

Tijdelijk wonen op vakantieparken; bijdrage aan revitaliseren?

Van: Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd
Voor: Ministerie van BZK en provincies
Datum: maart 2023

Inleiding

In het kader van de Landelijke Actie Agenda Vakantieparken is eind 2022 de volgende onderzoeksvraag gesteld:

In hoeverre kan het tijdelijk toestaan van wonen op een recreatiepark een bijdrage leveren aan de vitalisering van een bedrijf en in welke vorm?

De gedachte achter deze vraag is tweeledig:

1. Om niet-vitale vakantieparken weer een impuls te geven als recreatiepark zijn soms investeringen nodig die niet voorhanden zijn; het tijdelijk toestaan van wonen kan mogelijk zorgen voor een inkomstenstroom die geïnvesteerd kan worden in de kwaliteit en beleving op een park.
2. Op niet-vitale vakantieparken komt in veel gevallen illegale bewoning voor en het is niet altijd eenvoudig dit aan te pakken en het vraagt meestal om een lange adem. Het tijdelijk toestaan van wonen op vakantieparken met het oog om het park op langere termijn te revitaliseren kan mogelijk zorgen voor een overgangperiode waarin het wonen kan worden afgebouwd, terwijl gewerkt wordt aan het revitaliseren van het park.

Het tijdelijk toestaan van wonen op vakantieparken met het oog op transformatie naar een andere functie (bijvoorbeeld teruggeven aan de natuur) hoort **niet** tot de scope van deze onderzoeksvraag.

Aanpak

Er is in overleg met de opdrachtgever gekozen voor een pragmatische aanpak:

- We inventariseerden of er al ervaring is opgedaan met het tijdelijk toestaan van wonen op recreatieparken in Nederland, met het doel om het park op langere termijn te kunnen revitaliseren
- Via interviews met betrokken overheden brachten we de belangrijkste lessons learned van de casussen in kaart

Deze bevindingen staan weergegeven in voorliggende notitie.

We beperken ons hierbij tot de opgedane ervaringen en hebben geen (fictieve) business cases uitgewerkt of juridische uitwerkingen gedaan. In die zin kunt u de notitie beschouwen als een eerste verkenning op basis van bij ons bekende ervaringen met deze werkwijze in Nederland.

Algemene bevindingen

We hebben bij alle provincies en organisaties (taskforces, programmabureaus, expertisecentra¹) die zich in Nederland bezig houden met vitaliteitsvraagstukken de vraag gesteld of er in hun werkgebied al ervaringen waren opgedaan met het tijdelijk toestaan van wonen op recreatieparken, met het oog op *revitalisering* op langere termijn.

¹ We hebben hiervoor contact gezocht met alle provincies en specifiek met de organisaties rondom vitale vakantieparken/verblijfsrecreatie in Drenthe, de Veluwe, Fryslân, Noord-Holland Noord en Overijssel.

De algemene tendens vanuit deze provincies en organisaties is dat er in de meeste provincies nog geen ervaringen zijn opgedaan op dit vlak. In sommige provincies is er wel beleid opgesteld die een dergelijke werkwijze zou toestaan. Zo heeft de provincie Overijssel in haar Omgevingsverordening het volgende opgenomen: 'om een impuls te geven aan een duurzaam toekomstperspectief voor minder vitale vakantieparken staan wij tijdelijke functies (anders dan recreatie) in vakantieparken toe, waarmee een verdienmodel voor revitalisering wordt gecreëerd'. Er zijn bij de provincie en het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken echter nog geen gevallen bekend waarbij hiervan gebruik is gemaakt. Ook in de provincie Noord-Holland zijn tijdelijke regels opgesteld om deze mogelijkheid te vergemakkelijken, maar ook hier hebben zich nog geen gemeenten of parken gemeld die hiervan gebruik wilden maken. In de provincie Drenthe wordt de werkwijze wel met interesse bekeken en wordt vanuit Vitale Vakantieparken met gemeenten en ondernemers gesproken over tijdelijke oplossingen om geld te verdienen om toekomstige investeringen te kunnen gaan doen. Daar is tot nu toe slechts één geval bekend waarin daar gebruik van is gemaakt. Daar is er echter voor gekozen om het bestemmingsplan te wijzigen om de huisvesting van arbeidsmigranten toe te staan en ligt er nog geen duidelijk plan voor het revitaliseren; in die zin wordt het ook nog niet benoemd als een succesvol voorbeeld.

