

Wonen in recreatiewoningen

Kwaliteits- en afwegingskader



Eefsway



BUREAUBUITEN
economie & omgeving

WONEN IN RECREATIEWONINGEN

Kwaliteits- en afwegingskader

Aangeboden aan:
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
31 augustus 2021

Auteur(s):
Ir. drs. Anneke van Mispelaar
Eveline Plomp
Ruben Schepens MSc.
Adriana Stam MBI.
Mr. Desiree Zijlstra

Projectnummer: 2021-1629

Foto voorblad: eigen foto

Inhoudsopgave

1	Wikken en wegen	4
1.1	Voor wie is dit kader?	4
1.2	Wat is er aan de hand rond vakantieparken?	4
1.3	Handleiding instrument	6
2	Afwegingen maken	9
2.1	Stappenplan	9
2.2	Stap 1. Startpunt met twee uitgangspunten	10
2.3	Stap 2. Oriëntatie & informatie	11
2.4	Stap 3: Afwegingen integraal bezien	13
2.5	Eigen conclusies en afwegingen integraal bezien (Checklist)	46
3	Vervolgstappen	49
3.1	Transformeren naar woonwijk of beheerd woonpark	50
3.2	Transformeren naar locatie voor spoedzoekers	51
3.3	Woonfunctie als instrument voor vitalisering of andere functie	52
3.4	Als wonen niet toegestaan wordt	53
3.5	Wat is juridische (on)mogelijk?	55
3.6	Aan de slag met de (gemaakte) keuze	56
	Bijlagen	58
	Bijlage 1: Juridische (on)mogelijkheden	58
	Bijlage 2: Klavertje Vier model	65
	Bijlage 3: Overzicht betrokken organisaties en documenten	67



1 Wikken en wegen

1.1 Voor wie is dit kader?

Verspreid over alle gemeenten in Nederland zijn vakantieparken te vinden. De recreatiewoningen op deze parken bieden recreanten en toeristen verblijfsaccommodaties voor vrije tijd en vakantie. Een deel van deze recreatiewoningen wordt (tijdelijk) gebruikt om in te wonen, wat veelal niet het beoogde gebruik is. In veel gemeenten komt de vraag naar voren wat de toekomst is van deze parken. Naast het (re)vitaliseren (weer terugbrengen naar toeristisch-recreatief gebruik) zijn er ook situaties waar transformatie naar wonen of een andere functie (niet zijnde recreatief verblijf) denkbaar is.

Dit kwaliteits- en afwegingskader kunnen **gemeenten** gebruiken die **overwegen** om eventueel **wonen toe te staan op vakantieparken**¹.

Door enerzijds integraal dit vraagstuk te bezien en anderzijds de afwegingen in combinatie te beschouwen, kan een complete afweging gemaakt worden om in de situatie van het betreffende park wonen wel of niet toe te staan. Er zijn hierbij verschillende opties (tijdelijk, definitief, voor specifieke doelgroepen of niet) en mogelijke vervolgstappen die in dit instrument worden toegelicht.

Zoveel parken, zoveel situaties. Elke situatie is anders en ook de lokale en regionale context en provinciale kaders zijn overal anders. Dit gebruiksdocument biedt daarom geen voorgeschreven kaders voor wanneer wonen wel of niet moet worden toegestaan. Wel ondersteunt dit kwaliteits- en afwegingskader gemeenten bij het maken van een complete en onderbouwde afweging om wonen wel of niet toe te staan.

Na het in beeld brengen van de relevante overwegingen (en het bijbehorende onderzoek), wordt de besluitvorming voorbereid. Besluitvorming vindt plaats binnen de (lokale, provinciale en nationale) politiek-maatschappelijke context; ook politiek-maatschappelijke factoren kunnen een rol spelen in de besluitvorming. In dit afwegingskader komen deze factoren niet aan bod; wel gaan we in op de technisch-inhoudelijke afwegingen (economisch, ruimtelijk, sociaal en veiligheid).

1.2 Wat is er aan de hand rond vakantieparken?

Er gebeurt veel in “vakantieparkenland” Nederland; van prachtige parken die behoren tot de top van Europa tot aan plekken die uit het zicht zijn geraakt van toeristen en instanties, om maar de twee uitersten te noemen. Om te kunnen schetsen wat er aan de hand is rond vakantieparken bekijken we de ontwikkeling vanuit vier verschillende domeinen, we noemen dit het Klavertje Vier model.

Het Klavertje Vier model helpt om integraal aan de slag te gaan met vakantieparken. Het gaat uit van domeinen die aansluiten bij de gemeentelijke organisatie: economie/ recreatie, ruimtelijke ordening & wonen, sociaal-maatschappelijk en veiligheid. Elk van deze domeinen is relevant voor vakantieparken, maar de ervaring leert dat de automatische kruisbestuiving tussen de domeinen minder vaak voorkomt. De metafoer is gekozen omdat een klavertje vier altijd vier gelijke blaadjes heeft. Bij het thema vakantieparken is de benadering daarom ook vanuit vier gelijkwaardige domeinen. Aanvullend is de (politiek) maatschappelijk context (het steeltje) toegevoegd.

¹ In dit afwegingskader staan de afwegingen naar een vorm van wonen op vakantieparken centraal. Er zijn daarnaast ook andere opties voor een vakantiepark, deze opties zijn echter geen onderdeel van dit afwegingskader.



Domein Economie/Recreatie:

Domein Ruimtelijk:

Domein Sociaal Maatschappelijk:

Domein Veiligheid:

Toeristisch-recreatieve sector

Ruimtelijke impact omgeving

Intermenselijke samenleving

Risico's en beleving van (on)veiligheid

Voor meer informatie zie de [bijlage](#).

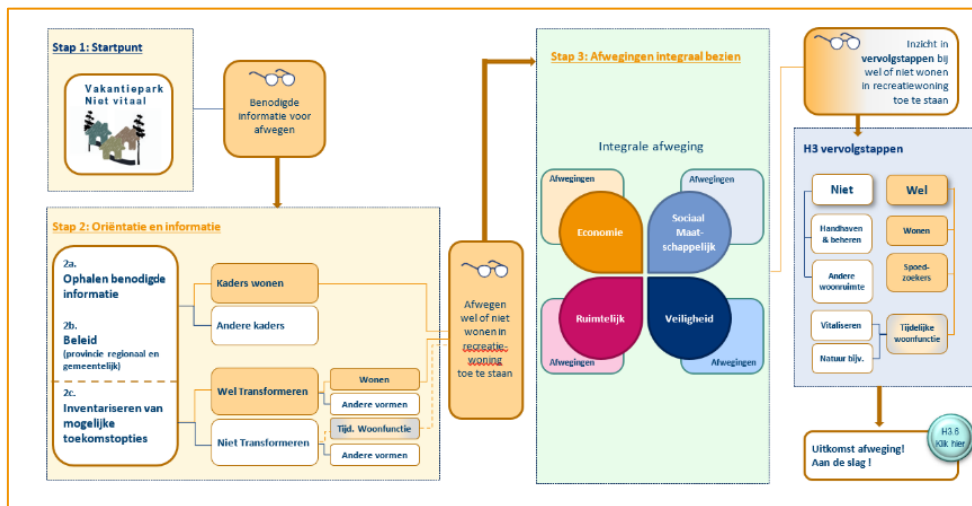
In onderstaande tabel zijn per domein enkele ontwikkelingen samengevat. Hierbij opgemerkt dat dit een impressie is van datgene wat nu gezien wordt in Nederland, en geen volledig beeld biedt van alle ontwikkelingen.

<p>Economisch/ recreatief</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vakantieparken vormen een onderdeel van het regionale en lokale toeristisch-recreatieve product. Parken bieden (inter)nationale gasten verblijfsaccommodatie voor vakantie en vrije tijd. - Een deel van de vakantieparken in Nederland is niet vitaal. Het toeristisch-recreatief perspectief en potentieel is beperkt of niet aanwezig. Een ander deel heeft wel perspectief, maar heeft behoefte aan vitalisering. - Recreatiewoningen zijn vaak eigendom van particulieren, die de woningen kopen als investering en voor recreatief gebruik. - De wensen en eisen van gasten t.a.v. recreatiewoningen worden steeds hoger. - Een deel van de eigenaren richt zich op langdurige verhuur aan iemand die er woont, of is er zelf gaan wonen, in plaats van een toeristisch-recreatieve exploitatie. - Door corona is de binnenlandse vraag naar toeristisch-recreatief verblijf in vakantieparken toegenomen. 	<p>Sociaal Maatschappelijk</p> <ul style="list-style-type: none"> - Recreatiewoningen bieden woonruimte aan mensen die met spoed een woning nodig hebben. Hieronder vallen ook kwetsbare groepen zoals mensen die zorg of hulp nodig hebben, uit een maatschappelijke opvang komen of arbeidsmigranten. - Er is een groot tekort aan woningen voor deze groepen (spoedzoekers, wonen en zorg, arbeidsmigranten). Vakantieparken fungeren hierdoor (legaal of illegaal) als buffer voor de woningmarkt. - Een deel van de bewoners van recreatiewoningen, is niet ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Hierdoor zijn zij niet bekend bij de gemeente en hulpverlening en ontvangen zij niet de zorg en/of hulp die zij nodig hebben. - Voor een zeer klein deel van de genoemde kwetsbare groepen kan een recreatiewoning de benodigde rustige woonomgeving bieden.
<p>Ruimtelijke ordening & wonen</p> <ul style="list-style-type: none"> - In Nederland wordt een verschil gehanteerd tussen een recreatiewoning en een 'gewone' woning. In beginsel is het niet toegestaan om permanent te wonen in een recreatiewoning. - Er is in Nederland een tekort aan woningen, waardoor het voor veel mensen moeilijk is om woonruimte te vinden. - Een deel van de bewoners van recreatiewoningen wil rustig in het groen wonen. - (Ongeoorloofd) wonen in een recreatiewoning is veelal goedkoper dan wonen in een reguliere woning, omdat de bouwkundige kwaliteit en de (nuts)voorzieningen eenvoudiger zijn en omdat de grondprijzen vaak lager zijn. - Een deel van de gemeenten handhaaft niet op strijdig gebruik van de recreatiewoning(en), of heeft dit een tijd niet gedaan. Er zijn vaak veel tijdelijke en gedoogconstructies. 	<p>Veiligheid</p> <ul style="list-style-type: none"> - Vakantieparken kunnen een vindplek zijn voor ondermijnende criminaliteit; de voedingsbodem is hiervoor aanwezig. - Door de ligging en ruimtelijke setting en doordat een nachtregister en adressering vaak ontbreken, is het makkelijk om uit het zicht van overheden te blijven. - Permanent wonen in een recreatiewoning kan door de ligging (op afgelegen locaties) en context (illegaal gebruik) ervoor zorgen dat er een voedingsbodem ontstaat voor ondermijnende activiteiten (drugsproductie/opslag). - Als recreatiewoningen of kavels in waarde (gaan) stijgen is dit interessant voor speculanten maar ook voor witwaspraktijken (vastgoedfraude). - Op vakantieparken zijn aandachtspunten ten aanzien van brandveiligheid waargenomen.

1.3 Handleiding instrument

Dit kwaliteits- en afwegingskader is een instrument dat vanuit de vier domeinen inzicht geeft in de verschillende argumenten om tot een integrale afweging te komen. Het geeft ook een (beknopte) toelichting op de bijbehorende vervolgstappen. Deze vervolgstappen geven meer informatie over wat de afweging betekent voor zowel de gemeente, bewoners, eigenaren als partners. De kennis over de vervolgstap is van invloed op de afweging die gemaakt wordt. Dit voorkomt eventuele bijstelling van de koers als er al vergaande keuzes zijn gemaakt.

Voor het voorbereiden en maken van de afwegingen presenteren wij een stappenplan dat in een figuur is weergegeven (zie paragraaf 2.1).



Het stappenplan start met de basisvragen (zie paragraaf 2.2). De tweede stap (zie paragraaf 2.3) richt zich op analyse van de geldende kaders, zoals het provinciaal beleid en het inventariseren van toekomstopties.

In stap drie (zie paragraaf 2.4) zijn vervolgens de afwegingen beschreven. Bij deze afwegingen, gerubriceerd in de vier domeinen, staat naast de afweging tevens een korte toelichting en wat te doen om deze afweging goed te kunnen beoordelen voor het betreffende vakantiepark. Aanvullend is er ruimte om eigen aantekeningen te maken over deze afweging.

Paragraaf 2.5 bevat een leeg klavertje vier om alle afwegingen op een rij te zetten.

Hoofdstuk 3 gaat over de mogelijke vervolgstappen. Zo kan ook de tijd en inzet die nodig is voor het realiseren van de beoogde toekomstoptie meegenomen worden in de afweging. Ook is het van belang om inzicht te krijgen in de juridische (on)mogelijkheden, toegespitst op wonen op vakantieparken. Deze informatie is, net als andere meer uitvoerig beschreven achtergronden, in de bijlage opgenomen.

“Het bos en de bomen blijven zien”

Zoals gezegd geeft dit instrument geen normen of een doorstroomschema dat rechtstreeks leidt tot het antwoord op de vraag om wel of niet definitief wonen toe te staan. De reden is eenvoudig en daarmee direct complex; elke situatie is vanuit verschillende kanten te bekijken en af te wegen, en heeft een andere lokale, regionale en provinciale context. Daarbij is elk vakantiepark anders. Wel is een stappenplan beschreven met verschillende kansen, bedreigingen en risico's die een plek in dit

afwegingskader hebben gekregen. Hiermee geeft het instrument de gemeente zicht op wat mogelijk is, zonder het totaaloverzicht uit het oog te verliezen.

De keuze om definitief of tijdelijk wonen toe te staan, betreft een zorgvuldige afweging. Juist vanwege de complexiteit van het vraagstuk en de vele verschillende afwegingen. Dit instrument is tot stand gekomen door gebruik te maken van interviews en deskresearch². In het instrument zijn verschillende links (als tips) opgenomen, we kunnen hierbij helaas niet volledig zijn. Er zijn vele andere initiatieven. In [paragraaf 3.6](#) verwijzen we naar enkele websites waar meer informatie is op te halen.

We zien dat verschillende provincies bezig zijn met het onderwerp en spelregels of beleid vaststellen of de omgevingsverordening aan het aanpassen zijn. Dit instrument ondersteunt de afwegingen die nodig zijn om tot een keuze te komen, waarbij de landelijke, gemeentelijke en provinciale kaders de afwegingsruimte afbakenen.

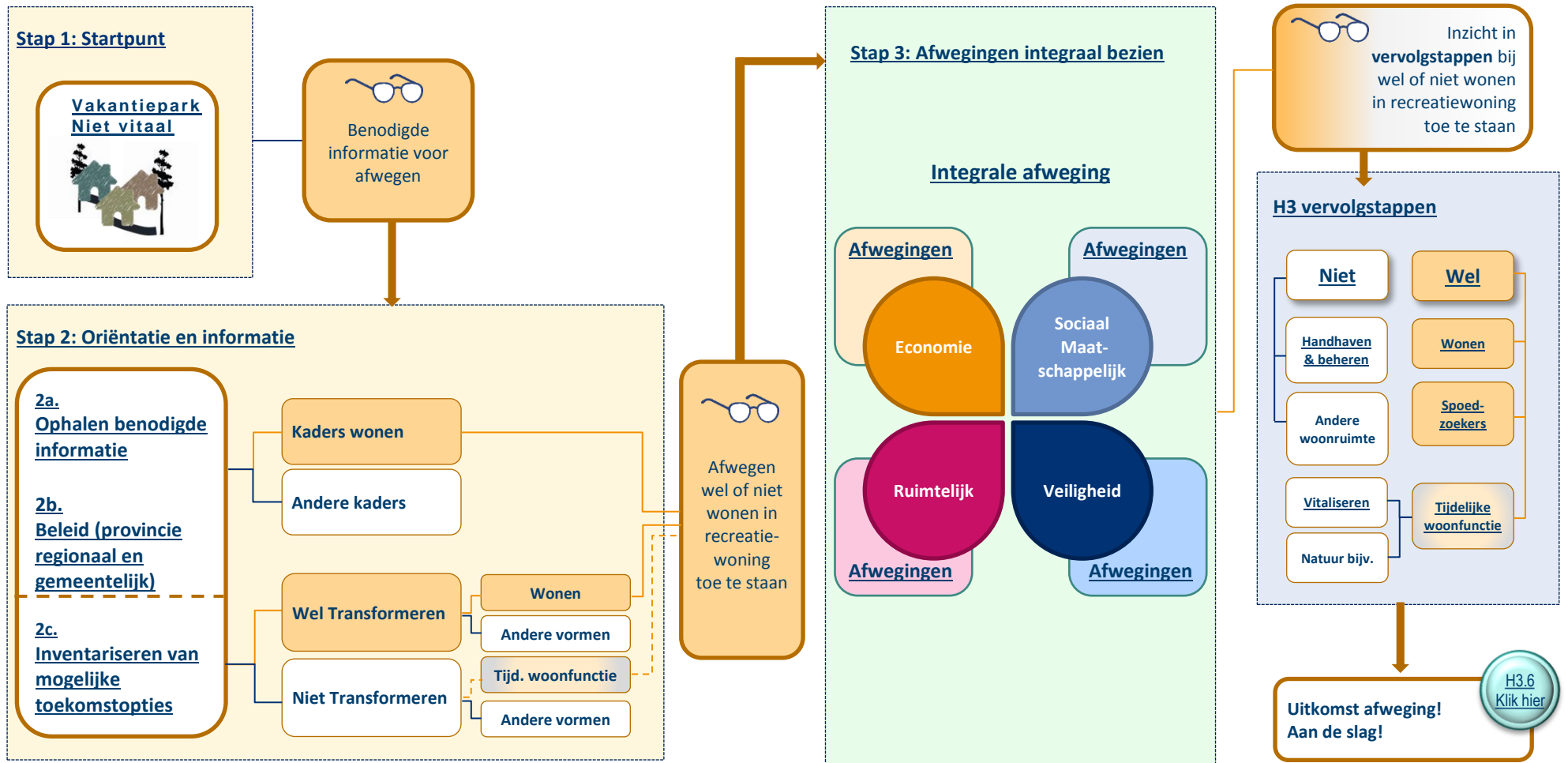
² [Zie bijlage 3](#)



2 Afwegingen maken

2.1 Stappenplan

Bij het afwegen van toekomstopties voor een vakantiepark, bijvoorbeeld vitaliseren of een vorm van transformeren (waaronder wonen), worden een aantal stappen doorlopen. Deze stappen zijn in onderstaande figuur in een kort stappenplan schematisch weergegeven. Door op de onderstreepte woorden te klikken kom je terecht op de gewenste plek in het document.



