aan de gemeente zelf te bepalen welk detailniveau de voorschriften in een bestemmingsplan in een concrete situatie moeten hebben, rekening houdend met de in het geding zijnde belangen – los van eventuele randvoorwaarden aan het gebruik die een hogere overheid kan stellen via een verordening (provincie) of Amvb (rijksoverheid). In het verleden is veel discussie geweest over de (on)mogelijkheden om onderscheid te maken tussen verschillende soorten detailhandel in een bestemmingsplan. Met het Besluit ruimtelijke ordening uit 2008 staat buiten kijf dat die mogelijkheid er in beginsel is. Ook is het onderscheid in typen horeca inmiddels geaccepteerd, al moet de indeling in klassen dan wel planologisch gemotiveerd kunnen worden.

Naast de grens in wat planologisch relevant is, is er nog een belangrijke tweede beperking, en die zit in het zogenaamde overgangsrecht. Een nieuw bestemmingsplan moet het bestaande gebruik respecteren. Daarbij kan er een uitzondering zijn, namelijk als dat bestaande gebruik illegaal is: in strijd met het oude bestemmingsplan. Als de gemeente heeft aangegeven dat dit oude gebruik niet wenselijk is, en hiertegen optrad, dan kan ook in het nieuwe bestemmingsplan dit gebruik niet worden toegestaan

en valt het dus niet onder het overgangsrecht. Als de gemeente echter niet duidelijk heeft aangegeven dat dit gebruik niet wordt geaccepteerd, kan ook het illegale gebruik onder het overgangsrecht komen te vallen en moet het dus gerespecteerd worden.

Een nieuwe bestemmingsplan is daarmee in het algemeen niet een geschikt instrument om een bestaande situatie om te buigen. Wel om negatieve ontwikkelingen tegen te gaan en om kansen te bieden aan bepaalde voorgenomen ontwikkelingen die wenselijk zijn.

3.2.3 Voorbeeld: categorie-indeling Krachtighuizen

Een voorbeeld hoe voor nieuwe ontwikkelingen goed rekening gehouden kan worden met verschillen in soorten parken, is te vinden in de gemeente Putten in het bestemmingsplan Krachtighuizen 2013. Hiertoe is onderscheid gemaakt worden tussen vier verschillende soorten bestemmingen.

Er is een vierdeling gemaakt in typen terreinen met verschillende ontwikkelingsmogelijkheden; de vierdeling is onderbouwd door drie aspecten:

- de mate van uitponing op de parken
- het kwaliteitsniveau van het terrein
- de ligging ten opzichte van de Natura 2000-gebieden

Op basis van deze drie aspecten zijn vier categorieën onderscheiden:

- Recreatie – Verblijfsrecreatie 1: Vertrouwen
Deze terreinen zijn niet uitgepond en er is sprake van een goede ruimtelijke kwaliteit.
- Recreatie – Verblijfsrecreatie 2: Stimuleren
Op deze terreinen kan sprake zijn van een mindere ruimtelijke kwaliteit of een gedeeltelijke uitponing.
- Recreatie – Verblijfsrecreatie 3: Restrictief
Op deze terreinen kan sprake zijn van een mindere ruimtelijke kwaliteit of een gedeeltelijke uitponing, terwijl ze daarnaast in of nabij de Natura 2000-gebieden zijn gelegen.
- Recreatie – Verblijfsrecreatie 4: Verbieden
Het betreft terreinen die geheel zijn uitgepond.

In deze categorieën gelden verschillende regels voor het gebruik en het bouwen; er is in de terreinen van de eerste en tweede categorie meer mogelijk zowel qua (wijzigingen in het) gebruik als qua bouw mogelijkheden. Bij de categorie 3 en 4 wordt de bestaande situatie meer strikt bestemd.

Enkele voorbeelden uit de regeling:

In categorie 1 naast Mobiel kampeermiddel, Recreatiewoonverblijf, Stacaravan, Chalet, Trekkershut ook 'bijzondere vormen van overnachtingsmogelijkheden' toegestaan.

Terreinen van categorie 1 en 2 kunnen mede gebruikt worden voor dagrecreatieve en sportvoorzieningen, ondergeschikte horeca en detailhandel.

Op de terreinen van categorie 3 en 4 is dit niet het geval, bij categorie 3 is er een binnenplanse wijzigingsmogelijkheid opgenomen zodat er onder voorwaarden wel mogelijkheden zijn dit gebruik toe te laten. Wel geldt dat het bestaande gebruik gerespecteerd wordt.

Bouwvlak recreatiewoonverblijven: de bestaande situatie is bestemd, maar recreatieverblijven op terreinen 1 en 2 krijgen aanvullend daarop meer rechten of krijgen afwijkings- of wijzigingsmogelijkheden onder voorwaarden. De recreatiewoonverblijven krijgen als minimum oppervlak 60 m². Voor terreinen 2 is dat 65 m² en voor terreinen 1 het provinciale maximum van 75 m².

Bij de terreinen 1 en 2 is één bedrijfswoning per terrein toegestaan; d.m.v. een wijzigingsbevoegdheid wordt een tweede bedrijfswoning onder voorwaarden mogelijk gemaakt. Bij de terreinen 3 en 4 zijn alleen de bestaande bedrijfswoningen toegestaan, middels een wijzigingsbevoegdheid wordt wel de bouw van één bedrijfswoning per terrein toegestaan.

Het selectief mogelijk maken van de binnenplanse wijziging, is een instrument dat helderheid geeft voor de verschillende soorten parken en kansen biedt aan ondernemers op een 'goed' park die de kwaliteit van het park verder willen verhogen.

Er kan een nadeel zijn van deze benadering, en dat is dat door deze manier van regelen de mogelijkheid om aan een planwijziging andere verplichtingen te koppelen (t.a.v. bepaalde financiële bijdragen aan een vereveningsfonds, zie paragraaf 5.4) juridisch gezien onder druk komt te staan.

3.3 Structuurvisie

Een gemeente kan voor het ruimtelijk beleid een structuurvisie vaststellen. De Wro regelt weinig over de structuurvisie; een overheid is behoorlijk vrij om hier zelf invulling aan te geven.

Wel is er de wettelijke verplichting om voor het gehele grondgebied van de gemeente een structuurvisie vast te stellen. Daarnaast kunnen facultatief voor bepaalde aspecten aanvullend hierop structuurvisies worden vastgesteld. In een structuurvisie moeten in elk geval:

- de hoofdzaken van het door de gemeente te voeren ruimtelijk beleid zijn vastgelegd;
- worden ingegaan op de wijze waarop de gemeenteraad zich voorstelt ontwikkelingen die mogelijk zijn opgenomen in de visie te doen verwezenlijken.

Een structuurvisie kan in samenwerking met andere gemeenten worden vastgesteld; het betreft dan een intergemeentelijke structuurvisie. Zo'n intergemeentelijke structuurvisie kan over een bepaald aspect van het ruimtelijk beleid in de betrokken gemeenten gaan.

Een structuurvisie is in de eerste plaats vooral een strategisch document, dat geen bindende werking heeft. Wel kan een structuurvisie een rol spelen in een afsprakenkader, bijvoorbeeld tussen overheden. Zo kan worden afgesproken dat gemeenten bepaalde uitvoeringsbeslissingen nemen in het verlengde van de visie. Ook kan de provincie bij beleidsmatige keuzen rondom de inzet van het provinciale ruimtelijke ordeningsinstrumentarium zich laten leiden door de structuurvisie. En kan bijvoorbeeld de regio bij bepaalde beslissingen (bijvoorbeeld als besloten wordt op regioniveau inzicht te geven in het parkenaanbod, maar ook als er regionaal geld zou zijn dat verdeeld zou moeten worden) zich richten op de uitgangspunten die in de visie zijn opgenomen. Een gemeente kan de structuurvisie ook gebruiken bij de ruimtelijke onderbouwing van te maken keuzes in een bestemmingsplan of beslissingen om al dan niet in te gaan op een verzoek tot aanpassing van het bestemmingsplan.

Een structuurvisie is verder ook formeel van belang voor het kunnen gebruiken van andere instrumenten:

- Er is een koppeling met het gebruik van het instrumentarium uit de afdeling Grondexploitatie van de Wet ruimtelijke ordening: een structuurvisie is o.a. van belang bij bepaalde soorten vereveningsafspraken (zie par 5.4)
- Er kan een koppeling liggen met het gebruik van de vestigingsmogelijkheid van een voorkeursrecht: een structuurvisie kan hier voor een periode van maximaal 3 jaar de grondslag voor vormen (zie par 6.4).

3.4 Rol van de provincie

De rol van de provincie op het terrein van het gemeentelijk ruimtelijk beleid is sinds 2008 beperkt; er is geen goedkeuringsrol meer ten aanzien van gemeentelijke bestemmingsplannen.

De provincie komt nu alleen in beeld als het provinciale ruimtelijke belang in het geding is. Omdat de provincie er zelf over gaat wat dat belang is, bestaan er nog steeds veel mogelijkheden voor een behoorlijke betrokkenheid van de provincie bij de invulling van het gemeentelijke ruimtelijke beleid.

De provincie kan op verschillende manieren interveniëren:

- de provincie kan zelf algemene regels stellen, die bindend zijn en waar gemeenten zich aan moeten houden als nieuwe bestemmingsplannen worden vastgesteld; in Gelderland is dat gebeurd in de 'Ruimtelijke Verordening Gelderland' (zie hieronder voor de belangrijkste punten t.a.v. recreatiewoningen).
- de provincie kan voor een bepaald gebied zelf een bestemmingsplan maken (een inpassingsplan).
- de provincie kan besluiten dat een bepaald onderdeel van een gemeentelijk bestemmingsplan niet in werking kan treden.

Daarbij is dus goed denkbaar dat de provincie ook rekening houdt met een intergemeentelijke structuurvisie bij het vastleggen van haar eigen ruimtelijk beleid en het invulling geven aan haar ruimtelijke bevoegdheden; het ligt voor de hand bij het opstellen van zo'n document ook de provincie te betrekken.

Concreet bevat de Ruimtelijke Verordening Gelderland nu een aantal bepalingen met betrekking tot recreatiewoningen en parken, waaronder:

- Verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen en recreatieparken
- Omzetting naar woonbestemming is mogelijk
 - in situaties waarvan permanente bewoning dateert van voor 1 oktober 2003
 - de woningen niet zijn gelegen in bepaalde gebieden (het groen blauwe raamwerk, de weidevogel- en ganzengebieden en concentratiegebieden voor intensieve teelten).
 - minstens de helft van de woningen permanent bewoond is (voor parken).
- Beperking t.a.v. de mogelijkheid van nieuwe recreatieparken en uitbreiding tot bepaalde gebieden en in sommige gebieden alleen als er geen mogelijkheden zijn voor intensivering (parken binnen het groen blauwe netwerk, mits buiten de EHS)
- Op de Veluwe is uitbreiding alleen mogelijk indien deze uitbreiding zijn grondslag vindt in de zogenaamde 'groei- en krimpbenadering', met als kernpunten:
 - Groei en krimp houden elkaar in evenwicht; het groei en krimpscenario leidt per saldo tot nul-groei in hectares verblijfsrecreatie
 - Groei vindt plaats binnen de aangegeven zoekgebieden voor recreatieclusters van bedrijven
 - Groei wordt ingezet ten behoeve van kwaliteitsverbetering van de bedrijven; deze verbetering heeft zowel betrekking op de bedrijven zelf als op de omgeving en de aanwezige natuur.
 - Terreinen, waar permanente bewoning plaatsvindt, worden uitgesloten van groei
 - In het kader van het Groei- en Krimpscenario is sprake van een specifieke toepassing van het regime van bos- en natuurcompensatie. Daarbij vindt de fysieke compensatie voor de groei plaats in de vorm van realisering van de krimplocaties

- Bij nieuwe bedrijven en uitbreiding geldt de eis van bedrijfsmatige exploitatie en het hierbij aangeven hoe dit duurzaam wordt verzekerd. Onder bedrijfsmatige exploitatie van recreatiewoningen en recreatieparken verstaat de verordening: 'het via een bedrijf, stichting, of andere rechtspersoon voeren van een zodanig beheer/exploitatie, dat in de logiesbedrijven daadwerkelijk recreatieve (nacht)verblijfsmogelijkheden worden geboden. De recreatiewoningen dienen daarbij opgericht danwel gebruikt te worden enkel voor de verhuur ten behoeve van wisselend gebruik. Dit dient in privaatrechtelijke overeenkomsten vastgelegd te worden, met kettingbeding en boeteclausule' (aldus toelichting op verordening, p. 11).
- Maximale oppervlakte en inhoud recreatiewoningen (met ontheffingsmogelijkheid)

3.5 RO-instrumentarium: wat is concreet mogelijk?

Het instrumentarium is van belang bij:

- **Verbetering van de marktwerking**
Duidelijk beleid t.a.v. ontwikkelingsmogelijkheden en gebruiksmogelijkheden op de parken. Hier zal aan de ene kant, voor het bredere toekomstperspectief en het aanpakken van het overaanbod, de structuurvisie – en dan de intergemeentelijke structuurvisie, waarbij de gemeenten van de Noord Veluwe samen een structuurvisie voor recreatieverblijven vaststellen – een rol spelen, als verdere inkleuring en detaillering van het provinciale beleid. Aan de andere kant zal op parkniveau duidelijkheid gegeven moeten worden over de formele juridische ontwikkelingsmogelijkheden. Dan komt het bestemmingsplan (of de beheersverordening) in beeld. Een voorbeeld waar de ontwikkelingsmogelijkheden gekoppeld zijn aan een (ruimtelijke) visie is te vinden in de aangehaalde bestemmingsplanregeling in Putten. Op basis van de structuurvisie, is het goed denkbaar ook na te streven dat in gemeentelijke bestemmingsplannen een vergelijkbare systematiek van de regeling wordt opgenomen voor de parken. Dat vergroot de transparantie, wat van belang kan zijn voor partijen die tot vitalisering of transitie willen overgaan maar ook voor de handhavers.
- **Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering**
faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering
Het bestemmingsplan kan ontwikkeling van parken mogelijk maken. Daarbij is het koppelen van bepaalde afspraken dan wel het stellen van bepaalde voorwaarden aan de toezegging om het planologisch regime voor een bepaalde locatie te wijzigen – binnen de mogelijkheden die het provinciaal beleid biedt - , relevant. Een hiervan zou ook op financieel gebied kunnen liggen (zie par 5.4 bij verevening). Dit soort afspraken kunnen in beeld komen bij bijvoorbeeld het toestaan van extra voorzieningen op het park of het toestaan van ander gebruik (bijvoorbeeld bewoning). Met een bestemmingsplan kan ook een voorlopige bestemming worden gegeven, als onderdeel van een transformatietraject van een park (tijdelijk toestaan van ander gebruik, vooruitlopend op bijvoorbeeld een natuurbestemming na beëindiging van het park). Ook is een dubbelbestemming denkbaar. De afstemming met de provincie is hier een aandachtspunt.
- **Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken**
het bestemmingsplan biedt mogelijkheden voor het aanpakken van veranderingen in het gebruik en eventuele (ver)bouwactiviteiten.
Op veel parken zal een variant op de bestemming verblijfsrecreatie gelden. Indien sprake is van deze bestemming is in beginsel gebruik van de recreatiewoning voor permanente bewoning niet toegestaan. De uitzondering op deze regel is de persoonsgebonden omgevingsvergunning die mogelijk verleend kan worden aan mensen die er voor 31 oktober 2003 (of eerder, indien de gemeente voor die datum al een actief handhavingsbeleid voerde) al perma-

nent woonden. Ook is tijdelijk gebruik als woning door arbeidsmigranten of door andere moeilijk plaatsbare woningzoekenden in strijd met deze bestemming, omdat het doel van het gebruik dan strijdig is met het bestemmingsplan. Het gaat immers niet om recreatief gebruik. Het bestemmingsplan zou ook iets kunnen regelen over verbod op kamergewijze verhuur van recreatieobjecten / logies. Ook bijvoorbeeld gebruik voor prostitutiedoeleinden kan in het bestemmingsplan expliciet verboden worden. Bij actualisatie van bestemmingsplannen, is het wenselijk tot een scherpe omschrijving van de gebruiksmogelijkheden over te gaan, zodat duidelijk is welke soorten gebruik onwenselijk zijn.

Aandachtspunt is wel de (consequente) handhaving van deze gebruiks- en bebouwingsvoorschriften.

- **Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen**

aanvullende mogelijkheden rond uitponding.

Een verbod op uitponden kan niet in het bestemmingsplan zelf worden opgenomen. In de bestemmingsplanvoorschriften kan wel bepaald worden dat gronden zijn bedoeld voor de bedrijfsmatige exploitatie van recreatiewoningen, maar dat staat uitponding niet in de weg. Anders is dat de gemeente privaatrechtelijk als voorwaarde voor vaststellen van een bestemmingsplan kan stellen dat ook contractueel geborgd moet zijn dat een park duurzaam als recreatiepark gebruikt zal worden, en niet zal worden uitgepond (zie de uitspraak van de Raad van State van 6 april 2011 over het bestemmingsplan Hof van Twente).

Wat er wel of niet kan met het bestemmingsplan, wordt voor een belangrijk deel bepaald door wat er nu precies geregeld is qua bestemming en gebruiksvoorschriften in het vigerende bestemmingsplan in een specifieke situatie. De gemeente kan dat plan wel aanpassen, maar dan zal het overgangsrecht directe handhaving in de weg kunnen staan. Bij een minder scherp geregeld bestemmingsplan, is de betekenis van het plan dus minder groot. Wel zal de aanpassing het dan mogelijk kunnen maken om actief in te kunnen spelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering. Verder is het in beginsel mogelijk een nieuw, strikter bestemmingsplan vast te stellen.

4 Overige regulerende instrumenten

4.1 Inleiding

Naast het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium, zijn er allerlei andere instrumenten die een rol kunnen spelen rond de regeling van het gebruik op de parken. Het gaat dan om andere verbods- en gebodsbepalingen die in of op grond van bepaalde regelingen gelden. In dit hoofdstuk gaan we in op de mogelijkheden om bepaalde ontwikkelingen te verbieden, of juist te gebieden. Hiervoor zijn verschillende instrumenten beschikbaar. Deze zullen de revue passeren. Daarbij is een aandachtspunt de handhaving: wat te doen als bepaalde verbods- en gebodsbepalingen niet worden opgevolgd? Achtereenvolgens wordt ingegaan op de gemeentelijke verordenende bevoegdheid, sectorale wetgeving op basis waarvan gemeenten kunnen acteren tegen bepaalde ontwikkelingen op de parken, de mogelijkheden om – indien aan de orde – privaatrecht te gebruiken en als laatste het thema van de handhaving.

Het instrumentarium is van belang bij:

- Verbetering van de marktwerking: beperkt relevant
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering: beperkt relevant; kan soms een belemmering zijn
- Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken: aanpakken van ongewenste veranderingen in het gebruik
- Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen: hier kunnen mogelijkheden zijn; dit thema wordt behandeld in hoofdstuk 6

4.2 Gemeentelijke verordening

Gemeenten zijn op grond van de Gemeentewet bevoegd om - in de vorm van een gemeentelijke verordening - algemeen verbindende regels vast te stellen. Hieronder allereerst een korte inleiding op het instrument. Relevant is vervolgens de vraag wat een gemeente wel en niet kan regelen in een gemeentelijke verordening, en wat dat concreet betekent voor de problematiek op de parken.

De autonome bevoegdheid om als gemeente algemeen verbindende voorschriften vast te stellen, is geregeld in art. 147 van de Gemeentewet. In art. 149 wordt vervolgens bepaald: "De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt."

In een verordening kunnen allerlei voorschriften worden gegeven. De voorschriften kunnen vormgegeven worden als algemeen geldende regels, maar kunnen ook b.v. worden vormgegeven als vergunningstelsel: het is niet toegestaan zonder een vergunning bepaalde maatregelen te treffen.

Gemeenten kunnen indien gewenst meerdere verordeningen maken, voor allerlei deelaspecten een eigen verordening. Standaard is een verordening waar een heleboel verschillende zaken in geregeld zijn, de algemene plaatselijke verordening. Die is eigenlijk altijd afgeleid van een voorbeeld dat door de VNG (Vereniging van Nederlandsche gemeenten) wordt gemaakt.

Op grond van de verordenende bevoegdheid kunnen gemeenten dus zelf in beginsel algemeen verbindende voorschriften stellen, die van belang zijn voor de leefbaarheid op en rond de parken. De gemeentelijke verordening speelt een belangrijke rol als het gaat om het aanpakken van overlast in de openbare ruimte rond de parken.

De bevoegdheid om algemeen verbindende voorschriften in bepaalde situaties vast te stellen, kan de gemeenteraad eventueel ook overdragen. Zo zou deze bevoegdheid kunnen worden overgedragen een gemeenschappelijke regeling die is ingesteld als openbaar lichaam, zoals de Regio Noord Veluwe.

In een gemeentelijke verordening kunnen in beginsel allerlei voorschriften worden opgenomen, die relevant zijn om grip op de parken te krijgen. Er zijn echter twee belangrijke categorieën grenzen ten aanzien van waar wel en waar geen regels over gesteld kunnen worden.

Allereerst mag een gemeentelijke verordening niet treden in zaken die in hogere regelgeving zijn afgekaart. Zo mag een gemeente bijvoorbeeld geen aanvullende bouwtechnische eisen stellen in een gemeentelijke verordening ten opzichte van de regeling in het Bouwbesluit. Voor zover een gemeentelijke verordening bepalingen bevat, waar een hogere regeling voor bestaat zijn deze bepalingen buiten werking, tenzij de hogere regeling expliciet ruimte laat voor een aanvullende regeling. In het verlengde hiervan geldt de beperking dat een gemeentelijke verordening het eigendomsrecht niet mag uithollen. Een verbod op splitsen en uitponden van parken zal al snel in deze categorie terecht komen, en kan dus niet bij gemeentelijke verordening geregeld worden. Dit soort zaken wordt ook wel de bovengrens van de gemeentelijke verordening genoemd.