In de meeste *andere* provincies zijn nog geen praktijkvoorbeelden bekend (overigens wel als het gaat om het transformeren van een park naar een nieuwe functie, zoals teruggeven aan de natuur in Limburg of op de Veluwe). In sommige provincies (bijvoorbeeld Flevoland) is permanente bewoning (ook voor kortere duur) expliciet verboden. De provincie Zuid-Holland geeft aan zeer terughoudend te zijn met het wonen op vakantieparken. Bij de meeste provincies en organisaties zijn dan ook geen casussen bekend.

Specifieke leerervaringen

We zijn in onze verkenning in totaal in drie gemeenten gestuit op voorbeelden van het toestaan van tijdelijke bewoning met het oog op het revitaliseren van parken: in de gemeente Oosterhout, Putten en Nunspeet. We zetten de belangrijkste leerervaringen op een rij:

Beleidsregels tijdelijke bewoning recreatieobjecten gemeente Putten

De gemeente Putten heeft beleidsregels opgesteld om ondernemers/parken een omgevingsvergunning te laten aanvragen voor tijdelijke huisvesting van mensen. In eerste instantie voor één jaar per persoon, zodat mensen tijd krijgen om reguliere huisvesting te vinden, maar dit mag worden verlengd met een extra jaar. De tijdelijke omgevingsvergunning wordt verleend voor objecten, niet voor mensen. Voorwaarde voor de parkeigenaar is dat de inkomsten worden gebruikt voor *kwaliteitsverbetering* van het park. Dat moet worden aangetoond in een parkplan. Voorwaarde is ook dat de onderkomens moeten voldoen aan het bouwbesluit voor tijdelijk wonen. Maximaal 10% van de objecten mag hiervoor gebruikt worden, dus het gaat maar om een relatief klein deel van het park. Met de regeling is een *flexibele schil rondom de woningmarkt* gecreëerd. De tijdelijke woonregeling is bedoeld voor mensen die door privé-omstandigheden dringend woonruimte nodig hebben (denk aan mensen in scheiding of mensen die op straat komen te staan), maar ook starters op de woningmarkt of mensen die tussen twee woningen in zitten. De gemeente neemt geen actieve bemiddelende rol hierin aan. Tot nu toe zijn enkele tientallen eenheden tijdelijk voor wonen ingezet, op in totaal 7 parken. Op een aantal parken heeft dat ook daadwerkelijk tot kwaliteitsverbetering geleid. De mate van kwaliteitsverbetering hangt volgens de gemeente ook samen met de mindset en de insteek van de ondernemer zelf. Het is lastig voor de gemeente te controleren of ondernemers de intenties uit het in te leveren parkplan ook daadwerkelijk nakomen en in welke mate. De evaluatie van de regeling moet nog plaats vinden.

Pauzewoningregeling gemeente Nunspeet

De gemeente Nunspeet heeft een pauzewoningregeling opgesteld voor vakantieparken. Concrete aanleiding was het woningtekort voor spoedzoekers, die anders op straat dreigen te belanden. Eigenaren van