2.2 Stap 1. Startpunt met twee uitgangspunten

Transformatie van een vakantiepark is een intensief en complex proces en ligt daarom niet voor ieder vakantiepark voor de hand. Uitgangspunt voor vakantieparken die mogelijk in aanmerking komen voor een vorm van transformatie is dat het vakantiepark niet vitaal is, en niet meer vitaal wordt. Als startpunt stel je daarom vast dat het gaat over een vakantiepark dat niet vitaal is.

Dit uitgangspunt bestaat uit twee onderdelen:

1. Het gaat om een vakantiepark

Onder vakantiepark (ook wel recreatiepark, chaletpark of bungalowpark genoemd) verstaan we een cluster van recreatieverblijven die tezamen één ruimtelijk of landschappelijk geheel vormen. De recreatiewoningen kunnen in een parkachtig afgesloten gebied te vinden zijn, met een receptie en gezamenlijke voorzieningen, maar dat hoeft niet. Ook een kleine groep of ruimtelijk cluster aan recreatiewoningen van verschillende eigenaren en met een eigen ontsluiting rekenen wij tot een vakantiepark. Waar het om gaat is dat het gebruik van de ene recreatiewoning impact heeft op de ervaring in de andere recreatiewoning.

Dit afwegingskader heeft betrekking op vakantieparken, voor solitaire woningen gelden andere afwegingen (zie kader).

2. Het gaat om een niet vitaal vakantiepark

Om definitieve³ bewoning van een recreatiewoning op een park wel of niet te overwegen is het van belang de vraag te stellen of het gehele vakantiepark nog toeristisch-recreatief vitaal is of dat het vakantiepark weer vitaal kan worden. Dit is belangrijk, omdat recreatiewoningen zijn bedoeld voor recreatie. Wanneer een vakantiepark niet vitaal is en er ook geen perspectief is op een terugkeer naar een vitaal toeristisch-recreatief park, valt te overwegen het vakantiepark te transformeren naar een andere bestemming. De stappen/acties die nodig zijn om te bepalen of een park vitaal is, zijn toegelicht in het kader hiernaast.

Solitaire recreatiewoningen

Een solitaire recreatiewoning staat solitair in natuur- of agrarisch gebied, of in een stedelijke omgeving. Het kan gaan om een schuur die een bestemming heeft gekregen als vakantiewoning, een mantelzorgwoning waarin nadien een B&B is gemaakt, of een gastenverblijf dat decennia geleden in de achtertuin is gebouwd. Bij de afweging of permanent wonen in een solitaire recreatiewoning wenselijk of haalbaar is, zijn voor een beperkt deel dezelfde afwegingen relevant als voor recreatiewoningen op vakantieparken. In [paragraaf 2.4](#) hebben we met een asterisk (een klein sterretje) aangegeven welke afwegingen relevant zijn voor solitaire recreatiewoningen.*

Vaststellen vitaliteit:

Om te bepalen of een vakantiepark nog vitaal is kunnen verschillende stappen ondernomen worden:

- *Zelf de vitaliteit van het vakantiepark beoordelen met behulp van het handboek: [vitaliteitsmeter vakantieparken](#).*
- *De vitaliteit laten vaststellen door een externe partij in de vorm van bijv. een vitaliteitsscan.*

³ In dit instrument wordt de term definitieve bewoning gebruikt i.p.v. permanente bewoning. Permanente bewoning wordt namelijk gebruikt voor zowel juist als onjuist (illegaal) gebruik volgens het bestemmingsplan.

2.3 Stap 2. Oriëntatie & informatie

Stap 2 bestaat uit drie onderdelen:

- a) Ophalen benodigde informatie
- b) Beleid van provincie en (indien aanwezig) regionaal en gemeentelijk
- c) Het inventariseren van mogelijke toekomstopties

a) Ophalen benodigde informatie

Onderdeel van stap twee is het ophalen van benodigde informatie met betrekking tot de situatie op het vakantiepark (zie kader⁴). Concreet gaat het hierbij om informatie op twee niveaus:

- Kennis over vakantieparken en weten wat hier speelt: Vakantieparken en het vraagstuk rondom permanent wonen is complex, en vraagt veel kennis en capaciteit van gemeenten die hiermee aan de slag gaan. Verzamelen van informatie en leren over de benodigde integrale aanpak en de (on)mogelijkheden vanuit de vier domeinen is hierbij essentieel, evenals een goede interne samenwerking tussen de domeinen. Alleen vanuit bijv. het veiligheidsperspectief een vakantiepark “aanpakken”, zonder een afgestemde aanpak vanuit sociaal domein en toerisme, leidt niet tot een succesvolle integrale aanpak.
- Informatie op parkniveau: Om te kunnen weten wat er echt speelt op een park is het nodig om in te zoomen op parkniveau. Ook hiervoor geldt dat over alle vier de domeinen informatie nodig is. Voor zowel het toeristisch gebruik, de exploitatie, de eigendomsverhoudingen, ligging, ruimtelijke mogelijkheden, regelingen voor (tijdelijke) permanente bewoning, aantal mensen ingeschreven in de BRP, aantal kinderen, aantal uitkeringen en sociale voorzieningen, veiligheidsissues en de (politiek) maatschappelijke context. Het gaat hier niet alleen om signalen, maar ook om concrete feitelijke informatie die vanuit openbare bronnen beschikbaar is voor gemeenten. Ook door gesprekken met de eigenaren, bewoners, exploitant en indien relevant politie, handhaving en/of maatschappelijke dienstverlening, kan een completer beeld van het park gevormd worden. In het land zijn verschillende voorbeelden hiervan beschikbaar die in meer of mindere mate integraal zijn te noemen. Als voorbeeld noemen we: [Vitale Vakantieparken Veluwe](#) of de [Handreiking Noord-Holland](#).

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

⁴ Bron: Handreiking voor gemeenten van Platform 31 “Meer Grip op vakantieparken”

Als de informatie op orde is, dan is het zaak om dit periodiek te blijven opvolgen om zo ontwikkelingen en trends te kunnen zien en te duiden⁵. Belangrijk hierbij is, dat daar waar het kan, uitwisseling van gegevens met partners nodig is om het integrale blikveld te blijven behouden. Denk daarbij aan de regionale samenwerkingen op het onderwerp vakantieparken. De synergie die zichtbaar is bij de regio's die al (jaren) ervaring hebben met de integrale aanpak (zoals de Veluwe en Drenthe) is van grote waarde om vraagstukken rond vakantieparken effectief op te kunnen pakken.

b) Beleid van provincie en (indien aanwezig) regionaal en gemeentelijk

Als vervolg op de informatievergaring is het analyseren van relevant bestaand beleid van belang. Kijk hierbij zowel naar provinciaal als regionaal en gemeentelijk beleid (indien dit beschikbaar is). Beleidsstukken en onderwerpen die relevant (kunnen) zijn, zijn bijvoorbeeld:

- Provinciale omgevingsverordening
- Vakantieparkenbeleid
- Woonbeleid

Een goede stap is hierbij om vanuit de gemeente contact te leggen met de verantwoordelijke beleidsmedewerker bij de provincie, om beter inzicht te krijgen in hoe de provinciale beleidskaders het beste gehanteerd kunnen worden. Uit de beleidsstukken kan worden afgeleid welke beleidskaders van toepassing zijn op vakantieparken. Daarnaast bieden deze beleidsstukken inzicht in de vervolgvraag welke mogelijkheden er zijn voor een niet-vitaal park. Kan er getransformeerd worden? Zo ja, naar welke vorm en onder welke voorwaarden?

c) Het inventariseren van mogelijke toekomstopties

Vanuit bestaande informatie kan een eerste beeld/indruk geschetst worden van de situatie op het vakantiepark. Vervolgens wordt vanuit de bestaande beleidskaders duidelijk welke oplossingsrichting mogelijk als optie voor het vakantiepark denkbaar is. Bij deze opties maken we onderscheid tussen wel of niet transformeren waarbinnen ook weer verschillende opties denkbaar zijn:

- Wel transformeren naar:
 - Natuur
 - Energielandschap
 - Wonen
 - Anders
- Niet transformeren:
 - Vitaliseren
 - Handhaven & beheren
 - Tijdelijke woonfunctie

⁵ De informatiebehoefte van gemeenten m.b.t. vakantieparken is bekend bij BZK. Vanuit de actieagenda vakantieparken wordt in deze behoefte later dit jaar voorzien door middel van een digitaal informatiefundament.

Bovenstaande lijst is niet uitputtend. Wat van belang is bij deze stap, is dat vastgesteld wordt of een vorm van wonen in strijd is met provinciale, regionale en/of gemeentelijke beleidskaders. Wanneer in deze stap blijkt dat een vorm van wonen niet past in de provinciale kaders, kan in samenwerking met de provincie verkend worden of er aanleiding is om hierbinnen maatwerk toe te passen. Dit gaat ook op voor de gemeentelijke kaders; een nadere verkenning zou kunnen leiden tot eventuele mogelijkheden.

Wanneer een vorm van wonen **wel** tot de oplossingsmogelijkheden behoort, kan dit afwegingskader gebruikt worden om de definitieve woonvorm al dan niet te overwegen. In stap 3 gaan wij hier verder op in. In [hoofdstuk 3](#) worden een aantal voorbeelden beschreven van mogelijke woonvormen die in de praktijk voorkomen.

2.4 Stap 3: Afwegingen integraal bezien

Wanneer transformatie naar wonen vanuit stap 1 en 2 als mogelijke oplossingsrichting aan de orde is, kunnen de verschillende overwegingen per domein op een rij worden gezet. In het kwaliteits- en afwegingskader zijn voor de vier domeinen de verschillende afwegingen weergegeven. Bij deze afwegingen is telkens als uitgangspunt genomen: Het effect van wonen in de recreatiewoning op... (een ruimtelijk, economisch, veiligheids- of sociaal onderwerp).

Instructie format:

In het kwaliteits- en afwegingskader zijn voor de vier domeinen de afwegingen in bijgaande format opgesteld. Dit format is als volgt opgebouwd:

- Bovenaan is de domeinnaam weergegeven.
- Vervolgens zijn de afwegingen genummerd weergegeven⁶.
- Vervolgens wordt per afweging afhankelijk van het aantal invalshoeken een aantal toelichtingen gegeven.
- Vervolgens worden per afweging vervolgstappen uitgewerkt, dit kunnen wederom meerdere vervolgstappen zijn.
- Tot slot is er een invulveld met een aantal tips, deze ruimte kunt u gebruiken voor aantekeningen.

In het figuur op de volgende pagina is een totaaloverzicht weergegeven van de afwegingen per domein met de nummering die in het kwaliteits-en afwegingskader aangehouden wordt.

Domein				
DOMEIN	Afweging 1:XXXX			
	Toelichting bij afweging:			
	1.1 Toelichting 1		1.2 Toelichting 2	
	XX		XX	
	X		X	
	Wat te doen:			
	Vervolgstep a		Vervolgstep b	Vervolgstep c
XX		XX	XX	
Invulveld: is de afweging van toepassing?			Tips bij invulveld	

⁶ Nummeringen in de tabel zijn niet bedoeld als prioritering maar ter verduidelijking en voor verwijzingen.

Totaaloverzicht afwegingen per domein:

Afwegingen

1. Het effect op de economische potentie en bedrijfsvoering van het park
2. Het effect op de toeristisch-recreatieve structuur van de regio en de bestemming*
3. Het effect op de markt van recreatiewoningen*
4. Het effect op de lokale economie en werkgelegenheid

Economie

Afwegingen

1. Effect op omgevingskwaliteit*
2. Impact op objectieve en subjectieve leefbaarheid en recreatiegenot*
3. Effect op zorgvraag en sociale problematiek in de gemeente
4. Impact op aanbod woningen voor inwoners met zorg- en hulpbehoeften*
5. Impact op aanbod woningen voor arbeidsmigranten
 6. Wens van de eigenaren
 7. Eigendomsverhoudingen en mate van effectieve samenwerking met de eigena(a)r(en)
 8. Impact op kosten gemeente*
 9. Impact op belastingopbrengsten*
 10. Financiële impact voor bewoners*

Sociaal
Maat-
schappelijk

Afwegingen

1. Ligging van het vakantiepark en effect op de Gewenste ruimtelijke structuur
2. Effect aanvaardbaar woon- en leefklimaat en effect op natuurwaarden
3. Effect op ongeoorloofd gebruik*
4. Effect op de omgevingskwaliteit en (toeristische) uitstraling buitengebied
5. Effect op nabijheid van voorzieningen voor inwoners
6. Effect op ruimtevraag toeristische sector
7. Effect op het aanbod woonruimte voorspoedzoekers, al dan niet met zorg*
8. Effect op kwaliteit woningvoorraad*
9. Impact op 'woningbouwcontingent' / woningbouwafspraken*
10. Effect op verstening

Ruimtelijk

Veiligheid

Afwegingen

1. Impact op fysieke veiligheid
2. Impact op veiligheid*
3. Effect op de aanzuigende werking van (ondermijnende) criminaliteit

*) deze overweging is ook relevant voor [solitaire recreatiewoningen](#)

2.4.1 Domein: Economie

Economie		
ECONOMIE	Afweging 1: Het effect op de economische potentie en bedrijfsvoering van het park	
	<i>Toelichting bij afweging:</i>	
	1.1 Aantasting recreatiegenot Als (deels) permanent gewoond wordt op een vakantiepark kan er een andere sfeer ontstaan waardoor de beleving en het recreatiegenot voor toeristische en recreatieve gasten verandert. Daardoor kan de waardering afnemen en de bezettingsgraad c.q. opbrengst dalen.	1.2 Investeringen t.b.v. toeristisch-recreatieve gasten kunnen veranderen Als een vakantiepark (deels) permanent bewoond wordt, kan de aard en omvang van de investeringen die eigenaren gaan doen, veranderen. Er kan een groeiende mismatch ontstaan tussen de behoeften van de recreant/toerist en de bewoner.
	<i>Wat te doen:</i>	
	Eén park één plan Bij de afweging (tijdelijk) tot het toestaan van permanente bewoning wil je de situatie van het gehele park laten meewegen. Eén park, één plan is het vertrekpunt.	Vitaliteit Onderbouwing of een park toekomst heeft (vitaliteitsscan, expert analyse). Waaronder een inventarisatie van de huidige bewoning/verhuur en inzicht in toeristisch-recreatief aandeel.
<i>Invulveld: is de afweging van toepassing?</i>		<i>Tips bij invulveld</i> Check het "Handboek Vitaliteitsmeter Vakantieparken" van VVP Veluwe: link .

Afweging 2: Het effect op de toeristisch-recreatieve structuur van de regio en de bestemming*Toelichting bij afweging:***2.1 Verzwakking regionale toeristisch-recreatieve structuur**

Door omvorming van een recreatiepark naar wonen neemt het (potentiële) toeristisch-recreatieve verblijfsaanbod af. Hierdoor kan de toeristisch-recreatieve structuur van een gebied zwakker worden. Ten tweede neemt de draagkracht voor toeristisch-recreatieve voorzieningen in de regio af (bijv. voorzieningen voor dagrecreatie, waar anders ook verblijfs gasten gebruik van zouden maken). Ook kan het toeristisch-recreatieve imago van de bestemming verzwakken.

*Wat te doen:***Toeristisch-recreatieve gebiedsanalyse**

Analyse van toeristisch-recreatief aanbod van het gebied, de ambities en doelen en de functie van het park hierin.

Vitaliteitsonderzoek

Onderzoek de rol en functie van vakantieparken in de gemeente/regio.

Beleidsvisie

Is er een T&R visie met ambities opgesteld en in hoeverre worden gestelde doelen behaald?

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 3: Het effect op de markt van recreatiewoningen*Toelichting bij afweging:***3.1 Markt voor recreatiewoningen**

Het uit de markt halen van recreatiewoningen t.b.v. wonen heeft invloed op de markt van recreatiewoningen. Als er regionaal sprake is van overaanbod, kan de markt door het uit de markt halen van incourant aanbod beter in balans komen. Indien er lokaal of regionaal meer vraag is dan aanbod, wordt de markt door het toestaan van wonen in recreatiewoningen veelal nog krappere. In regio's kan ook sprake zijn van een kwalitatieve mismatch, het bestaande aanbod sluit dan qua kwaliteit, niet goed aan op de vraag, ook dit is iets om rekening mee te houden.