Ook mag een gemeentelijke verordening niet treden in zaken die behoren tot het privédoel. Het gaat dan om zaken die niet het belang van de gemeente, maar de bijzondere belangen van individuele burgers raken. Een gemeentelijke verordening kan door de rechter buiten toepassing verklaard worden wanneer zij te zeer in de privésfeer van burgers ingrijpt, zonder een gemeentelijk belang te dienen. Dat wordt ook wel de ondergrens van de gemeentelijke verordening genoemd.

Bij de recreatieparken is de vraag actueel wanneer sprake is van het privédoel. Vaak is immers sprake van een semiopenbaar gebied. Gelden alle voorschriften die in een gemeentelijke verordening zijn opgenomen ook binnen de afscheiding van een recreatiepark? Dit zal lang niet altijd het geval zijn. Vaak zal een park afgesloten zijn voor derden, die er niets te zoeken hebben. De wegen en de rest van de open ruimte in een park hebben dan geen openbaar karakter, waardoor de handhaving van bepalingen uit een gemeentelijke verordening onder druk komt te staan – voor zover mensen buiten het park er geen last van hebben en er niet sprake is van voor publiek toegankelijke ruimten. Want als dat wel het geval is, gelden de voorschriften wel.

Om in specifieke situaties waar sprake is van overlast in panden te kunnen optreden, is in 1997 de wet Victoria ingevoerd. Deze wet heeft het mogelijk gemaakt dat de burgemeester tot sluiting kan overgaan van een niet voor publiek toegankelijk lokaal of van een woning of van een bijbehorend erf bij verstoring van de openbare orde rond de woning of het lokaal door gedragingen binnen het lokaal of binnen de woning. Er moet dan wel sprake zijn van ernstige overlast voor de omgeving. De regeling is met name bedoeld voor drugshandel die plaatsvond in woonpanden, maar kent een bredere reikwijdte.

Op zich kan de verordening in overlastsituaties – binnen bovengenoemde beperkingen - wel een belangrijke rol spelen. Het kan bijvoorbeeld gaan om:

- reguleren van parkeren in de openbare ruimte;
- verbod samenscholing in de openbare ruimte;
- kapverbod van bepaalde houtopstanden;
- regels t.a.v. het organiseren van evenementen;
- een blowverbod in de openbare ruimte;
- een verbod op kamergewijze verhuur of logies, zonder vergunning.

4.3 Sectorale instrumenten

Naast de hiervoor behandelde mogelijkheid om autonoom regels te stellen, zijn er ook allerlei meer specifieke regels die van belang kunnen zijn voor de leefbaarheid op de parken. Het gaat dan om sectorale wetten, waar de gemeente zelf nader inkleuring aan kan geven dan wel waar de gemeente mogelijk een rol speelt rond de handhaving. Het gaat om een groot scala aan wettelijke regelingen, die een rol zouden kunnen spelen. We lopen hier kort enkele regels met een ruimtelijke component langs, die van belang zouden kunnen zijn voor de parken. Achtereenvolgens wordt aandacht besteed aan de Woningwet, de Huisvestingswet en de Natuurbeschermingswet.

De Woningwet maakt het onder meer mogelijk technische voorschriften te stellen aan de kwaliteit van gebouwen en bouwwerken, alsmede aan erven rond die bouwwerken. Deze regels zijn opgenomen in het Bouwbesluit. De regels worden gesteld uit een oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid of milieu; ze zijn limitatief: lokaal kunnen geen aanvullende voorwaarden worden gesteld.

De regels spelen een rol bij bouw en verbouw: dan zijn ze bepalend ten aanzien van wat wel en wat niet mag gebeuren als onderdeel van het bouwplan. De regels zijn deels ook gekoppeld aan het soort gebruik. Indien een recreatiewoning gebruikt wordt voor kamerbewoning waar meerdere mensen overnachten, kunnen er strengere eisen gelden ten aanzien van de brandveiligheid van de recreatiewoning dan als er niet sprake is van kamergewijze bewoning.

Indien andere vormen van gebruik worden toegestaan zal aanpassing van het object aan deze eisen als voorwaarde kunnen worden gesteld.

De Huisvestingswet biedt instrumenten om te sturen in de verdeling van woonruimte en de samenstelling van de woonruimtevoorraad. De regeling is de basis voor het woonruimteverdelingsstelsel in Nederland: voor het goedkopere deel van de woningvoorraad kan de gemeente dan een huisvestingsvergunning verplicht stellen, waardoor woningen bij voorrang aan bepaalde doelgroepen toegewezen kunnen worden. Verder biedt de regeling gemeenten o.a. de mogelijkheid om de splitsing in appartementsrechten vergunningplichtig te maken. Het gaat dan om situaties waar na de splitsing in elk geval een of meer appartementsrechten ontstaan die gebruikt kunnen worden als woning. Voor de situatie op de parken biedt de wet in beginsel geen aanknopingspunten. Het gaat als regel niet om woonruimte, en de uitponding of gebruik als tweede woning valt niet onder de reikwijdte van de Huisvestingswet. Ook het splitsingsvergunningstelsel kan niet gebruikt worden om te sturen op het uitponen van de parken.

Veel recreatieparken liggen in of in de directe nabijheid van natuurgebieden. Als deze natuurgebieden beschermd worden onder het regime van de Natuurbeschermingswet (het moet dan gaan om gebieden die zijn aangewezen als beschermd gebied; een belangrijke categorie vormen de Natura-2000 gebieden die op basis van Europees beleid zijn geselecteerd), mogen in beginsel geen activiteiten plaatsvinden die de natuurwaarden schaden. Het gaat daarbij niet alleen om activiteiten die plaatsvinden binnen het beschermde gebied, maar ook om activiteiten die plaatsvinden buiten het beschermde gebied maar desalniettemin gevolgen kunnen hebben voor de natuurwaarden in het gebied (de zogenaamde externe werking). In het laatste geval kan het bijvoorbeeld gaan om activiteiten die voor geluidsoverlast zorgen (bijvoorbeeld een motorcrossterrein), of om activiteiten die foerageermogelijkheden in de omgeving aantasten, gebruik van meststoffen die zich via het watersysteem kunnen verplaatsen, etc.

Dit soort potentieel schadelijke activiteiten kunnen alleen worden uitgevoerd met een vergunning; het is de bevoegdheid van de provincie (GS) om deze vergunning af te geven. Toetsingskader is of er geen negatieve gevolgen zijn voor de bestaande natuurwaarden.

4.4 Privaatrecht

Naast publiekrechtelijke regels, kunnen mogelijk ook privaatrechtelijke regels aanknopingspunten bieden om grip te krijgen op de parken. Soms kan de privaatrechtelijke situatie de overheid meer mogelijkheden bieden om haar beleid te realiseren. De privaatrechtelijke situatie van de parken is echter heel verschillend; in algemene zin is hier daarom slechts beperkt iets in algemene zin over te zeggen.

Als de gemeente zelf ooit grondeigenaar was van de grond waarop het park gerealiseerd is, bieden de gronduitgiftevoorwaarden mogelijk extra aanknopingspunten. Zeker als de grond in erfpacht is uitgegeven, is goed denkbaar dat de erfpachtvoorwaarden nadere voorwaarden stellen aan het gebruik op de parken maar mogelijk ook aan de overdracht dan wel splitsing. Dat betekent dat de gemeente als er sprake is van met de oorspronkelijke gronduitgiftevoorwaarden strijdig gebruik of strijdige handelingen een extra handhavingsmogelijkheid heeft, inclusief de sanctiemogelijkheden die het erfpachtcontract mogelijk biedt.

Als het park in appartementen is gesplitst hebben eigenaren elkaar vaak gebonden aan bepaalde regels – die zullen ook betrekking kunnen hebben op het voorkomen van overlast; daar zouden ze dan wel elkaar op moeten aanspreken.

Op verschillen ten aanzien van de privaatrechtelijke situatie wordt in hoofdstuk 6 nog teruggekomen.

4.5 Handhaving

Bij het stellen van regels aan het gebruik is een belangrijk aandachtspunt de handhaving: wat te doen als bepaalde verbods- en gebodsbepalingen niet worden opgevolgd?

Handhaving is een bevoegdheid, en geen verplichting. De gemeente kan dus op handhaving worden aangesproken, maar kan hier gemotiveerd niet toe besluiten. Wel is het zo dat als tot handhaving wordt overgegaan na een periode van gedogen, een beleidsmatige onderbouwing waarom nu wel tot handhaving wordt overgegaan belangrijk is. Handhaving vraagt daarbij wel een consequente aanpak.

Voor bestuurlijke handhaving bestaan in algemene zin een aantal mogelijkheden, als een oproep tot nakoming van de norm niet effectief is; enkele belangrijke:

- Opleggen van een bestuurlijke boete bij overtreding van de norm
- Opleggen van een bestuurlijke dwangsom
- Sluiting van een publiek toegankelijk lokaal dan wel een woning bij ernstige overlast

Als een activiteit wordt verricht op basis van een vergunning, kan deze vergunning eventueel worden ingetrokken. Sommige wettelijke regelingen kennen hun eigen handhavingsmogelijkheden. Zo kent de Woningwet de mogelijkheid van de aanschrijving, waarbij eventueel op kosten van de eigenaar de gemeente zelf tot het nemen van bepaalde maatregelen kan overgaan (bijvoorbeeld als de veiligheid in het geding is).

Complicerend voor de handhaving kan zijn als het park in appartementen is gesplitst of onder een andere vorm van collectief eigendom valt. Aandachtspunt is dan wie waarvoor kan worden aangesproken bij een handhavingsactie: de individuele eigenaren of het collectief. Zeker bij een zogenaamde slapende vereniging van eigenaren kan dit handhaving moeizaam maken. De gemeente kan dan de individuele appartementseigenaren aanspreken. Overigens kan de gemeente soms mogelijk ook gebruik maken van de vereniging van eigenaren, omdat eigenaren elkaar mogelijk kunnen verplichten bepaalde regels na te komen. Het kan effectief zijn als de gemeente hier eigenaren in ondersteund.

5 Financiële instrumenten

5.1 Inleiding

Om beter grip op de parken te krijgen zullen ook faciliterende instrumenten een rol kunnen spelen. Hier is in hoofdstuk 3 al even op ingegaan, n.a.v. het gebruik van de mogelijkheid ander gebruik of andere bebouwing op een park toe te staan, door het planologisch regime aan te passen. Het gaat dan meer algemeen om instrumenten die de aanpak van de parken zouden kunnen ondersteunen.

Financiële instrumenten kunnen op verschillende manieren een rol spelen rond het krijgen van grip op parken. Twee hoofdcategorieën onderscheiden we:

- Instrumenten om middelen beschikbaar te krijgen vanuit de exploitatie en/of de ontwikkeling van de parken die gebruikt kunnen worden om de ontwikkeling van de parken en de kwaliteit van de omgeving te sturen door deze middelen ter beschikking te stellen aan betrokkenen (eigenaren, overheid of andere partijen).
- Instrumenten om direct het gedrag van betrokkenen te beïnvloeden door gewenst gedrag financieel aantrekkelijker te maken, en ongewenst gedrag minder aantrekkelijk.

Beide hoofdcategorieën worden hieronder uitgewerkt.

Het instrumentarium is van belang bij:

- Verbetering van de marktwerking
parkexploitanten en eigenaren inzicht geven in alternatieven voor het huidige gebruik
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering
faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering door middel van een middelenstroom (legitimatie kan zitten in externe effecten)
- Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken
geen rol van betekenis
- Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen
geen rol van betekenis

5.2 Middelen genereren voor ontwikkeling en kwaliteit

Het beïnvloeden van de ontwikkelingen op de parken kan met zich meebrengen dat er bepaalde investeringen moeten worden gedaan. Het genereren van middelen zou kunnen ten behoeve van een in te stellen ontwikkelings- en kwaliteitsfonds.

Voor het beschikbaar krijgen van middelen kan aan verschillende mogelijkheden worden gedacht:

- selectief inzetten van lokale belastingen voor extra middelen voor de aanpak van de parken; dit zou kunnen door de (extra) opbrengsten van de belastingen in een fonds te storten. Voor de toepassing voor de problematiek in de parken ligt een generieke heffing (die overal in de gemeente wordt geheven) minder voor de hand: dan zou immers iedereen in de gemeente gevraagd te worden om bij te dragen. Meer voor de hand ligt een regeling die specifiek gericht is op de parken of op de sector, dus een regeling die gebiedsgericht gedifferentieerd kan worden of een die zich kan richten tot een bepaalde doelgroep die gekoppeld is aan de vra-

gen rond verblijfsrecreatie. Uit de betreffende gebieden of van de betreffende doelgroep kan dan een bijdrage worden geheven voor de aanpak van de parken.

Belastingheffing kan in Nederland alleen op basis van een wettelijke regeling; lokale overheden kunnen niet 'eigen' belastingen introduceren. Relevant voor de (on)mogelijkheden van lokale belastingen is daarom de regeling hiervan in de Gemeentewet en enkele bijzondere wetten.

In beeld komen dan de volgende belastingen die selectief kunnen worden geheven:

- forensenbelasting (specifieke doelgroep)
- toeristenbelasting (specifieke doelgroep)
- baatbelasting (voor specifieke gebieden)
- parkeerbelasting (voor specifieke gebieden)
- BIZ regeling (voor specifieke gebieden)

De onroerende-zaakbelasting (ozb) is niet geschikt omdat deze niet per gebied gedifferentieerd kan worden (en een verhoging van de ozb dus direct in de hele gemeente effect heeft); ook het onderscheid tussen woningen en niet-woningen maakt het niet mogelijk een bepaalde doelgroep rond verblijfsrecreatie apart te behandelen. Voor recreatiewoningen die als 'roerend' geclassificeerd worden geldt een aparte belasting, maar hier schrijft de Gemeentewet voor dat het tarief op vergelijkbare wijze wordt bepaald als bij onroerende goederen. Kortom, ook dit biedt geen mogelijkheid om gebiedsgericht onderscheid te maken.

Ook reclamebelasting, precariobelasting en hondenbelasting zijn niet geschikt om gebiedsgericht te heffen, dan wel richten zich niet op een doelgroep die gekoppeld kan worden aan de problematiek op de parken.

- Gebruik maken van verevening

Dit kan door (tijdelijk) ander gebruik op recreatieparken toe te staan en de wijziging van het bestemmingsplan die hiervoor nodig is te koppelen aan een financiële bijdrage voor de ontwikkeling van de parken.

Hieronder wordt op de genoemde mogelijkheden uitgebreider ingegaan, allereerst op de fiscale mogelijkheden en erna op de mogelijkheden van verevening.

5.3 Fiscale instrumenten

5.3.1 Forensenbelasting

Deze belasting komt in beeld voor mensen die een tweede woning hebben, of een recreatiewoning waar ze over beschikken niet voor een belangrijk deel van de tijd verhuren.

De Gemeentewet bepaalt dat voor personen die, zonder dat ze hun hoofdverblijf in de gemeente hebben, meer dan negentig dagen per jaar een gemeubileerde woning voor nachtverblijf gebruiken voor zichzelf of voor hun gezin of tot hun beschikking houden, verplicht kunnen worden om forensenbelasting te betalen (art. 223 Gemeentewet). De wet geeft geen specifieke regels over de hoogte van de belasting, of de belastinggrondslag. Wel geldt de algemene eis uit de gemeentewet dat "het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen". Bij de grondslag kan bijvoorbeeld worden aangesloten op de waarde van de recreatiewoning, of de oppervlakte van de woning.

Alle acht gemeenten binnen het programma Vitale vakantieparken maken gebruik van de forensenbelasting. In tabel 5.1 is opgenomen welke tarieven de verschillende gemeenten hanteren, en wat de inkomsten volgens de jaarrekening 2012 waren voor wat betreft deze belasting.

Tabel 5.1: Tarieven forensenbelasting (2014) en gerealiseerde inkomsten (2012 en 2013; gebaseerd op gemeentelijke jaarrekeningen)

	Tarieven Forensenbelasting 2014	Inkomsten 2012	Inkomsten 2013
Putten	Tarief hangt af van de waarde: < € 65.000,=: € 176,80 € 65.000,= tot € 130.000,=: € 292,00 € 130.000,= tot € 260.000,=: € 417,00 € 260.000,= tot € 390.000,=: € 635,00 € 390.000,= tot € 520.000,=: € 834,00 > € 520.000,=: €1.043,00	€ 298.000	€ 301.000
Ermelo	Vast tarief: € 223,05 per perceel	€ 747.000	€ 755.000
Nunspeet	Vast tarief: € 177,25 per woning, stacaravan of chalet.	€ 242.000	€ 494.000
Harderwijk	Tarief hangt af van de oppervlakte: 12,5 m2 tot 30 m2: € 192,= 30 m2 tot 40 m2: € 319,= 40 m2 tot 60 m2: € 450,= > 60 m2: € 515,=	€ 136.000	€ 134.000
Elburg	Tarief hangt af van de waarde: < € 60.000,=: € 185,27 € 60.000,= tot € 100.000,=: € 370,55 € 100.000,= tot € 150.000,=: € 629,93 € 150.000,= tot € 210.000,=: € 944,90 > € 210.000,=: € 1.133,88	€ 42.000	€ 41.000
Oldebroek	Tarief hangt af van de waarde: 0,379% van de waarde maximum belastingbedrag van € 1.000,= (in sommige gevallen vast bedrag: € 199,70)	€ 25.000	€ 34.000
Heerde	Tarief hangt af van de waarde: 0,36 % van de waarde.	€ 6.000	€ 5.000
Epe	Tarief hangt af van de waarde: 0,484% van de WOZ-waarde minimum belastingbedrag € 155,63 maximum belastingbedrag € 1.695,=	€ 306.000	€ 280.000

De tabel laat zien dat de gemeenten heel verschillende tarieven en tariefstructuren hanteren. Dat kan ook, omdat de Gemeentewet gemeenten vrij laat hier hun keuzes in te bepalen.

Twee gemeenten hanteren een vast bedrag per recreatieobject, zes gemeenten hanteren een bedrag dat afhangt van de waarde (waarvan een indirect, namelijk via de oppervlakte van de woning).

De opbrengsten per gemeente wisselen ook sterk; dat hangt samen met:

- het aantal woningen dat gebruikt wordt door forensen
- verschillen in tariefstructuren
- handhavingsbeleid van deze belasting

Dit instrument biedt mogelijkheden om middelen te genereren. De gemeenten zouden bijvoorbeeld kunnen afspreken de forensenbelasting te verhogen, en de extra inkomsten te oormerken voor een fonds dat gebruikt wordt voor de aanpak van de parken.

De negatieve effecten van het instrument lijken beperkt. Wel kan het druk zetten op mensen die veel zelf gebruik maken van een recreatiewoning, zonder te proberen deze te verhuren; hun lasten worden immers hoger. Maar het risico hiervan lijkt beperkt. Als het lukt om de woningen meer recreatief te verhuren, is daar in het algemeen niets op tegen. Hoogstens zou – door de overcapaciteit – de markt wat extra onder druk kunnen komen te staan, maar dat lijkt vooralsnog geen grote bedreiging.

Conclusie: de forensenbelasting is daarmee geschikt als instrument om een fonds te vullen voor de aanpak van de problematiek op de parken.

5.3.2 Toeristenbelasting

Deze belasting komt beeld in als mensen die niet in de GBA zijn ingeschreven in een gemeente verblijf houden. De belasting kan geheven worden via degene die de gelegenheid biedt tot verblijf.

Tabel 5.2: tarieven toeristenbelasting (2014) en gerealiseerde inkomsten (2012 en 2013; gebaseerd op gemeentelijke jaarrekeningen)

	Tarieven Toeristenbelasting 2014	Inkomsten 2012	Inkomsten 2013
Putten	€ 0,95 per persoon per overnachting Forfaitair verschillende soorten tarieven, variërend van € 40,85 tot € 164,27	€ 386.000	€ 357.000
Ermelo	€ 0,95 per persoon per overnachting Forfaitair: € 164,27	€ 305.000	€ 251.000
Nunspeet	€ 0,75 per persoon per overnachting Forfaitair: seizoenplaats € 122,85; jaarplaats € 144,00.	€ 763.000	€ 413.000
Harderwijk	€ 0,81 per persoon per overnachting Forfaitair verschillende soorten tarieven, variërend van € 64,80 tot € 259,20	€ 176.000	€ 111.000
Elburg	€ 1,05 per persoon per overnachting Forfaitair: seizoenplaats € 157,79; jaarplaats € 181,56.	€ 162.000	€ 165.000
Oldebroek	€ 1,04 per persoon per overnachting Forfaitair: seizoenplaats (0103 t/m 3110) € 170,35; jaarplaats: € 199,70.	€ 438.000	€ 363.000
Heerde	€ 1,00 per persoon per overnachting Forfaitaire berekeningswijze:	€ 179.000	€ 176.000

	seizoenplaats (0103 t/m 3110) € 160,80; jaarplaats: € 184,00		
Epe	€ 0,90 per persoon per overnachting Forfaitair verschillende soorten tarieven, variërend van € 18,36 tot € 155,63	€ 550.000	€ 661.000

De toeristenbelasting is in de praktijk vaak de contramal op de forensenbelasting. Als forensenbelasting verschuldigd is (omdat iemand langdurig zelf gebruikt; zie vorige paragraaf), wordt geen toeristenbelasting geheven.

De Gemeentewet geeft geen specifieke regels over de hoogte van de belasting, of de belastinggrondslag. Wel geldt ook hier de algemene eis uit de gemeentewet dat "het bedrag van een gemeentelijke belasting niet afhankelijk mag worden gesteld van het inkomen, de winst of het vermogen".

Dit instrument biedt op zich mogelijkheden: een gemeente die gebruikt maakt van de toeristenbelasting, zou – net als bij de forensenbelasting – deze bijvoorbeeld kunnen verhogen en de extra inkomsten kunnen oormerken voor een fonds dat gebruikt wordt voor de aanpak van de parken.

