

VERVOLGAANPAK VAKANTIEPARKEN

*Aan: College van Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten
Datum: Oktober 2022*

Bijlagen:

- Advies Over Morgen: verkenning pilots vakantieparken
- Rapport Bureau Ruimte en Vrije Tijd: onderzoek vraag en aanbod verblijfsrecreatie

Begrippenlijst:

Vakantieparken: bungalowparken, campings, jachthavens en gemengde bedrijven

Verblijfsrecreatie: alle toeristische voorzieningen waar mensen kunnen overnachten

1. Samenvatting

Er spelen meerdere opgaven ten aanzien van vakantieparken. Er is met name bij bungalowparken en campings een grote groep die onvoldoende vitaal is en dreigt verder af te glijden als er niets gebeurt. In dit verband zeggen we dat een park vitaal is als het de kwaliteit biedt die een toerist zoekt en er geen zorgen bestaan over het recreatief toekomstperspectief. Op een deel van de parken is sprake van ondermijnende activiteiten en permanente bewoning. En daarnaast geven ondernemers op vakantieparken aan gehinderd te worden door 'starre' ruimtelijke regelgeving.

Wij streven naar voldoende vitale vakantieparken/recreatiewoningen voor verblijfsrecreatie. Dit is gericht op voldoende kwaliteit van het verblijfsrecreatief aanbod dat aansluit bij de vraag van de bezoeker.

We schetsen in dit voorstel de vervolgaanpak om te komen tot een integraal plan samen met gemeenten, branche en ondernemers en combineren daarbij de geleerde lessen uit de verkenning van pilots in een aanpak op drie sporen: ruimtelijk, economisch-recreatief en veiligheid. Hierbij onderzoeken we ook de sociale aspecten en werken we met de beschikbare data. Naar aanleiding van de vitaliteitsscan en veiligheidsscan uit 2020, de verkenning van pilots vakantieparken en het onderzoek naar vraag en aanbod verblijfsrecreatie hebben we voldoende informatie om deze stap gezamenlijk te gaan zetten. Dit is ook met de betrokken collega's van de provincie en gemeenten besproken. We werken samen met het Rijk en met andere provincies.

De resultaten van de vervolgaanpak verwachten we binnen 6 maanden op te leveren, zodat we medio 2023 een advies voor een gezamenlijk plan kunnen presenteren gebaseerd op deze ervaringen.

2. Achtergrond

Beleid provinciale omgevingsverordening:

Wij streven naar voldoende vitale vakantieparken/recreatiewoningen voor verblijfsrecreatie. Dit is gericht op voldoende kwaliteit van het verblijfsrecreatief aanbod dat aansluit bij de vraag van de bezoeker. Hiermee wordt toegewerkt naar een vitale en duurzame vrijetijdsector. Verpaupering en oneigenlijk gebruik zoals permanente bewoning en ondermijnende criminaliteit is ongewenst. In een

aantal gemeenten speelt permanente bewoning van recreatiewoningen al langdurig. Om een effectieve aanpak van bestaande permanente bewoning landelijk, provinciaal en regionaal mogelijk te maken, kiezen wij voor een integrale gezamenlijke aanpak, samen met betrokken gemeenten en andere partners. Bij de integrale aanpak wegen we de economische, sociale, woon-, veiligheids- en natuuraspecten mee. We stimuleren duurzaamheid en kijken hoe we onder meer vanuit energietransitie ondersteuning kunnen leveren. Het staat voorop dat vakantieparken gezond en vitaal dienen te zijn. Voor parken met een uitzichtloos toekomstperspectief willen wij met pilots zoeken naar oplossingen. Transformatie naar een andere bestemming kan dan een mogelijkheid zijn.