*Wat te doen:***Vraag en aanbod recreatiewoningen**

Onderzoek/analyse naar de markt recreatiewoningen in de regio (vraag en aanbod, kwantitatief en kwalitatief). Kijk bijvoorbeeld ook in de [rapportages van de NVM](#) en regionale vitaliteitsonderzoeken.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 4: Het effect op de lokale economie en werkgelegenheid*Toelichting bij afweging:***4.1 Bestedingen van recreanten**

Als een vakantiepark (deels) permanent bewoond wordt, zijn er minder lokale bestedingen door toeristen of recreanten dan bij toeristisch-recreatief gebruik. Een toerist heeft een hoger uitgavenpatroon (horeca, entreprijzen attracties, verhuur etc.) dan een inwoner. Daar staat tegenover dat een inwoner wel gebruik kan maken van bijv. onderwijs- en zorgvoorzieningen, wat positief kan zijn voor de leefbaarheid in een kleine kern.

*Wat te doen:***Economische omvang T&R**

Hoe groot is de T&R pijler als onderdeel van de economie van de gemeente en hoe verhoudt dat zich tot de toeristisch-recreatieve beleidsdoelen? Is er een relatie tussen het vakantiepark en de leefbaarheid van de kleine kern?

Invulveld: is de afweging van toepassing?

*Tips bij invulveld
Cijfers over toeristisch-
recreatieve
werkgelegenheid per
gemeente kunnen
geraadpleegd worden via
www.lisa.nl*

2.4.2 Domein: Ruimtelijk

Ruimtelijk	
RUIMTELIJK	Afweging 1: Ligging van het vakantiepark en effect op de gewenste ruimtelijke structuur
	<i>Toelichting bij afweging:</i>
	1.1 Ligging ten opzichte van bestaande woonkernen Per vakantiepark verschilt de ligging ten opzichte van bestaande woonkernen. Grofweg kan wel onderscheid gemaakt worden tussen vakantieparken aangrenzend aan bestaande dorpskernen en afgelegen vakantieparken in het buitengebied. De afweging die bij dit punt gemaakt wordt, is of legalisatie van permanente bewoning leidt tot uitbreiding van bestaande woonkernen of dat een nieuwe woonkern gecreëerd wordt. Wanneer de ligging van een vakantiepark grenst aan bestaande woonkernen sluit dit normaliter beter aan op de omgeving en nabije voorzieningen, dan wanneer het vakantieparken niet grenst aan een bestaande woonkern. De afweging of een nieuwe woonkern in het buitengebied aanvaardbaar is, wordt gemaakt binnen de kaders van provinciaal en lokaal beleid (bijvoorbeeld in de provinciale omgevingsverordening en gemeentelijke omgevingsvisie(s)).
	<i>Wat te doen:</i> Omgevingsanalyse Analyse van het park en de directe omgeving. Daarnaast een analyse naar consequenties van een mogelijke omzetting van de functie voor de directe omgeving qua bereikbaarheid van voorzieningen, ruimtelijk beeld, mobiliteit. Provinciaal en lokaal (ruimtelijk) beleid bieden kaders voor deze analyse.
<i>Invulveld: is de afweging van toepassing?</i>	

Afweging 2: Effect aanvaardbaar woon- en leefklimaat en effect op natuurwaarden

Toelichting bij afweging:

2.1 Overschrijding besluiten en wetten rond milieu- en omgevingskwaliteit

Een woning met een woonfunctie moet aan strengere eisen voldoen dan een recreatiewoning met een logiesfunctie. Het is belangrijk om na te gaan of wetten en regels omtrent geluidshinder, milieu, ammoniak en veehouderij, geurhinder of de Reconstructiewet concentratiegebieden nageleefd kunnen worden.

Over stikstofberekeningen: Wanneer binnen het bestemmingsplan ruimte is voor permanente bewoning hoeft geen nieuwe berekening te worden gemaakt. Wanneer permanente bewoning van recreatiewoningen niet in het huidige bestemmingsplan past, en er daarom een omgevingsvergunning wordt aangevraagd, is afhankelijk van de aard en context van de situatie mogelijk een nieuwe berekening nodig om te toetsen of permanente bewoning mogelijk is. De huidige vergunde situatie is hierbij de uitgangssituatie. Zie ook: [Verslag van Schriftelijk Overleg Omgevingsrecht recreatiewoningen](#)

2.2 Impact op natuurwaarden in de omgeving

Omdat een recreatiewoning anders gebruikt wordt dan een reguliere woning, kan het gebruik als woning een effect hebben op aanwezige natuurwaarden in de omgeving (denk aan beschermde soorten in omgeving, Natuurnetwerk Nederland, Natura 2000). Dit moet nagegaan worden.

2.3 Fysieke veiligheid

Risico's verkleinen op onveiligheid betekent onder andere dat de bereikbaarheid voor hulpdiensten (brandweer, ambulance etc.) binnen de geldende normen mogelijk moet zijn. Daarbij valt ook te denken aan de aanwezigheid van voldoende bluswatervoorzieningen. Zie onder meer: [Handreiking Bluswatervoorziening](#)

Zie ook afweging [Veiligheid 1.2](#)

Voor vervolg zie volgende pagina

Wat te doen:

Is het mogelijk om de omgeving aan te passen?

Indien uit alle afwegingen het beeld naar voren komt dat definitieve omzetting naar wonen wenselijk is, dan kan nagegaan worden in hoeverre de omgeving aangepast kan worden, zodat de woningen voldoen aan de regels vanuit factoren als geluidshinder en bereikbaarheid voor hulpdiensten. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat er een geluidswal gerealiseerd moet worden, of dat de eigenaren de wegen naar de woning moeten verbreden of bluswatervoorzieningen moeten realiseren.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Tips bij invulveld

Afweging 3: Effect op ongeoorloofd gebruik

Toelichting bij afweging:

3.1 Bestemmingsplan

Wonen in een recreatiewoning is, op grond van het bestemmingsplan, in strijd met de regelgeving. In bepaalde gevallen is het wonen op een recreatiepark gedoogd of tijdelijk toegestaan via persoonsgebonden of locatiegebonden gedoogbeschikkingen, omgevingsvergunningen of overgangsrecht. Dit kan soms onoverzichtelijke situaties opleveren, die ook weer nieuwe ongeoorloofde permanente bewoning aantrekken. 'Legaliseren' van ongeoorloofd gebruik maakt hier een einde aan. Als het de bedoeling is om dat voor onbepaalde tijd te doen, dan is wijziging van het bestemmingsplan het meest logisch.

Bij de wijziging van het bestemmingsplan van recreatie naar wonen worden eisen gesteld aan de kwaliteit van de woning en de aanwezige infrastructuur. Daarnaast kunnen afspraken gemaakt worden over het reguleren of beperken van de vergunningsvrije bouw mogelijkheden.

Wat te doen:

Inzicht in gebruik

Door een inventarisatie te maken van het huidige gebruik van de recreatiewoningen, de rechten van de bewoners (bijv. persoonsgebonden of locatiegebonden gedoogbeschikkingen of omgevingsvergunningen, overgangsrecht) ontstaat inzicht in de mate van ongeoorloofd gebruik en de eventuele tijdelijkheid daarvan.

Langetermijnvisie op het park

Om een einde maken aan onoverzichtelijke situaties met gedoogsituaties en ongeoorloofd gebruik (al dan niet tijdelijk toegestaan), is een langetermijnvisie voor het park nodig. Stel hierbij de vraag: wat wordt de toekomstige bestemming van het park?

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 4: Effect op de omgevingskwaliteit en (toeristische) uitstraling buitengebied

Toelichting bij afweging:

4.1 Impuls voor kwaliteitsverbetering

Onzekerheid over de toekomst van het vakantiepark vermindert de welwillendheid van eigenaren en exploitanten om te investeren in de woningen en het vakantiepark. Hierdoor raken vakantieparken of recreatiewoningen langzaam in verval en heeft dit een negatieve invloed op de omgeving. Een einde maken aan onzekerheid biedt mogelijkheden om een impuls te genereren voor kwaliteitsverbetering van de woningen en daarmee de uitstraling van het park en omgeving. Hierover kunnen in het proces afspraken worden gemaakt met de eigenaren en/of exploitant.

4.2 Verbetering of verslechtering beleving

Als de staat van het park zodanig is dat het afbreuk doet aan de omgevingskwaliteit, kan het tijdelijk of permanent toestaan van wonen (en het daarmee financieren van investeringen in de ruimtelijke kwaliteit) positief zijn voor de toeristische beleving van het gebied.
Wanneer parken echter ruimtelijk met elkaar zijn verweven, en er bijv. een “woonclave” zou ontstaan, verzwakt dat juist de toeristisch-recreatieve structuur.

Wat te doen:

Betrek omwonenden en bedrijven uit de omgeving

Consulteer omwonenden en ook toeristisch-recreatieve voorzieningen in de omgeving, in de afweging over wel of niet tijdelijk of permanent toestaan van permanente bewoning. Maak een ruimtelijke analyse van de omgeving en bedenk hoe het park kan bijdragen aan de omgevingskwaliteit.

Afspraken over investeringen in ruimtelijke kwaliteit

Belanghebbenden waaronder de gemeente, eigenaren van recreatiewoningen, de exploitant en omwonenden kunnen samen in gesprek, en (schriftelijke)afspraken maken over de benodigde verbetering van de omgevingskwaliteit.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 5: Effect op nabijheid van voorzieningen voor inwoners

Toelichting bij afweging:

5.1 Voorzieningenniveau

Recreanten en toeristen hebben in vergelijking met permanente bewoners van recreatiewoningen andere wensen met betrekking tot voorzieningen. Het voorzieningenniveau (bijvoorbeeld aanwezigheid van zorgvoorzieningen) nabij vakantieparken is daardoor vaak anders dan in een dorp of kern. De afweging die hierbij gemaakt wordt is, of het aanbod aan voorzieningen en het voorzieningenniveau in de nabijheid van het vakantiepark, aansluit op de behoeftes van permanente bewoners. Wanneer permanente bewoners op leeftijd komen, neemt de actieradius af en zorgbehoefte toe. Kan de auto niet meer gebruikt worden, dan kunnen bijvoorbeeld zorgvoorzieningen onbereikbaar worden. Gemeenten kunnen als uitgangspunt hanteren dat alle inwoners optimale toegang moeten hebben tot voorzieningen. Transformatie van recreatiewoningen kan hiermee in strijd zijn.

Wat te doen:

Ligging

De ligging van het park is bepalend voor de nabijheid van voorzieningen (zie ook volgende punt).

Doelgroepenanalyse

Bepaal welke doelgroep gebruik maakt van de recreatiewoningen en welke voorzieningen daarvoor in de nabijheid van belang zijn op korte en lange termijn.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 6: Effect op ruimtevraag toeristische sector*Toelichting bij afweging:***6.1 Vraag en aanbod recreatiewoningen**

Het transformeren van een vakantiepark vermindert het (potentiële) aanbod aan recreatiewoningen. Het is onwenselijk, vanuit het oogpunt van stedelijke ontwikkeling, wanneer de onttrekking van bestaande recreatiewoningen leidt tot behoefte aan recreatiewoningen elders in de regio. De aanwezigheid van permanente bewoning op vakantieparken kan echter ook duiden op een regionaal overaanbod aan recreatiewoningen. Het terugbrengen van het totale aanbod aan recreatiewoningen hoeft in dat geval niet nadelig te zijn voor de recreatiewoningenmarkt en kan het regionale aanbod beter in balans brengen met de regionale vraag.

*Wat te doen:***Marktanalyse**

Breng regionaal in kaart of het aanbod aan recreatiewoningen kwalitatief en kwantitatief in balans is met de vraag naar recreatiewoningen. Wanneer er sprake is van een overaanbod, kan overwogen worden een gedeelte uit de markt te halen. Zie ook [afweging 3 van het domein Economie](#).

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 7: Effect op het aanbod woonruimte voor spoedzoekers, al dan niet met zorg

Toelichting bij afweging:

7.1 Bufferlocatie voor spoedzoekers

Wanneer vakantieparken worden ingezet als tijdelijke woonruimte voor spoedzoekers (al dan niet met een zorgbehoefte), kan dat voorkomen dat mensen onnodig op straat komen. Op dit moment is op regionaal niveau een tekort aan woonruimte voor spoedzoekers en mensen die woonruimte in combinatie met zorg nodig hebben. Hiertegenover staat het gegeven dat voor spoedzoekers, en met name spoedzoekers met een zorgbehoefte, een stedelijk/dorpse omgeving veel geschikter is. Hier is gemakkelijker een sociaal vangnet op te bouwen, zijn mensen beter in het zicht en zijn voorzieningen bij de hand. Maatschappelijke organisaties adviseren daarom om spoedzoekers en mensen die wonen & zorg nodig hebben alleen tijdelijk op vakantieparken op te vangen. Als het tekort aan woningen voor deze groepen zo groot is, dat het onrealistisch is om dit binnen afzienbare tijd op te lossen, dan kunnen vakantieparken mogelijk een bescheiden bijdrage aan een oplossing leveren.

7.2 Goed beheer essentieel

Een essentiële voorwaarde voor het bieden van woonruimte voor deze doelgroepen op vakantieparken, is goed beheer van het park. Dit betekent beheer en onderhoud van; de buitenruimte, de gezamenlijke voorzieningen, de kwaliteit van de accommodaties, de toegang van zorgmedewerkers tot het park, de contacten tussen de bewoners, de eigena(a)r(en) en de gemeente en hulpverlening.

Wat te doen:

Regionale afspraken spoedzoekers

Afspraken over het realiseren en aanbieden van woonruimte voor spoedzoekers (incl. wonen & zorg) worden regionaal gemaakt. Daarmee wordt voorkomen dat acties in de ene gemeente zorgen voor eventuele ongewenste ontwikkelingen in een andere gemeente. (waterbedeffect)
 Wanneer een park (al dan niet tijdelijk) wordt ingezet voor het opvangen van kwetsbare spoedzoekers, is het belangrijk dat de juiste voorzieningen en hulp aanwezig zijn.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 8: Effect op kwaliteit woningvoorraad

Toelichting bij afweging:

8.1 Kwaliteit woningen

Recreatiewoningen hoeven niet aan alle eisen voor een volwaardige woning (zoals vastgelegd in het bouwbesluit) te voldoen. Om de leefkwaliteit in woningen te garanderen is het van belang dat wanneer recreatiewoningen in aanmerking komen voor transformatie, de woningen van voldoende kwaliteit zijn (bouwbesluit of bouwbesluit tijdelijke woningen).

In regio's met schaarste op de woningmarkt, kan het een goede optie zijn om recreatiewoningen toe te voegen aan de woningvoorraad indien ze kwalitatief voldoende zijn als woning, of tegen beperkte kosten zijn te transformeren tot woning. Wanneer woningen niet voldoen aan de eisen van het bouwbesluit, kunnen hierover afspraken met de eigenaren gemaakt worden. Zo kan worden voorkomen dat woningen van onvoldoende kwaliteit toegevoegd worden aan de woningvoorraad.

8.2 Toevoeging kleine woningen

Recreatiewoningen zijn veelal wat kleinere grondgebonden woningen. Afhankelijk van de opbouw van het woningbestand in de regio, kan dit een toevoeging zijn aan de voorraad.

Wat te doen:

Kwaliteitsafspraken

Wanneer er zicht is op een mogelijke transformatie kunnen afspraken gemaakt worden met eigenaren over de kwaliteit van de woning. Eigenaren kunnen bijvoorbeeld één of twee jaar de tijd krijgen om de woning aan te passen aan het bouwbesluit. Het is mogelijk lokaal af te wijken van bepalingen uit het bouwbesluit. Uitgangspunt is hierbij wel dat de kwaliteit van de woning past bij de functie die de woning heeft.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 9: Impact op 'woningbouwcontingent' / woningbouwafspraken

Toelichting bij afweging:

9.1 Relatie Woningbouwcontingent

In verschillende woonregio's en provincies zijn afspraken gemaakt over hoeveel woningen een gemeente mag bouwen. Het aanpassen van een bestemmingsplan van recreatie naar wonen zou ten koste gaan van het aantal woningen dat in een gemeente gebouwd mag worden.

Hoe dit uitpakt voor een gemeente is afhankelijk van de afspraken die regionaal en provinciaal gemaakt zijn. De provincie Noord-Holland heeft bijvoorbeeld in de spelregels aangegeven dat recreatiewoningen, die al meer dan 5 jaar permanent bewoond worden, bij een transformatie naar definitief wonen, geen invloed hebben op de woningbehoefte. Deze woningen blijven kwantitatief buiten de woonagenda en woonakkoorden.

Wat te doen:

Regionale en provinciale afstemming

Regio's stemmen onderling af hoe ze omgaan met het realiseren van woningen. Het is aan te bevelen om het transformeren van recreatie naar wonen ook onderwerp te maken van deze regionale afstemming. Met de provincies kan worden afgestemd wat het transformeren van recreatiewoningen naar definitief wonen betekent voor de woningbehoefte en het woningbouwcontingent.

Woonvisie

Neem in de (provinciale) woonvisie de woonbehoefte van mensen op vakantieparken mee, zowel kwalitatief als kwantitatief (inclusief spoedzoekers, specifieke zorg- en hulpbehoeften die bewoners hebben). Als er regionaal schaarste is op de woningmarkt, kan het een goede optie zijn om recreatiewoningen toe te voegen aan de woningvoorraad (waarbij de kwaliteit van de woning een aandachtspunt is, zie ook punt 8).