De negatieve effecten van het instrument lijken hier echter groter: de kosten van het recreatieve product worden immers verhoogd, en dat kan druk zetten op de concurrentiepositie van de recreatieparken. Dat is een risico dat goed moet worden meegewogen bij eventuele toepassing van dit instrument.

Conclusie: de toeristenbelasting is daarmee niet erg geschikt als instrument om een fonds te vullen voor de aanpak van de problematiek op de parken.

5.3.3 Baatbelasting

Baatbelasting komt in beeld als de gemeente bepaalde voorzieningen rond (of mogelijk zelfs op) de parken gaat aanleggen waar de eigenaren ('zakelijk gerechtigden') baat bij hebben.

Het instrument is geen algemeen middel om gemeentelijk inkomsten te genereren, maar wel om de kosten voor een specifieke voorziening die op kosten van de gemeente wordt aangelegd te kunnen dekken door deze te verhalen op eigenaren en andere zakelijk gerechtigden die erbij gebaat zijn.

Indirect zou het wel gebruikt kunnen worden om inkomsten te genereren, namelijk in die situaties waar de gemeente de voorzieningen normaal gesproken uit de algemene middelen zou bekostigen, maar ervoor kiest om deze middelen te reserveren voor andere uitgaven ten behoeve van de parken. De belasting kan alleen geheven worden indien voordat begonnen wordt met de aanleg van de voorzieningen een zogenaamd bekostigingsbesluit wordt genomen (waarin wordt aangegeven dat baatbelasting geheven gaat worden, in welk gebied en in welke mate de kosten verhaald gaan worden). De belastingverordening moet uiterlijk twee jaar na gereedkomen van de voorzieningen worden vastgesteld door de gemeenteraad.

Baatbelasting is uit beeld voor zover anderszins voorzien is in de dekking van de uitgaven. Als er sprake is van een betalingsverplichting in het kader van de Grondexploitatiewet (bijvoorbeeld omdat er nieuwe woningen mogen worden gebouwd, of sprake is van bepaalde vormen van functieverandering) is baatbelasting ook uit beeld.

Ook is baatbelasting uit beeld als het gaat om de kosten van beheer, of om onderhoud aan openbare voorzieningen.

De mogelijkheden van baatbelasting voor fondsvorming zijn er niet. Wel zijn er mogelijkheden voor de bekostiging van een concrete voorziening, die wordt aangelegd rond een park. Het kan dan gaan om de aanleg van extra parkeervoorzieningen, de verbreding van een toegangsweg, maatregelen in het kader van de verkeersveiligheid of – voor zover niet anders gedekt - de aanleg van ondergrondse vuilcontainers. Of bepaalde voorzieningen die op het park aangelegd worden, ook gedekt kunnen worden

uit baatbelasting is de vraag. Relevant is in hoeverre het dan om openbare voorzieningen gaat. Vaak zal dan niet zo zijn.

Naast dekking van kosten die met de kwaliteitsverbetering van het park te maken hebben, brengt ook de transitie van een park kosten met zich mee. Voor zover dit openbare voorzieningen betreft waarvan de kosten niet gedekt zijn, zouden deze – ervan uitgaande dat de transitie niet binnen de werkingssfeer van de grondexploitatiewet valt, want anders loopt de bijdrage via het exploitatieplan – verhaald kunnen worden. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de aanleg van een geluidswerende voorziening om een woonbestemming mogelijk te maken, of de aanleg van riolering.

Conclusie: baatbelasting is niet geschikt als instrument om een fonds te vullen voor de aanpak van de problematiek op de parken. Wel kan het een rol spelen bij de bekostiging van concrete voorzieningen op het park zelf.

5.3.4 Parkeerbelasting

Parkeerbelasting is een belasting die geheven kan worden voor parkeren. Er bestaan twee varianten, het betalen voor een bepaalde parkeerduur of het betalen voor een algemene vergunning om in het betreffende gebied te mogen parkeren.

De wet stelt geen eisen aan de besteding van het geld dat met deze belasting wordt opgehaald. Het is goed mogelijk voor bepaalde deelgebieden in de gemeente deze belasting wel in te voeren, en in andere gebieden niet. Hoge parkeerdruk in bepaalde gebieden kan een goede motivatie zijn om de belasting in te voeren.

Dit instrument biedt mogelijkheden voor het genereren van financiële middelen. Een belangrijke vraag is daarbij waar het betaald parkeren kan gelden. Indien het park zelf afgesloten is en alleen toegankelijk is voor gebruikers, zullen de wegen in het park geen openbare weg zijn. Als derden er wel zo naar binnen kunnen gaan, kan – los van de eigendomssituatie van de wegen in het park – er toch sprake zijn van een openbare weg. En dan zou ook voor parkeren in het park een vergunningplicht kunnen worden ingevoerd. Het gebruik van het instrument zal wel goed moeten worden uitgelegd, en zal vermoedelijk op weerstand stuiten. Maar op zich zouden de inkomsten uit de belasting deels kunnen worden gebruikt voor de vulling van een fonds voor de aanpak van de problematiek op de parken. Ook als wegen op een park bij het toestaan van permanente bewoning openbaar gebied zouden worden, zou parkeerbelasting gebruikt kunnen worden. Maar de indruk bestaat dat veel parken geen openbaar gebied zijn. Parkeerbelasting levert dan nauwelijks iets op.

Conclusie: parkeerbelasting is niet erg geschikt als instrument om een fonds te vullen voor de aanpak van de problematiek op de parken.

5.3.5 BIZ-regeling

Sinds 2009 is er een wettelijke basis om een zogenaamde bedrijveninvesteringzone in te stellen. Deze regeling is aanvankelijk opgezet als experimentenwet. In de eerste twee jaar na inwerking treden van de wet konden BIZ-zones worden ingesteld. Deze termijn is later nog met 8 maanden opgerekt tot 1 januari 2012. De minister heeft, mede op basis van de uitgevoerde wetsevaluatie, besloten om de regeling definitief te maken; een wetsvoorstel daartoe is inmiddels door de Tweede Kamer aangenomen. De planning is dat dit wetsvoorstel in de tweede helft van 2014 in de Eerste Kamer behandeld wordt, zodat het vanaf 1 januari 2015 weer mogelijk is om een bedrijveninvesteringzone aan te wijzen.

Een bedrijveninvesteringzone helpt de gezamenlijke ondernemers en of eigenaren in een aangewezen gebied middelen op te halen om te kunnen besteden aan de verbetering van de bedrijfsomgeving. De huidige wettelijke regeling gaat nog uit van gebruikers die betalen; in de nieuwe wettelijke rege-

ling zal er lokaal een keuze gemaakt kunnen worden tussen gebruikers, eigenaren of een combinatie als bijdrageplichtigen. Instellen van zo'n zone is het initiatief van de ondernemers en of eigenaren. Belangrijke voorwaarde is dat er voldoende draagvlak is. De organisatie die namens de ondernemers en of eigenaren de uitvoering van de BIZ zal trekken doet zelf een voorstel voor de activiteiten die verricht gaan worden. De gemeente stelt een BIZ formeel in; de heffing van de bijdragen vindt plaats gekoppeld aan de inning van de onroerende-zaakbelasting door de gemeente; deze worden aan de organisatie ter uitvoering van de voorgenomen activiteiten ter beschikking gesteld.

Dit instrument biedt mogelijkheden voor de aanpak van de problematiek op de parken:

- Met de BIZ kunnen recreatieondernemers – mits er sprake is van voldoende draagvlak - elkaar verplichten jaarlijks geld te betalen, om activiteiten uit te kunnen voeren voor verbetering van de bedrijfsomgeving.
- Het gaat daarbij om activiteiten in de openbare ruimte en op het internet, die gericht zijn op het bevorderen van de leefbaarheid of de veiligheid in de bedrijveninvesteringszone of de ruimtelijke kwaliteit of de economische ontwikkeling van de bedrijveninvesteringszone.
- De regeling biedt kansen voor 'klein' geld: investeren in veiligheid op toegangsroutes tot de parken, gezamenlijk op de kaart zetten van de parken via internet, etc.
- Aandachtspunt is of de BIZ toepasbaar is voor recreatieparken. De wettelijke regeling geeft aan dat in BIZ kan worden ingesteld in gebieden die niet in hoofdzaak voor wonen zijn bestemd. Hoewel de praktijk van de experimentenwet laat zien dat het instrument gebruikt wordt in winkelgebieden en op bedrijventerreinen, staat het bestaande en toekomstige wettelijke kader een breder gebruik niet in de weg, en dus kunnen ook recreatieondernemers besluiten een BIZ in te stellen onder het regime zoals in de wet is opgenomen.
- Tweede aandachtspunt is dat het momenteel niet mogelijk is een BIZ in te stellen, omdat we zitten in het gat tussen experimentenwet en permanente wettelijke regeling. Verwachting is dat de definitieve wettelijke regeling 1 januari 2015 in werking zal treden; dat lijkt realistisch omdat de behandeling in de Eerste Kamer is geagendeerd.

De gemeente kan invloed uitoefenen op de besteding van de middelen, maar de concrete besteding is aan de organisatie die de BIZ uitvoert namens de ondernemers / eigenaren. Anders dan een aantal van de voorgaande instrumenten kan het dus niet gebruikt worden om een gemeentelijk fonds te vullen.

In de beleidspraktijk zijn alternatieven voor de BIZ ontwikkeld, bijvoorbeeld via de ozb (in de BIZ wereld het 'Leids model' genoemd). Dit systeem is gebaseerd op hogere ozb-tarieven voor ondernemers; ondernemers hebben per gebied trekkingsrechten op de pot met geld die hierdoor ontstaat bij de gemeente. Deze werkwijze heeft als voordeel dat – ook zonder voldoende draagvlak – de regeling kan worden ingevoerd. Een nadeel is dat alle eigenaren en of gebruikers van niet-woningen moeten betalen, en dus dat het instrument niet gericht voor de ondernemers op de parken kan worden ingezet. Voor ons doel is het daarmee dus ongeschikt.

Conclusie: de BIZ regeling zou – mits er draagvlak is bij de recreatieondernemers dan wel eigenaren – een bruikbaar instrument kunnen zijn om 'klein geld' te genereren voor activiteiten in het belang van de ondernemers op de parken, zoals de organisatie van een keurmerk. Tweede mits is dat het nog even wachten is op de definitieve wettelijke regeling.

5.4 Verevening: meebetalen uit voordelen

Een andere mogelijkheid is om financiële middelen te genereren via vormen van verevening. Verevening hangt samen met het feit dat ergens extra opbrengsten gerealiseerd kunnen worden; die extra opbrengsten worden dan gebruikt om elders een onrendabele opgave betaalbaar te krijgen.

De extra opbrengsten kunnen ontstaan door (tijdelijke) aanpassing van de planologische gebruiksmogelijkheden (het bestemmingsplan); het kan dan gaan om:

- tijdelijk ander gebruik op recreatieparken toe te staan;
- structureel ander gebruik op recreatieparken toe te staan.

Bij het eerste kan gedacht worden aan bijvoorbeeld het tijdelijk toestaan van bewoning, bijvoorbeeld voor arbeidsmigranten of voor ander sociaal moeilijk plaatsbare groepen woningzoekenden. Voor parken die momenteel veel leegstand kennen, kan dit tot aanzienlijk verhoging van de inkomsten leiden. Idee is dat een deel van die extra inkomsten dan worden gebruikt voor verevening, door ze af te storten naar een fonds.

Bij het tweede kan gedacht worden aan het toestaan van de permanente transformatie van recreatiewoningen in een park naar reguliere woonruimte, maar ook het toestaan dat binnen het park extra voorzieningen worden gerealiseerd (bijvoorbeeld horecavoorzieningen).

De juridische basis van het vereveningsarrangement is gelegen in de Wet ruimtelijke ordening, en wel de afdeling grondexploitatie, art 6.24: "Bij het aangaan van een overeenkomst over grondexploitatie kunnen burgemeester en wethouders in de overeenkomst bepalingen opnemen inzake: a. financiële bijdragen aan de grondexploitatie alsmede op basis van een vastgestelde structuurvisie, aan ruimtelijke ontwikkelingen".

Het werkt als volgt:

- De Wet ruimtelijke ordening regelt dus de mogelijkheid om in aantal nader bepaalde gevallen een financiële bijdrage in de grondexploitatie te vragen; het zogenaamde afdwingbaar kostenverhaal.
- De stok achter de deur van het systeem is gekoppeld aan omgevingsvergunning (om te bouwen): de aanvraag kan geweigerd worden als geen bijdrage wordt betaald; deze bijdrage is gebaseerd op een dan te maken exploitatieplan en is gekoppeld aan kosten (en voorzieningen) in het kader van de grondexploitatie waarbij sprake moet zijn van profijt voor eigenaar en sprake is van proportioneel verrekenen. Vereveningsbijdragen vallen daar i.h.a. buiten.
- De Wro beperkt de reikwijdte van het exploitatieplan tot o.a. gevallen waar sprake is van:
 - de bouw van een of meer woningen
 - de verbouwing van een of meer aaneengesloten gebouwen die voor andere doeleinden in gebruik of ingericht waren, voor woondoeleinden, mits ten minste 10 woningen worden gerealiseerd
- Het is niet geheel duidelijk of het mogelijk maken van permanente bewoning hieronder valt, maar voor onze vraag is dit minder belangrijk (wel voor de vraag of baatbelasting gebruikt kan worden; zie paragraaf 5.3.3).
- Als er een initiatief is dat niet past in het bestemmingsplan, kan – vooruitlopend op de wijziging – al wel een financiële bijdrage worden afgesproken (anterieure overeenkomst). Die is vrijwillig, en niet afdwingbaar. Dit biedt aanknopingspunten om, bij b.v. wijziging van het bestemmingsplan zodat permanente bewoning mogelijk wordt, een financiële bijdrage te vragen.
- In deze situaties gelden twee beperkingen die wel gelden bij een exploitatieplan nog niet:

- De beperking tot bovengenoemde situaties (verbouwing van aaneengesloten gebouwen, bouw van woningen)
- De beperking tot kosten die in het exploitatieplan kunnen worden opgenomen.
- Voor wat betreft dat laatste: er kan – naast een bijdrage in eventuele grondexploitatiekosten – een financiële bijdrage aan ruimtelijke ontwikkelingen op basis van een vastgestelde structuurvisie worden gevraagd.
- Nodig is dat een structuurvisie laat zien dat een vereveningsbijdrage bij toestaan van permanente bewoning gebruikt wordt voor het bredere beleid van de ruimtelijke ontwikkeling van de recreatiesector: er is een verband tussen de betaling en de besteding.
- Grens hierbij is het “kopen” van planologische toestemming. Waar die grens precies ligt als iemand een juridische procedure zou starten en een beroep zou doen op onverschuldigde betaling, is nog niet in detail bepaald in de jurisprudentie. In wetsgeschiedenis is het volgende hierover gezegd: “Een gemeente mag planologische medewerking slechts weigeren wegens niet-betaling van een bijdrage indien het project in combinatie met de niet-betaling een verslechtering van de ruimtelijke en planologische kwaliteit tot gevolg kan hebben in het gebied dat in de structuurvisie is bedoeld.”

In het bovenstaande wordt er vanuit gegaan dat deze bijdrage in geld plaatsvindt, maar het is ook goed denkbaar dat deze in natura wordt voldaan. Dat zou kunnen door heel verschillende soorten tegenprestaties, bijvoorbeeld:

- sanering van een deel van het park;
- investeren in landschapsverbetering aan de randen van het park;
- investeren in extra parkeervoorzieningen binnen het park (om druk op de omgeving te beperken)

Als een vergoeding in natura wordt geaccepteerd, zal de structuurvisie duidelijk de (on)mogelijkheden hiervan aan moeten geven, om ongelijke behandeling bij verschillende vergelijkbare initiatieven te voorkomen.

Om de vereveningsbijdrage succesvol te kunnen vragen gelden enkele voorwaarden:

- Allereerst zal het huidige bestemmingsplan het afwijkende gebruik niet nu al mogelijk moeten maken, ook niet via een binnenplanse wijzigingsbevoegdheid.
- De hoogte van de bijdrage zal verder zodanig moeten zijn dat er voldoende financieel voordeel blijft bij degene die belang heeft bij het afwijkende gebruik (dus niet alle voordelen afromen – het tijdelijk afwijkende gebruik moet ook onder fatsoenlijke omstandigheden plaats kunnen vinden, en met bijbehorende voorzieningen. Als daarvoor tijdelijk geïnvesteerd moet worden, moeten daar wel de middelen voor zijn, en niet alles worden afgeroomd).
- De gevraagde financiële bijdrage mag geen ontmoediging zijn voor ondernemers die willen investeren in kwaliteitsverbetering op de parken.
- Hiernaast is, om tijdelijk afwijken te kunnen reguleren, elders handhaving nodig van de regels in bestemmingsplannen. Als immers elders de afwijking (gratis) wordt gedoogd, ligt het niet voor de hand dat iemand de financiële bijdrage wil betalen.
- Ook is er een structuurvisie nodig. Hierin zal de legitimatie voor de bijdrage moeten worden opgenomen. Dat kan door aan te geven dat de gemeente (direct of via de regio) wil investeren in het duurzaam maken van de verblijfsrecreatie, en daardoor bepaalde maatregelen moet nemen die geld kosten waar de vereveningsbijdragen voor worden gebruikt. Het is goed denkbaar dat deze structuurvisie als intergemeentelijke structuurvisie wordt vormgegeven, in nauwe samenwerking met de regio. Zonder een onderbouwing van de bijdrageplicht

in een structuurvisie, bestaat het risico dat een betaalde bijdrage later succesvol wordt betwist: er is dan immers al gauw sprake van onverschuldigde betaling.

- Tenslotte vraagt deze benadering om goede afstemming met de provincie. Het provinciale beleid moet de regeling mogelijk maken; aansluiting op de groei- en krimpbenadering voor recreatieparken ligt voor de hand en is ook een logisch vervolg hierop.

Conclusie: dit instrument biedt goede mogelijkheden voor de aanpak van de parken, in die situaties waar ruimtelijk mogelijkheden zijn om – onder strikte voorwaarden – (tijdelijk) ander gebruik toe te staan. Ook de plekken waar dit mogelijk zou kunnen worden gemaakt, zouden afgewogen kunnen worden in de structuurvisie. Van belang is hierbij dat goede afspraken worden gemaakt met provincie en regio voor de borging in en afstemming op het vigerend ruimtelijk beleid.

5.5 Financiële sturing als middel

Direct financieel sturen kan op twee manieren: negatief via een heffing (waardoor een bepaald handelingsalternatief minder aantrekkelijk wordt) of juist positief via een vorm van subsidie / financiële bijdrage.

Voor wat betreft het eerste – los van een eventuele boete of dwangsom als onderdeel van de handhaving van bepaalde voorschriften (zie hoofdstuk 4) – maar dan gaat het om handelen in strijd met een wettelijk voorschrift –, zijn de mogelijkheden in de gemeentelijke praktijk beperkt: gemeenten kunnen niet zelf op basis van publiekrecht een eigen heffing opleggen (bijvoorbeeld een leegstandbelasting); leidend is het limitatieve stelsel zoals in de landelijke wetgeving is opgenomen (met name de Gemeentewet). Er zijn dan beperkt wat indirecte mogelijkheden (vergelijk de forensenbelasting, zoals in paragraaf 5.3 behandeld is en die mogelijk tot effect kan hebben dat recreatieobjecten actiever in de verhuur worden gebracht).

Voor positief sturen zijn er – binnen de grenzen van staatssteun – op zich veel mogelijkheden, maar het probleem zal hier de financiële dekking zijn.

Vandaar de verkenning van de mogelijkheden in de vorige paragrafen. Het is denkbaar met de opbrengsten uit een aantal van de hiervoor genoemde instrumenten (de BIZ regeling valt er buiten, omdat de opbrengsten daarvan in beginsel door de ondernemers zelf verdeeld worden - al gebeurt dit wel binnen de randvoorwaarden die de gemeente zelf stelt) een of twee fondsen te creëren - al dan niet onder beheer van de regio – die gebruikt kunnen worden voor het vitaal maken van de vakantieparken.

Het zou dan kunnen gaan om:

- **Saneringsfonds:** bedoeld voor het terugbrengen van de omvang van het overaanbod in de recreatieparken, en dan met name dat deel dat kwalitatief onder de maat is. De redenering is dan: er is een te groot aanbod aan recreatiemogelijkheden in de regio, waardoor het in ieders belang is het aanbod terug te brengen. Het terugbrengen van het aanbod, zal voor een aantal partijen met zich meebrengen dat ze tot afboeking van de waarde van hun bezit moeten overgaan. Dat is weliswaar in het belang van het collectief van exploitanten van recreatieobjecten, maar de individuele exploitanten die moeten afboeken dragen de lasten. Daardoor is de kans groot dat ze niet zullen besluiten tot afboeken, of hier zolang mogelijk mee zullen wachten (de 'tragedy of the commons' uit het hoofdstuk 2). Het kan in het gezamenlijk belang zijn te stimuleren dat dit toch gebeurt. Daartoe is het wenselijk dat er middelen beschikbaar zijn om een deel van de onrendabele top te dragen, zodat een exploitant verleid wordt de exploitatie te stoppen. Hiervoor zou dit fonds kunnen dienen. Het ligt voor de hand dit fonds te

vullen met de vereveningsbijdragen die geïnd worden na het (tijdelijk) toestaan van ander gebruik dan planologisch mogelijk is.

- **Kwaliteitsfonds:** bedoeld om te investeren in de leefbaarheid op en in de omgeving van de parken. Het kan dan gaan om subsidie voor de landschappelijke inpassing van de parken, verkeersveiligheidsvoorzieningen op de parken, maar ook bijvoorbeeld betere verlichting op de parken. Dit fonds zou bijvoorbeeld gevuld kunnen worden met een opcentenregeling op de forensenbelasting.

Hiernaast kan er dus een derde fonds komen, maar daarvan is de besteding aan de recreatieondernemers:

- **BIZ-fonds:** bedoeld voor de ondernemers / eigenaren om projecten uit te bekostigen in het belang van de bedrijfsomgeving, bijvoorbeeld op het terrein van gezamenlijke marketing.