Situatie zorgelijk op basis van vitaliteitsonderzoek en veiligheidsbeeld

Uit een onderzoek naar de vitaliteit van de parken dat de provincie Utrecht in 2019-2020 heeft laten uitvoeren door Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd blijkt dat een deel van de vakantieparken niet vitaal is. Bij de kampeer- en bungalowsector is bij 42% de situatie zorgelijk. Hiervan is 15 procent tot achterblijver getypeerd, daar is een recreatieve toekomst vrijwel niet meer mogelijk. Het gaat hierbij voornamelijk om bungalowparken, maar ook enkele campings staan er niet goed voor. (NB. Het onderzoek is uitgevoerd voor de uitbraak van corona en nu zijn er nieuwe problemen door de stijging van de energieprijzen. Dit kan negatieve invloed hebben op de vitaliteit). Als er niets verandert, is de inschatting dat niet vitale parken over enkele jaren dusdanig afgedegen zijn dat er op die parken geen toekomstperspectief voor recreatie meer is.

Daarnaast bleek op basis van het inventariserend veiligheidsbeeld dat het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Midden Nederland in 2020 heeft uitgevoerd dat op 16% van de vakantieparken signalen van ondermijning bekend zijn, waarbij drugscriminaliteit, mensenhandel, witwassen en fraude wordt aangegeven.

Vervolgstappen 2020-2022 richting een gezamenlijke aanpak

In 2020 hebben we een draagvlakverkenning laten uitvoeren door bureau Ruimte en Vrije Tijd en op basis daarvan zijn we in 2021 aan de slag gegaan met een verkenning van 8 Pilots met gemeenten die dat wilden (Coalition of the Willing). Dit is uitgevoerd door Bureau Over Morgen. Over Morgen is, op basis van gesprekken en sessies in de vorm van pilottafels samen met ondernemers/eigenaren ambtenaren gemeenten en provincie en branche, met een advies gekomen voor een vervolgaanpak per pilot. Naast de verkenning van pilots hebben we door Bureau Ruimte en Vrije Tijd een onderzoek laten uitvoeren naar vraag en aanbod op basis van de leefstijlvinder van de verblijfsrecreatie in de provincie Utrecht. Hierbij was een brede klankbordgroep van branche en gemeenten ingericht. Dit onderzoek geeft ondernemers, overheden en andere belanghebbenden een beter beeld van het profiel van de verblijfsrecreatie en een beeld waar mogelijke kansen liggen.

Daarnaast heeft een project 'BAG registratie staplaatsen' plaatsgevonden. Door de BAG op orde te brengen kan de problematiek rond permanente bewoning, veiligheid en leefbaarheid beter in kaart gebracht worden. Op basis van vrijwilligheid van gemeenten wordt deze registratie nu uitgerold over de provincie Utrecht.



3. Opbrengsten/leerpunten

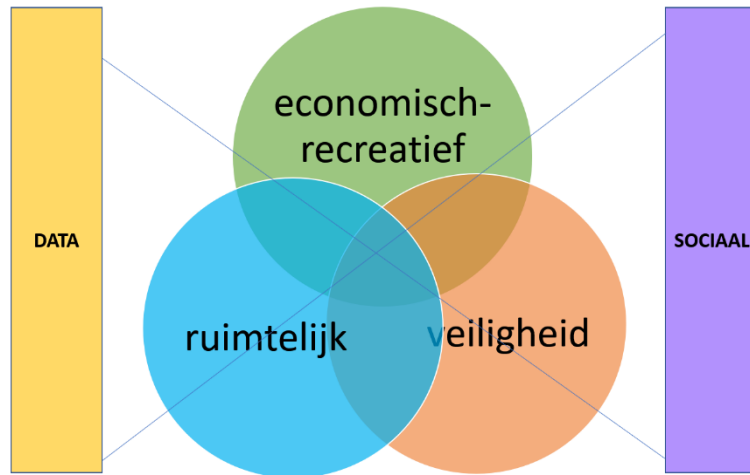
We hebben uit de verkenning van pilots geleerd dat bij de aanpak vakantieparken zowel op parkniveau een plan gemaakt moet worden als dat er op het niveau van het gebied een samenhang is waarnaar gekeken en gewerkt moet worden. Daarnaast is duidelijk geworden dat een verdiepingsslag gewenst is om de diversiteit van de problematiek nog beter aan het licht te krijgen en om te verkennen wat nodig is om deze (en daarmee ook andere) parken ofwel te transformeren, te revitaliseren of te laten excelleren. Ook hebben we geleerd dat zowel een generieke (provinciebrede) als gebiedsgerichte aanpak zinvol kan zijn. Helder is geworden dat de provinciale regelgeving op onder meer het gebied van natuur en agrarisch (o.a. bebouwingmogelijkheden in het landelijke gebied) knelt. Tot slot is duidelijk geworden dat de deelnemende gemeenten graag verder willen met de gezamenlijke aanpak.