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 10: Effect op verstening*Toelichting bij afweging:***10.1 Bij een woning is vergunningsvrij bouwen mogelijk, bij een recreatiewoning niet**

Recreatiewoningen liggen vaak in het landelijk gebied en veelal op kwetsbare locaties nabij natuur of het landschap. Wanneer de woning een gewone woning wordt, dan is vergunningsvrij uitbouwen van recreatiewoningen of het realiseren van bijgebouwen mogelijk, met verstening van het buitengebied tot gevolg.

*Wat te doen:***Beperk vergunningsvrij bouwen via het bestemmingsplan**

Indien uit alle afwegingen het beeld naar voren komt dat definitieve omzetting naar wonen wenselijk is, dan kan in het nieuwe bestemmingsplan de mogelijkheden voor vergunningsvrij uitbouwen beperkt worden. Een optie is dan om een klein deel van het perceel te bestemmen als "erf". Ook is het mogelijk om hierop te anticiperen door afspraken met de eigenaren vast te leggen over de (on)mogelijkheden voor vergunningsvrij bouwen (bijvoorbeeld Buitengoed Blankenberg in Westerveld).

Invulveld: is de afweging van toepassing?

2.4.3 Domein: Sociaal Maatschappelijk

	Sociaal Maatschappelijk
Sociaal-maatschappelijk	Afweging 1: Effect op omgevingskwaliteit
	<i>Toelichting bij afweging:</i>
	<p>1.1 Visuele verloedering - verrommeling</p> <p>De kwaliteit van de woonomgeving gaat over de aanblik van de recreatiewoningen. Als er sprake is van verloedering en verrommeling heeft dit een negatieve invloed op de beleving van de omgeving.</p> <p>Risico van het in stand houden van het huidige (tijdelijke) gebruik (inclusief illegale bewoning) zonder duidelijk toekomstperspectief voor het park, is dat verrommeling toeneemt. Door voortdurende onzekerheid kan bijvoorbeeld groot onderhoud uitblijven.</p> <p>Het proces van transformeren naar permanente bewoning is een moment om afspraken te maken over beheer, en kan ook de weg vrijmaken voor investeringen in de omgeving.</p>
	<p><i>Wat te doen:</i></p> <p>Beeldkwaliteit</p> <p>Als onderdeel van een proces naar legalisering, kan de gemeente met eigenaren, bewoners en beheerders/exploitanten afspraken maken over beheer en verbeteringen van de ruimtelijke kwaliteit.</p> <p>Zie ook afweging 3 bij het domein "ruimtelijk".</p>
	<i>Invulveld: is de afweging van toepassing?</i>

Afweging 2: Impact op objectieve en subjectieve leefbaarheid en recreatiegenot

Toelichting bij afweging:

2.1 Verschillende leefpatronen

Op een vakantiepark waar zowel mensen permanent wonen als recreëren kan sprake zijn van verschillende leefpatronen die onderling mogelijk wat botsen (Voorbeelden hiervan zijn zichtbaar bij met name gedoogsituaties). Dit heeft invloed op de leefbaarheid in zowel objectieve als subjectieve zin. Beleving van het verblijf is voor recreanten anders dan voor permanente bewoners.

Wat te doen:

In gesprek gaan

Door alle groepen bewoners te leren kennen ga je praten met in plaats van praten over. De behoeften en bezwaren komen op tafel en kunnen gezamenlijk opgepakt worden. Oplossingen in samenspraak leveren ook draagvlak op.

Ruimtelijk zoneren

Indien passend in visie en proces is ruimtelijk zoneren van recreanten en bewoners een mogelijkheid. Andere behoeften en leefpatronen worden zo logisch bediend.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 3: Effect op zorgvraag en sociale problematiek in de gemeente

Toelichting bij afweging:

3.1 Zorgplicht

De gemeente heeft voor iedere inwoner een zorgplicht. Het feit dat enkele van deze inwoners niet in beeld zijn door de illegale woonsituatie op een park is geen argument om wel of geen permanente bewoning toe te staan. Als gemeenten inzetten op het in beeld brengen van deze inwoners door gebruik te maken van projecten als adreskwaliteit, dat de inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) verbetert, zal de zorg- en hulpvraag bij de gemeente mogelijk groter worden.

Wat te doen:

Inzicht krijgen

Iedereen dient zich in te schrijven in de BRP, maar bij ongeoorloofd wonen op een vakantiepark gebeurt dat niet altijd. Hierdoor kunnen mensen uit het zicht raken of blijven. Het is voor gemeenten belangrijk te weten wie er wonen op de vakantieparken, zeker als er vermoedens zijn van mogelijke sociale problematiek of aanwezigheid van kinderen.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

*Tips bij invulveld:
Zie het artikel over vakantieparken van de Landelijke aanpak adreskwaliteit [Link](#)*

Afweging 4: Impact op aanbod woningen voor inwoners met zorg- en hulpbehoeften

Toelichting bij afweging:

4.1 Inwoners met zorg- en hulpbehoeften

Vakantieparken zouden een bijdrage kunnen leveren aan de beschikbaarheid van woningen met passende zorg. De afweging die hier gemaakt wordt is zeer afhankelijk van de lokale situatie en zorgvragers. In de basis is een vakantiepark voor een groot deel van de cliënten niet de gewenste woonomgeving voor wonen & zorg. Deze doelgroep heeft een sociaal vangnet in een reguliere omgeving nodig: de mogelijkheid om goed te wortelen in de samenleving. Daarentegen kan er regionaal of lokaal zo'n groot tekort zijn, dat al het aanbod nodig is om te voorkomen dat mensen op straat komen te staan, of op een park gaan wonen zonder beheer en van de radar verdwijnen.

Belangrijk hierbij is dat deze doelgroep tijdelijk op vakantieparken woont, en doorstroomt naar een reguliere woning. Een (voormalig) vakantiepark fungeert dan als buffer voor dit segment van de woningmarkt (ook wel pauzepark of zorgpark genoemd).

4.2 Prikkelarme woonomgeving

De groep mensen die behoefte heeft aan een prikkelarme woonomgeving omdat zij niet kunnen aarden in een normale omgeving, is een kleine groep. Voor deze groep kan een vakantiepark in een groene omgeving een geschikte permanente woonomgeving bieden, mits de andere bewoners of de omgeving niet voor prikkels zorgen. Inzetten van een vakantiepark voor deze specifieke doelgroep is alleen aan de orde als deze groep ook als zodanig is geïdentificeerd. Een essentiële voorwaarde is het maken van goede afspraken over het beheer van het park.

Wat te doen:

Analyse woningmarkt

Analyseer de regionale woningbehoefte specifiek voor deze verschillende (kwetsbare) groepen. Breng alle mogelijke oplossingen in beeld en weeg af of vakantieparken een passend onderdeel kunnen zijn van de oplossing. Betrek bij de afwegingen ook de omwonenden en bedrijven in de omgeving.

Ken de kwetsbare groepen

Spedzoekers, thuislozen, mensen met psychische problemen, financiële problemen, kwetsbare arbeidsmigranten etc. De groep kwetsbaren is heel divers en heeft diverse behoeften. Permanente of tijdelijke bewoning op een vakantiepark is niet altijd de meest passende woonomgeving.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Meer invulruimte op de volgende pagina

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 5: Impact op aanbod woningen voor arbeidsmigranten

Toelichting bij afweging:

5.1 Woonvraagstuk arbeidsmigranten

Huisvesting van buitenlandse werknemers is vaak het meest gewenst in de nabijheid van de werklocatie (vanuit mobiliteitsoogpunt), of bij langdurig verblijf of wanneer er sprake is van gezinnen, in een reguliere woonomgeving. Recreatiewoningen zijn minder geschikt vanwege het recreatiegenot van toeristen en recreanten in de omgeving, de veelal ongeschikte ligging en ruimtelijke opzet en de verkeersveiligheid. Daarbij kan (deels) permanent wonen voor arbeidsmigranten een aantrekkende werking hebben voor meer (illegale) bewoning.

Echter, in regio's met schaarste aan woningen voor arbeidsmigranten, kan het een optie zijn om daarvoor (tijdelijk) recreatiewoningen in te zetten, als dat passend is. Inzet van tijdelijke bewoning van een recreatiepark als instrument voor vitalisering of weg bestemmen van het vakantiepark, kan een optie zijn. Zo kunnen middelen vrijkomen voor investeringen in het park waardoor het weer toeristisch kan worden, of voor transformatie naar bijvoorbeeld natuur. Essentiële voorwaarde bij (tijdelijke) huisvesting van buitenlandse werknemers is goede afspraken maken over het beheer van het park.

Wat te doen:

Inzicht in woonbehoefte

Analyseer hoe de huisvesting van arbeidsmigranten regionaal en lokaal is en neem hierin de woonbehoefte mee. De ene groep arbeidsmigranten is de andere niet. Betrek werkgevers omdat voor hen hierin ook een verantwoordelijkheid ligt. Belangrijke afweging is de afstand tot de werklocatie en voorzieningen (zie ook [afweging 4](#) van domein "ruimtelijk").

Betrek de omwonenden en bedrijven in de omgeving

Vanwege de mogelijke impact van huisvesting van buitenlandse werknemers op de omgeving is het van belang de omwonenden en recreatieve bedrijven in de omgeving te betrekken bij de afweging.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 6: Wens van de eigenaren

Toelichting bij afweging:

6.1 Voor of tegen permanente bewoning

Eigenaren zijn soms uitgesproken voor of tegen een transformatie naar wonen. De redenen zijn zeer divers en daarbij is het van belang om vooral de achterliggende reden(en) helder te krijgen. Bijvoorbeeld een park waar politie en handhaving al jaren niet welkom zijn, waarom is dat? Is hier sprake van wantrouwen tegen de overheid of is hier iets anders gaande? Draagvlak krijgen om gezamenlijk met de eigenaren te transformeren naar permanente bewoning is een zeer belangrijke stap in het proces.

Wat te doen:

Aanspreekpunt

Om het gesprek over transformeren naar welke vorm dan ook te kunnen starten, is een aanspreekpunt van de eigenaren/bewoners van belang. Vaak in de vorm van een VVE (of stimuleer de oprichting hiervan) of een andere contactpersoon. In contact zijn met de eigenaren is een voorwaarde om te kunnen starten.

Invester in kennisoverdracht

In contact zijn betekent dat er over en weer informatie uitgewisseld wordt. Luister naar de zorgen en behoeften van bewoners. De onzekerheid waarin zij nu wonen (illegaal) is een situatie waar zij ook uit willen. Het geven van informatie over het proces en wat de te nemen stappen betekenen, levert draagvlak op om de samenwerking voor transformatie aan te gaan.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 7: Eigendomsverhoudingen en mate van effectieve samenwerking met de eigena(a)r(en)

Toelichting bij afweging:

7.1 Medewerking van eigenaren

De eigendomsverhoudingen op een vakantiepark kunnen zeer complex zijn. Wanneer eigenaren onderling niet goed samenwerken, wordt het heel moeilijk om als gemeente afspraken te maken over de toekomst van een park. Ook komt het voor dat een eigenaar geen afspraken wil maken of ze niet goed nakomt. Gemeenten hebben geen stok achter de deur (juridisch dwangmiddel) om eigenaren tot actie te dwingen. Hoewel eigenaren veel belang hebben bij transformatie, komt het toch voor dat er onvoldoende of geen effectieve samenwerking mogelijk is. Als blijkt dat geen goede samenwerking mogelijk is, dan is transformatie onmogelijk.

Wat te doen:

Aanspreekpunt of ondersteuning

Voor het formeel starten van een transformatieproces, stelt o.a. de [gemeente Ommen](#) als voorwaarde dat er een aanspreekpunt is namens de eigenaren. Deze perso(o)n(en) moeten, volgens het afwegingskader van deze gemeente, kunnen en willen functioneren als vertegenwoordiger en beschikken over een juridische status (bijv. bestuurder van een VVE of eigenaar van een groot aantal woningen). Het aanspreekpunt moet verschillende belangen vertegenwoordigen en voorstellen kunnen toetsen bij hun ‘achterban’. Bij eigenaren of een VVE kan ook een gebrek aan kennis of capaciteit een rol spelen. Wellicht is het mogelijk om vanuit de gemeente te voorzien in ondersteuning aan de VVE.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 8: Impact op kosten gemeente

Toelichting bij afweging:

8.1 Korte versus lange termijn

Kosten die samenhangen met een vitalisering of transformatieproces zijn afhankelijk van de lokale situatie. Bij transformatie naar wonen kunnen gemeenten met eigenaren afspraken maken over verbetering van voorzieningen zoals verlichting, vuilophaal etc., maar aan de andere kant is dit niet per definitie een verplichting voor gemeenten. De kosten hiervan kunnen verhaald worden. Daarnaast zijn er proceskosten: voor het versterken van de informatiepositie, beleid maken, het proces met bewoners en eigenaren op gang brengen en houden.

Betrek bij het in beeld brengen van de toekomstopties voor het vakantiepark (bijv. transformeren naar wonen of een andere functie, tijdelijke wonen, vitaliseren) ook de (gemeentelijke) uitvoeringskosten van de opties. Kijk naar o.a. de handhavingskosten, de inzet voor vitalisering, en ook naar de kosten als ongewenste woonsituaties escaleren.

8.2 Benodigde capaciteit

Bij de gemeente is voldoende (deskundige) capaciteit nodig voor het in gang zetten en begeleiden van het transformatieproces. Het gaat hier niet alleen om het goede contact maken met de eigenaren, maar ook over handhavingscapaciteit om gedurende het gehele proces te controleren of bijv. aan het bouwbesluit voldaan wordt.

Wat te doen:

Kosten voor de gemeente

Breng kosten voor handhaving en het proces voor de transformatie in beeld. Door een inschatting te maken welke handhavingscapaciteit en kosten nodig zijn (in de huidige situatie en schat het risico van escalatie in) kan een heldere en rationele afweging worden gemaakt.

Investeer in kennis- en informatieoverdracht

Bij eigenaren en bewoners kunnen verwachtingen leven over wat de gemeente voor hen gaat doen als hun woning van bestemming wijzigt. Door te luisteren en hen te informeren ontstaat er transparantie en draagvlak om de volgende stap te kunnen maken. De gemeente Ommen laat het initiatief aan de parken, maar stelt wel samen met de parken de analyse van het perspectief en het plan voor vitalisering dan wel een andere functie op.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Meer invulruimte op de volgende pagina

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 9: Impact op belastingopbrengsten

Toelichting bij afweging:

9.1 Toerisme versus wonen

Een vakantiepark levert de gemeente belastinginkomsten op in de vorm van toeristenbelasting, forensenbelasting, parkeergelden, vergunningen etc. Deze opbrengsten veranderen bij bewoning. Daarentegen worden er, indien er sprake is van legale permanente bewoning, reguliere gemeentelijke belastingen geheven. Als er een waarde stijging ontstaat door transformatie zal de OZB-opbrengst stijgen.

Wat te doen:

-

Invulveld: is de afweging van toepassing?

Afweging 10: Financiële impact voor bewoners

Toelichting bij afweging:

10.1 Planologisch voordeel

Een recreatiewoning zal in waarde stijgen als permanente bewoning is toegestaan of als de bestemming wijzigt. De eigenaar heeft een planologisch voordeel. Gezien de (veelal ongeoorloofde bewoning), directe en indirecte kosten naar aanleiding van de transformatie (bijvoorbeeld kosten die de gemeente maakt, behoud en versterking van landschappelijke kwaliteit, aanpassingen in de omgeving) kan verevening op zijn plaats zijn.

De kosten die gemaakt worden om de woningen en het park geschikt te maken voor transformatie kunnen verrekend worden met de waardeverhoging. Voor de 'overwinst' kan een afdracht worden afgesproken voor een fonds voor investeringen in toerisme en recreatie of ruimtelijke kwaliteit.