5.6 Financiële instrumenten: wat is concreet mogelijk?

Financiële instrumenten kunnen op verschillende manieren een rol spelen rond het krijgen van grip op parken. Op basis van de verkenning in dit hoofdstuk zien we de volgende mogelijkheden:

- Een tussen de samenwerkende gemeenten afgesproken gezamenlijke opslag op de forensenbelasting; via een kwaliteitsfonds vloeit dit terug naar bestedingen in het kader van het programma Vitale vakantieparken
- Gebruik van verevening rond (tijdelijke) wijzigingen van de bestemmingsregeling op de parken; de opbrengsten worden gestort in een saneringsfonds dat zich richt op het terugbrengen van het overaanbod op de parken.
- Als het wettelijk kader dit weer mogelijk maakt, onder de ondernemers / eigenaren nagaan of er draagvlak is voor een BIZ, en dan gezamenlijk aan de instelling van een BIZ gaan werken; de opbrengsten kunnen – maar dat is aan de ondernemers / eigenaren – gebruikt worden voor o.a. een gezamenlijk keurmerk.

6 Eigendom op de parken

6.1 Inleiding

Om beter grip op de parken te krijgen is ook het eigendom op de parken belangrijk. Lastig is dat dat heel verschillend is. In dit hoofdstuk eerst een korte beschouwing van wat er zoal aan varianten op de parken bestaat en wat het effect daarvan is. Het is belangrijk om verdere versnippering van het eigendom zoveel mogelijk te voorkomen. Daarom wordt hierna verkend welke mogelijkheden er zijn om verdere uitponning tegen te gaan. Ten slotte zou ook gekeken kunnen worden hoe bestaande uitponning aangepakt zou kunnen worden. Dat is het thema van de laatste paragraaf.

Het instrumentarium is van belang bij:

- Verbetering van de marktwerking: het versnipperd eigendom vergroot het risico of de 'tragedy of the commons', het feit dat een eigenaar niet zelf de verantwoordelijkheid neemt maar eerst naar zijn buurman kijkt.
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering: een beperking van het versnipperd eigendom maakt het eenvoudiger om kansen te benutten.
- Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen op de parken: idem
- Veranderingen in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen: dat is de kern van waar de strategieën in dit hoofdstuk op sturen.

6.2 Eigendomssituaties

Veel parken zijn oorspronkelijk gerealiseerd vanuit een exploitant of eigenaar. Als dan vervolgens onderdelen van het park verkocht worden, is sprake van uitponnen van het park. Nu kan dat uitponnen op verschillende manieren, en ook de oorspronkelijke situatie kan wisselen. Dat resultaat in een waaier aan verschillende varianten in eigendoms- en beheersituaties op de parken, waarbij het ook niet is uit te sluiten dat de huisjeseigenaar zelf de precieze privaatrechtelijke situatie (en zeggenschapsverhoudingen) niet altijd goed kent. Belangrijk is om deze goed in kaart te brengen, in het kader van het beleid om de parken te vitaliseren.

Bij de start van een park, kan de grond in erfpacht uitgegeven zijn (vermoedelijk dan door de gemeente, maar mogelijk ook door een terreinbeherende organisatie zoals Staatsbosbeheer) of verkocht zijn. Bij grond die in erfpacht wordt uitgegeven, worden vaak allerlei voorschriften in de erfpacht voorwaarden opgenomen die te maken hebben met het toekomstig gebruik. Die bieden mogelijk kansen om bijvoorbeeld uitponning tegen te gaan (zie verderop), afoming van waardeestijging bij andere vormen van gebruik of extra handhavingsmogelijkheden bij ongewenst gebruik. Ook bij verkoop kunnen er in de verkoopvoorwaarden beperkende voorwaarden zijn opgenomen. Dan is wel de vraag in hoeverre deze bij uitponning zijn doorgegeven aan de kopers van de recreatieobjecten: de voorwaarden in een koopcontract hebben geen zakelijke werking, dus gaan niet automatisch over op een opvolgende koper. Soms wordt dat geborgd via een kettingbeding, maar de vraag blijft dan of de voorwaarden wel zijn doorgegeven. In het algemeen is de verwachting dat er bij erfpachtgrond meer mogelijkheden kunnen zijn voor de inzet van privaatrechtelijke acties in het kader van het beleid.

Het kan dat een park uit een (of enkele grote) kadastrale percelen bestaat; op deze percelen staan meerdere huisjes (=recreatieobjecten).

Dan bestaan er nog verschillende varianten in het eigendom van deze recreatieobjecten, en kan er sprake zijn van uitponding. Soms zal er dan nog wel centraal zeggenschap zijn over verschillende zaken op het park, soms ook nauwelijks meer.

Het kan dan onder meer gaan om de volgende situaties:

- Huisjes in juridisch en economisch eigendom bij één partij en worden verhuurd
- Huisjes in economisch eigendom bij particulieren. Maar juridisch eigendom ligt bij een centrale partij. Relevant is dan wie beslissingen m.b.t. exploitatie (dagelijks onderhoud openbaar gebied, huisjes en overige voorzieningen, verhuur huisjes) neemt, de centrale partij of een samenwerkingsverband van de particulieren? En datzelfde geldt voor beslissingen m.b.t. investeren in de parken: gaat een centrale partij hierover, of een samenwerkingsverband van de particulieren?
- Huisjes in appartementseigendom bij particulieren. Het park is dan gesplitst in appartementsrechten.
- Er is een (wettelijke) Vereniging van Eigenaren die bepaalde zeggenschap heeft over de niet-privé gedeelten.
- Huisje in de vorm van opstalrecht in eigendom van particulier. Dan is de vraag of er een organisatie is die zeggenschap heeft over het openbaar gebied en die betaald wordt door de particulieren.
- Huisje is geen onroerend goed, en daarmee roerend eigendom van een particulier. Grond wordt verhuurd aan particulier door parkexploitant.

Het kan ook dat het park bestaat uit meerdere kadastrale percelen, met een huisje per kadastraal perceel. Dan is er in elk geval sprake van uitponding.

Wel kan er dan nog iets gezamenlijks gelden t.a.v. het openbaar gebied en eventuele gemeenschappelijke voorzieningen (zwembad, sportvoorzieningen, etc.).

Het kan zijn dat deze gemeenschappelijk eigendom zijn; het openbaar gebied en eventuele andere gemeenschappelijke voorzieningen zijn mede-eigendom van alle eigenaren (mandelige weg en eventueel ook groen): er is een verdeelsleutel afgesproken t.a.v. de kosten van onderhoud. De vraag is dan welke organisatie het beheer doet.

Het kan zijn dat het openbaar gebied en eventuele gemeenschappelijke voorzieningen in handen van een derde zijn, waar de eigenaren op het park verplicht zijn een bijdrage aan te betalen. Die derde partij kan een organisatie van de eigenaren zelf zijn, of is een commerciële partij. Het kan zelfs dat deze derde partij ook taken t.a.v. de individuele huisjes (b.v. onderhoud aan huisjes, verhuur huisjes). Wellicht dat deze partij dan een ingang kan zijn om – ondanks het uitgeponde bezit – toch de eigenaren gezamenlijk aan te kunnen spreken.

6.3 Verdere uitponding tegengaan

Er is een aanzienlijk aantal parken, dat nog niet uitgeponnd is en in handen is van een eigenaar. De vraag is of er aanknopingspunten zijn om de voorkomen dat ook deze parken worden uitgeponnd.

De Huisvestingswet kent de mogelijkheid van een vergunningplicht bij splitsen. Maar deze heeft betrekking op het splitsen van gebouwen, met als doel: goede huisvesting. Deze is dus niet bruikbaar om in te zetten op de parken.

Er is publiekrechtelijk geen ruimte voor een gemeentelijke aanvullende splitsings- of verkavelingsvergunning, bijvoorbeeld opgenomen in een gemeentelijke verordening. Dat is een te vergaande eigendomsbeperking, en kan niet in een gemeentelijke verordening op basis autonome gemeentelijke verordeningsbevoegdheid geregeld worden, maar alleen op basis van een wettelijke regeling. En die wettelijke regeling is er dus niet, ook omdat de Huisvestingwet dus niet bruikbaar is voor deze vraagstelling.

Privaatrechtelijk zijn er soms wel mogelijkheden. Als een terrein in erfpacht is uitgegeven, kan de gemeente (als degene die in erfpacht heeft uitgegeven) altijd voorkomen dat een terrein wordt uitgepand. Er is wettelijk toestemming nodig voor het splitsen. Als de gemeente ooit verkocht heeft, zou het kunnen dat er in verkoopvoorwaarden iets is opgenomen waardoor er toestemming nodig is.

Indirect is er dan nog de mogelijkheid via het ruimtelijk beleid: in een bestemmingsplan kan de eis worden gesteld van "bedrijfsmatige exploitatie" aan een gebied dat de bestemming recreatiedoeleinden heeft. Maar uitpanden kan daar niet direct mee worden tegengegaan. Ook een uitgepand park kan immers bedrijfsmatig worden geëxploiteerd. Wel is er een voorbeeld van een nieuw park (Twente) waar het bestemmingsplan niet is vastgesteld voordat er privaatrechtelijk afspraken waren over bedrijfsmatige exploitatie. Dat mechanisme is breder toepasbaar dan alleen bij nieuwe parken: een bestaand park bijvoorbeeld dat "iets" wil van de gemeente waar een bestemmingsplanwijziging voor nodig is. De gemeente kan zo'n moment aangrijpen om te proberen privaatrechtelijk afspraken te maken, o.a. om (verdere) uitpanding tegen te gaan. Dat sluit ook aan op het beleid in de Ruimtelijke verordening Gelderland (zie hoofdstuk 3).

6.4 Instrumenten voor het verkrijgen of beïnvloeden van de beschikkingsmacht

Een van de problemen op sommige van de parken is versnipperd eigendom. Een aantal parken is uitgepand en daarbij zijn de recreatieobjecten in los eigendom gekomen. Gevolg is dat de beschikkingsmacht op de parken bij velen kan liggen. Het kan zinvol zijn, als onderdeel van een beleidsstrategie, voor een deel van het park de beschikkingsmacht weer in handen van een centrale parkorganisatie te krijgen.

Daar zou een voorkeursrecht een rol in kunnen vervullen. Mogelijk kan zo'n instrument ook een rol spelen binnen een ruilstrategie. Door aan te kopen wat toevallig op de markt komt en op grond van het voorkeursrecht als eerste aan de gemeente wordt aangeboden, en door bepaalde soorten gebruik in een deel van een park via ruil te concentreren, kan mogelijk een deel "leeg geruild" worden dat vervolgens getransformeerd kan worden. Naast het gebruik van het voorkeursrecht, zijn er mogelijk nog andere aanknopingspunten te vinden in het privaatrecht.

6.4.1 Voorkeursrecht

De Wet voorkeursrecht gemeenten maakt het mogelijk dat de overheid in een gebied een voorkeursrecht vestigt. Hierdoor zal een eigenaar die wil verkopen (of een erfpachter resp. de houder van een opstalrecht) zijn eigendom of het recht eerst aan de gemeente te koop moeten aanbieden.

Om een voorkeursrecht te kunnen vestigen, geldt een aantal voorwaarden:

- het huidige gebruik zal moeten afwijken van de bestemming;
- er moet - uiteindelijk - een bestemmingsplan zijn op basis waarvan het recht gevestigd kan blijven: dat moet worden vastgesteld binnen maximaal 6 jaar na eerste vestiging van het

recht. Dan moet er tussentijds – binnen 3 jaar na vestiging - wel een structuurvisie worden vastgesteld.

Voor de problematiek in de parken lijkt er de volgende mogelijkheid:

- Vestiging kan plaatsvinden op parken waar sprake is geweest van uitponding en waar een integrale aanpak is voorzien (sanering of juist vitalisering of tijdelijk ander gebruik) of op de kleinere parken. Vestiging op grotere parken die in een hand zijn ligt niet voor de hand gegeven de kosten die die aankoop met zich mee zal brengen.
- Vestiging kan plaatsvinden door de betrokken gemeente, maar ook door de provincie. In dat laatste geval zal de provincie om het recht te kunnen continueren uiteindelijk een inpassingsplan moeten maken. Dit zal in het algemeen niet voor de hand liggen.
- Er kunnen afspraken worden gemaakt over doorverkoop: als de overheid gebruik maakt van het recht, en besluit te kopen, dan is het mogelijk het gekochte door te verkopen aan een derde partij. Het wettelijk systeem verplicht de kopende overheid niet zelf tot realisatie over te gaan. Aandachtspunt is wie het risico loopt, en wie profiteert van een eventueel voorziene waardeverhoging dan wel wie de onrendabele top neemt bij een waardedaling. Dit zou bijvoorbeeld een regionale parkontwikkelingsmaatschappij kunnen zijn.
- Om te onderbouwen dat het gebruik afwijkt van de (beoogde) bestemming kan gesteld worden dat het park gemoderniseerd moet worden. Hiervoor kan uiteindelijk in het bestemmingsplan voor het park de moderniseringsaanwijzing uit de Wro gebruikt worden (artikel 3.5): zolang modernisering of vervanging niet heeft plaatsgevonden, wordt het gebruik van die bouwwerken namelijk aangemerkt als afwijkend van het plan.
- Mocht het bestemmingsplan niet binnen 6 jaar worden vastgesteld, of een ander bestemming worden opgenomen dan verwacht bij vestiging, dan zijn de consequenties niet groot: het belangrijkste is dat het voorkeursrecht dan vervalt.
- Belangrijke succesfactor is de prijs: als de vraagprijs van een recreatieobject die te koop wordt gezet veel te hoog is (bijvoorbeeld omdat iemand de prijs vergelijkt met een woning die voor permanente bewoning geschikt is), zal het voorkeursrecht vermoedelijk niet tot overeenstemming leiden; in zo'n situatie is de verkoper vrij aan een ander te vervreemden. Het instrument kan daarom vooral betekenis hebben in situaties waar een object wel tegen een marktconforme prijs wordt aangeboden.

6.4.2 Ruil

Voor ruil bestaat er (vooralsnog – er bestaan plannen voor een wettelijke regeling van stedelijke herverkeveling als onderdeel van de Omgevingswet) geen publiekrechtelijk instrumentarium. Als een parkeigenaar een deel van zijn park wil transformeren, en er sprake is van verspreide leegstand dan wel mensen die graag van hun bezit af willen, is een optie de leegstaande dan wel af te stoten objecten voor zover ze buiten het gebied liggen te ruilen met objecten binnen dit gebied die nog in gebruik zijn. Als smeermiddel zou hierbij een financiële bijdrage gebruikt kunnen worden. Wellicht dat vanuit de parkorganisatie zelf hier middelen voor beschikbaar gesteld kunnen worden; andere mogelijkheid is een bijdrageregeling uit een eventueel in te stellen vereveningsfonds (zie par 5.4).

6.4.3 Privaatrecht: bestaande rechtsverhoudingen park

Ook als sprake is van een uitgepond park, hoeft het niet zo te zijn dat het juridisch eigendom helemaal versnipperd is, zoals in paragraaf 6.2 is behandeld.

Aandachtspunten zijn:

- **De gronduitgifte:** het kan zijn dat de grond ooit door de overheid is uitgegeven. Mogelijk dat de gronduitgiftevoorwaarden aanknopingspunten bieden om enige privaatrechtelijk grip op de parken terug te krijgen
- **De uitponding:** er blijken heel verschillende modellen voor de uitponding gebruikt te zijn. Bij de uitponding kan zijn afgesproken dat bijvoorbeeld de oorspronkelijke parkexploitant een terugkooprecht heeft, als tot verkoop wordt overgegaan. Ook kan het zijn dat er allerlei toestemmingsvereisten gelden vanuit de vereniging van eigenaren die bij een splitsing is opgericht.

Het is aan te bevelen de bestaande rechtsverhoudingen nader te analyseren, om te kijken of hier aanknopingspunten zijn om een stukje beschikkingsmacht bij uitgeponde parken terug te krijgen.

7 Organisatorische afspraken

7.1 Inleiding

In het voorgaande hebben verschillende instrumenten en strategieën de revue gepasseerd. Daarbij is diverse malen gewezen op het belang om dingen samen te doen. Wat er gebeurt met veel parken is immers een gezamenlijk probleem van veel recreatieondernemers, maar ook van veel overheden. Het gaat dan om het overaanbod, het imago van de sector dat onder druk staat, de onduidelijkheid over al dan niet permanente bewoning of andere soorten bewoning: er lijkt een basis om een groot aantal recreatieondernemers en ook overheden te binden aan plannen die samen ontwikkeld worden in het kader van het programma Vitale Vakantieparken. In dit hoofdstuk zetten we een aantal mogelijke samenwerkingsconstructies op een rij rond samenwerking en afstemming: tussen publieke partijen onderling, tussen privaat en publiek en tussen private partijen onderling.

7.2 Regionaal kader beleid en handhaving

Voor de ontwikkeling van de parken, en de vitalisering van de sector, is relevant dat er sprake is van een regionale markt. Een aanpak wordt effectiever, maar ook krachtadiger vanuit een gezamenlijke aanpak. Hier komt bij dat voor een aantal elementen van de aanpak ook planologische veranderingen moeten plaatsvinden; via het provinciaal ruimtelijk beleid, zoals o.a. vastgelegd in de Ruimtelijke verordening Gelderland, is soms het maken van afspraken met de provincie aan de orde. Ook daarbij ligt het voor de hand om dit gezamenlijk te doen.

Een vertrekpunt voor een regionaal kader, kan een intergemeentelijke structuurvisie zijn. Die kan worden opgesteld, in samenwerking tussen de acht gemeenten, Regio Noord-Veluwe en de provincie Gelderland. Op basis van deze structuurvisie kan het toekomstperspectief van de parken inzichtelijk worden gemaakt. Gemeenten kunnen hun ruimtelijk beleid, en ook handavingsstrategieën afstemmen op deze visie. De visie kan de basis zijn voor eventuele vereveningsbijdragen, en de bijbehorende afspraken over de besteding van het geld vanuit in te stellen fondsen.

7.3 Afspraken met sector (convenant)

Naast regionale afstemming tussen overheden, is het ook belangrijk om de recreatiesector zelf mee te nemen in een gezamenlijke strategie. Dat zou kunnen in de vorm van een convenant.

Het convenant heeft als doel partijen te binden mee te werken aan het vitaal maken van de recreatieparken, door kwaliteitsverbetering en beperking van het aanbod. Het convenant 'vitalisering recreatiesector Noord Veluwe' kan vormgegeven worden als overeenkomst tussen recreatieondernemers, de Regio Noord Veluwe en de betrokken gemeenten. De incentive voor de recreatieondernemers is dat de overheden afspreken de ondernemers te helpen met het zoeken van oplossingen op de betreffende parken en het ter beschikking stellen van faciliteiten. Zo zijn deelname aan het convenant een voorwaarde kunnen zijn voor eventuele financiële ondersteuning, bij de revitaliseringsoperatie of een voorwaarde om in aanmerking te kunnen komen voor de (tijdelijke) wijziging van het planologische regime.

Binnen deze afspraken zou ook de eventuele instelling van een BIZ kunnen worden meegenomen, waarbij ook de manier waarop en condities waaronder vanuit de betrokken gemeenten de bereidheid is om mee te werken kan worden afgesproken.

7.4 Parkenontwikkelingsmaatschappij

Veronderstelling is dat de huidige eigenaar lang niet altijd zelfstandig in staat zal zijn tot eventuele aanpak van een park over te gaan. Hier zou een gezamenlijke onderneming een rol kunnen spelen. Gedacht kan dan worden aan een parkenontwikkelingsmaatschappij. Deze heeft als doel om tot actieve sanering van een aantal parken, en tot vitalisering van een aantal andere parken over te gaan.

In een POM participeren een aantal recreatieondernemers. De POM zou als uitvoeringsorganisatie van afspraken binnen het convenant kunnen opereren. De POM zou ook actief kunnen proberen om vastgoedposities te verwerven in de parken, al dan niet ondersteund door het gemeentelijk voorkeursrecht. De POM zou bijdragen uit het saneringsfonds kunnen ontvangen, en bij bepaalde wijzigingen van het gebruik ook bijdragen aan het fonds dienen te betalen.

Een POM zou wellicht gebruik kunnen maken van de vrijstellingsmogelijkheid die in de Wet op belastingen van rechtsverkeer is opgenomen voor "in Nederland gevestigde lichamen die de bevordering van stedelijke herstructurering ten doel hebben"; dat maakt de transactiekosten een stuk lager. De vraag is wel of er bij de vitalisering van de panden sprake is van 'stedelijke herstructurering'. De ministeriele regeling die de mogelijkheden voor de vrijstelling nader inkleurt, spreekt over een organisatie die een herstructureringsplan realiseert. Zo'n plan wordt omschreven als een plan dat beoogt uitvoering te geven aan een activiteit in het kader van stedelijke vernieuwing als bedoeld in artikel 1, eerste lid, onderdeel p, van de Woningwet. Relevant is dus wat stedelijke vernieuwing dan precies is. In de Woningwet wordt dit als volgt omschreven: "op stedelijk gebied gerichte inspanningen die strekken tot verbetering van de leefbaarheid en veiligheid, bevordering van een duurzame ontwikkeling en verbetering van de woon- en milieukwaliteit, versterking van het economisch draagvlak, versterking van culturele kwaliteiten, bevordering van de sociale samenhang, verbetering van de bereikbaarheid, verhoging van de kwaliteit van de openbare ruimte of anderszins tot structurele kwaliteitsverhoging van dat stedelijk gebied." Zeker voor parken die grenzen aan de bebouwde kom, lijken er mogelijkheden de kwaliteitsverbetering van de parken als een vorm van stedelijke vernieuwing in de zin van de Woningwet te classificeren. Dan zou de vrijstellingsregeling dus van toepassing kunnen zijn. Mocht dit instrument overwogen worden, dan is het raadzaam vooraf met het ministerie van BZK overleg te voeren over de (on)mogelijkheden.