vakantieparken mogen huisjes of stacaravans inzetten als pauzewoning voor deze doelgroep. Het aantal eenheden per park is wel beperkt: op kleine parken mag maximaal 20% van de eenheden worden ingezet als pauzewoning, op een park met meer dan 100 eenheden is het aantal pauzewoningen gemaximeerd op tien woningen in totaal. Een object mag maximaal voor drie jaar worden ingezet als woning, en moet vervolgens weer recreatief worden gebruikt, tenzij de eigenaar gebruik wenst te maken van de verlenging van de regeling. Er zijn drie parken in de gemeente die méér eenheden voor tijdelijke bewoning hebben ingezet, onder strikte voorwaarden. Belangrijk hierbij is dat de inkomsten gebruikt worden voor kwaliteitsverbetering van het park. Mensen die met spoed op zoek zijn naar een tijdelijke woning kunnen zich melden bij de gemeente. De regeling is bijvoorbeeld bedoeld voor personen die in een scheiding verwickeld zijn en tijdelijke huisvesting nodig hebben, of een gezin met jonge kinderen dat dakloos dreigt te raken. Belangrijke aanvullende voorwaarde is dat mensen een sociale of economische verbintenis met de gemeente Nunspeet hebben. In vier jaar tijd hebben ongeveer 200 mensen gebruik gemaakt van deze regeling. De gemeente neemt een actieve bemiddelende rol aan en kijkt wat er nodig is om de betreffende persoon of het gezin verder te helpen. Bewoners mogen maximaal één jaar de pauzewoning gebruiken, met onder strikte voorwaarden van een verlenging van nog maximaal een half jaar. Daarnaast moeten ze zich inschrijven in de BRP en zich aanmelden als woningzoekende bij woningcorporaties op de Noord-Veluwe.

Alhoewel de aanleiding in de gemeente Nunspeet vooral het gebrek aan huisvesting voor spoedzoekers is geweest, heeft de regeling ook positieve effecten gehad op de vitaliteit van een aantal parken. Zo is er één park waar de ondernemers uitgeponde kavels stap voor stap weer terugkopen met de ontstane middelen en zo langzaam weer grip krijgen op het park. Belangrijke succesfactoren bij deze casus: het is een overzichtelijk, niet al te groot park, zodat een met het terug aankopen van kavels al snel een zichtbaar verschil kan worden gemaakt. Daarnaast speelt de gedrevenheid van de ondernemers een belangrijke rol: zij wilden volgens de gemeente er duidelijk de schouders onder zetten om het park weer vitaal te krijgen.

De regeling is ook gebruikt voor een park waar al veel permanente bewoning plaats vond. Door gebruik te maken van de pauzewoningregeling (waarbij het voor meerdere objecten is toegestaan) is feitelijk een illegale situatie van bewoning tijdelijk gelegaliseerd om zo een overgangperiode te creëren om elders huisvesting te zoeken. In dit geval heeft de regeling niet zozeer bijgedragen aan extra huisvesting, maar vooral aan het creëren van een tijdelijke gedoogconstructie om zo te werken aan een toekomstplan.

Belangrijke succesfactoren zijn volgens de gemeente tot nu toe:

- Het beperken van de omvang van de regeling op een park; hoe meer eenheden je ter beschikking stelt voor pauzewoningen, hoe sterker de recreatieve beleving wordt aangetast en hoe lastiger het wordt om die beleving weer te laten terugkeren.
- Alhoewel er dus een succesvolle casus is in Nunspeet met een uitgepond park, is de regeling waarschijnlijk veel beter toe te passen op parken die niet uitgepond zijn, omdat de zeggenschap over het park dan nog in één hand is.
- Het succes voor het vitaliseren van parken staat of valt met de bevoegdheid en de wil van de betreffende ondernemer.

Tijdelijke bewoning vakantiepark in de gemeente Oosterhout

Ook in de gemeente Oosterhout is ervaring opgedaan met het tijdelijk toestaan van wonen op een vakantiepark. Hier gaat het niet om een algehele regeling voor parken in de gemeente, maar echt om maatwerk voor dit specifieke park.

De aanleiding was dat de gemeente te maken had met een park met verschillende problemen (verloedering, permanente bewoning, ondermijnende activiteiten). De gemeente is de situatie in kaart gaan brengen, met als gedachte: handhaving alleen heeft waarschijnlijk onvoldoende effect, omdat daarmee de achterliggende problematiek niet opgelost zou worden. Enerzijds omdat de (soms kwetsbare) bewoners niet zomaar andere woonruimte gevonden zullen hebben, anderzijds omdat de parkeigenaar over onvoldoende mogelijkheden beschikte om het park de benodigde kwaliteitsimpuls te geven. Daarbij had de ondernemer een uitbreidingswens, waar de gemeente niet aan wilde meewerken, voordat de problemen op het park opgelost zouden worden.