Wat te doen:

Verevening

Bij verevening maken eigenaar en gemeente een privaatrechtelijke overeenkomst over een financiële vergoeding als gevolg van planologisch voordeel. Belangrijk is dat er ruimte is voor maatwerk.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

2.4.4 Domein: Veiligheid

Veiligheid			
VEILIGHEID	Afweging 1: Impact op fysieke veiligheid		
	<i>Toelichting bij afweging:</i>		
	<table border="1"> <tr> <td> <p>1.1 Brandveiligheid Risico's op brand zijn te verkleinen door het nemen van maatregelen. Maatregelen kunnen groot of klein zijn. Te denken valt aan woningen die te dicht op elkaar staan. Als recreatiewoningen transformeren, worden er eisen conform het bouwbesluit gesteld aan de brandveiligheid.</p> </td> <td> <p>1.2 Bereikbaarheid hulpdiensten Risico's verkleinen op onveiligheid betekent onder andere dat de bereikbaarheid voor hulpdiensten (brandweer, ambulance etc.) binnen de geldende normen mogelijk moet zijn. Daarbij valt ook te denken aan de aanwezigheid van voldoende bluswatervoorzieningen. Zie onder meer: Handreiking Bluswatervoorziening</p> <p>Zie ook afweging Ruimte 2.3</p> </td> </tr> </table>	<p>1.1 Brandveiligheid Risico's op brand zijn te verkleinen door het nemen van maatregelen. Maatregelen kunnen groot of klein zijn. Te denken valt aan woningen die te dicht op elkaar staan. Als recreatiewoningen transformeren, worden er eisen conform het bouwbesluit gesteld aan de brandveiligheid.</p>	<p>1.2 Bereikbaarheid hulpdiensten Risico's verkleinen op onveiligheid betekent onder andere dat de bereikbaarheid voor hulpdiensten (brandweer, ambulance etc.) binnen de geldende normen mogelijk moet zijn. Daarbij valt ook te denken aan de aanwezigheid van voldoende bluswatervoorzieningen. Zie onder meer: Handreiking Bluswatervoorziening</p> <p>Zie ook afweging Ruimte 2.3</p>
	<p>1.1 Brandveiligheid Risico's op brand zijn te verkleinen door het nemen van maatregelen. Maatregelen kunnen groot of klein zijn. Te denken valt aan woningen die te dicht op elkaar staan. Als recreatiewoningen transformeren, worden er eisen conform het bouwbesluit gesteld aan de brandveiligheid.</p>	<p>1.2 Bereikbaarheid hulpdiensten Risico's verkleinen op onveiligheid betekent onder andere dat de bereikbaarheid voor hulpdiensten (brandweer, ambulance etc.) binnen de geldende normen mogelijk moet zijn. Daarbij valt ook te denken aan de aanwezigheid van voldoende bluswatervoorzieningen. Zie onder meer: Handreiking Bluswatervoorziening</p> <p>Zie ook afweging Ruimte 2.3</p>	
	<i>Wat te doen:</i>		
<table border="1"> <tr> <td> <p>Risico's verkleinen Brand is een tot de verbeelding sprekend risico. De mogelijkheden om deze te beperken zijn groot. Vertaal de gestelde eisen t.b.v. brandveiligheid naar de huidige situatie van het park en het beoogde doel. Te denken valt aan herverkaveling om bijv. de afstand tussen woningen te vergroten.</p> </td> <td> <p>Is het mogelijk om de omgeving aan te passen? Aanpassingen om de bereikbaarheid van hulpdiensten te vergroten zijn bijvoorbeeld het wegnemen van drempels op een park of het garanderen van de toegankelijkheid. Aanpassingen van voldoende bluswatervoorzieningen zijn daarbij ook van belang.</p> </td> </tr> </table>	<p>Risico's verkleinen Brand is een tot de verbeelding sprekend risico. De mogelijkheden om deze te beperken zijn groot. Vertaal de gestelde eisen t.b.v. brandveiligheid naar de huidige situatie van het park en het beoogde doel. Te denken valt aan herverkaveling om bijv. de afstand tussen woningen te vergroten.</p>	<p>Is het mogelijk om de omgeving aan te passen? Aanpassingen om de bereikbaarheid van hulpdiensten te vergroten zijn bijvoorbeeld het wegnemen van drempels op een park of het garanderen van de toegankelijkheid. Aanpassingen van voldoende bluswatervoorzieningen zijn daarbij ook van belang.</p>	
<p>Risico's verkleinen Brand is een tot de verbeelding sprekend risico. De mogelijkheden om deze te beperken zijn groot. Vertaal de gestelde eisen t.b.v. brandveiligheid naar de huidige situatie van het park en het beoogde doel. Te denken valt aan herverkaveling om bijv. de afstand tussen woningen te vergroten.</p>	<p>Is het mogelijk om de omgeving aan te passen? Aanpassingen om de bereikbaarheid van hulpdiensten te vergroten zijn bijvoorbeeld het wegnemen van drempels op een park of het garanderen van de toegankelijkheid. Aanpassingen van voldoende bluswatervoorzieningen zijn daarbij ook van belang.</p>		
<i>Invulveld: is de afweging van toepassing?</i>			

Afweging 2: Impact op veiligheid*Toelichting bij afweging:***2.1 Drugsproductie of hennepsteelt**

De ligging en structuur van parken (uit het zicht) leent zich voor mogelijke drugsproductie, drugsopslag en hennepsteelt. Handhavers zijn niet altijd welkom op plekken die tot een privéterrein behoren. Door deze niet welkome houding kan handhaving een uitdaging zijn. Bij definitieve bewoning zijn ook afspraken te maken over handhaving en is dit hierdoor ook beter uitvoerbaar.

2.2 Uitbuiting en mensenhandel

Vakantieparken zijn meer uit het zicht en daarom is de kans op uitbuiting en mensenhandel in de vorm van prostitutie, slechte woonomstandigheden of het faciliteren van criminele activiteiten (bijv. hennepsteelt) aanwezig. Soms zijn handhavers (BOA's/politie) niet welkom en kan handhaving een uitdaging zijn. Bij definitieve bewoning zijn ook afspraken te maken over handhaving, waardoor handhaving beter uitvoerbaar wordt en signalen worden gezien.

*Wat te doen:***Handhaving met oog voor menselijke maat**

Handhaving gaat hand in hand met bewustwording en het signaleren van mogelijke onwenselijke situaties. Belangrijk hierbij is oog te hebben voor de menselijke maat. Dat betekent dat de handhaver in beeld brengt of er sprake is van een achterliggende zorg- en hulpbehoefte die onvoldoende naar voren is gekomen. Het is belangrijk dat de partners bij integrale handhaving (onder andere zorgpartners, politie, de belastingdienst en in het bijzonder de gemeente) oog hebben voor vervolghuisvesting, zeker voor kwetsbare bewoners.

Invulveld: is de afweging van toepassing?

VEILIGHEID	Afweging 3: Effect op de aantrekkende werking van (ondermijnende) criminaliteit			
	<i>Toelichting bij afweging:</i>			
	<p>3.1 Vastgoedfraude Als recreatiewoningen in waarde gaan stijgen is dit interessant voor speculanten maar ook voor witwaspraktijken. Met name als er grote sprongen in waarde gemaakt kunnen worden als gevolg van een bestemmingswijziging van recreatie naar wonen, maar ook bij verkaveling (uitponding).</p>	<p>3.2 Criminele activiteiten onbewust faciliteren Om bonafide ondernemers van parken te beschermen en om te voorkomen dat de gemeenten onbewust criminele activiteiten faciliteert bij het afgeven van vergunningen is er de Wet Bibob. Dit is een (preventief) bestuursrechtelijk instrument dat in deze gevallen ingezet kan worden. Te denken valt aan exploitatievergunningen, Drank en Horecaverunningen maar ook aan omgevingsvergunningen voor verbouwingen.</p>	<p>3.3 Uitbuiting en drugsproductie/opslag Een belangrijk kenmerk van vakantieparken is dat de ligging en structuur een aantrekkende werking heeft op het faciliteren van opslag van productiemiddelen van drugs en hennepkwekerijen. Daarbij zijn er bewoners uit kwetsbare groepen waarbij hun weerbaarheid tegen criminele verleidingen laag is. De mogelijkheid om op het oog snel geld te verdienen is verleidelijk. Als bij permanente bewoning sprake is van gemeenschappelijk beheer kan dit een positieve uitwerking hebben op dit risico. Bij alle andere vormen van permanente bewoning zal de structuur en ligging niet veranderen en zal dit risico niet sterk veranderen.</p>	
	<i>Wat te doen:</i>			
<p>Bewustwording 1 Het herkennen van signalen van witwaspraktijken vraagt om bewustwording. Goed inzicht in welke potentiële nieuwe eigenaren zich aandienen, bijv. door contante betalingen.</p>	<p>Bibob Toets De Wet Bibob⁷ biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om bepaalde vergunningen te weigeren of in te trekken als ernstig gevaar bestaat als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob.</p>	<p>Bewustwording 2 Het herkennen van signalen van uitbuiting en drugsproductie is onderdeel van het vergroten van de bereidheid van bewoners om vermoedens te durven melden.</p>	<p>Zicht op wie er wonen Door zicht te hebben op wie er wonen en welke (zorg)behoeften er zijn, kan hier passende hulpverlening, zorg dan wel handhaving op worden ingezet. Een voorbeeld is de schuldenproblematiek.</p>	

⁷ Bibob-toets is altijd gebonden aan de vergunningverlening en vakantieparken dienen in het Bibob-beleid als risico-categorie opgenomen te worden. Het gaat om: een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf; Artikelen 3 en 30a van de Drank- en Horecawet; Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo (omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen); Voor zover deze vergunningen zijn verstrekt aan (de exploitant van) een vakantiepark, kan het bestuursorgaan deze via het Bibob-instrumentarium intrekken. Voor zover deze vergunningen noodzakelijk zijn voor een vakantiepark (in het bijzonder een exploitatievergunning op grond van de APV), kan het bestuursorgaan een aanvraag daarvoor weigeren via het Bibob-instrumentarium.



		<i>Bewustwording 2 vervolg</i>	
<i>Invulveld: is de afweging van toepassing?</i>			

Aansluiten bij gemeentelijk
beleid ondermijning
(bewustwording en handhaving)

2.5 Eigen conclusies en afwegingen integraal bezien (Checklist)

Je hebt als lezer nu het afwegingskader per afweging ingevuld met de vraag of deze van toepassing is en of er wellicht (vervolg)acties zijn.

Om een totaaloverzicht te krijgen van welke afwegingen van toepassing zijn, is op de volgende pagina een checklist bijgevoegd. In deze checklist kan per afweging aangegeven worden of de afweging van toepassing is op het desbetreffende vakantiepark.

Na het invullen van de afwegingen en de checklist is een denkrichting over de centrale vraag (wel of niet definitief wonen toestaan) gevormd.

In [hoofdstuk 3](#) kan deze denkrichting verrijkt worden met verschillende vervolgstappen om uiteindelijk te komen tot een definitieve keuze.



van
toepassing?
wel niet

Afwegingen Economie

- | | | | |
|--------------------------|--------------------------|----|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 1. | Het effect op de economische potentie en bedrijfsvoering van het park |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 2. | Het effect op de toeristisch-recreatieve structuur van de regio en de bestemming* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 3. | Het effect op de markt van recreatiewoningen* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 4. | Het effect op de lokale economie en werkgelegenheid |

van
toepassing?
wel niet

Afwegingen Sociaal Maatschappelijk

- | | | | |
|--------------------------|--------------------------|-----|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 1. | Effect op omgevingskwaliteit* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 2. | Impact op objectieve en subjectieve leefbaarheid en recreatiegenot* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 3. | Effect op zorgvraag en sociale problematiek in de gemeente |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 4. | Impact op aanbod woningen voor inwoners met zorg- en hulpbehoeften* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 5. | Impact op aanbod woningen voor arbeidsmigranten |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 6. | Wens van de eigenaren |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 7. | Eigendomsverhoudingen en mate van effectieve samenwerking met de eigena(a)r(en) |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 8. | Impact op kosten gemeente* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 9. | Impact op belastingopbrengsten* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 10. | Financiële impact voor bewoners* |

van
toepassing?
wel niet

Afwegingen Ruimte

- | | | | |
|--------------------------|--------------------------|-----|---|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 1. | Ligging van het vakantiepark en effect op de gewenste ruimtelijke structuur |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 2. | Effect aanvaardbaar woon- en leefklimaat en effect op natuurwaarden |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 3. | Effect op ongeoorloofd gebruik* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 4. | Effect op de omgevingskwaliteit en (toeristische) uitstraling buitengebied |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 5. | Effect op nabijheid van voorzieningen voor inwoners |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 6. | Effect op ruimtevraag toeristische sector |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 7. | Effect op het aanbod woonruimte voorspoedzoekers, al dan niet met zorg* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 8. | Effect op kwaliteit woningvoorraad* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 9. | Impact op 'woningbouwcontingent'/ woningbouwafspraken* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 10. | Effect op verstening |

van
toepassing?
wel niet

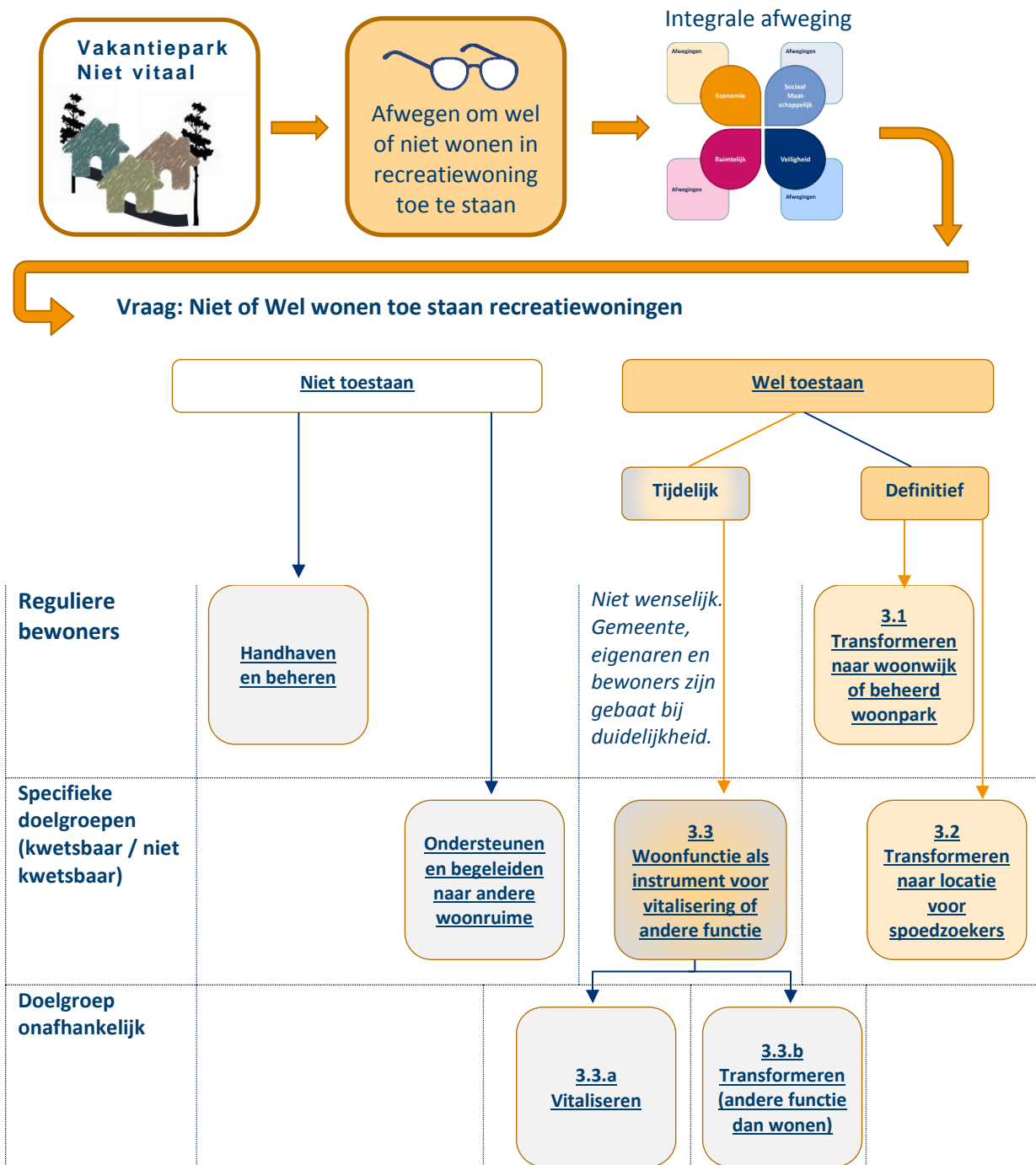
Afwegingen Veiligheid

- | | | | |
|--------------------------|--------------------------|----|--|
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 1. | Impact op fysieke veiligheid |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 2. | Impact op veiligheid* |
| <input type="checkbox"/> | <input type="checkbox"/> | 3. | Effect op de aanzuigende werking van (ondermijnende) criminaliteit |



3 Vervolgstappen

Om een complete afweging te kunnen maken over de toekomst van een niet-vitaal vakantiepark, is het van belang om op de hoogte te zijn van de te nemen vervolgstappen. Aan de hand van de verschillende opties, formuleren wij hier de te nemen vervolgstappen op hoofdlijnen. Alle voorbeelden en mogelijke vervolgstappen zijn geformuleerd op basis van de verkregen informatie uit het bureauonderzoek en de gehouden interviews. Hierbij direct de opmerking dat deze vervolgstappen geen uitputtende lijst aan mogelijkheden geeft. Wel geeft het inzicht en inspiratie en welke opties er identificeerbaar zijn.



Als het gaat om wonen in recreatiewoningen op vakantieparken, onderscheiden wij de tijdelijke functiewijziging en de definitieve transformatie naar wonen. Belangrijk bij de tijdelijke functiewijziging is dat vanwege rechtszekerheid en huurbescherming het niet wenselijk is om mensen langdurig (zonder concrete einddatum) te laten wonen in een recreatiewoning, ook als dat tijdelijk is toegestaan. Tijdelijk kan soms decennialang doorgaan, bijvoorbeeld als het bedoeld is als uitsterfconstructie.

Omstandigheden op een park of bij bewoners kunnen veranderen en dan blijkt de uitsterfconstructie niet houdbaar en voor onzekerheid te zorgen. Daarnaast is er het risico dat de uitsterfconstructie vitalisering in de weg zit, nieuwe permanente bewoners aantrekt of aantrekkingskracht uitoefent op ondermijning. In de praktijk komen deze situaties, waarbij een tijdelijke situatie tot onhoudbare problematiek zorgt, wel voor. Advies is om vanuit zo'n 'vastgelopen tijdelijke situatie' toe te werken naar één van de andere opties.

3.1 Transformeren naar woonwijk of beheerd woonpark

Permanente bewoning voor reguliere bewoners in definitieve vorm, betekent het definitief aanpassen van het bestemmingsplan gericht op wonen. Ook een zogenoemde 'gemengde bestemming' (ook wel dubbelbestemming genoemd) betreft een definitieve gemengde bestemming, en dus een bestemmingsplanwijziging. Dit biedt alle partijen de meeste rechtszekerheid.