Een andere vrijstellingsmogelijkheid, de vrijstelling van overdrachtsbelasting bij kavelruil, lijkt wellicht nog aanknopingspunten te bieden, maar is sowieso al niet van toepassing omdat het hier gaat om het ruilen van bebouwde percelen.

8 Overzicht instrumenten

8.1 Inleiding

Met welke kansrijke instrumenten kunnen ontwikkelingen op de parken gestuurd worden? Dat is de centrale vraag in deze verkenning.

In het voorgaande zijn allerlei soorten juridische en financiële instrumenten behandeld die een rol kunnen spelen bij de verschillende aangrijpingspunten van beleid, zoals die in hoofdstuk 2 zijn gepresenteerd:

- Het verbeteren van de marktwerking, en daardoor eigenaren van de recreatieobjecten zelf stimuleren te werken aan de vitalisering van de sector.
- Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering die er zijn voor de eigenaar en of de overheid.
- Het aanpakken van overlast en andere negatieve ontwikkelingen op de parken.
- Sturen bij veranderingen die optreden in de eigendoms- en gebruiksverhoudingen op de parken.

In dit hoofdstuk komen deze hoofdpunten terug, en worden de instrumenten met mogelijkheden zoals die uit de analyse naar voren zijn gekomen, in tabelvorm vermeld.

Een belangrijke voorwaarde om zo optimaal mogelijk de instrumenten in te kunnen zetten, is dat over de parken verschillende zaken bekend zijn. Zaken die relevant zijn voor opname in deze "parken-bank", worden behandeld in de laatste paragraaf.

8.2 Instrumenten geordend naar aangrijpingspunten beleid

Voor de vier mogelijke aangrijpingspunten van het beleid, worden de in dit rapport behandelde instrumenten weergegeven. Steeds is een korte toelichting gegeven.

De analyse in dit rapport heeft zich gericht op de juridische en financiële instrumenten. Ook 'zachtere' instrumenten kunnen binnen de strategie van vitalisering van de parken een rol spelen. In de tabellen zijn – ter aanvulling – een aantal mogelijke 'zachtere' instrumenten *schuin* weergegeven.

8.2.1 Verbeteren marktwerking

Idee is dat via dit onderdeel van een strategie parkexploitanten gestimuleerd wordt om zelf een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling op de parken. Als de markt beter zou werken, zouden eigenaren via het marktmechanisme geprikkeld moeten worden; goede parken worden door een beter functionerende markt beloond, en minder goede parken worden sneller afgestraft. Om de werking van de markt te verbeteren, zijn er verschillende mogelijkheden. Deze zijn opgenomen in tabel 8.1.

Tabel 8.1: instrumenten ter ondersteuning marktwerking

Waar op in zetten ?	Hoe: instrument om dit te bereiken	Toelichting
Aanbod transparanter maken	<ul style="list-style-type: none"> - Afspraken met sector in convenant 'vitalisering recreatiesector' - <i>Regionaal keurmerk</i> - BIZ-regeling faciliteren zodat ondernemers zelf fonds kunnen maken 	Met een regionaal keurmerk kan de potentiële bezoeker beter vooraf kennis nemen van de prijs/kwaliteitsverhouding van een recreatiepark. Dit kost geld; met BIZ kan – mits er voldoende draagvlak is – van alle ondernemers een bijdrage worden gevraagd. Dit loopt via de gemeente, maar zou de regio kunnen coördineren.
Werken aan het imago van de sector bij potentiële klanten	<ul style="list-style-type: none"> - Afspraken met sector in convenant 'vitalisering recreatiesector' - <i>Promotiecampagne vanuit de ondernemers, in samenwerking met de gemeente</i> 	Zie ook toelichting hiervoor.
Duidelijk beleid t.a.v. ontwikkelingsmogelijkheden	<ul style="list-style-type: none"> - (Nieuw) bestemmingsplan, met duidelijkheid t.a.v. wat wel en niet mag qua gebruiksveranderingen op een park - Kan versterkt met intergemeentelijke structuurvisie (als kader dat bepaalt of en onder welke condities wijzigen bestemmingsplan mogelijk is) 	Naast planologische duidelijkheid, is ook de handhaving van het toegestane gebruik belangrijk voor duidelijkheid.
Beleid inzichtelijk maken voor parkexploitanten en eigenaren	<ul style="list-style-type: none"> - Intergemeentelijke structuurvisie als inkleuring en detaillering en aanvulling op het provinciale beleid die aangeeft wanneer er wijzigingen mogelijk zijn 	Zodat het voor partijen die willen investeren duidelijk is wat en waar de mogelijkheden zijn.
Parkeigenaren inzicht geven in alternatieven	<ul style="list-style-type: none"> - Intergemeentelijke structuurvisie (zie hiervoor) - Afspraken met sector in convenant 	Dit kan ook nog versterkt worden door inzicht te geven in de financiële gevolgen van en mogelijkheden bij transformatie; zie ook de instrumenten in de volgende subparagraaf.

8.2.2 Actief inspelen op kansen voor transitie of kwaliteitsverbetering

Naast het beter laten functioneren van de markt, kan het soms ook nodig zijn partijen op de markt een duwtje te geven: op een bepaalde manier te faciliteren, zodat sneller een gewenste beslissing over de ontwikkeling van een park wordt genomen. Het gaat erom dat mogelijkheden tot verbetering, in de vorm van transitie van een park of kwaliteitsverbetering op een park, daardoor sneller gebruikt worden. Dit deel van de strategie richt zich er op partijen te faciliteren.

Tabel 8.2: instrumenten om actief in te spelen op kansen

Waar op in zetten?	Hoe: instrument om dit te bereiken	Toelichting
Inzicht in wensen en mogelijkheden en parkeigenaren en deze actief benaderen	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Informatieronde en communicatiestrategie vanuit de overheid (gemeenten samen met Regio)</i> - Parkenontwikkelingsmaatschappij 	Een parkenontwikkelingsmaatschappij kan de ontwikkeling op de parken zelf ter hand nemen, of begeleiden door eigenaren concreet te informeren over alternatieven.
Faciliterend beleid bij transitie of kwaliteitsverbetering	<ul style="list-style-type: none"> - Eigenaar financieel steunen via bijdrage uit fondsen: 1) kwaliteitsfonds en 2) saneringsfonds (dekken door opcenten op forensenbelasting (fonds 1) en vereveningsbijdragen door financiële voorwaarden te koppelen aan wijziging planologisch regime (fonds 2). Structuurvisie moet beleidsmatige uitgangspunten verevening bevatten - Partij die wil (her)ontwikkelen faciliteren door vestigen voorkeursrecht en afspraken over doorverkoop - Ondersteunen van initiatieven voor parkenontwikkelingsmaatschappij die partijen helpt bij transitie of kwaliteitsverbetering of die zorgt voor organisatie van de eigenaren op een park bij versnipperd eigendom 	Door een financiële prikkel kunnen eigenaren verleid worden te werken aan de kwaliteit van de parken. Zal lastig blijven bij versnipperd eigendom. Mogelijk dat een parkontwikkelingsmaatschappij daar bij kan ondersteunen.

8.2.3 Aanpakken van overlast en andere ongewenste ontwikkelingen

Binnen de strategie zullen ook de negatieve en ongewenste ontwikkelingen op de parken aangepakt moeten worden. Enerzijds om duidelijkheid te bieden aan parkeigenaren die mee willen gaan in de kwaliteitsverbetering en of transitie, anderzijds om negatieve effecten voor derden en voor de omgeving van ander gebruik te voorkomen.

Tabel 8.3: instrumenten voor aanpakken overlast en ongewenste ontwikkelingen

Waar op in zetten?	Hoe: instrument om dit te bereiken	Toelichting
Aanpakken veranderingen in gebruik	<ul style="list-style-type: none"> - Consequente handhaving van bestemmingsplan en bestemming verblijfsrecreatie (handhavingsbeleid): permanente bewoning, bedrijfsmatige activiteiten, prostitutiedoeleinden zullen als regel in strijd zijn met het toegestane gebruik - Extra gebruiksvoorwaarden in nieuw bestemmingsplan (maar beperking hier is het overgangsrecht) 	Belangrijk dat bij actualisatie van de bestemmingsplannen duidelijkheid wordt geboden. Zorgen dat situaties die in strijd zijn met het bestemmingsplan bij actualisatie niet onder het overgangsrecht komen.
Aanpakken van directe of indirecte ongewenste effecten	<ul style="list-style-type: none"> - Gemeentelijke verordening (beperking: moet gaan om openbaar toegankelijk gebied, dus vaak niet binnen park) - Sluiting bij ernstige overlast voor de omgeving (Wet Victoria) 	De verordening zal een rol spelen om bij excessen op te kunnen treden.
Achterblijven van bepaalde activiteiten	<ul style="list-style-type: none"> - Mogelijk aanknopingspunten in privaatrechtelijke afspraken gronduitgifte of splitsing park of sectorale publiekrechtelijke regelingen zoals de Woningwet (onderhoud) 	Het kan dan gaan om achterstallig onderhoud, aan panden of in het semi-openbaar gebied in de parken.

8.2.4 Veranderingen in eigendom en gebruik

Als laatste is het binnen de strategie ook belangrijk te voorkomen dat er nog lastigere eigendomssituaties ontstaan. Het sturen in wijzigingen in eigendom en gebruik kan er een bijdrage aan leveren om te voorkomen dat er situaties ontstaan die later mogelijk overlast geven of het moeilijker maken om in te springen op veranderende omstandigheden.

Tabel 8.4: instrumenten voor aanpakken veranderingen in eigendom en gebruik

Waar op in zetten?	Hoe: instrument om dit te bereiken	Toelichting
Verkopen reguleren	<ul style="list-style-type: none"> - Vestiging voorkeursrecht als er plannen zijn voor modernisering park met afspraken over doorverkoop (aan b.v. parkontwikkelingsmaatschappij) - Incidenteel (afhankelijk van privaatrechtelijke situatie): tegengaan verkoop via handhaving voorwaarden (b.v. in appartementsrecht) 	Belangrijk bij gebruik van voorkeursrecht is dat de financiële risico's bij een derde worden gelegd. Lastig zal kunnen zijn dat de verwachtingswaarde bij de eigenaren te hoog is, en de verkoop daardoor afketst.
Uitponden beperken	<ul style="list-style-type: none"> - Privaatrechtelijke afspraken (kwalitatieve verplichting) met parkexploitant maken om uitponden te voorkomen. Afspraken als voorwaarde stellen bij wijziging bestemmingsplan en eventuele bijdrage uit een van de fondsen - Incidenteel (als grond voor park in erfpacht uitgegeven): tegengaan uitpoding via handhaving erfpachtvoorwaarden - Bij het ter beschikking stellen van faciliteiten aan een park dit alleen doen als er sprake is van een parkexploitant en anders als voorwaarde stellen dat eigenaren georganiseerd zijn 	Het tegengaan van verdere uitpoding is bij parken waar geen functieverandering plaatsvindt cruciaal. Het is lastig dit te voorkomen met publiekrechtelijk instrumentarium. Als er mogelijkheden voor zijn, kan dit privaatrechtelijk met een exploitant worden afgesproken. Die mogelijkheden kunnen ontstaan als een park-eigenaar de gemeente voor iets nodig heeft; dan kan dit punt besproken worden.
Permanente verhuur, kamer-verhuur tegengaan	<ul style="list-style-type: none"> - Consequente handhaving van bestemmingsplan en bestemming verblijfsrecreatie (handhavingsbeleid) en alleen toestemming bij positieve bestemming (eventueel via voorlopige bestemming) - Gemeentelijke verordening met verbod op kamergewijze verhuur 	In het beleid zijn hier vaak voldoende aanknopingspunten voor.

8.3 Parkenbank

Om het instrumentarium effectief in te kunnen zetten is kennis over de parken cruciaal. Op basis van de verkenning, zijn in deze paragraaf enkele suggesties opgenomen over aanvullende punten die geregistreerd en bijgehouden kunnen worden in een register met informatie over de parken. Dat zijn de volgende:

- **Planologische situatie**
 - Geldend provinciaal ruimtelijk beleid en bijbehorende ontwikkelingsmogelijkheden
 - Regeling in geldend bestemmingsplan / beheersverordening:
 - toegestaan gebruik, uitbreidingsmogelijkheden, mogelijkheden tot functieverandering
 - zowel voor recreatieobjecten, als voor andere objecten op de parken (voorzieningen, bedrijfswoning)
 - Datum vaststelling bestemmingsplan / beheersverordening (i.v.m. actualisering)
- **Privaatrechtelijke situatie**
 - Parkeigenaar of meerdere rechthebbenden
 - Eventuele afspraken tussen gemeente en parkeigenaar over uitponden
 - Of grond al dan niet in erfpacht is uitgegeven
 - Gronduitgiftevoorwaarden bij uitgifte grond door gemeente (of terreinbeherende organisatie) aan parkeigenaar (en dan die die te maken hebben met voorwaarden aan gebruik en beschikking)
 - Als park is uitgepond:
 - Rechten die rechthebbenden hebben op uitgeponde recreatieobjecten: volle eigendom, appartementsrecht, opstalrecht, economisch eigendomsrecht
 - Rechten die de rechthebbende hebben op de semi-openbare ruimte: een vorm van gemeenschappelijk eigendom, eigendom van parkexploitant
 - Eventuele afspraken die er bestaan over collectief beheer en management
 - Eventuele afspraken die zijn gemaakt / voorwaarden die gelden die rechthebbenden beperken in beslissingen t.a.v. onderhoud en t.o.v. investeren
- **Feitelijk gebruik van de parken**
 - Soort gebruik dat wordt gemaakt van de recreatieobjecten op de parken en van de andere objecten
 - Indien gebruik in strijd is met bestemmingsplan, is relevant:
 - Valt dit onder het overgangsrecht van het bestemmingsplan
 - Valt het onder de mogelijkheid van het gedoogbeleid voor permanente bewoning

OTB – Onderzoek voor de gebouwde omgeving

Delft University of Technology

Jaffalaan 9, 2628 BX Delft, The Netherlands

Postbus 5030, 2600 GA Delft, The Netherlands

Telefoon +31 (0)15 278 30 05

Fax +31 (0)15 278 44 22

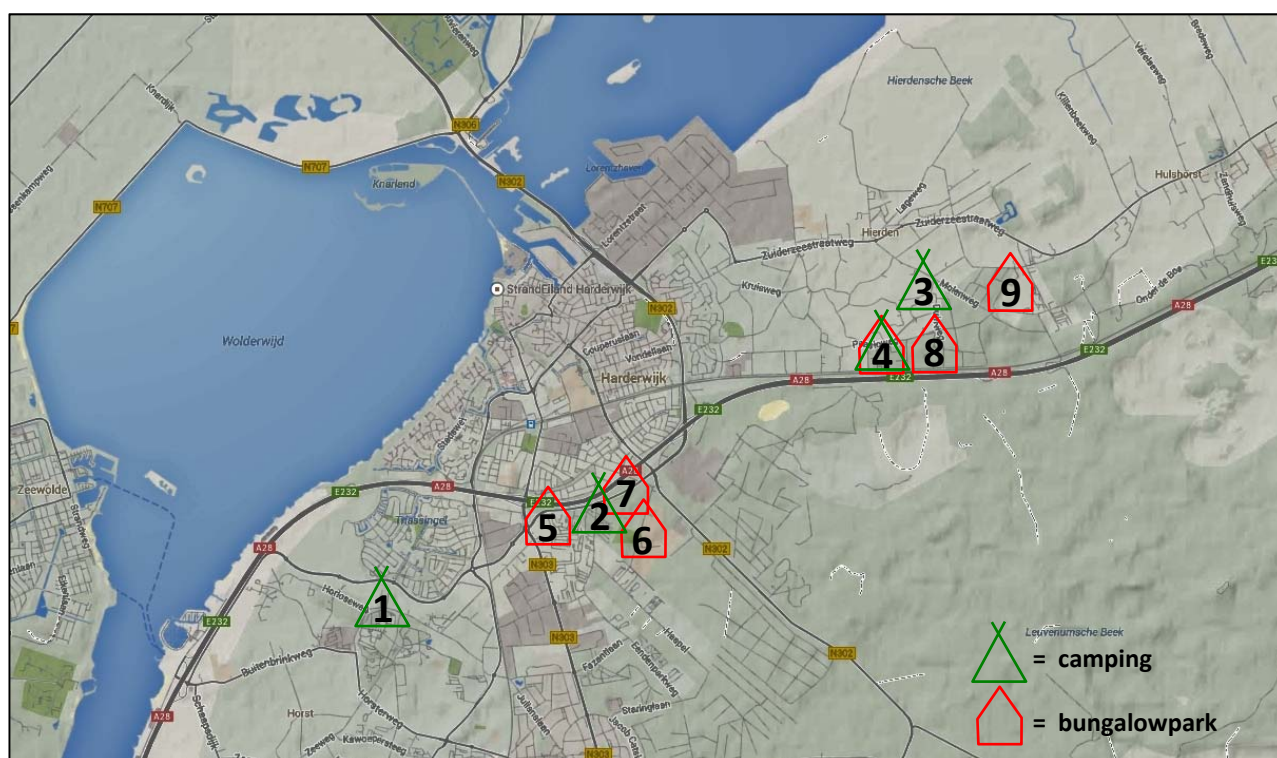
E-mail mailbox@otb.tudelft.nl

www.otb.tudelft.nl

BIJLAGE 2 Overzicht van vakantieparken in Harderwijk

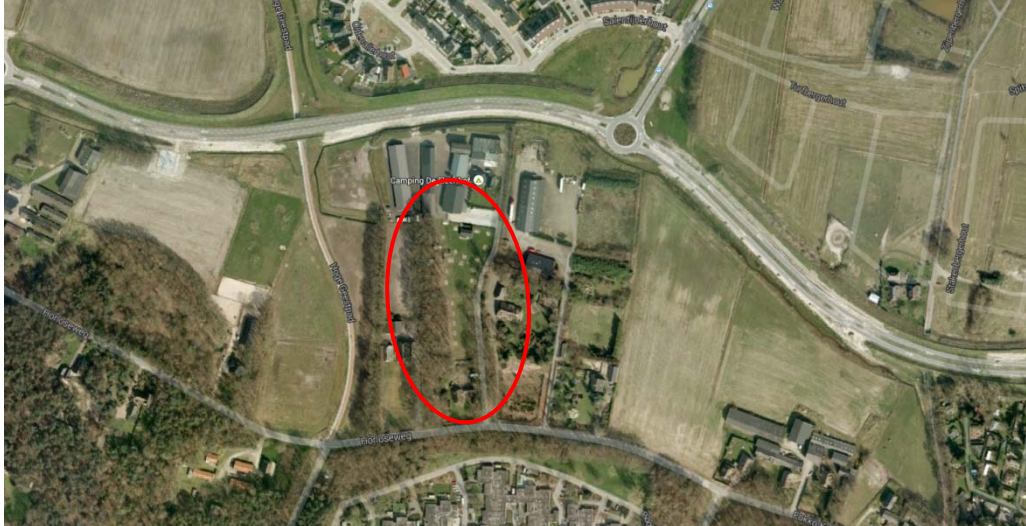
In de gemeente Harderwijk zijn de volgende vakantieparken aanwezig:

	Naam en adres	Typering	aantal verblijfsrecreatieve voorzieningen
1.	De Elzenhof Horloseweg 14	Camping	25 staanplaatsen
2.	De Konijnenberg Korhoenlaan 2	Camping	4 trekkershutten 214 stacaravans 20 recreatiewoningen
3.	De Peperkamp Duinweg 6	Camping	1 stacaravan 60 staanplaatsen
4.	De Dennenhoek Parallelweg 25	Bungalowpark en Camping	4 trekkershutten 73 recreatiewoningen staanplaatsen
5.	Bungalowpark Ceintuurbaan Ceintuurbaan 4-90	Bungalowpark	88 recreatiewoningen
6.	Het Verscholen Dorp, Boslaan 2	Bungalowpark	133 recreatiewoningen
7.	Slenck & Horst Korhoenlaan 1-200	Bungalowpark	190 recreatiewoningen
8.	Onze Woudstee Parallelweg 26	Bungalowpark	232 recreatiewoningen
9.	De Schaapskamp Waternalweg 3	Bungalowpark	21 recreatiewoningen



1. Camping De Elzenhof

tekst van website: Camping " De Elzenhof" (boerderij buiten bedrijf) ligt op een rustig gelegen plek op de grens Harderwijk/Ermelo. De camping ligt op ongeveer 3 km van het Veluwemeer. De camping heeft 25 ruime staanplaatsen en een toiletgebouw. Er is ook ruimte voor enige campers.



2. De Konijnenberg

Teksten van website: *Op De Konijnenberg staan ongeveer driehonderdvijftig stacaravans. Daarnaast worden er blokhutten en trendy luxetenten verhuurd. Op het terrein bevinden zich een kantine, overdekt zwembad, cafetaria, sportveld, speeltuin en wasserette.*



3. De Peperkamp

tekst van website: *Camping "De Peperkamp" is een rustige, zeer ruim opgezette gezinscamping gelegen op een steenworp afstand van Harderwijk in het dorpje Hierden. Dit dorp ligt tussen het Veluwemeer en de Veluwe.*

De camping is onderverdeeld in een aantal ruime rijen met plaats voor seizoensrecreatie en toeristische staanplaatsen. Ook is de camping direct gelegen aan de Zuiderzeeroute (fietsroute LF23)



4. De Dennenhoek

Tekst van website: *Vakantiepark Dennenhoek is een viersterren park. Die vier sterren staan voor een hoog serviceniveau met de daarbij behorende mogelijkheden. U kunt komen kamperen met tent of caravan of u komt vakantie vieren in een van onze bungalows of chalets. En zelfs op dat gebied bepaalt u zelf wat u wilt. Namelijk eenvoudig maar met alle gemakken of luxe met ruimte en comfort. Ook een verblijf in een van onze trekkershutten behoort tot de mogelijkheden*



5. **Bungalowpark Ceintuurbaan**

Het bungalowpark Ceintuurbaan is gerealiseerd rond 1977. Het zijn 88 kleine bungalows in blokjes van vier ("kwartetwoningen"), op kavels van 250 à 400 m², in een ruime groene opzet. De huisjes zijn individueel verkocht; van een bedrijfsmatige exploitatie op dit park is nooit sprake geweest.