Het onderzoek naar vraag en aanbod van verblijfsrecreatie op basis van de leefstijlvinder geeft inzicht voor welke doelgroepen/leefstijlen het aanbod in de provincie Utrecht aantrekkelijk is en hoe zich dat verhoudt tot de vraag. De belangrijkste conclusies zijn dat er in relatie tot de vraag vooral heel veel aanbod voor de harmonie- en verbindingszoeker is en dat er juist weinig aantrekkelijke verblijfsrecreatie voor stijl-, avontuur-, inzicht- en plezierzoekers is en dat er hierbij grote regionale verschillen zijn. Op basis hiervan is het advies in het rapport voor de ondernemers om nieuw aanbod te creëren, het verbreden van aanbod van bestaande bedrijven dan wel het transformeren van bedrijven door de focus te leggen op een andere doelgroep. Geadviseerd wordt om verder te kijken naar de vraag op regioniveau, naar marktruimte (kwantitatief) en de aantrekkingskracht van de dagrecreatie. Het is hierbij van belang dat de verblijfsrecreatie en dagrecreatie op elkaar aansluiten.

De pilot 'BAG-registratie stapplaatsen', die is uitgevoerd op vakantiepark 'de Maarnse Berg' in de gemeente Utrechtse Heuvelrug, heeft waardevolle inzichten opgeleverd. Ten eerste werkt de uitvoering (het karteren van objecten op basis van luchtfoto's) door Antea Group goed en snel. Ten tweede is duidelijk geworden dat goede afstemming met de parkeigenaar meerwaarde oplevert omdat de eigenaar de omgeving en ligging van het park goed kent en onduidelijkheden snel kan ophelderen. Ten derde dat het actualiseren van BAG-gegevens andere onjuistheden kan helpen corrigeren; te denken valt aan onduidelijkheden m.b.t. diverse gemeentelijke belastingen of de aanwezigheid van ondernemingen op het vakantiepark die niet langer actief zijn. Tot slot zijn de pilot-ervaringen van de gemeente Utrechtse Heuvelrug gedeeld met andere Utrechtse gemeenten tijdens een informatiebijeenkomst over de BAG. Zo konden andere gemeenten kennisnemen van de leerervaringen van Utrechtse Heuvelrug.

4. Voorstel voor vervolg

Naar aanleiding van de uitkomsten van beide voorliggende rapporten van bureau voor Ruimte & Vrije Tijd, de data uit de vitaliteitsscan en veiligheidsscan uit 2020 en de draagvlakverkenning uit 2021 stellen we een plan van aanpak voor om samen met gemeenten en branchepartijen te komen tot een gezamenlijk integraal plan. We willen onderzoeken welke instrumenten, en hoe, we die kunnen toepassen/inzetten om de vakantieparkensector te ondersteunen. We kiezen ervoor om de geleerde lessen uit de verkenning van pilots in een integrale aanpak op de volgende wijze uit te werken.



We werken drie inhoudelijke sporen uit. Economisch-recreatief, ruimtelijk en veiligheid. Daarnaast zijn er twee dimensies die we van belang vinden continu mee te nemen. Dit zijn de sociale invalshoek (in combinatie met wonen) en het data gestuurd werken. De sporen en dimensies staan niet op zichzelf en hebben op diverse manieren verbinding met elkaar. We denken dat dit voor deze fase een heldere indeling is die primair past bij de provinciale rol. In overleg met gemeenten en branche zullen we deze indeling verder toetsen en uitwerken zodat er voor alle partijen een werkbaar plan ontstaat.