Wanneer uit de afwegingen naar voren komt dat het wenselijk en haalbaar is om een vakantiepark definitief te transformeren naar een woonwijk, kan men kiezen hiervoor het bestemmingsplan aan te passen. Dit kan op verschillende manieren, zie hiervoor [paragraaf 3.4](#). Landelijk zijn hier vele voorbeelden van, waaronder voormalige vakantieparken in de gemeente Harderwijk, Ermelo, Dronten en Noordenveld. Het vraagt een zorgvuldig proces in samenwerking met alle partners met daarbij op de eerste plaats de eigenaren en bewoners.

Quote:

"Een goed transformatieproces is onomkeerbaar. Je doet het samen met de bewoners en je hebt maar één kans om het goed te doen!"

Transformeren naar wonen

Bij het transformatieproces van recreatie naar wonen, zijn er een aantal aandachtspunten die ook in [hoofdstuk 2.4](#) besproken zijn. Het gaat dan om voorwaarden waaronder transformatie mogelijk is, bijvoorbeeld om milieuregelgeving, externe veiligheid en bouwregels. Deze randvoorwaarden hoeven niet altijd onoverkomelijk te zijn. We hebben in de interviews slimme oplossingen gehoord waardoor wonen wel mogelijk bleek. Voorbeelden zijn het maken van afspraken over bouwkundige aanpassingen aan de woningen en aanpassingen in het bestemmingsplan zodat vergunningsvrij uitbouwen niet of veel minder mogelijk is.

Bouwtechnische staat

In het Bouwbesluit gaat het bij recreatiewoningen om de 'logiesfunctie' en niet om de gebruiksfunctie 'wonen'. De gemeente moet controleren of met de wijziging naar permanente bewoning wordt voldaan aan de minimale eisen van het Bouwbesluit voor een bestaande woonfunctie, of het bouwbesluit tijdelijke bouw.

Bij transformatie of het afgeven van een vergunning kunnen hierover afspraken gemaakt worden tussen de eigenaar en gemeente. Als oplossing kan met de eigenaar een termijn afgesproken worden waarbinnen hij de woning kan aanpassen. Ook is het mogelijk om als gemeente toestemming te verlenen om af te wijken van bepaalde onderdelen van het bouwbesluit.

Veiligheid

De gemeente is samen met de veiligheidsregio's en politieregio's verantwoordelijk voor externe veiligheidsaspecten, zoals de aanrijtijd, bereikbaarheid van de veiligheidsdiensten en de vindbaarheid van de locatie en voorzieningen ter plaatse. Te denken valt aan voldoende bluswatervoorzieningen en toegankelijkheid van een park (slagboom- toegang). Ook hierover kunnen afspraken gemaakt worden tussen de gemeente en eigenaren. De eisen die gesteld worden aan brandveiligheid voor woningen zijn vastgelegd in het bouwbesluit.

Natuur en Milieu

Om te voldoen aan de geldende milieueisen zal gekeken moeten worden naar de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden. De bewoning zal hierbij niet strijdig moeten zijn, en ondernemingen in de omgeving (vb. veehouderijen) mogen door de permanente bewoning niet benadeeld worden in de uitvoering van hun onderneming.

Een andere belangrijke voorwaarde is dat er geen onaanvaardbare situatie als gevolg van permanente bewoning mag ontstaan vanuit natuurbescherming.

Voorbeeld 1:

De Tip in Norg - Drenthe

Een vakantiepark dat transformeert naar een woonbestemming, maar wel gelegen is in een gebied dat bij de ecologische hoofdstructuur behoort. Natuurcompensatie is hier als oplossing gekozen, wat betekent dat een aangrenzend weiland is aangekocht om bomen op te planten. Er ontstaat zo nieuwe natuur die als natuurcompensatie fungeert.

Voor meer informatie zie: [link](#)

3.2 Transformeren naar locatie voor spoedzoekers

Spoedzoekers zijn mensen die om uiteenlopende redenen een dak boven hun hoofd zoeken. Het gaat hierbij altijd om een overbrugging naar een andere woning en is veelal ook in lijn met de wens van de bewoner. Helaas is het woningtekort voor specifieke (kwetsbare) doelgroepen (mensen uit de maatschappelijke opvang, mensen die een zorg- of hulpvraag hebben) in veel regio's zodanig groot, dat het niet realistisch is om adequate doorstroming als oplossing te zien voor de korte termijn, en dat de opgave zich in enkele jaren oplost. Daarom hebben we hier ook de optie opgenomen om definitief (permanente) bewoning toe te staan voor specifieke groepen die hier tijdelijk verblijven.

Quote:

“Gemeenten willen vaak een tussenoplossing, maar dat is geen oplossing.”

In een regio als Breda staan duizenden mensen op de wachtlijst voor een woning, en wonen naar schatting enkele duizenden op een vakantiepark, en stromen maandelijks vele mensen de maatschappelijke opvang uit. In de regio worden nu 250 woningen voor deze groep spoedzoekers gerealiseerd. Bij zulke aantallen is het te overwegen om niet-vitale vakantieparken die geschikt zijn, permanent in te richten als “buffer” voor deze groep. Spoedzoekers worden tijdelijk op het vakantiepark opgevangen, krijgen daar indien nodig alle zorg en steun die ze nodig hebben en stromen na een tijdje door naar een reguliere woning. Vervolgens komt de woning weer vrij voor een volgende spoedzoeker. Deze optie kan wel een einde maken aan het illegale gebruik van de recreatiewoning en geeft rust en zekerheid. Er is meer toezicht en controle mogelijk door het maken van goede afspraken over het beheer en toezicht.

Uiteraard gelden voor deze optie de eerdergenoemde aspecten voor transformatie naar wonen zoals bouwtechnische staat, veiligheid en natuur/milieu.

Voorbeeld:**Tijdelijk permanente bewoning met spoedzoekers samen met woningcorporatie**

Op het Vakantiepark de Eekhoorn in Oosterhout wordt op een gedeelte van het terrein momenteel tijdelijk permanente bewoning toegestaan. Tegelijkertijd worden er ook nieuwe recreatiewoningen gerealiseerd op een ander gedeelte van het terrein. Recreatiewoningen en woningen waarin tijdelijk permanent wordt gewoond, worden hier bewust gescheiden gehouden. Daarnaast wordt er actief toegewerkt naar het uiteindelijke einddoel het park weer te vitaliseren naar een toeristisch-recreatieve exploitatie.

Het plan is een samenwerking van de eigenaar van De Eekhoorn met woningcorporatie Thuisvester en de gemeente Oosterhout. Voor de huidige permanente bewoners van De Eekhoorn wordt in een zorgvuldig traject gezocht naar nieuwe woonruimte. Hierbij zijn GGD West-Brabant, Surplus Welzijn, MEE Plus, GGZ Breburg betrokken. Voor de meeste huishoudens is dat al gelukt. Met een aantal wordt nog gezocht naar een oplossing. Vanaf 2022 huurt Thuisvester het vrijgekomen deel van het terrein. Hier plaatst en beheert zij 20 verplaatsbare accommodaties voor spoedzoekers. Zij kunnen hier maximaal 2 jaar met 2 personen wonen. Na het verstrijken van het termijn moeten zij door kunnen stromen naar een reguliere huurwoning. “We slaan daarmee twee vliegen in één klap. Wij kunnen hier mensen huisvesten die dat hard nodig hebben, en voor de camping biedt het een kans voor de toekomst”, aldus Ernst Damen, hoofd vastgoed bij Thuisvester. (Bron: gemeente Oosterhout, zie ook: [link](#))

Voorbeeld:**Tijdelijk permanente bewoning toestaan voor spoedzoekers.**

Ook Recreatiepark De Bijsselse Enk in Nunspeet is een voorbeeld waar tijdelijke permanente bewoning in de vorm van pauzewoningen wordt toegestaan. Spoedzoekers die actief op zoek zijn naar een andere woning kunnen hier een tijdelijke vergunning krijgen voor het permanent bewonen van een recreatiewoning. Deze vorm van permanente bewoning genereert inkomsten voor de exploitant die gebruikt worden om andere recreatiewoningen te vitaliseren voor recreatief gebruik. Op dit moment is de vitalisering in volle gang.

Voor meer informatie zie: [link](#)

3.3 Woonfunctie als instrument voor vitalisering of andere functie

Woningen voor specifieke doelgroepen als instrument voor vitalisering of transformatie

Het vitaliseren van een verouderd vakantiepark is een intensief en kostbaar proces, evenals het transformeren naar een andere functie (niet wonen). Daarom kan overwogen worden om tijdelijk permanente bewoning toe te staan om zo financiële middelen te realiseren voor het vitaliseren of transformeren van het vakantiepark.

Het is belangrijk vooraf te bepalen voor welke doelgroep de tijdelijke permanente bewoning wordt overwogen, hoe het beheer wordt gegarandeerd en om de afspraken over de vitalisering goed vast te leggen. Zoek daarbij naar passende samenwerkingspartners die ervaring hebben met de huisvesting van de gekozen doelgroep. Denk aan een woningbouwcorporatie, werkgevers die ruimte zoeken voor hun internationale werknemers of zorginstellingen die begeleid wonen aanbieden.

Uiteraard is er bij elke tijdelijke oplossing ook een langetermijnvisie en -strategie aanwezig. Het is belangrijk dat duidelijk is wat de eindbestemming van het park is/wordt. Let daarbij op dat deze 'stip aan de horizon' voor alle partijen duidelijk is. Dan kan dit toekomstbeeld worden vastgelegd tussen de eigenaren en gemeente, bijvoorbeeld in een overeenkomst.

Tijdelijk permanent wonen als instrument voor functieverandering

Naast vitaliseren is het mogelijk het vakantiepark te transformeren naar natuur of landbouw, of in te zetten voor het opwekken van duurzame energie (zonnevelden). Omdat het saneren van het vakantiepark de nodige investeringen vergt, is de businesscase voor zo'n transformatie in bepaalde gevallen lastig rond te krijgen. De tijdelijke inzet van het vakantiepark voor wonen genereert inkomsten, waardoor de businesscase voor transformatie haalbaar kan worden.

Voorbeeld:

Transformatie tot zorgconcept voor dementerende ouderen.

Zorgerf Buiten-Verblijf in de gemeente Putten is een voorbeeld van een transformatie naar een andere functie. Het recreatieterrein waar voorheen 15 eenheden voor verblijfsrecreatie waren, wordt nu ingezet voor huisvesting van dementerende ouderen. Omdat het zorgconcept voorziet in een lokale behoefte, en omdat het initiatief daarnaast de druk op de omgeving vermindert, kon deze functiewijziging rekenen op goedkeuring vanuit de gemeente.

Voor meer informatie zie: [link](#) (website Zorgerf) en [link](#) (RuimtelijkePlannen.nl).

3.4 Als wonen niet toegestaan wordt

Handhaven & beheren

Controle en handhaving vormen belangrijke onderdelen van een effectieve aanpak van vakantieparken, maar staan nooit op zichzelf. Juridische instrumenten zijn een middel in een doelgericht beleid om vakantieparken te normaliseren, vitaliseren of transformeren. Bij handhaving is het altijd belangrijk om een (voor alle betrokkenen) helder beeld te hebben van de toekomst van het vakantiepark, en om ook stappen te zetten richting dat toekomstbeeld. Advies is om het projectmatig aan te pakken en zicht te (blijven) houden op kosten van de handhaving.

Naast handhaven door de overheid, hebben ook de eigenaren een rol in het beheer. Echter, vakantieparken en vakantiewoningen zijn privaat bezit en overheden hebben geen primaire verantwoordelijkheid als het gaat om beheer. Toch kunnen er met de eigena(a)r(en) en exploitant mogelijk wel afspraken gemaakt worden over het beheer.

Over de mogelijkheden die er voor controle en handhaving zijn, zijn verschillende documenten beschikbaar. Vragen die kunnen leven zijn bijvoorbeeld: mag een boa controleren op een vakantiepark (ja dat mag door specifieke toezichthouders vanuit de gemeente)? Hoe kan ik veilige vakantieparken stimuleren en problemen voorkomen? Wat kan ik doen als er een vermoeden is van oneigenlijk gebruik of illegale praktijken?

Relevante documenten in dit verband zijn:

- Handreiking voor gemeenten; [Meer grip op vakantieparken](#), paragraaf 6.1
- Factsheet [Interventieteamprojecten op vakantieparken, door VNG Naleving](#)
- Juridische Handreiking, [Handhaving vakantieparken voor gemeentjuristen](#)
- [Handreiking voor veilige vakantieparken](#), Het instrument in de praktijk (CCV, o.b.v. Keurmerk veilig ondernemen)
- [Tool aanpak ondermijning op vakantieparken](#)
- [Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid verblijfsrecreatie](#), VVP Veluwe

Voorbeeld:**Transformatie naar wonen, recreatie en natuur.**

Recreatieterrein de Wildhorst in de gemeente Bernheze is een recreatieterrein waar momenteel stappen worden gezet richting transformatie. De Wildhorst is een recreatieterrein met ruim 400 kavels maar deze worden al jaren oneigenlijk gebruikt. Op de Wildhorst is vastgesteld dat het terrein niet meer aantrekkelijk is voor vakantiegangers. Bovendien is uit de toekomstverkenning gebleken dat marktpartijen geen markt zien voor een grootschalig park op de Wildhorst. Omdat niets doen geen optie is, heeft de gemeente onderzoek laten doen naar herontwikkeling. Uit dit onderzoek blijkt dat een combinatie van wonen, recreatie en natuur de meeste kansen biedt. Het terrein wordt hierbij opgedeeld in verschillende deelgebieden om de verschillende functies te huisvesten.

Voor meer informatie zie: [link](#)

Quote:

“Zet een stip op de horizon en handhaaf met een duidelijk doel.”

Ondersteunen en begeleiden naar andere woonruime

Ongeoorloofde permanente bewoning van vakantiewoningen kan samengaan met diverse vormen van sociale problematiek. Dat deel van de bewoners van een vakantiepark heeft zorg nodig en hulp om goede huisvesting te vinden. Uit een pilot in Brabant bleek dat op elk van de 19 parken die door sociaal-verpleegkundigen van de GGD bezocht werden, bewoners werden aangetroffen die in kwetsbare omstandigheden leven. Deze woonplekken onttrekken zich aan het blikveld van gemeenten en zorginstellingen. De bewoners, denk aan mensen met psychische of schuldenproblematiek, krijgen niet altijd de hulp die zij nodig hebben.

Quote:

“Pas als je op een park komt, ga je het zien. Er zijn veel mensen die beleid uitoefenen, maar nooit in contact zijn met waar ze beleid over schrijven. Er is geen onderzoek geweest naar het onderwerp en de personen van beleid. Ze weten niet waar ze over praten.” (Bron: artikel “Preventie op de camping, Carin Rots, Daniëlle Steenbergen & Joyce de Goede, tijdschrift voor gezondheidswetenschappen 2020)

Het is belangrijk om deze kwetsbare bewoners in beeld te krijgen, te ondersteunen en wanneer er een duidelijk plan is voor het park, naar andere huisvesting te begeleiden.

Verder lezen over dit thema:

- Handreiking voor gemeenten; [Meer grip op vakantieparken](#), paragraaf 6.5
- In West-Brabant is een pilot uitgevoerd rond kwetsbare bewoners van vakantieparken. In dit artikel kunt u verder lezen over de aanpak en conclusies: [Preventie op de camping](#). Resultaten van twee pilots in West-Brabant in het souterrain van de woningmarkt.
- [Als het vakantiepark je \(t\)huis is](#), Zicht op, en zorg en zekerheid voor kinderen op vakantieparken, de Kinderombudsman.

Vitaliseren

Het versterken van de toeristisch-recreatieve betekenis van een park noemen we vitaliseren. Een belangrijke constatering is dat een gemeente hierbij eigenaren niet kan dwingen. Gemeenten kunnen enkel helpen en stimuleren, het initiatief ligt altijd bij de eigenaren. Vitaliseren kan daardoor een langdurig proces zijn, waarbij het risico bestaat op verder afglijden van het park. Dit heeft tot gevolg dat vitaliseren steeds verder buiten bereik komt. De strategie van vitaliseren gaat daarom vaak samen met handhaven en beheren. Met het (blijven) handhaven heb je als gemeente een stok achter de deur, zodat eigenaren oneigenlijk gebruik niet kunnen doorzetten.

Naast de informatie over eigendomsverhoudingen, staat van het vastgoed, huidig beheer en exploitatie, ruimtelijke inrichting, sterke punten van de locatie en ruimtelijke mogelijkheden in het bestemmingsplan zijn de vervolgstappen

- Hoe is t de samenwerking met de eigena(a)r(en) en eventuele exploitant van het park en tussen de eigenaren van de woningen onderling?
- Een eventuele inzet van een extern expertteam of vitaliteitsmanager (wellicht regionaal of provinciaal beschikbaar?)
- Het opstellen van een gezamenlijk toekomstplan (ontwikkelingsrichting, positionering, exploitatieplan, investeringsbegroting, exploitatieplan etc.) van eigenaren, in afstemming met de gemeente. Als gemeente kan dit proces versneld worden door de eigenaren te ondersteunen met kennis, expertise en een professionele kracht die het plan op papier kan zetten.
- Afspraken maken over inzet van de betrokken partijen.
- Start met uitvoering (laaghangend fruit) en plan de grotere ingrepen.