6. **Het Verscholen Dorp**

Teksten van website:

Het Verscholen Dorp is een klein, maar fijn vakantiepark rustig gelegen in het bos op slechts een steenworp afstand van Harderwijk. Het groene terrein van Bungalowpark Het Verscholen Dorp telt 53 vrijstaande recreatie bungalows en 79 houten recreatie chalets. Al deze woningen zijn privé eigendom. Op het recreatiepark zijn diverse ontspanningsvormen te vinden: u kunt op het terras van ons verwarmd buitenzwembad luieren of lekker zwemmen in het zwembad, een tennistoernooi met de familie organiseren op onze tennisbaan, met de kleintjes in de speeltuin ravotten



7. *Slenck & Horst*

Het bungalowpark Slenck & Horst Resort. is een hoogwaardig woonpark met 190 recreatiebungalows op ruime percelen (> 600 m²) van particuliere eigenaren. Een aanmerkelijk deel van deze woningen wordt permanent bewoond. Een deel van de woningen wordt (vaak voor langere perioden) verhuurd. Op het Resort zijn voorzieningen zoals een tennisbaan en verwarmd buitenzwembad.



8. Onze Woudstee

'Onze Woudstee' is een wat ouder park, dat aanvankelijk bedrijfsmatig werd geëxploiteerd. Het terrein werd aanvankelijk door de gemeente Harderwijk aan de beheerder in erfpacht uitgegeven. In 1978 is het terrein verkocht aan de beheerder, vervolgens zijn alle kavels verkocht aan particulieren.

'Onze Woudstee' bestaat daarom nu geheel uit (228) individuele kavels; er is geen sprake meer van bedrijfsmatige exploitatie. Er is een vereniging van kaveleigenaren..



9. De Schaapskamp

Op het 'chaletpark' De Schaapskamp staan 21 identieke bungalows, gerealiseerd rond 2004. Het park is van één eigenaar en wordt bedrijfsmatig geëxploiteerd. De bungalows zijn in gebruik voor (tijdelijke) huisvesting van buitenlandse arbeidsmigranten.



BIJLAGE 3

Inventarisatie verblijfsrecreatie Harderwijk
P. van Evert
Februari 2014

Philip van Evert Advies, Beheer en Management informatie
i.s.m.



ruimte & vrije tijd
onderzoek en advies

Inventarisatie verblijfsrecreatie Gemeente Harderwijk

In opdracht van Regio Noord-Veluwe

Dronten, 14 februari 2014



Inhoud

1 Inleiding	4
1.1 Het onderzoek	4
1.2 Basis voor de analyses	5
2 Conclusies	6
2.1 Algemene karakteristieken.....	6
2.2 Conclusies ondernemerskracht en markt.....	6
2.3 Ruimtelijke aspecten	7
2.4 Leefbaarheidsaspecten.....	8
3 Algemene karakteristieken	9
3.1 Aantal bedrijven als basis voor de rapportage	9
3.2 Aantallen bedrijven per categorie als basis voor de analyses	9
3.3 Categorisering van de bedrijven.....	10
3.4 Jaar van oprichting en jaar van start huidige exploitant	11
3.5 Openingsperiode	11
4 Ondernemerskracht, economische relevantie en marktontwikkelingen	12
4.1 Leeftijd van de ondernemer.....	12
4.2 Rechtsvorm	12
4.3 Eigendomssituatie van het bedrijf.....	12
4.4 Onderdeel van een concern.....	13
4.5 Inschrijving bij de Kamer van Koophandel	13
4.6 Hoofd- of nevenactiviteit	13
4.7 Lidmaatschap van brancheverenigingen en toeristische organisaties.....	13
4.8 Voorzieningen.....	14
4.9 Werkgelegenheid	14
4.10 Marketing met andere bedrijven.....	15
4.11 Sfeer op het bedrijf.....	15
4.12 Leefstijlgroepen die de ondernemer het meeste aanspreken.....	17
4.13 Doelgroepen	18
4.14 Ontwikkelingen onder de gasten en de wijze waarop ondernemer erop inspeelt.....	18
4.15 Bezettingsgraad	19

4.16 Ontwikkeling exploitatieresultaat.....	19
4.17 Toekomstverwachting	20
4.18 Investerings	20
4.19 Expert judgement kwaliteit	20
5 Ruimtelijke aspecten	22
5.1 Eigendom grond.....	22
5.2 Oppervlakte.....	22
5.3 Toekomstplannen / ambitie ondernemer	22
6 Leefbaarheidsaspecten	23
6.1 Permanente bewoning	23
6.2 Tijdelijke huisvesting	23
6.3 Omgevingsfactoren en veiligheid/overlast	23
6.4 Andere ondernemingen op het terrein.....	23
6.5 Betalingen	24

1 Inleiding

De Regio Noord-Veluwe voert namens en samen met acht Noord-Veluwse gemeenten het programma Vitale Vakantieparken uit. Dit programma is gericht op de verbetering van de kwaliteit van de verblijfsrecreatie op de Noord-Veluwe. De gemeenten zijn Elburg, Epe, Harderwijk, Heerde, Nunspeet, Oldebroek, Ermelo en Putten. De gemeente Hattem heeft zich tevens aangesloten voor dit onderzoek.

In opdracht van Regio Noord-Veluwe heeft Philip van Evert samen met het Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd per gemeente een inventarisatie van de verblijfsrecreatie uitgevoerd. Beide bureaus hebben binnen twee maanden tijd alle verblijfsrecreatieve ondernemers benaderd en zo veel mogelijk enquêtes bij ondernemers afgenomen en alle bedrijven bezocht.

Met de Regio en de gemeenten is afgesproken dat er zowel op regioniveau als voor iedere gemeente afzonderlijk een rapportage zou worden opgeleverd. Voor u ligt de rapportage voor de gemeente Harderwijk. Er is ook een rapportage voor de gehele regio beschikbaar.

1.1 Het onderzoek

Het onderzoek betreft een inventarisatie van veel basisgegevens. De gegevens die het onderzoek op moet leveren zijn, naast een aantal basisgegevens, onder te verdelen in drie thema's, waarover we ook conclusies trekken in het onderzoek:

- Ondernemerskracht, economische relevantie en marktontwikkelingen
- Ruimtelijke aspecten (oppervlakte, eigendom en eventuele toekomstplannen)
- Leefbaarheidsaspecten (feitelijk gebruik, sociale aspecten, veiligheid)

Aanpak onderzoek

Alle verblijfsrecreatieondernemers en Verenigingen van Eigenaren zijn in november 2013 door een brief, verstuurd door de Regio Noord-Veluwe, op de hoogte gebracht van dit onderzoek en verzocht om hun deelname aan het onderzoek te verlenen. De bureaus hebben vervolgens ondernemer telefonisch geprobeerd te benaderen en afspraken te maken voor het afnemen van een vragenlijst. De vragenlijst bevatte zowel open als gesloten vragen en ging zowel in op het (controleren) van basisgegevens als op verdiepende vragen over het bedrijf en ondernemerschap. Doordat de vragenlijsten met de ondernemers zijn besproken en niet opgestuurd zijn of telefonisch zijn afgenomen, was het mogelijk uiteenlopende gegevens over fysiek-ruimtelijke, economische en sociale aspecten te verzamelen. De looptijd van de bedrijfsbezoeken was november 2013 t/m januari 2014.

In de gemeente Harderwijk is bij 6 bedrijven van het totaal van de 9 bedrijven een bedrijfsbezoek afgelegd en de vragenlijst met de ondernemer doorlopen. Tijdens deze bezoeken hebben we tevens het terrein, de voorzieningen en de caravans/chalets, voor zover aanwezig, bekeken. Een drietal bedrijven is dus niet bezocht. Met een van de ondernemers hebben we geen contact kunnen leggen en de andere ondernemer gaf aan niet bereid te zijn mee te werken aan het onderzoek.

Voor die ondernemers die ons niet wilden of konden te woord staan, hebben we vanaf de openbare weg, en via kort aanvullend deskresearch, toch zo veel mogelijk informatie proberen te achterhalen over onder meer vorm en omvang van het bedrijf. Dat levert uiteraard beperktere informatie per bedrijf op dan bij een bedrijfsbezoek.

1.2 Basis voor de analyses

We hebben veel informatie per bedrijf verzameld in het onderzoek. We hebben in overleg met de opdrachtgever besloten om niet enkel de 'kale' resultaten weer te geven, maar daarbij ook een beperkt aantal analyses uit te voeren. Basis voor deze analyses zijn de volgende indelingen in bedrijfstypen:

- Het aantal eenheden per bedrijf (de **omvang** van het bedrijf), onderverdeeld in drie categorieën.
- Het percentage eenheden waarvan object en kavel eigendom is van een particulier (de mate van **uitponding** van het bedrijf), onderverdeeld in drie categorieën.
- Het percentage eenheden dat verhuurd wordt (de mate van **wisselende verhuur**).

Uitponding:

Onder uitponding wordt verstaan dat de kavels (de grond) waarop stacaravans, chalets of recreatiebungalows staan kadastraal gesplitst zijn en verkocht zijn of uitgegeven aan particuliere eigenaren. In dit onderzoek is het percentage uitponding bepaald door het aandeel particuliere kavels als geheel van het totaal aantal eenheden op een bedrijf te berekenen.

Wisselende verhuur:

Onder wisselende verhuur worden kampeerplaatsen of eenheden (stacaravans, chalets of recreatiebungalows) verstaan die door het bedrijf of een particuliere eigenaar voor kortere of langere periode tijdelijk verhuurd worden. Het kan hier gaan om recreatief-toeristisch kamperen of verhuren, maar ook om wisselende verhuur aan mensen die een chalet of recreatiebungalow 'tijdelijk bewonen'. In dit onderzoek is het percentage wisselende verhuur bepaald door het aantal toeristische plaatsen, het aantal verhuureenheden en het aantal door het bedrijf of door particuliere verhuurde recreatiebungalows te delen door het totaal aantal eenheden (kampeerplaatsen en bungalows). Naar dit percentage verwijzen wij als we het in dit onderzoek hebben over wisselende verhuur.

We geven deze uitsplitsing alleen weer indien deze tot relevante verschillen leidt in de analyse. In de gemeente Harderwijk is dit door het beperkt aantal bedrijven slechts zeer beperkt het geval.

In het volgende hoofdstuk geven we eerst de belangrijkste conclusies van het onderzoek weer. Voor de lezer die zich verder wil verdiepen in de uitkomsten van het onderzoek geven we vervolgens uitgebreider de weergave van de resultaten.

2 Conclusies

In de gemeente Harderwijk zijn negen bedrijven in de kampeer- en bungalowsector. Daarvan hebben er zes een vragenlijst doorlopen. De onderstaande conclusies hebben dus alleen betrekking op de zes bedrijven waar een vragenlijst is ingevuld.

2.1 Algemene karakteristieken

Grootschalig aanbod

We zien in de gemeente Harderwijk in verhouding tot de regio Noord-Veluwe relatief grootschalig aanbod.

Merendeel bijna geheel uitgepond

Relatief veel parken in de gemeente Harderwijk zijn (bijna) geheel uitgepond. Twee bedrijven zijn niet tot zeer beperkt uitgepond.

Veel bedrijven met beperkte wisselende verhuur

Een kleine minderheid van de bedrijven in Harderwijk verhuurt 30-70% van de eenheden wisselend. Het overige deel van de bedrijven zit in de categorie met de minste wisselende verhuur: 0-30%.

Gelijk verdeeld aanbod

Regulier bestemde kampeerterrinen, bungalowparken en gemixte bedrijven vormen in de gemeente Harderwijk een nagenoeg even groot aandeel in het totale aanbod.

Bedrijven met een lange historie

De bedrijven in de gemeente Harderwijk kennen een lange ontstaansgeschiedenis. De bedrijven bestaan gemiddeld zo'n 60 jaar.

2.2 Conclusies ondernemerskracht en markt

Inkomsten, werkgelegenheid en investeringen

Doordat er sprake is van relatieve grootschaligheid vormt het bedrijf voor alle ondernemers in de gemeente Harderwijk het hoofdkomen. In het algemeen kunnen we stellen dat het gemiddelde park in de Regio Noord-Veluwe behalve voor de eigenaar of eigenaren zelf weinig extra werkgelegenheid met zich meebrengt. In de gemeente Harderwijk ligt dit duidelijk anders. Meerdere bedrijven zorgen voor werkgelegenheid aan derden. Seizoensarbeid daarentegen wordt in beperkte mate verschaft door de parken. Het investeringsniveau ligt lager dan verwacht gezien de omvang van de bedrijven.

Voorzieningenniveau

Waarschijnlijk mede verklaard door de grootschaligheid, zien we een in relatie tot de regio Noord-Veluwe hoog voorzieningenniveau bij de meeste parken. In de lijn der verwachting zien we bij de parken met meer dan 150 eenheden meer voorzieningen op het park dan bij de kleinere parken.

Doelgroepen

Opvallend is dat veel ondernemers niet een helder gedefinieerde doelgroep voor hun bedrijf noemen. Het bewustzijn van wie de gast precies is en welk marktsegment het beste past bij het bedrijf lijkt over

het algemeen zeer beperkt en dat is in onze ogen zorgelijk te noemen als je beseft dat 'vraaggerichtheid' één van de sleutelwoorden van de laatste jaren voor succes in de sector is.

Kijkend naar de leefstijlen uit de leefstijlsegmentatie van de RECRON Innovatie Campagne, dan leert de quick scan-achtige wijze waarop wij de ondernemers naar hun eigen gasten en aanbod hebben laten, dat we daaruit moeilijk een eenduidig beeld kunnen krijgen, maar dat de nadruk van het aanbod lijkt te liggen op de groene en wellicht ook lime en gele consument (zie blz 16).

Samenwerking

In de marketing wordt nagenoeg niet samengewerkt met andere bedrijven. Daar waar wordt samengewerkt, is het via een online marketingplatform. Drie bedrijven zijn aangesloten bij een branchevereniging. In alle gevallen betreft het RECRON.

Exploitatie en verwachtingen

De bezettingsgraden, die moeilijk betrouwbaar te achterhalen zijn, lijken het best te beschrijven met 'matig' en 'redelijk' en geven reden tot zorg. De exploitatieresultaten laten op geen van de bedrijven een stijgende lijn zien. De helft van de ondernemers geeft aan dat het resultaat de afgelopen vijf jaar zich heeft gestabiliseerd. Twee ondernemers spreken over een daling en één ondernemer spreekt over een slecht resultaat. De exploitatieresultaten in de gemeente Harderwijk liggen hiermee lager dan het regio gemiddelde. De toekomst wordt iets rooskleuriger ingezien.

Kwaliteit en onderhoud

Op basis van expert judgement, waar men altijd wat voorzichtig mee moet zijn, hebben we de kwaliteit van het ondernemerschap (o.m. visie, conceptueel denkend, ondernemend) en het onderhoud van de bedrijven proberen in te schalen. Helaas constateerden we bij een aantal bedrijven een slecht tot matige mate van ondernemerschap. Slechts een enkeling liet een goed ondernemerschap zien. De mate van onderhoud van het terrein en de voorzieningen is in onze ogen over het algemeen goed. Voornamelijk chalets of bungalows van derden vertoonden relatief veel matig of zelfs slecht onderhoud. Juist die 'onderkant' van het aanbod zorgt in onze ogen wel voor een slechtere beeldvorming en imago van de totale regio.

2.3 Ruimtelijke aspecten

Eigendom grond

Alle ondernemers in de gemeente Harderwijk beschikken voor meer dan 90% over alle grond. Dit laat onverlet dat deze grond vervolgens vaak in kavels in privaat eigendom uitgegeven is.

Oppervlakte

Met een gemiddelde van 6,8 ha aan oppervlakte wordt de eerder geconstateerde relatieve grootschaligheid ten opzichte van de regio bevestigd.

Toekomst en uitbreidingsplannen

De helft van de ondernemers geeft aan weinig te willen veranderen aan hun bedrijf. Eén ondernemer zegt uitbreidingsplannen te hebben. Het gaat hier om uitbreiding ten behoeve van meer standplaatsen. De oppervlakte die daarmee gepaard gaat is relatief fors. Mogelijke knelpunten voor de uitbreiding worden niet gezien.

2.4 Leefbaarheidsaspecten

Permanente bewoning en tijdelijke huisvesting

Permanente bewoning op recreatieterreinen vindt veel plaats op de Noord-Veluwe. In de gemeente Harderwijk is dat het geval op vijf van de zes parken. Wat betreft tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten is de vraag of we tot betrouwbare uitspraken kunnen komen. Slechts één bedrijf heeft aangegeven arbeidsmigranten op het park te laten verblijven. We moeten ons daarbij baseren op de gegevens van de ondernemers zelf.

Omgevingsfactoren en veiligheid/overlast

Als het gaat om overlast op het *eigen bedrijf*, dan zijn slechts een zeer beperkt aantal incidenten genoemd (inbraak in recreatieobjecten, vandalisme en drugsoverlast). Bij vragen over de omgeving komen een beperkt aantal klachten als gedrag van gasten van een camping, overlast van industrie en geluidsoverlast van spoorbaan naar voren.

Ondernemingen gevestigd op verblijfsrecreatie-terreinen

Op één park zijn andere ondernemingen gevestigd. Het betreft makelaarsactiviteiten en een handelaar in personenauto's.

3 Algemene karakteristieken

3.1 Aantal bedrijven als basis voor de rapportage

In totaal zijn er in de gemeente Harderwijk negen bedrijven in de kampeer- en bungalowsector. Met zes ondernemers is de vragenlijst doorlopen.

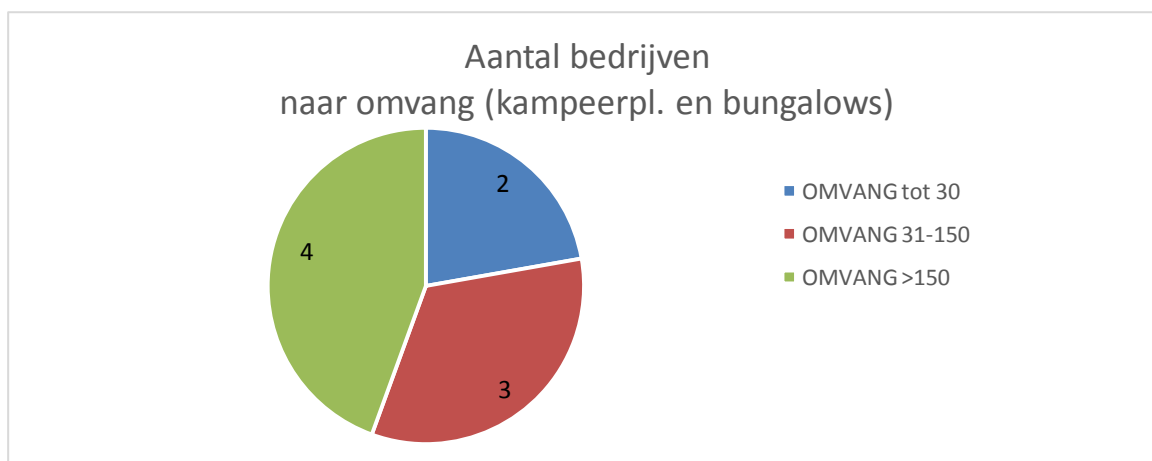
Belangrijke kanttekening

Het aantal bedrijven waarover wij per gestelde vraag rapporteren kan verschillen. Bij de meeste vragen geven we de resultaten van het onderzoek onder de bedrijven waaronder de vragenlijst is afgenomen. In de gemeente Harderwijk gaat het dus om zes bedrijven. Bij sommige vragen rapporteren we echter over:

- Méér bedrijven. In dat geval hebben we gegevens vanuit onze deskstudie of de bezoeken vanaf de openbare weg meegenomen in de analyses. M.a.w., we proberen telkens over zo veel mogelijk bedrijven uitspraken te doen.
- Minder bedrijven. In dat geval gaat het bijvoorbeeld om vragen waar de ondernemer geen antwoord op kon of wilde geven, of in sommige gevallen omdat de vraag niet relevant was (zo zijn de vragen over marketing voor een VVE veelal niet relevant).