A. Ruimtelijk spoor

We willen ondernemers ruimte en flexibiliteit bieden, waar nodig en mogelijk, om het beste te halen uit hun recreatieve product, passend binnen onze brede doelstellingen uit de Omgevingsvisie.

Uit de verkenning van pilots bleek dat de provinciale en in navolging daarvan de gemeentelijke regelgeving voor de recreatieondernemers een beperkende factor is. Daarnaast werd duidelijk dat er per park veel thema's spelen die een integrale aanpak vereisen. De volgende thema's zullen binnen het ruimtelijke spoor worden uitgewerkt:

Natuur: Onderzoeken of er mogelijkheden zijn om regelgeving van NNN op de desbetreffende vakantieparken te verlichten of aan te passen zodat de ondernemers hun bedrijfsvoering flexibeler kunnen inrichten. Een optie zou het exclaveren van de vakantieparken uit de NNN zijn naar voorbeeld van de Veluwe.

Agrarisch: Onderzoeken in hoeverre de regelgeving voor agrariërs die zich willen doorontwikkelen tot recreatieve bestemming aangepast moet/kan worden. Bij LTO, de agrarische collectieven en de landbouwcoaches is opgehaald waar zij tegenaan lopen bij de regelgeving over nevenactiviteiten. Ook de verkenning van pilots vakantieparken biedt aanknopingspunten. Onderzocht wordt hoe hieraan tegemoetgekomen kan worden in het belang van recreatie. Dit gebeurt in samenwerking met landbouw en RO.

Wonen: Verkennen of en zo ja onder welke voorwaarden permanente bewoning kan worden toegestaan. Of, indien dit niet passend is, hoe de handhaving zowel tegen permanente bewoning als navolgen regelgeving (brand)veiligheid beter georganiseerd kan worden. Verkennen of parken, waar revitaliseren niet meer mogelijk is, een woonbestemming kunnen krijgen.

Ondernemerschap/verduurzaming: Verkennen of en zo ja welke regelgeving toegevoegd kan worden bij de toetsing aan nieuwe plannen in het landelijk gebied voor herontwikkeling parken of nieuwe ontwikkelingen, waarbij ook verduurzaming een belangrijke component is. (Gedacht wordt onder andere aan een toets op het exploitatieplan/verduurzamingsplan als voorwaarde voor ruimtelijke ontwikkeling)

Deze onderzoeken en verkenningen zullen plaatsvinden in samenwerking met de teams NEL, GRO en SRO. Daarnaast zullen ook de gemeenten hierbij betrokken worden.

De pilotparken en de bredere aanpak kunnen leiden tot een vraag naar aangepaste regelgeving. Hier wordt een ambtelijke verkenning naar gedaan. Streven is om eventuele voorstellen voor aanpassing mee te nemen in de eerstvolgende aanpassing van de Omgevingsverordening begin 2024 (zie ook bijgevoegd stuk, dat in de laatste Commissie Omgevingsvisie is geagendeerd).

B. Economisch-recreatief spoor

We willen de kansrijke parken stimuleren om bij te dragen aan het verbeteren van de kwaliteit van de verblijfsrecreatie in Utrecht. We willen niet goed lopende vakantieparken (zorgenkindjes en middenmoters, zie vitaliteitsscan) helpen revitaliseren en goed lopende parken helpen excelleren (voorbeeldfunctie). We willen de koplopers/voorlopers in dit traject niet vergeten. Zij doen het goed en zien vaak kansen om te excelleren, bijvoorbeeld door het park duurzamer en groener te maken of door kwalitatieve impulsen.

Daarnaast willen we ondersteuning bieden bij parken waar geen toeristisch-recreatieve toekomst ligt. Hierbij komt een transformatieopgave in beeld.

We denken daarbij aan de volgende instrumenten.