⇒ Voor inspiratie: check de brochure die gemaakt is door [Vitale Vakantieparken Veluwe](#).

3.5 Wat is juridische (on)mogelijk?

Vanuit een juridisch kader zijn er vele mogelijk- maar ook onmogelijkheden die wel degelijk een rol kunnen spelen bij het maken van de uiteindelijke keuze om wel of niet wonen toe te staan. In de [bijlage](#) van dit instrument staan deze uitgebreid uitgewerkt; het gaat om de volgende scenario's:

A. Tijdelijk permanente bewoning toestaan;
B. Definitief permanente bewoning toestaan;
C. Park weg bestemmen;
D. Huidige situatie in stand houden.

3.6 Aan de slag met de (gemaakte) keuze

Er is bij [stap 1](#) en [stap 2](#) stilgestaan bij enkele onderwerpen, waardoor de lezer voorbereid is om vanuit een juist startpunt in [stap 3](#) het afwegingskader te gebruiken.

In het afwegingskader is per afweging ingevuld of deze van toepassing is of dat er wellicht nog acties op zijn te ondernemen. Na het hele kader is ruimte geboden om per domein de afweging in te vullen, passend bij de specifieke context van het betreffende vakantiepark. Nu is een denkrichting over de centrale vraag al gevormd. In [hoofdstuk 3](#) is deze denkrichting verrijkt met verschillende vervolgstappen.

[Vorbereiding om te kunnen afwegen](#)

[Afwegingskader](#)

[Vervolgstappen](#)

Daarom is het nu mogelijk om de vraag met de afwegingen en vervolgstappen te kunnen formuleren.

Bepaal welke afwegingen van elk domein het meest van toepassing zijn en weeg deze in samenhang met elkaar. Gebruik bij deze weging de kaders genoemd in de voorbereiding ([stap 2a](#)).

Samenvatting van de keuze voortkomend uit afwegingskader:

Invulveld:

Afhankelijk van de gemaakte keuze is het werk nog zeker niet gedaan. Sterker nog: het begin is gemaakt van een vervolgtraject richting realisatie van het toekomstplan. Graag verwijzen we naar enkele links waar veel informatie te vinden is over het te volgen traject. Ook deze lijst is niet volledig en informeer vooral bij de collega's van andere domeinen, [expert- en aanjaagteam transformatie vakantieparken](#) van RVO, buurgemeenten, regiogemeenten en de provincie naar goede ervaringen en handige tips!

Lees verder:

- [Actie agenda vakantieparken](#)
- [Platform 31](#)
- [VNG](#)
- [Het CCV](#)
- [BvW](#)
- [Vitale vakantieparken Drenthe](#)
- [Vitale vakantieparken Veluwe](#)
- [Kennisbank VNG Naleving](#)

Quote:

“Denk eerst goed na over de consequenties voor korte en lange termijn, integraal. Ga dan pas plannen maken en uitvoeren.”



Bijlagen

Bijlage 1: Juridische (on)mogelijkheden

Hieronder worden de (juridische) mogelijkheden voor de transformatie van vakantieparken zonder toeristisch perspectief besproken. In deze bijlage wordt uitgegaan van een eventuele transformatie naar wonen.⁸

In algemene zin zijn de volgende scenario's denkbaar:

A. Tijdelijk permanente bewoning toestaan;
B. Definitief permanente bewoning toestaan;
C. Park weg bestemmen;
D. Huidige situatie in stand houden.

Om vorm te geven aan deze scenario's zijn diverse juridische instrumenten beschikbaar. Deze zullen hierna bij de bespreking van de scenario's aan de orde komen.

A. Permanente bewoning tijdelijk toestaan

Als handhaving niet wenselijk c.q. haalbaar is, maar de situatie ook niet gelaten kan worden zoals die nu is, dan bestaan er een aantal opties om te regelen dat permanente bewoning tijdelijk wordt toegestaan⁹:

- **Optie 1:** Het gebruik onder het overgangsrecht van een nieuw bestemmingsplan brengen
- **Optie 2:** Persoonsgebonden gedoogbeschikking
- **Optie 3:** Omgevingsvergunning

Ad optie 1: Het gebruik onder het overgangsrecht van een nieuw bestemmingsplan brengen

Aan bestaand illegaal gebruik, dat onder het vigerende of één van de vorige bestemmingsplannen illegaal is aangevangen, kunnen in beginsel geen rechten worden ontleend. Illegale permanente bewoning heeft dus niet dienovereenkomstig te worden bestemd. Dit illegale gebruik kan in principe ook niet onder het algemene overgangsrecht worden voortgezet, omdat het illegale gebruik van grond- en bouwwerken dat in strijd is met het voorheen geldende bestemmingsplan van het algemene overgangsrecht is uitgesloten.¹⁰ Wel kan (of moet soms op grond van jurisprudentie) worden gekozen voor de volgende specifieke vormen van overgangsrecht:

⁸ (Een aantal van) de genoemde instrumenten kunnen, onder daartoe specifiek geldende voorwaarden, ook worden toegepast voor de transformatie naar een andere (tijdelijke) bestemming, zoals bijvoorbeeld de huisvesting van arbeidsmigranten.

⁹ Uiteraard is daarbij altijd duidelijk wat de eindbestemming van het park is/wordt, de zogenoemde 'stip aan de horizon' is voor iedereen duidelijk.

¹⁰ Artikel 3.2.2 lid 4 Bro is op 1 juli 2008 in werking getreden. Voor oudere bestemmingsplannen gold deze regeling nog niet. Het kan dus voorkomen dat de illegale permanente bewoning wel onder het algemene overgangsrecht van een bestemmingsplan valt. Hierbij geldt hoe dan ook dat dit gebruik niet nogmaals onder algemene overgangsrecht mag worden gebracht.

- a. *Uitsterfregeling*. Deze regeling komt materieel neer op het in beperkte mate positief bestemmen van permanente bewoning van een recreatiewoning, te weten totdat de permanente bewoning wordt gestaakt en niet binnen een jaar wordt hervat¹¹. Bij een uitsterfregeling geldt geen termijn, maar is het einde van de regeling verbonden aan het einde van de permanente bewoning. De regeling is alleen functiegebonden en niet persoonsgebonden. De uitsterfregeling biedt voor een bewoner meer rechtszekerheid dan het hierna genoemde persoonsgebonden overgangsrecht.
- b. *Persoonsgebonden overgangsrecht*.¹² Het persoonsgebonden overgangsrecht is gebonden aan een persoon (de bewoner) en aan een functie (het gebruik als woning). Als de bewoner, aan wie het persoonsgebonden overgangsrecht is gebonden, het gebruik staakt, kan het gebruik (anders dan bij de uitsterfregeling) niet worden hervat. Ook niet door een andere persoon.

Omdat de uitsterfregeling een bewoner meer rechtszekerheid biedt dan het persoonsgebonden overgangsrecht, moet volgens jurisprudentie bij de vaststelling van een bestemmingsplan altijd afgewogen worden welk instrument van het overgangsrecht het meest in de rede ligt. Hierbij is het van groot belang af te wegen of de uitsterfregeling boven persoonsgebonden overgangsrecht moet worden gekozen.¹³

Ad optie 2: Persoonsgebonden gedoogbeschikking

Een volgende optie voor het tijdelijk toestaan van de permanente bewoning is het verlenen van een persoonsgebonden gedoogbeschikking. De bestemming wordt dan niet gewijzigd en er wordt geen vergunning verleend. Op basis van de persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt het verbod op permanente bewoning van een recreatiewoning niet gehandhaafd. De beschikking is – zoals de naam al doet vermoeden – niet overdraagbaar. De overtreding blijft bestaan maar de situatie wordt gedoogd tot de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. Aan een gedoogbeschikking kan een termijn worden verbonden, waarbinnen de permanente bewoning moet worden beëindigd. Het instrument wordt door de toenmalige minister van VROM genoemd in een beleidsbrief van 11 november 2003.¹⁴ In beginsel geldt daarbij de door de Minister gekozen peildatum van 31 oktober 2003, tenzij gemeenten een eerdere peildatum hanteerden.¹⁵ Belangrijke voorwaarde bij de persoonsgebonden gedoogbeschikking is dat de recreatiewoning moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit aan een woning stelt en dat geen sprake is van strijd met milieuwetgeving. Tegen een gedoogbeschikking, dan wel de weigering of intrekking daarvan, staan – behoudens bijzondere omstandigheden – geen bestuursrechtelijke rechtsmiddelen open, omdat een gedoogbeschikking geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid van de Awb.

Ad optie 3: Omgevingsvergunning

Als het bestemmingsplan een bepaald gebruik niet toestaat, dan kan hiervoor op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c jo. artikel 2.12 lid 1 Wabo (Wet algemene bepalingen omgevingsrecht) toch een omgevingsvergunning worden afgegeven mits er sprake is van een goede ruimtelijke ordening. Teneinde tijdelijk permanente bewoning van een recreatiewoning toe te staan, wordt hier met name genoemd:

¹¹ ABRvS 20 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW8880, JM 2012/118

¹² Deze mogelijkheid staat opgenomen in artikel 3.2.3 Bro. Het toepassingsbereik van artikel 3.2.3 Bro is in de jurisprudentie aanzienlijk uitgebreid. Zie ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1304 ; ABRvS 18 november 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU5400.

¹³ AbRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3390, r.o. 9

¹⁴ Kamerstuk 29200-XI, nr. 22 | Overheid.nl

¹⁵ Een ten behoeve van het handhavingsbeleid gekozen peildatum geldt niet als niet onredelijk wanneer het vanaf deze datum voor iedereen duidelijk was dat het gemeentebestuur plannen had om handhavend te gaan optreden tegen het permanent bewonen van een recreatiewoning (zie AbRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3484, waarin een peildatum van 1 januari 1999 werd gehanteerd).

- a. De (uitgebreide) omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3° Wabo. Via deze vergunning, waartoe de uitgebreide procedure dient te worden doorlopen, kan het (met het bestemmingsplan strijdige) gebruik worden toegestaan. Op grond van artikel 2.23 lid 1 Wabo is het mogelijk deze vergunning voor bepaalde tijd te verlenen. Deze procedure is overigens niet van toepassing indien er sprake van een zogenaamd 'kruimelgeval', zoals beschreven onder b hieronder.
- b. De (reguliere) omgevingsvergunning op grond van artikel 2.12 lid 1, sub a onder 2° Wabo jo. artikel 4, onderdeel 10 bijlage II Bor (Besluit omgevingsrecht): het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning ('kruimelgeval'). De reguliere procedure is van toepassing op de vergunningverlening voor het bewonen van een recreatiewoning mits wordt voldaan aan de volgende eisen:
 - a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;
 - b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
 - c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en
 - d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was.

Deze omgevingsvergunning is **persoonsgebonden** (artikel 2.25, derde lid, van de Wabo voorziet in die mogelijkheid, waaraan in artikel 5.18 Bor invulling is gegeven). Op grond van artikel 5.18 Bor geldt de persoonsgebonden omgevingsvergunning voor de termijn gedurende welke de vergunninghouder onafgebroken woont in de recreatiewoning.

Bovenstaande gaat veranderen met de inwerkingtreding van de nieuwe Omgevingswet, die gemeenten de ruimte biedt om te bepalen of de omgevingsvergunning alleen geldt voor degene aan wie de vergunning wordt verleend of voor de recreatiewoning zelf. De gemeente kan, met andere woorden, een **keuze** maken voor een **persoonsgebonden-** of een **objectgebonden** omgevingsvergunning.

Vanwege de druk op de woningmarkt is het wenselijk om deze aanpassing, vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, ook nu al zoveel mogelijk binnen het kader van de Wabo door te voeren.¹⁶ Er is daarom gewerkt aan een wijziging van artikel 5.18 Bor en onderdeel 10 van artikel 4 van bijlage II van het Bor, waartoe op het moment van schrijven een ontwerp-besluit voorligt aan de 1^e en 2^e Kamer. De hiervoor besproken persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt – totdat de Omgevingswet in werking treedt – gewijzigd, in die zin dat gemeenten de mogelijkheid krijgen om de omgevingsvergunning **eenmalig te laten overgaan op de rechtsopvolger van de vergunninghouder**. Daarbij wordt het vereiste van 'onafgebroken bewoning' gewijzigd in 'permanente bewoning'. Wat onder '*permanente bewoning*' wordt verstaan hangt af van *de definitie* die de gemeente heeft opgenomen *in de planregels uit het ter plaatse geldende bestemmingsplan*.

De mogelijkheid om met toepassing van artikel 5.18 Bor, dat ook gewijzigd wordt, vergunning te verlenen, geldt op grond van het tweede lid, onder a, van dat artikel, niet als door het geluid op de recreatiewoning (die met de vergunning zou wijzigen in een geluidgevoelig object) de voorkeursgrenswaarde uit de Wet geluidhinder of het Besluit geluidhinder voor het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein wordt overschreden. **Het geluidsniveau is hiervoor bepalend, niet de eventuele ligging van een recreatiewoning binnen een geluidzone langs een weg of spoorweg of rond een industrieterrein.** Gemeentelijke wegen zijn nadrukkelijk niet genoemd, omdat in die gevallen de gemeente bevoegd gezag heeft voor de eventuele verlening van de vergunning en verantwoordelijk is

¹⁶ Motie Koerhuis / Van Eijs, 19 februari 2020, Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 32 847, nr. 622

voor het functioneren van de gemeentelijke weg. Het maken van een evenwichtige afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening hierover ligt dan in één hand. Een soortgelijke beperking is in artikel 5.18, tweede lid, onder b Bor voor militaire terreinen opgenomen.

De peildatum wordt gewijzigd van 31 oktober 2003 naar 1 januari 2019. Daarnaast wordt de koppeling gelegd met het moment van bouwen van de recreatiewoning en niet langer het moment waarop de bewoner deze permanent is gaan bewonen. Tot slot vervalt de meerderjarigheidseis. Er is sprake van een discretionaire bevoegdheid van het college. Daartoe kan beleid worden opgesteld, zodat het duidelijk is in welke gevallen hiervoor in aanmerking kan worden gekomen.

Het doel van de wetgever is dat straks een grotere groep bewoners een beroep kan doen op dit instrument, met een snellere besluitvorming via de reguliere procedure. In de toelichting op het conceptvoorstel wordt opgemerkt dat gemeenten meer zicht moeten krijgen op de bewoners van recreatiewoningen, omdat kwetsbare burgers nu buiten het zicht van de overheid blijven en de kennis van het aantal bewoners vertaald zou moeten worden naar de woningbouwopgave binnen een gemeente. Met de verruiming zullen meer mensen zich durven inschrijven in de BRP, is de gedachte.¹⁷

B. Definitief permanente bewoning toestaan

Als het de voorkeur heeft om de permanente bewoning van de recreatiewoningen permanent toe te staan, kan ervoor gekozen worden om hiervoor een (uitgebreide) vergunning te verlenen op grond van artikel 2.1 lid 1 sub c jo. Artikel 2.12 lid 1 sub a onder 3° Wabo dan wel het bestemmingsplan te wijzigen. Belangrijk nadeel van de uitgebreide omgevingsvergunning is dat de onderliggende bestemming niet gewijzigd wordt. Bovendien is het, zeker bij de transformatie van een recreatiepark, belangrijk dat één en ander planologisch goed geregeld wordt.

De meest voor de hand liggende optie is dus een **bestemmingsplanwijziging**.

Bij de transformatie van een vakantiepark kan het wijzigen van de bestemming op verschillende wijzen worden vormgegeven, zoals:

1. Het wijzigen van de bestemming 'Verblijfsrecreatie' naar 'Wonen', of;
2. Het wijzigen van de bestemming 'Verblijfsrecreatie' naar 'Gemengd', waarbinnen zowel gebruik voor recreatie als voor permanente bewoning is toegestaan, of;
3. Door de functieomschrijving van de bestemming te wijzigen, of;
4. Een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid in het bestemmingsplan opnemen, op grond waarvan – in afwijking van de recreatieve bestemming - een omgevingsvergunning voor permanente bewoning kan worden verleend (artikel 2.12 lid 1 sub a onder 1° Wabo).

Voorbeeld gemengde bestemming:

Buitengoed Blanckenbergh in Havelte is een recreatieterrein met een golfbaan, 55 vrijstaande recreatiewoningen en een appartementengebouw, dichtbij een Natura 2000 gebied. Een groot deel van de eigenaren woont er sinds de bouw in de jaren '90 permanent. Het bestemmingsplan staat dit inmiddels ook toe met een gemengde bestemming, waarbinnen zowel gebruik voor bewoning als voor recreatie is toegestaan. Voorwaarde voor de bestemmingswijziging van de enkele recreatieve bestemming naar de gemengde dubbelbestemming was het behoud van de stedenbouwkundige opzet van het park. Wel werden enkele beperkte uitbreidingsmogelijkheden noodzakelijk geacht, o.a. voor het levensloopbestendig maken van de woningen. Het architectenbureau, dat ook het oorspronkelijke park had uitgedacht, heeft daartoe drie mogelijke uitbreidingsvarianten getekend, welke in het bestemmingsplan zijn verwerkt. Daarnaast hebben alle eigenaren zich tegenover de Vereniging van Eigenaars contractueel verbonden om niet vergunningsvrij bij te bouwen. Dit kettingbeding wordt als kwalitatieve verplichting doorgegeven aan de volgende eigenaren.