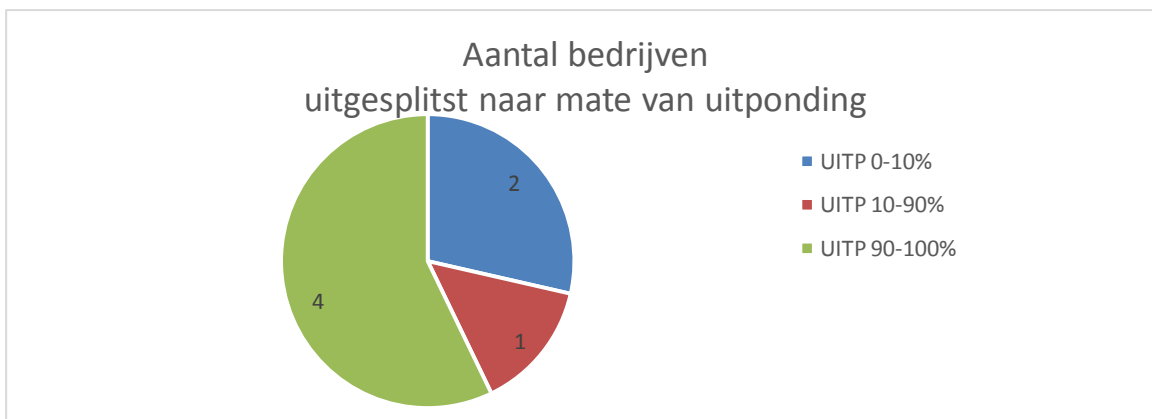
3.2 Aantallen bedrijven per categorie als basis voor de analyses

Voor we soms uitsplitsingen per categorie weergeven, is het goed om stil te staan bij het aantal bedrijven per categorie. Onderstaande grafieken geven het aantal bedrijven in de gemeente Harderwijk per categorie op basis van de eerder genoemde indeling weer:

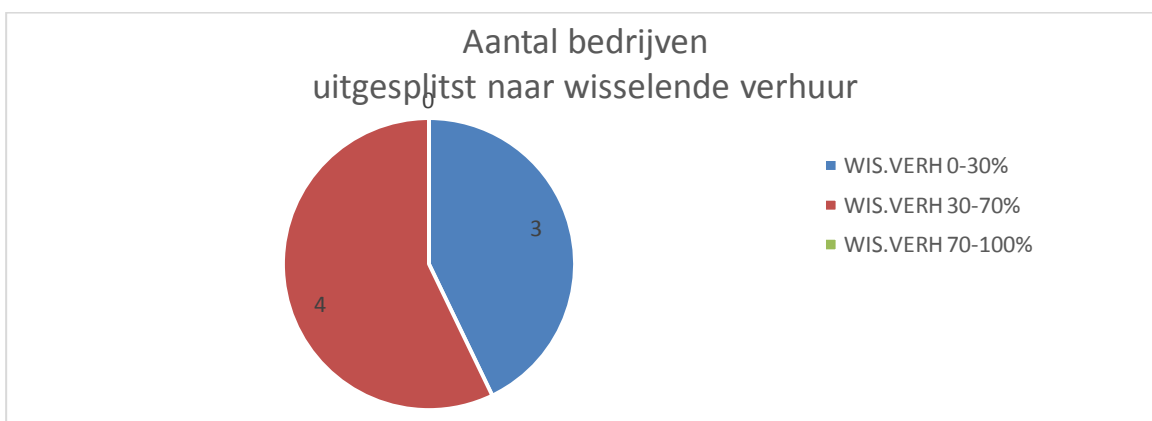


Qua omvang zien we dat vier van de bedrijven in de gemeente Harderwijk over meer dan 150 eenheden beschikken. Twee bedrijven behoren tot de categorie bedrijven met minder dan 30 eenheden. Er is sprake van een aanbod van relatief grootschalige bedrijven in vergelijking met de regio Noord-Veluwe.

NB Doordat er van de twee bedrijven behorende tot de categorie 'omvang tot 30 eenheden', niet alle gegevens beschikbaar zijn, komen deze in het vervolg van de rapportage niet bij elk aspect terug.



Qua mate van uitponding zien we dat 4 bedrijven (bijna) volledig uitgepand zijn. Dit ligt aanzienlijk hoger dan de 20% voor de gehele regio Noord-Veluwe. Daarnaast zien we dat 2 bedrijven (bijna) niet uitgepand zijn. Een bedrijf is gedeeltelijk uitgepand en gedeeltelijk niet.



Bij de wisselende verhuur zien we dat in de gemeente Harderwijk op drie van de zeven bedrijven maar een klein gedeelte van de eenheden wisselend verhuurd wordt. De overige bedrijven vallen in de tussen categorie (30-70% wisselende verhuur). Er zijn geen bedrijven waar meer dan 70% wisselend verhuurd wordt.

3.3 Categorisering van de bedrijven

We hebben zowel kampeer- als bungalowparken in de gemeente Harderwijk onderzocht:

Soort	Aantal bedrijven (N=7)	Omvang categorie	Uitponding categorie	Wisselende verhuur categorie
Reguliere kampeerterreinen	2	31-150 >150	0-10% (2x)	30-70% 0-30%
Bungalowparken	3	31-150 >150 (2x)	90-100% (3x)	30-70% 0-30% (2x)
Bedrijven die zowel kampeerterrein als	2	31-150	10-90%	30-70%

bungalowpark zijn		>150	90-100%	(2x)
Kamperen bij de boer	0			

Daarnaast bevindt zich nog een camping met 21 eenheden in de gemeente Harderwijk die geen enquête heeft ingevuld.

We zien dat uitponding met name voorkomt bij bungalowparken. De bungalowparken zijn (bijna) volledig uitgepond. Bij kampeertreinen komt uitponding niet voor.

3.4 Jaar van oprichting en jaar van start huidige exploitant

De verblijfsrecreatieve bedrijven in de gemeente Harderwijk bestaan gemiddeld bijna 60 jaar en daarmee relatief ouder dan gemiddeld in de regio. De bedrijven met een geringe omvang zijn gemiddeld genomen het meest recent opgericht.

Op de meeste plekken is het bedrijf ondertussen al wel (één of meerdere keren) overgegaan naar een nieuwe eigenaar. De huidige exploitant is gemiddeld vanaf 1985 betrokken bij het bedrijf.

3.5 Openingsperiode

De ondernemer is gevraagd gedurende welke periode de onderneming toegankelijk is voor de gasten:



Het overgrote deel van de bedrijven in de gemeente Harderwijk is het jaarrond geopend.

4 Ondernemerskracht, economische relevantie en marktontwikkelingen

4.1 Leeftijd van de ondernemer

Elke ondernemer is gevraagd naar zijn/haar leeftijd. De gemiddelde leeftijd van de ondernemer is 54 jaar.

Er is een beperkt verband tussen de leeftijd van de ondernemer en de mate van wisselende verhuur. Naarmate de leeftijd lager is, zijn er relatief iets meer eenheden die wisselend verhuurd worden.

4.2 Rechtsvorm

We maken in het onderzoek onderscheid in de volgende rechtsvormen:

Soort rechtsvorm	Aantal bedrijven (N=6)
Eenmanszaak	1
VOF	0
BV	3
Stichting	0
Anders, o.a. maatschap en VvE	2

Uit de data blijkt dat grotere bedrijven relatief vaker een BV zijn en kleinere bedrijven relatief vaker een eenmanszaak of VOF. Onder meer vanuit de verschillen in persoonlijke financiële aansprakelijkheid tussen een BV en eenmanszaak/VOF is dit te verklaren.

4.3 Eigendomssituatie van het bedrijf

We maken in het onderzoek onderscheid in de volgende eigendomssituatie

Eigendomsituatie	Aantal bedrijven (N=6)
1 eigenaar	2
2 eigenaren	2
Meer dan 2 eigenaren	0
VvE	2
Andere eigendomssituatie	0

Vier van de zes bedrijven in de gemeente hebben één of twee eigenaren.

Kijken we naar de mate van uitponding, dan zien we het volgende beeld. Van de drie parken die (bijna) geheel zijn uitgepond, zijn twee parken in het bezit van een Vereniging van Eigenaren. Het derde park heeft twee eigenaren.

4.4 Onderdeel van een concern

In de gemeente Harderwijk komen geen bedrijven voor die onderdeel zijn van een regionaal of landelijk opererend concern.

4.5 Inschrijving bij de Kamer van Koophandel

Van alle bedrijven in de gemeente Harderwijk hebben we middels de enquête of deskresearch kunnen achterhalen dat ze ingeschreven staan bij de Kamer van Koophandel.

4.6 Hoofd- of nevenactiviteit

We hebben gevraagd of het bedrijf een hoofdactiviteit of een nevenactiviteit voor de ondernemer betreft¹:

Hoofd- of nevenactiviteit	Aantal bedrijven (N=6)
Hoofdactiviteit	6
Nevenactiviteit	0

Voor alle onderzochte ondernemers vormt het bedrijf het hoofdkomen. Dat is op zich opvallend, omdat in de andere gemeenten ook veel bedrijven bestaan voor wie het park een neveninkomen verzorgt.

4.7 Lidmaatschap van brancheverenigingen en toeristische organisaties

De ondernemer is gevraagd of hij of zij lid is van de volgende organisaties:

Lidmaatschap	Aantal bedrijven (N=6)
RECRON	3
Veluws Bureau voor Toerisme	0
VVV	3
SVR en/of VEKABO	0
Lokale ondernemersvereniging	1

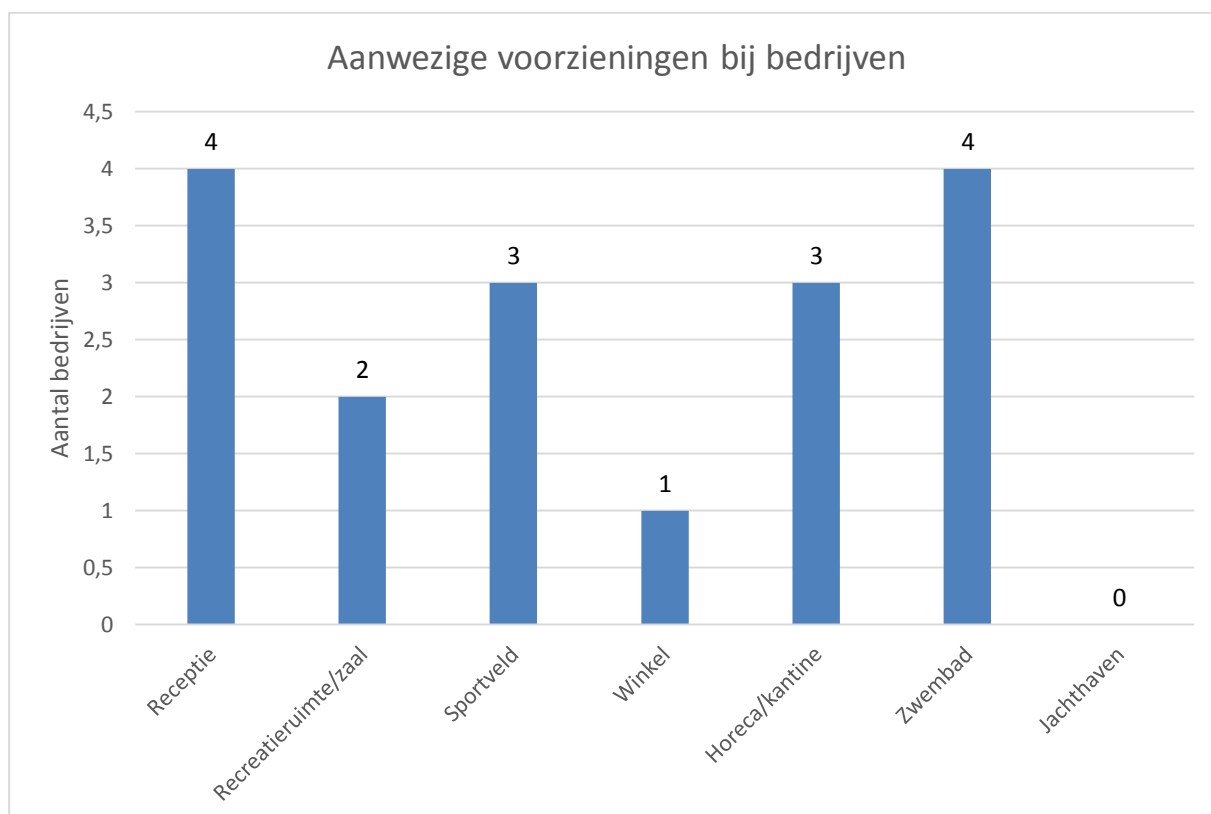
Bij de grote bedrijven zien we dat twee derde van de ondernemingen lid is van een brancheorganisatie. In alle gevallen gaat het om RECRON.

¹ We hebben de VvE's hierin niet meegenomen.

We hebben ook naar de mate van uitponding gekeken, in relatie tot het lidmaatschap van een brancheorganisatie. Hieruit ontstond geen eenduidig beeld.

4.8 Voorzieningen

Er is aan de ondernemer gevraagd welke voorzieningen op het terrein aanwezig zijn. De volgende voorzieningen zijn hierbij onderscheiden; receptie, horeca/kantine, winkel, recreatieruimte/-zaal, sportveld en jachthaven. Onderstaande grafiek geeft het aantal keren dat de aanwezigheid van de voorziening genoemd is door de ondernemer weer.



De meest voorkomende voorziening is de 'receptie'. Het gaat in totaal om vier bedrijven. Maar twee bedrijven in de gemeente beschikken dus niet over een receptie. In de regio ligt dit aanzienlijk hoger. Een beperkter aantal bedrijven beschikt over een recreatieruimte en/of een horecagelegenheid. Opmerkelijk is dat vier van de zes bedrijven een zwembad heeft.

Als we het voorzieningenniveau uitsplitsen naar de omvang van de bedrijven, dan zien we dat de bedrijven met een omvang van meer dan 150 eenheden het hoogste aantal voorzieningen hebben.

We hebben ook gekeken naar het aantal voorzieningen en de mate van uitponding. Daarbij zien we dat parken die (bijna) helemaal zijn uitgeponed, relatief het minste aantal voorzieningen op het bedrijf aanwezig hebben.

4.9 Werkgelegenheid

Vaste werkgelegenheid

We hebben gevraagd naar het aantal vaste arbeidsplaatsen (in fte), inclusief de inzet van de ondernemer gedurende het gehele jaar. Dat leidt tot de volgende categorieën:

Vaste arbeidsplaatsen (in fte)	Aantal bedrijven (N=6)
Minder dan 1 fte	3
1 tot en met 2 fte	0
2 tot en met 5 fte	2
5 tot en met 10 fte	1
Meer dan 10 fte	0

In de helft van de ondernemingen is de werkgelegenheid minder dan 1 fte. De andere helft van de ondernemingen voorziet in werkgelegenheid tussen de 2 en 10 fte. Daarmee beschikt de gemeente Harderwijk met een beperkt aantal bedrijven toch over relatief veel vaste werkgelegenheid als je dit vergelijkt met de totale regio.

Als we de vaste werkgelegenheid relateren aan de omvang van het bedrijf, zien we duidelijk dat er op de grotere bedrijven relatief meer vaste werkgelegenheid wordt geboden.

Seizoenswerkgelegenheid

We hebben ook gevraagd naar aantal seizoensarbeidsplaatsen (in fte).

Seizoensarbeidsplaatsen (in fte)	Aantal bedrijven (N=6)
0 fte	5
Kleiner dan 1 fte	1
1 tot en met 2 fte	0
2 tot en met 5 fte	0
5 tot en met 10 fte	0
Meer dan 10 fte	0

Maar liefst vijf van de zes van de bedrijven biedt geen seizoenswerkgelegenheid.

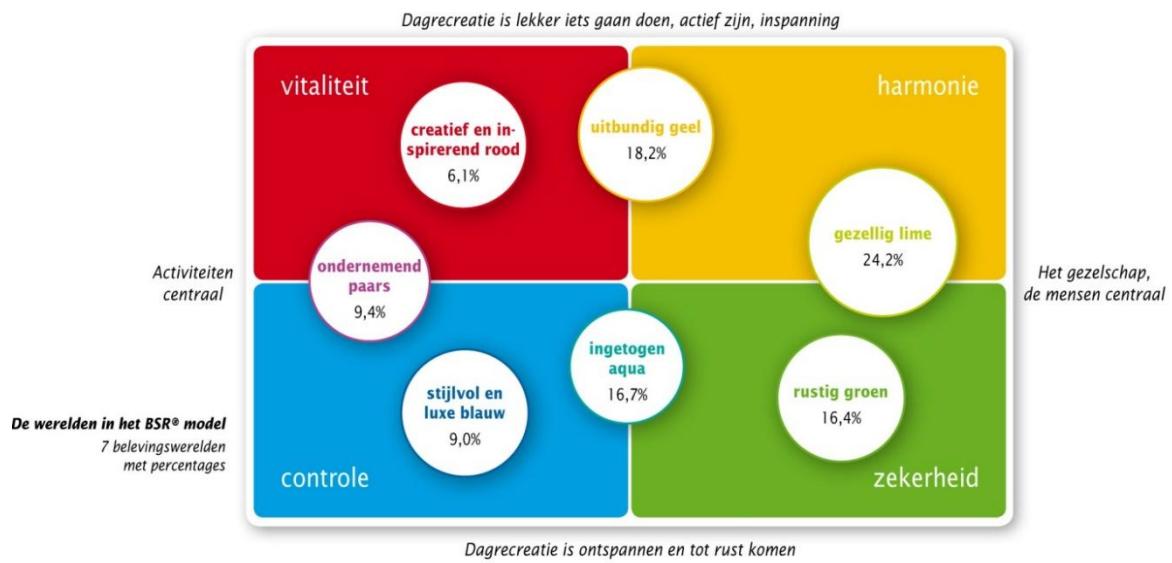
4.10 Marketing met andere bedrijven

We hebben gevraagd of bedrijven in hun marketing samenwerken met andere bedrijven.

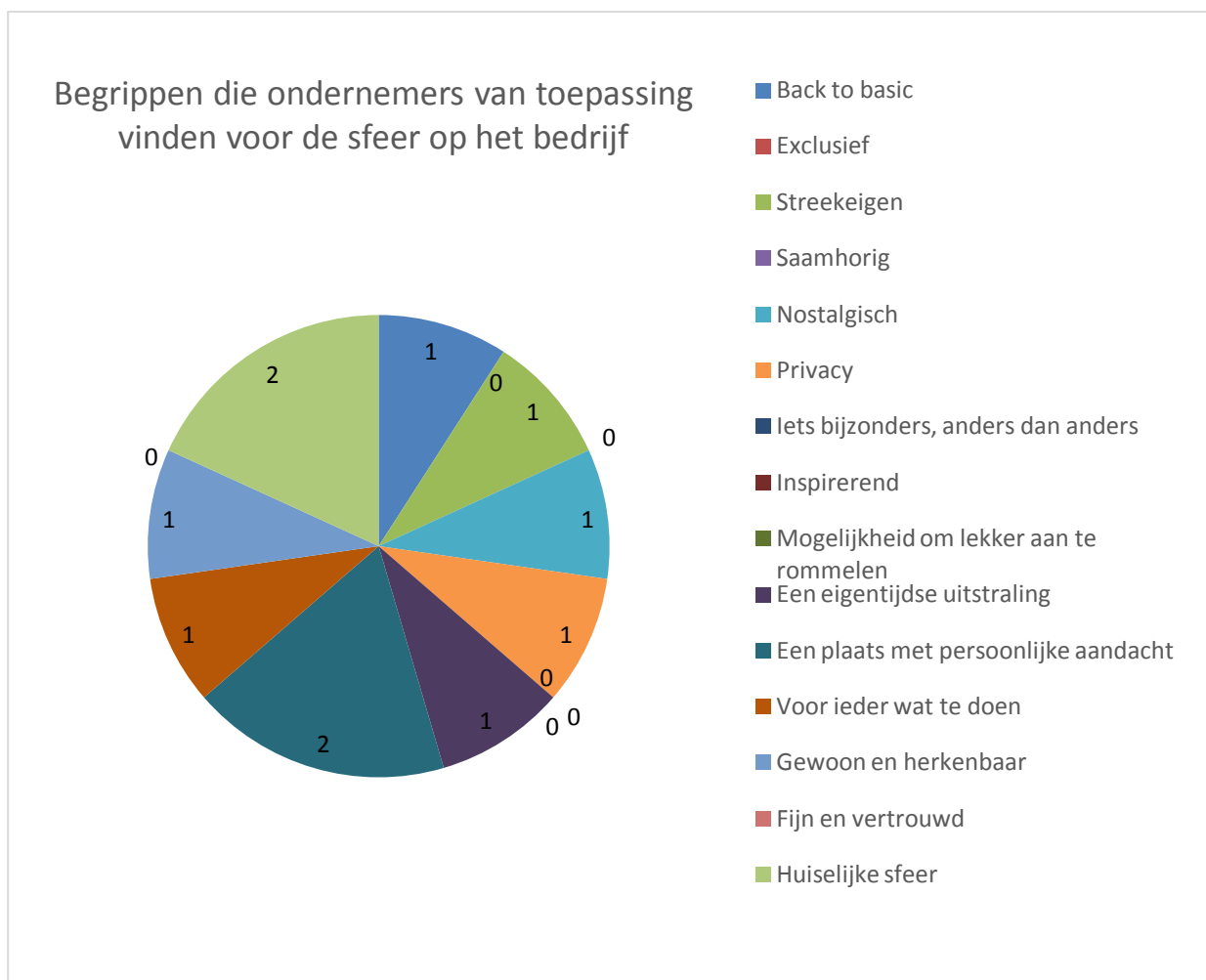
Voor twee van de zes bedrijven is dat het geval. Deze 'samenwerking' vindt plaats op bovenregionaal niveau, via een landelijke boekingscentrale als www.bungalowspecials.nl.

4.11 Sfeer op het bedrijf

Aan de ondernemers is gevraagd of zij maximaal drie begrippen uit een lijst wilden kiezen die zij van toepassing vinden op het bedrijf. Deze begrippen hangen samen met de leefstijlsegmentatie uit de RECRON Innovatie Campagne (zie onderstaand figuur, de percentages geven de verdeling van de Nederlandse vakantieganger over de belevingswerelden weer).



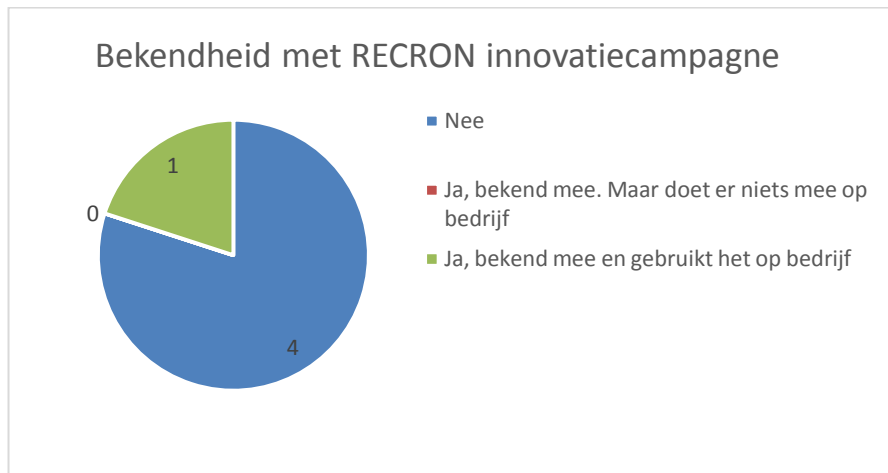
Elk begrip neemt een bepaalde plaats in het leefstijlmodel in. De volgende keuzes zijn door ondernemers gemaakt:



In totaal zijn 11 begrippen door ondernemers genoemd, gemiddeld ruim 2 per bedrijf. De uitkomsten zijn daarbij zeer divers en het is moeilijk op basis daarvan conclusies te trekken. Een voorzichtige interpretatie laat zien dat de meest gekozen woorden een nadruk leggen op de rechteronderkant van het leefstijlmodel: de rustig groene leefstijlconsument.