De gemeente en de vitaliteitsmanager die daarvoor was ingezet kwamen in samenwerking met de parkeigenaar uiteindelijk tot het idee om een stuk van het park te herstructureren. Het ging om een deel waar 30 huisjes stonden waarvan een deel verpauperd was, aan de voorzijde van het park gelegen, makkelijk bereikbaar vanaf de openbare weg en ligt toch ook enigszins afgezonderd van de rest van de camping. De mensen die op dit deel woonden werden begeleid naar een nieuwe woonplek in nauwe samenwerking met de woningbouwcorporatie. De mensen die het huisje recreatief gebruikten werden weer elders op de camping geplaatst.

Op het hergestructureerde deel worden momenteel door de woningbouwcoöperatie 20 nieuwe huisjes geplaatst, voor een periode van 10 jaar, die maximaal 2 jaar lang achter elkaar bewoond zullen worden door spoedzoekers. De coöperatie huurt de grond van de ondernemer voor die periode van 10 jaar. De ondernemer ontvangt dit huurbedrag in één keer en moet dit bedrag investeren in de rest van het park. Daarvoor is de kans groot dat gewenste uitbreiding mogelijk gemaakt wordt, maar onder voorwaarde dat er verdunning plaats vindt op het bestaande terrein. Het aantal jaarplaatsen blijft daarmee gelijk.

De woningbouwcoöperatie financiert de huisjes en regelt de toewijzingen van de woningen, de infrastructuur wordt betaald door de gemeente, met cofinanciering vanuit het Rijk. Deze financiering vanuit gemeente en het Rijk was belangrijk, omdat het project anders financieel voor de woningbouwcoöperatie ook niet uit zou kunnen. Er is een meerjarenbegrotingsvoorstel om de komende jaren de coördinatie te blijven vorm geven. Er is ook een consultant recreatieparken die bemiddelt bij verschillende casussen op parken. Daarnaast zijn de BOA, wijkagent en sociaal domein regelmatig aanwezig op het park.

Op de rest van het park wonen nog zo'n 70 (!) huishoudens. Deze huishoudens worden binnenkort geïnformeerd waarbij ze maximaal 7 jaar de tijd krijgen om te vertrekken (dat is wachttijd bij de woningbouwvereniging voor dit soort gevallen) Ze zullen hierbij ondersteuning krijgen vanuit de gemeente.. Het is nog niet helder wat er met de geplaatste woningen na 10 jaar gebeurt: die zouden elders herplaatst kunnen worden door de woningbouwcoöperatie of eventueel ook als recreatiewoning kunnen worden ingezet.

Het is een proces van lange adem: de herstructurering vindt nu plaats en of het daadwerkelijk succesvol is, zal nog moeten blijken in de praktijk. Op voorhand worden door gemeente en de vitaliteitsmanager de volgende factoren genoemd die cruciaal zijn voor het hopenlijk te verwachten succes:

- Er is bewust nagedacht over de plek van de wooneenheden op het betreffende park, dus er is nagedacht over de ruimtelijke zonering en de landschappelijke inpassing.
- Het is juridisch vastgelegd dat de middelen die beschikbaar komen voor de ondernemer worden ingezet voor de vitalisering van het bedrijf (via een samenwerkingsovereenkomst tussen woningbouwvereniging, recreatieparkeigenaar en gemeente).
- De betrokkenheid van de woningbouwcoöperatie is van grote waarde. Zij kunnen niet alleen helpen bij het herhuisvesten van de huidige illegale bewoners, maar ook de selectie doen van de personen die in aanmerking komen voor de gecreëerde woonvoorzieningen. Zo krijg je meer passende huurders op de plek en minder overlast.
- Het is belangrijk dat de gemeente aandacht heeft voor de problematieken die kunnen spelen op recreatieparken; dat vraagt om een integrale aanpak.
- Het niet alleen op papier inventariseren, maar het daadwerkelijk aanwezig zijn op een park en in gesprek met de parkeigenaar, bewoners etc. geeft een goed beeld van hoe het gaat op een park.
- De ontwikkeling dient als het goed is als vliegwiel voor het vitaliseren van de gehele camping; bovendien is door de intensieve samenwerking veel meer zicht gekomen op wat er allemaal gebeurt op het park.
- Belangrijk is de tijd te nemen voor het proces, het is een complexe situatie die ook echt om tijd, coördinatie (en daarmee ook middelen) en geld vraagt.
- Belangrijke uitgangssituatie voor dit park: het hele park is nog in bezit van de ondernemer, dus niet uitgepand. Dat maakt sturing op het park veel makkelijker.
- Er is geregeld dat de gemeente de eerste recht van koop heeft tijdens of na 10 jaar.