¹⁷ [Toelichting op het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen](#)

Voorbeeld recreatieve bestemming met functieaanduidingen voor Wonen:

Een voorbeeld van een bestemmingsplan, waar permanente bewoning is toegestaan door middel van functieaanduidingen, is Plaswijk in de gemeente De Ronde Venen. De recreatiewoningen hebben hun recreatieve bestemming behouden maar op de plankaart is de functieaanduiding 'permanente bewoning toegestaan' toegevoegd. Recreatief gebruik blijft mogelijk, zodat de eigenaren net als bij de hiervoor besproken gemengde bestemming, zelf kunnen kiezen voor recreëren of wonen. Met het vooropstellen van de recreatieve bestemming wordt duidelijk gemaakt dat dit niet als normale woonwijk bedoeld is. Door de aanduiding is er wel sprake van reguliere woningen, waarvoor bijvoorbeeld de regels van vergunningsvrij bouwen gelden.

C. Weg bestemmen

Een andere optie waarvoor kan worden gekozen is om het gehele recreatiepark weg te bestemmen naar, bijvoorbeeld, de bestemming Natuur. Daartoe dient een nieuw bestemmingsplan te worden vastgesteld. Zodra dit onherroepelijk wordt, kan de gemeente overgaan tot onteigening. Hiertoe bestaat dan noodzaak, omdat de natuurbestemming afwijkt van het huidige gebruik (recreatiepark). De kans dat iemand de bestemming zelf wil realiseren, is klein. Er bestaan dan in principe geen (concrete) beletselen voor een succesvolle onteigening. Onteigening leidt vaak tot een omvangrijke financiële vergoeding aan de eigenaars (en eventueel huurders e.d.). Daar komt bij dat de procedure zelf ook duur is. Naast de eigen kosten, moet de gemeente doorgaans ook de rechtbankdeskundigen betalen en de advocaat en taxateur van de wederpartij, voor zover die kosten redelijk zijn. Overigens wordt er hierbij op gewezen dat ook de onteigeningsprocedure onder de nieuwe Omgevingswet zal wijzigen.

D. Huidige situatie in stand houden

Tot slot de optie om de situatie te laten zoals die nu is. Voordeel is dat er geen actie nodig is.

- Er komen geen mensen op straat te staan, die mogelijk nergens anders terecht kunnen;
- Belangrijk nadeel is het risico dat bij een verzoek om handhaving alsnog actie nodig is;
- Een ander nadeel is dat de situatie onduidelijkheid oproept (voor zowel bewoners als andere belanghebbenden) en vaak aanleiding geeft tot verdere verloedering en het ontstaan of laten voortbestaan van schimmige situaties.

In zijn algemeenheid geldt dat het onwenselijk is om een illegale situatie en onduidelijkheid over de toekomst van een recreatiepark en het lot van de bewoners daarvan in stand te houden.

ALGEMEEN EN TOT SLOT: Een goede ruimtelijke ordening

Zowel bij het afwijken van het bestemmingsplan middels een omgevingsvergunning als bij de wijziging van het bestemmingsplan zelf, moet er sprake zijn van een 'goede ruimtelijke ordening'. Het Kwaliteits- en Afwegingskader biedt hiervoor belangrijke handvaten. Daarnaast geldt uiteraard dat moet worden voldaan aan hogere regelgeving, waaronder in het bijzonder de Provinciale Verordening op grond van artikel 4.1 Wro, terwijl daarnaast rekening gehouden moet worden met Rijks- en Provinciaal beleid. Verder dienen sluitende afspraken te worden gemaakt tussen gemeente en bewoners, onder meer over de verdeling van de te maken (exploitatie-)kosten.

Bij het oordeel of er sprake is van een goede ruimtelijke ordening, zijn in ieder geval de volgende aspecten van belang:

- Vaste jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: 'De Afdeling') is dat recreatiewoningen geen geluidsgevoelige gebouwen zijn in de zin van de Wet

geluidhinder (Wgh).¹⁸ ‘Normale’ woningen zijn wel geluidsgevoelige objecten. Dit betekent dat de normen, die de Wgh stelt voor de bescherming van geluidsgevoelige objecten, vanaf de wijziging van de bestemming ook zullen gaan gelden voor de – voormalige - recreatiewoningen. Zo nodig zullen er maatregelen getroffen moeten worden om het geluidniveau terug te dringen of hogere waarden moeten worden vastgesteld. Daarnaast moet worden nagegaan of in de nabijheid van het recreatiepark bedrijven zijn gevestigd die mogelijk voor geluidhinder kunnen zorgen;

- Op grond van jurisprudentie gelden recreatiewoningen, net als woningen, als geurgevoelige objecten in de zin van artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij.¹⁹ Op dit vlak zijn er dus geen strengere eisen;
- Hetzelfde geldt voor externe veiligheid. Het Besluit externe veiligheid inrichtingen (Bevi) geeft in artikel 1 een definitie voor ‘kwetsbare objecten’. Onder sub a worden ‘woningen’ genoemd. Onder sub d worden ook ‘kampeer- en andere recreatieterreinen bestemd voor het verblijf van meer dan 50 personen gedurende meerdere aaneengesloten dagen’ genoemd;
- Op grond van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) moeten nieuwe stedelijke ontwikkelingen worden getoetst aan de ‘ladder voor duurzame verstedelijking’. Uit een uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2016 volgt dat het toestaan van permanent wonen op een recreatiepark een uitbreiding van gebruiksmogelijkheid betreft, die naar aard en omvang een nieuwe stedelijke ontwikkeling is.²⁰ Dit betekent dat aangetoond moet worden dat (1) sprake is van een actuele behoefte en (2) of deze behoefte binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien dan wel waarom dit niet binnen bestaand stedelijk gebied kan. Gelet op de huidige situatie op de woningmarkt kan, als er permanente bewoning plaatsvindt, wellicht vrij eenvoudig aangetoond worden dat sprake is van een actuele behoefte aan het omzetten van de recreatiewoningen naar reguliere woningen. Als het ter plaatse geldende bestemmingsplan de bouw van recreatiewoningen mogelijk maakt en deze er inmiddels ook al staan, kan er sprake zijn van ‘een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van dienstverlening’ als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder b, van het Bro en kan het gebied als bestaand stedelijk gebied worden aangemerkt;²¹
- Op grond van onderdeel D 10 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. moet - als sprake is van een vakantieoord buiten stedelijke zones - en/of op grond van onderdeel D 11.2 - als sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject - een plan-milieu-effectrapportage (‘plan-mer’: als de wijziging nog niet als eindbestemming in het bestemmingsplan is opgenomen) of een milieueffectbeoordeling (‘mer-beoordeling’: als de wijziging wel als eindbestemming in het bestemmingsplan is opgenomen) gemaakt worden voor plannen, die zien op de wijziging van een recreatiepark. Zowel de term “vakantiedorp” als de term “stedelijk ontwikkelingsproject” zijn voor interpretatie vatbaar. Uit de hiervoor aangehaalde uitspraak van de Afdeling, waarin aan een recreatiepark een permanente woonbestemming werd toegekend, volgt dat ook sprake kan zijn van een stedelijk ontwikkelingsproject als er geen nieuwe bebouwing en andere voorzieningen mogelijk worden gemaakt. De Afdeling overweegt in die uitspraak echter ook dat de permanente bewoning van 420 woningen niet tot wezenlijk andere en aanzienlijk nadelige milieueffecten leidt ten opzichte van het gebruik als recreatiepark. Er zal dus per geval aan de hand van de in de jurisprudentie ontwikkelde criteria bekeken moeten worden of de m.e.r.-regelgeving van toepassing is;

¹⁸ AbRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1431, rov. 12.1.

¹⁹ <https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/vragen-antwoorden/begrippen/geurgevoelig-object/> verwijzend naar AbRvS 3 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3990. Zie ook AbRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:422.

²⁰ AbRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503. Deze uitspraak ging over een bestemmingsplan waarin men illegale permanente bewoning van een recreatiepark wilde legaliseren. Men wilde de planologische gebruiksmogelijkheden van de recreatiewoningen uitbreiden, naast tijdelijk recreatief verblijf moest voortaan ook permanent wonen toegestaan zijn.

²¹ AbRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, Gst. 2016/109, m.nt. P.C.M. Heinen, rov. 8.4.

- Voor wat betreft natuur geldt dat nagegaan moet worden of er gevolgen kunnen zijn voor een NATURA 2000-gebied. Daarbij moet gekeken worden of de nieuwe situatie tot andere effecten leidt dan de legale situatie, met name in verband met stikstof. Ingrijpende bouwwerkzaamheden kunnen leiden tot relevante effecten. Ook de eventuele toename van het aantal verkeersbewegingen moet in dat verband beoordeeld worden;
- Onder meer met het oog op het Activiteitenbesluit moet onderzocht worden of het omzetten van het park naar een woonbestemming belemmeringen oplevert voor de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven;
- De regels over het vergunningsvrij bouwen zijn niet van toepassing op recreatiewoningen. Indien het gebruik voor bewoning wordt toegestaan, worden in sommige gevallen ook de mogelijkheden om vergunningsvrij aan te bouwen van toepassing. Bij de vraag of een recreatiewoning kan worden bestemd of vergund voor bewoning, moet daarom altijd rekening worden gehouden met de eventuele mogelijkheid tot extra bebouwing en de planologische aanvaardbaarheid daarvan;
- Een te transformeren recreatiepark moet in principe qua opzet voldoen aan de normen die gelden voor een volwaardige woonwijk. Daarbij moet bijvoorbeeld gekeken worden naar de ontsluiting van de woningen en van het park als geheel (danwel of dit gerealiseerd kan worden), bijvoorbeeld ook in verband met de bereikbaarheid van hulpdiensten. Ook moet onderzocht worden of er voldoende parkeergelegenheid is c.q. gerealiseerd kan worden om te voorzien in de parkeerbehoefte die bij reguliere woningen hoort. Verder stelt het Bouwbesluit andere eisen aan reguliere woningen dan aan recreatiewoningen. In artikel 1.1 van het Bouwbesluit wordt onderscheid gemaakt tussen gebouwen met een logiesfunctie ('gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen') en woongebouwen. De verschillen tussen logiesgebouwen en woongebouwen spelen voornamelijk bij de volgende normen:
 - Tijdsduur bezwijken brand (2.10, 2.14)
 - Rookmelders (6.21)
 - Criminaliteitspreventie (6.50, 6.51)
 - Systeemeisen (6.55)
 - Deuren vluchtruimte (7.12)
 - Afmetingen trap (2.33)
 - Geluidsnormen (3.9, 3.13)
 - Verblijfsgebied (4.2, 4.6)

Bijlage 2: Klavertje Vier model

Het Klavertje Vier model heeft tot doel overheden ervan bewust te maken dat de benadering van een complex onderwerp zoals vakantieparken niet vanuit één of twee domeinen beschouwd moet worden. Veelal ontstaat een vraag over een vakantiepark vanuit één domein en de valkuil is om deze alleen vanuit dit domein aan te vliegen. Uiteraard heeft een actie vanuit het ene domein impact op de andere domeinen. Integrale afweging is van belang om effectievere keuze te kunnen maken.

Integrale afweging

Bij een afweging van het wel of niet toestaan van definitief wonen in een recreatiewoning is een integrale benadering van belang. Elk domein heeft verschillende invalshoeken met zijn eigen expertise. De bundeling van deze expertises op dit vraagstuk leveren combinaties van afwegingen op die kunnen leiden tot andere uitkomsten dan als het vanuit één domein beschouwd zou zijn.

De domeinen die in dit instrument worden onderscheiden zijn:

Domein Economie/Recreatie

Dit domein gaat het over de toeristisch-recreatieve sector en in hoeverre recreatiewoningen hier een bijdrage aanleveren. Hoe vitaal zijn zij binnen deze sector? Er is behoefte aan accommodaties voor toeristen en mensen hebben behoefte aan een eigen toeristisch-recreatieve plek. De toeristisch-recreatieve sector in een regio en gemeente is van belang voor de lokale economie en voor de instandhouding van toeristisch-recreatieve voorzieningen (ook die waarvan inwoners gebruik maken). Daarnaast levert deze sector een positieve bijdrage aan het vestigingsklimaat voor bedrijven en inwoners. Tot slot zorgen toeristen en recreanten ook voor instandhouding van erfgoed, draagvlak voor natuur en voor reuring en gezelligheid.

Domein Ruimtelijke Ordening en Wonen

Bij dit domein gaat het over de ruimtelijke impact en het geldige gebruik. Zijn de activiteiten conform het geldige bestemmingsplan? En hoe verhouden de activiteiten zich met de omgeving en de voorzieningen die er zijn of zouden moeten zijn? Wat is de relatie met de woningmarkt en woonbehoefte?

Domein Sociaal Maatschappelijk

Bij dit domein gaat het om de intermenselijke samenleving in de openbare ruimte, zoals bij recreatiewoningen. Specifieke aspecten die beïnvloed worden door de leefbaarheid, de samenstelling van bewoners en eventueel mensen met een hulp- of zorgvraag. In dit domein worden tevens de financiële impact voor gemeenten, bewoners en eigenaren opgenomen.

Domein Veiligheid

Bij dit domein gaat het over het risico dat (en de mate waarin) vakantieparken een voedingsbodem vormen voor ondermijnende activiteiten. Denk dan aan productie of opslag van drugs; uitbuiting van kwetsbare burgers (bijv. prostitutie) of mensen die bewust onder de radar willen blijven.



(Politiek) maatschappelijke context

De maatschappelijke en politieke context zijn nu eenmaal van invloed op de te maken keuzes en speelt mee in de afwegingen. Deze context kan gezien worden als het steeltje van het klavertje vier. Een situatie rondom een vakantiepark kan gevoelig liggen bij een gemeente of provincie. Er is vaak een geschiedenis van gedogen, handhaven of niets doen dat een rol speelt in het huidige beeld. Ook kunnen er principiële argumenten een rol spelen. Dit aspect moet niet onderschat worden en is daarmee ook een wezenlijk onderdeel van de totale afweging wel of niet definitief wonen toe te staan in een recreatiewoning.

Voorbeeld:

Een vakantiepark waar al jaren zonder noemenswaardige problemen arbeidsmigranten zijn gehuisvest. Het initiatief om deze situatie aan te pakken en te transformeren stuitte op veel weerstand. Het politieke en maatschappelijke debat liep zodanig op, dat er geen verandering op gang is gekomen. De bestaande situatie duurt hiermee voort; een niet-vitaal vakantiepark dat voorziet in een huisvestingsbehoefte en daarmee permanente bewoning gedoogd wordt.

Bijlage 3: Overzicht betrokken organisaties en documenten

Onderstaande organisaties zijn gesproken om tot dit kwaliteits- en afwegingskader te komen:

Gemeenten	Provincies	(Bewlengen)organisaties
Langedijk	Noord-Holland	VNG
Nunspeet	Zuid-Holland	CCV
Noordenveld	Limburg	Liec en Riec
Breda	Utrecht	Belangen Vereniging Vrij Wonen (BvW)
Oosterhout		Valente & GGD-Ghor
Peel en Maas		Hiswa Recron
Ommen		VVP Veluwe
Dronten		VVP Drenthe
Utrechtse Heuvelrug		Ariadne project

Overzicht gebruikte (beleids)documenten:

Titel document	Organisatie
Webpagina: Mag ik permanent in een recreatiewoning wonen?	Rijksoverheid
Groene Routekaart Transformatieparken	Vitale Vakantieparken Drenthe
Naar een andere bestemming van uw vakantiepark	Vitale Vakantieparken Drenthe
Webinar Transformeren, hoe gaat dat nu?	Vitale Vakantieparken Drenthe
Brochure verblijfsrecreatie Noord-Veluwe in beeld	Vitale Vakantieparken Veluwe
Handboek Vitaliteitsmeter Vakantieparken maart 2021	Vitale Vakantieparken Veluwe
Brochure kansen voor de verblijfsrecreatie	Vitale Vakantieparken Veluwe
Huurtoeslag voor tijdelijke bewoners van vakantiewoningen	Vitale Vakantieparken Veluwe
Wonen in de luwte	Platform31
Meer grip op vakantieparken	VNG & Platform31
Van recreatieve bestemming naar dubbelbestemming 'functie uitbreiding'	Belangenvereniging vrij Wonen
Regionale spelregels transformatie vakantieparken in Noord-Holland Noord	Provincie Noord-Holland
Regionale spelregels transformatie vakantieparken Noord-Holland Noord	Provincie Noord-Holland
<ul style="list-style-type: none"> - Informatiebrief en toelichting - Regionale spelregels transformatie vakantieparken in Noord-Holland Noord 	
Handreiking Informatiegericht Handelen Vakantieparken NH	Provincie Noord-Holland
Eindrapportage pilotjaar Vitalisering Verblijfsrecreatie	Provincie Limburg
Bouwen aan de toekomst structuurvisie Wonen Midden-Limburg	Provincie Limburg
Structuurvisie wonen Zuid-Limburg	Provincie Limburg
Statenvoorstel beleidsaanpassing provinciaal omgevingsbeleid voor verblijfsrecreatie	Provincie Overijssel
GS permanente bewoning recreatiewoningen	Provincie Zuid-Holland
Vragen ingevolge artikel 44 van het reglement van orde inzake toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen	Provincie Zeeland
Verschillende gemeentelijke beleidsstukken betreffende vakantieparken, (tijdelijke) permanente bewoning, handhaving en vitalisering	Gemeenten: Ommen, Bergen, Noordenveld, Bodegraven-Reeuwijk, Bronkhorst, Kaag en Braassem, Rijssen Holten, Wijchen, Nunspeet, Langedijk, Dronten, Utrechtse Heuvelrug, Peel en Maas, Oosterhout, Breda.