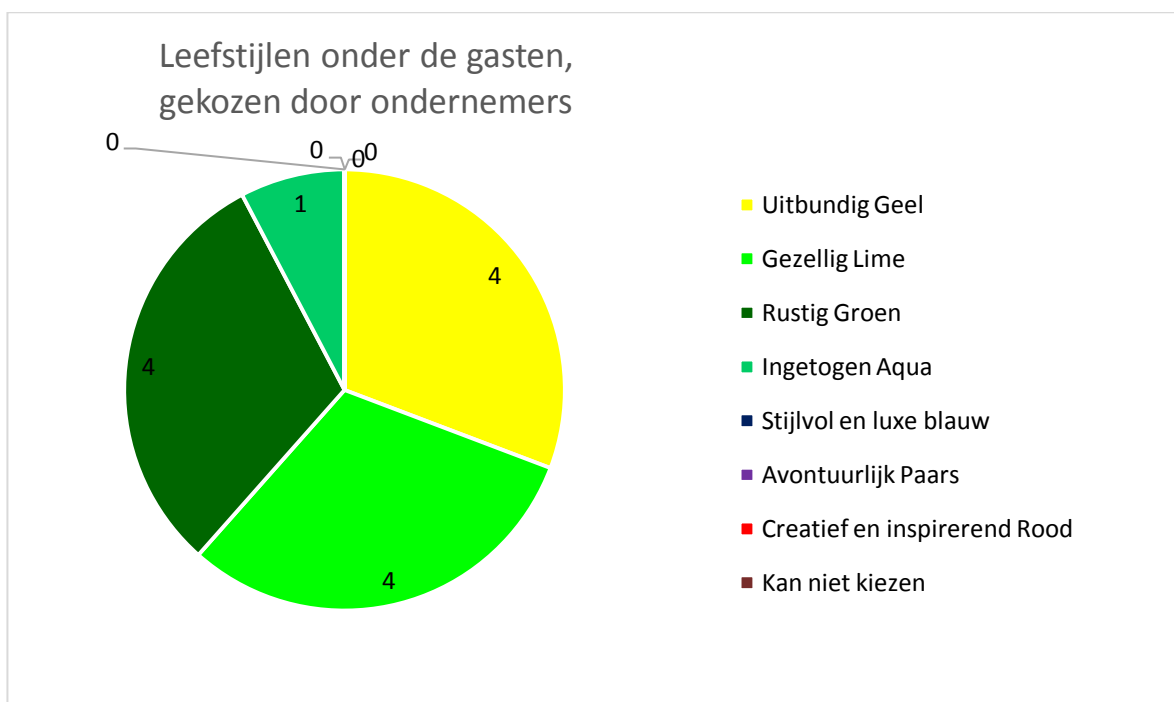
4.12 Leefstijlgroepen die de ondernemer het meeste aanspreken

Onder de ondernemers is vervolgens de bekendheid met de RECRON Innovatiecampagne (RIC) gepeild.



Vier van de vijf ondernemers geeft aan onbekend te zijn met de RIC en de leefstijlen. Onze indruk op basis van onze ervaring is overigens dat dat niet veel afwijkt van andere gebieden in Nederland.

Vervolgens is alle ondernemers gevraagd, dus ook die ondernemers die aangegeven hebben niet bekend zijn met de RECRON innovatiecampagne, aan de hand van 'moodboards' aan te geven uit welke leefstijlen het beste bij hun bedrijf passen. De resultaten worden door onderstaande cirkeldiagram weergegeven. Ondernemers konden meerdere leefstijlen (maximaal 3) kiezen.



Uit de cirkeldiagram blijkt duidelijk dat rustig groene, gezellig lime en uitbundig geel het meest gekozen zijn.

Aan de ondernemers is gevraagd of zij de al aanwezige leefstijlen willen behouden of dat zij ook nieuwe leefstijlen (op basis van de moodboards) aan zouden willen trekken. Eén ondernemer heeft aangegeven een nieuwe leefstijl te willen aantrekken. Het gaat daarbij om de stijlvol en luxe blauwe groep.

Als reden voor het aantrekken van deze nieuwe leefstijl geeft de ondernemer aan dat hij verwacht dat deze doelgroep meer te besteden heeft en dus commercieel interessant is.

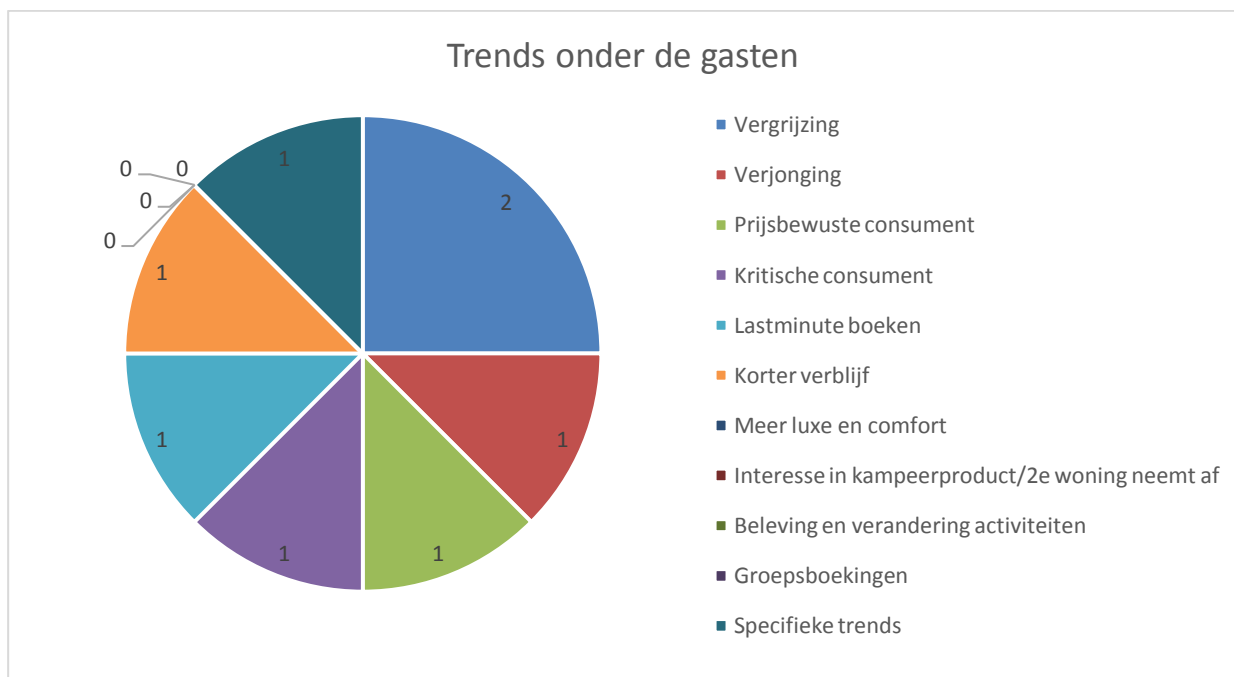
4.13 Doelgroepen

We hebben, los van de leefstijlsegmentatie, gevraagd of de ondernemers zelf hun eigen doelgroep kunnen beschrijven. Opvallend is dat alle ondernemers, dit zijn er overigens maar vier, aangeven zich niet op een specifieke doelgroep te richten.

4.14 Ontwikkelingen onder de gasten en de wijze waarop ondernemer erop inspeelt

Aan de ondernemer is gevraagd of hij of zij de afgelopen vijf jaar veranderingen onder de gasten heeft waargenomen en deze in eigen bewoordingen kan duiden. Voor de hele regio Noord-Veluwe hebben in totaal 111 ondernemers 195 trends benoemd. Uit de gegeven antwoorden hebben we na afloop van het onderzoek de antwoorden geclusterd tot 11 trends.

Voor de gemeente Harderwijk hebben 5 ondernemers 8 trends benoemd. Deze staan weergegeven in onderstaande cirkeldiagram.



Vervolgens is gevraagd hoe de ondernemer op deze veranderingen heeft ingespeeld, waarbij meerdere antwoorden mogelijk waren:

Drie van de vijf ondernemers geeft aan niet te hebben ingespeeld op de ontwikkelingen die ze onder hun gasten hebben gezien. De twee bedrijven die hier wel op ingespeeld hebben noemen het opwaarderen van bestaande voorzieningen en het invoeren van flexibel boeken.

4.15 Bezettingsgraad

Ondernemers is gevraagd naar de bezettingsgraad. Voor ondernemers is deze vraag over het algemeen lastig te beantwoorden. Vaak hebben ze de cijfers niet paraat.

Onderstaande tabel geeft de gemiddelde bezettingsgraden van de categorieën weer:

	Bezettingsgraad	Aantal bedrijven	Indien geen percentages (goed, redelijk, matig, slecht)
Jaarplaatsen	78 %	4	N.v.t.
Toerplaatsen	50 %	1	Slecht (1x)
Verhuurcaravans	geen	geen	Slecht (1x), goed (1x)
Verhuurbungalows	geen	geen	Slecht (1x)

We zien daarmee een zeer wisselend beeld met betrekking tot de bezettingsgraden, maar over het algemeen wel een tamelijk zorgelijk beeld. De jaarplaatsbezetting blijft met 78% duidelijk achter bij het regio Noord-Veluwe gemiddelde van 93%. Ook de toerplaatsbezetting in de gemeente Harderwijk blijft achter bij het regio gemiddelde van 58%. Ook is vele keren 'slecht' aangegeven, indien een ondernemer geen percentages, maar wel een indicatie kon geven.

4.16 Ontwikkeling exploitatieresultaat

Aan de ondernemers is gevraagd de ontwikkeling van het exploitatieresultaat gedurende de afgelopen 5 jaar aan te geven. Men kon kiezen tussen:

Exploitatieresultaat	Aantal bedrijven (N=6)
Goed, verbetering van het resultaat	0
Voldoende, resultaat blijft ongeveer gelijk ²	3
Matig, daling van het resultaat	2
Slecht, zéér sterke daling van het resultaat	1

Drie ondernemers geven aan het exploitatieresultaat de afgelopen 5 jaar te hebben kunnen handhaven. Twee ondernemers geven aan dat het resultaat gedaald is. Een ondernemer heeft het exploitatieresultaat de afgelopen jaar sterk zien dalen.

² NB we hebben dit antwoord 'voldoende' dus genoteerd of het exploitatieresultaat de afgelopen vijf jaar gelijk is gebleven. In enkele gevallen is de ondernemer niet tevreden of het resultaat, maar is het resultaat de afgelopen vijf jaar dus wel stabiel gebleven. Ook in die gevallen is het antwoord 'voldoende' aangekruist. We kijken in deze vraag dus echt naar de ontwikkeling van het exploitatieresultaat.

Nogmaals, we moeten gezien de kleine aantallen voorzichtig zijn met het trekken van conclusies. Echter, in de regio Noord-Veluwe zag een kwart van de ondernemers het exploitatieresultaat de afgelopen 5 jaar verbeteren. In de gemeente Harderwijk heeft geen ondernemer dit gerealiseerd.

4.17 Toekomstverwachting

Tevens is de ondernemers gevraagd op welke wijze men verwacht dat het bedrijfsresultaat zich de komende 5 jaar gaat ontwikkelen. Daar zijn de volgende antwoorden op gegeven³:

Toekomstverwachting	Aantal bedrijven (N=6)
Goed, verbetering van het resultaat	0
Voldoende, vasthouden van het resultaat	5
Matig, daling van het resultaat	1
Slecht, zéér sterke daling van het resultaat	0

We zien dat ondernemers over het algemeen iets positiever zijn over de toekomst dan over de afgelopen vijf jaar.

4.18 Investeringsniveau

We hebben gevraagd naar het gemiddelde investeringsniveau per jaar voor de periode 2011-2016 (gemiddelde van de afgelopen 3 jaar en de komende 3 jaar). Ondernemers konden kiezen uit verschillende categorieën:

Investeringsniveau per jaar	Aantal bedrijven (N=6)
0 t/m 25.000 euro	2
25.000 t/m 100.000 euro	2
100.000 t/m 250.000 euro	1
Meer dan 250.000 euro	0
Geen antwoord	1

Het merendeel van de investeringen liggen tussen de 0-25.000 en 25.000 en 100.000 euro.

4.19 Expert judgement kwaliteit

Wij zijn door de opdrachtgever ook gevraagd onze expert judgement te geven over een aantal zaken:

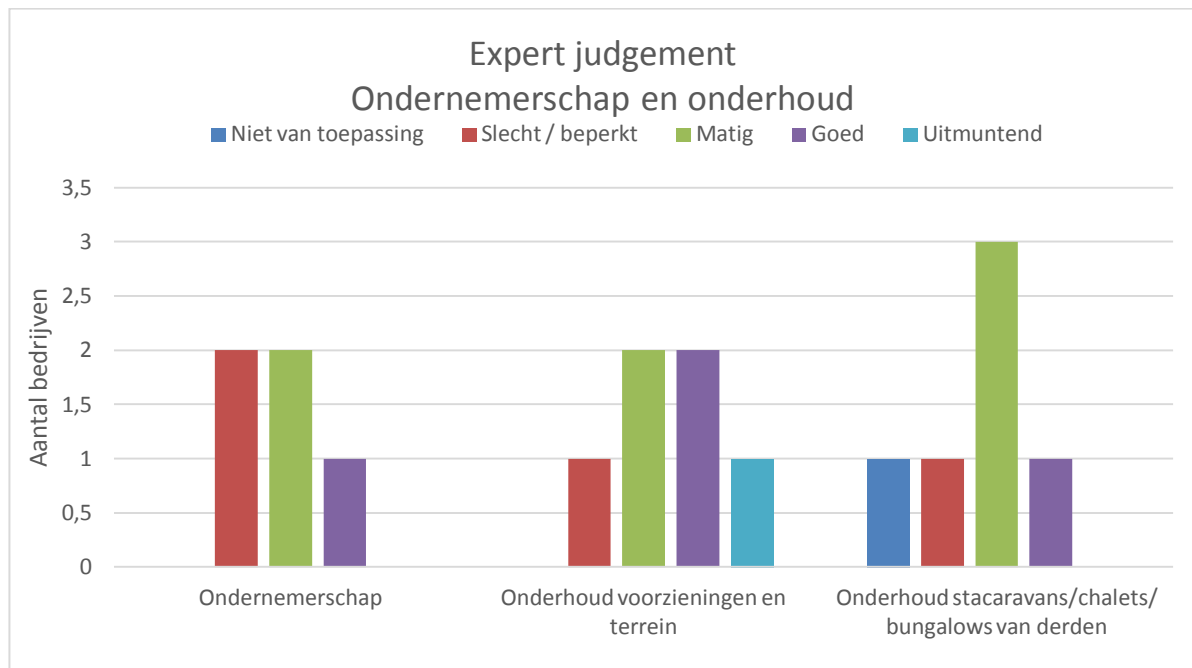
- Kwaliteit van het ondernemerschap (af te lezen aan zaken als: visie, initiatief, conceptueel denkend, ondernemend ingesteld)

³ Bij dit antwoord gaat het om de ontwikkeling. Dus: neemt het exploitatieresultaat toe, blijft het stabiel of neemt het af ten opzichte van de huidige situatie.

- Staat van onderhoud van voorzieningen en terrein (groenonderhoud, verf, schoonmaak, algemeen onderhoud)⁴
- Idem voor het onderhoud van chalets of huisjes van derden (indien van toepassing)

NB Vooropgesteld dient te worden dat een expert judgement met de nodige voorzichtigheid dient te worden gedaan. Onze indruk is immers op één bezoek en gesprek gebaseerd. Het betreft dus een momentopname. Het gaat dus echt om een globale, eerste indruk.

Deze belangrijke kanttekening gemaakt hebbende, kunnen we de volgende beelden schetsen:



We hebben in de gehele regio Noord-Veluwe bij iets meer dan 40% van de ondernemers het ondernemerschap als ‘goed’ betiteld. We zagen bij deze ondernemers onder meer durf, initiatief en visie. Bij 5% van de ondernemers hebben we het ondernemerschap als ‘uitmuntend’ betiteld. Gezien het geringe aantal ondernemers zijn uitspraken voor de gemeente Harderwijk moeilijk te doen. Bovenstaande staafdiagram geeft een indicatie. We kunnen de voorzichtige conclusie trekken dat het ondernemerschap betrekkelijk vaak als slecht en matig betiteld is.

Kijken we naar het onderhoud van voorzieningen en terrein, dan ziet het beeld er beter uit. Dit onderhoud is vaker goed en een enkele keer zelfs als uitmuntend betiteld.

Kijken we vervolgens naar eenheden (stacaravans of bungalows) van derden, dan zien we gemiddeld genomen wel een iets minder goed onderhoud.

⁴ NB we hebben hierbij het bouwjaar van een voorziening niet meegenomen. Zo konden we chalets die wellicht wat gedateerd waren, maar wel goed onderhouden als ‘goed onderhouden’ betitelen.

5 Ruimtelijke aspecten

5.1 Eigendomssituatie van de grond

We hebben gevraagd naar de eigendomssituatie van de grond. De ondernemers die de vragenlijst hebben doorlopen geven aan het overgrote deel van de grond in eigen bezit te hebben.

5.2 Oppervlakte

De gemiddelde oppervlakte van de bedrijven in de gemeente Harderwijk is 6,8 ha. Daarmee zijn de parken gemiddeld genomen groter dan het gemiddelde van de regio Noord-Veluwe waar de gemiddelde grootte 4,7 ha is. Uiteraard hangt het aantal hectaren sterk samen met het aantal eenheden.

5.3 Toekomstplannen / ambitie ondernemer

We hebben gevraagd naar de toekomstplannen van de ondernemer voor de komende vijf jaar, waarbij we onderscheid maakten in:

Toekomstplannen	Aantal bedrijven in de regio (N=6)
Consolideren	3
Kwaliteit verbeteren zonder uitbreiding	1
Uitbreiden	1
Verkoop of stoppen binnen vijf jaar	1

De helft van de ondernemers geeft aan geen grote plannen met het bedrijf te hebben. Twee ondernemers geven aan kwaliteit te willen verbeteren of uit te willen breiden. De ondernemer die aangegeven heeft te willen uitbreiden, wil deze uitbreiding gebruiken voor het creëren van meer standplaatsen. De uitbreidingsbehoefte bedraagt 9 hectare. De ondernemer geeft aan vooralsnog geen knelpunten te zien bij zijn uitbreidingswens. Uitbreiding in combinatie met natuurontwikkeling is bespreekbaar.

6 Leefbaarheidsaspecten

6.1 Permanente bewoning

Op nagenoeg alle bedrijven in de gemeente Harderwijk vindt permanente bewoning plaats:

Permanente bewoning?	Aantal bedrijven in de regio (N=7)
Ja	6
Nee	1

Het aantal bedrijven dat permanente bewoning op het terrein heeft is opvallend hoog in vergelijking met het gemiddelde van de regio Noord-Veluwe. Voor de regio geeft 40% van de ondernemers aan dat er permanente bewoning op het terrein plaats vindt.

6.2 Tijdelijke huisvesting

We hebben ondernemers ook gevraagd of ze arbeidsmigranten tijdelijk huisvesten op hun park of mensen die tijdelijke huisvesting nodig hebben als gevolg van verhuizing of verbouwing. Een ondernemer heeft aangegeven de tweede groep mensen tijdelijke huisvesting te bieden.

De vraag is hoe betrouwbaar deze gegevens zijn. We vermoeden dat er meer bedrijven zijn die tijdelijk huisvesten aanbieden, maar we kunnen in dit onderzoek alleen afgaan op de antwoorden van de ondernemers.

6.3 Omgevingsfactoren en veiligheid/overlast

Op de vraag in hoeverre omgevingsfactoren de bedrijfsvoering (negatief) beïnvloeden waren de reacties beperkt. Onderstaande punten zijn allemaal één keer genoemd:

- Gasten van nabijgelegen camping
- Overlast van aanpalende industrie
- Geluidsoverlast van spoorbaan

Aan de ondernemers is vervolgens gevraagd of er zaken spelen op het bedrijf in zake veiligheid/overlast. Daarop zijn de volgende antwoorden gegeven; inbraak recreatieobjecten, vandalisme en drugsoverlast. Elk punt is een keer genoemd.

6.4 Andere ondernemingen op het terrein

De ondernemer is gevraagd of andere ondernemingen een bedrijfslocatie op het terrein hebben. De gegevens in de tabel zijn gedeeltelijk ook gebaseerd op gegevens vanuit de Kamer van Koophandel.

Andere ondernemingen op het terrein?	Aantal bedrijven (N=6)
Ja	1
Nee	5

Het gaat dus om één park, waar bedrijven gevestigd zijn, het betreft makelaarsactiviteiten en een handelaar in personenauto's.

We hebben de ondernemers ook gevraagd of vestiging van andere ondernemingen formeel wel is toegestaan. Drie ondernemers gaven aan dat dit wel toegestaan is. Evenveel ondernemers gaven aan niet te weten of dit toegestaan is op hun bedrijf.

6.5 Betalingen

Om een indruk te krijgen over de contante geldstromen is de ondernemers gevraagd naar de wijze van betaling door de gasten. Vier van de vijf ondernemers geeft aan dat de betalingen bijna volledig via overschrijvingen of PIN-betalingen plaats vinden. Een ondernemer geeft aan dat er naast overschrijvingen/PIN-betalingen tevens nog contante betalingen plaats vinden.

Dronten, 14 februari 2014