- Opzetten expertteam mogelijk in samenwerking met het woon- en erfgoed expertteam. Hierbij kijken we naar de ervaringen bij de diverse provincies in Nederland (Gelderland, Drenthe, Limburg, Zeeland, Noord-Holland)
- Inzetten van een excelleermanager /vitaliteitsmanager/ transformatiemanager. Hierbij gaat een expert actief aan de slag om parken te stimuleren en te ondersteunen bij de verbeterstappen.
- Aanpak verduurzaming samen met energietransitie. Gekeken wordt welke subsidiemogelijkheden er ingezet kunnen worden en daarnaast wordt samen met het Park van de Toekomst onderzocht wat er nodig is om complexe vraagstukken op te lossen en het park te kunnen laten excelleren.
- Subsidieregeling voor planvorming voor parken en voor inzet capaciteit
- Slim gebruik maken van partijen die in gebieden werkzaam zijn.
- Samenwerking met diverse gebiedsgerichte projecten en programma's als Groen Groeit mee, Nationaal Park Utrechtse Heuvelrug en de Oostelijke Vechtplassen.
- Vervolgstappen zetten met de 8 parken die deelgenomen hebben aan de verkenning van Pilots. Hierbij wordt gekeken in hoeverre het expertteam van Rijksdienst Voor Ondernemend Nederland ingezet kan worden en hoe de provincie het proces kan faciliteren (qua kennis en subsidie) om de benodigde vervolgstappen te zetten.
- Er wordt een aanpak voor kennisuitwisseling uitgewerkt. Te denken valt aan expertbijeenkomsten, online en offline delen van informatie (Communitybuilding).

- Monitoring vitaliteit vakantieparken waarbij zo mogelijk gebruik gemaakt wordt van landelijk ontwikkelde tools.

Doel is om in de praktijk te onderzoeken welke instrumenten op welke wijze het meest geschikt zijn voor het verbeteren van de kwaliteit van de verblijfsrecreatie in Utrecht en die verder uit te werken. Dit willen we medio 2023 in beeld hebben gebracht.

C. Veiligheidsspoor

We willen veilige vakantieparken waar geen sprake is van illegale praktijken.

Hierbij gaan we door met het stimuleren van gemeenten om de BAG registratie volledig te maken. We faciliteren de BAG registratie van de vaste standplaatsen op vakantieparken in Utrechtse gemeenten via opdrachtnemers als Antea Group.

Voor het gezamenlijk plan denken we aan een specifieke en generieke aanpak voor veiligheid. We willen gemeenten ondersteunen die het veiligheidsvraagstuk op vakantieparken actief willen aanpakken, bijvoorbeeld door het uitvoeren van integrale controles en handhaving op 'probleemparken'. Hierin werken we samen met partners als gemeenten, het Platform Veilig Ondernemen (PVO) en het Regionaal Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Midden-Nederland. We verkennen of een gezamenlijk project, afgeleid van een vergelijkbare aanpak elders in het land zoals in Gelderland (Ariadne project) of Drenthe (vitale vakantieparken Drenthe) ook in Utrecht wenselijk en mogelijk is.

Doel hierbij is voor medio 2023 een provinciebrede aanpak te ontwikkelen ten aanzien van veiligheid.

Budget:

Het ontwikkelen van het gezamenlijk integrale plan met gemeenten en branche kan gefinancierd worden uit de bestaande budgetten voor recreatie&toerisme en ondermijning. In het uiteindelijke plan zal ook een voorstel voor financiering toegevoegd worden. Dit zal voorgelegd worden aan de colleges en zo nodig raden/staten van gemeenten en provincie.

Stuurgroep

In de bijeenkomst voor de bestuurders van alle gemeenten op 25 november kan het voorstel voor de een gezamenlijk programma/vervolgaanpak worden gepresenteerd en de uitnodiging worden gedaan om aan te sluiten bij de aanpak dan wel de stuurgroep van de provincie met de betrokken gemeenten.

Vervolgens zal een stuurgroep Vakantieparken voor de uitwerking van de vervolgaanpak worden georganiseerd, ter begeleiding van deze vervolgaanpak.