Er is bij gemeente en de vitaliteitsmanager veel vertrouwen dat, met een lange adem, dit park over 10 jaar weer voldoende vitaal is. Wat door de gemeente als het meest spannend voor de komende jaren wordt beschouwd is de vraag of het (met de huidige woningnood) lukt om de objecten die nu (illegaal) permanent bewoond worden gedurende de transitieperiode ook daadwerkelijk weer recreatief gebruikt gaan worden. Juist in de transitie van bewoning naar recreatie zal dat aandacht blijven vragen.

Conclusies

Het bewust toestaan of zelfs faciliteren van tijdelijke bewoning op vakantieparken als middel om een vakantiepark te revitaliseren komt nog maar zeer beperkt voor in Nederland. In sommige provincies is het nog niet mogelijk en in anderen is dat wel het geval, maar wordt er nog geen gebruik van gemaakt. Er wordt in veel gebieden wel met veel interesse gekeken naar het vraagstuk, omdat men benieuwd is of het daadwerkelijk zou kunnen werken. De ervaringen die zijn opgedaan en ons bekend zijn, zijn dan nog ook beperkt. In twee gemeenten gaat het om een generieke regeling waar vakantieparken voor in aanmerking kunnen komen, in een andere gemeente ging het echt om een specifiek park. De leerervaringen zijn deels nog vers, en de daadwerkelijke successen moeten deels nog blijken in de komende jaren. De belangrijke leerervaringen tot nu toe:

- Het aantal eenheden waar tijdelijke bewoning wordt toegestaan is in principe in alle casussen tot nu toe gemaximeerd en niet van toepassing op het gehele park. Dat is mede ingegeven vanuit het feit dat het mogelijk nog lastiger wordt om de recreatieve beleving op een park terug te krijgen.
- De insteek kan verschillen: vaak wordt geprobeerd revitalisering/kwaliteitsverbetering te koppelen aan de huisvestingsopgave, maar in veel gevallen is de huisvestingsopgave ook groot, vanwege de krapte op de woningmarkt en voert die doelstelling in de praktijk de boventoon. Tegelijkertijd is er het besef dat de impact van het aanbieden van vakantie woningen als tijdelijke woonoplossing ook maar een beperkte invloed heeft op de totale woningvoorraad.
- Het blijft veelal maatwerk. De geschetste oplossingen, zeker die in Oosterhout, zijn niet op alle parken van toepassing en vraagt echt een gedegen analyse van de situatie, een lange adem en ook financiële armslag voor coördinatie, maar ook fysieke investeringen indien deze aan de orde zijn.
- De inschatting van de betrokken gemeenten is dat het tijdelijk toestaan van bewoning waarschijnlijk het beste werkt op niet-uitgeponde vakantieparken, alhoewel er ook een mooi voorbeeld is van een wel-uitgeponde vakantiepark, waar de eigenaren echter hebben besloten kavels weer terug te kopen.
- De betrokkenheid, welwillendheid en drive van de ondernemer op het betreffende vakantiepark om het park ook daadwerkelijk weer recreatief vitaal te krijgen, is volgens de betrokken gemeenten cruciaal.

Samengevat: het tijdelijk toestaan van bewoning op vakantieparken lijkt een middel te kunnen zijn om bij te dragen aan de revitalisering van parken, zolang het aandeel bewoonde eenheden beperkt is, de afspraken over tijdelijkheid helder zijn afgebakend en er duidelijke afspraken zijn over hoe de verdiensten worden geïnvesteerd in het park zelf. Het is interessant om de ontwikkelingen op de parken de komende jaren te blijven volgen en ook eventuele nieuwe casussen hierin te betrekken, omdat er daaruit ongetwijfeld nieuwe leerervaringen naar voren komen.