
TOEKOMSTBESTENDIGHEID
NIET-BEDRIJFSMATIG
GEËXPLOITEERDE RECREATIEPARKEN

***Onderbouwing van de keuze
voor voortzetting staand beleid***

Bijlage 4 bij collegevoorstel en raadsvoorstel

Vastgesteld door het college op 4 oktober 2021

Colofon

Opgesteld door: Gerard Overkamp

Datum: 15 september 2021

Zaaknummer: 2005064

ONDERBOUWING VAN HET VOORSTEL AAN DE RAAD

Het voorstel aan de raad bestaat uit drie onderdelen: beleid bevestigen, actie ondernemen naar de parken die dat zelf wensen, en randvoorwaarden voor de plannen van aanpak. De onderbouwing van de eerste keuze is hier in zijn geheel te vinden. Alleen de essentie ervan is in de nota opgenomen, en aan het eind van dit document terug te vinden.

Voorstel 1 aan de raad luidt letterlijk:

Het bestaande beleid ten aanzien van niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatieparken te bevestigen.

Het bestaande beleid is vastgelegd in:

- de bestemmingsregeling per park;
- het systeem van eerder afgegeven objectgebonden (voor de woning) en persoonsgebonden (voor de bewoners) beschikkingen. Daardoor werd permanente bewoning legaal mogelijk in afwijking van de bestemming.
- de mogelijkheid om met een tijdelijke omgevingsvergunning de tijd de overbruggen tot beschikbaar komen van een concrete nieuwe koopwoning legaal te wonen. Deze worden nog wel afgegeven;
- consequent toezicht houden en altijd doorpakken met de handhaving in geval van constatering van overtredingen, waaronder ondermijning.

Over welke parken gaat het en wat betekent “niet-bedrijfsmatig geëxploiteerd”?

Het gaat om parken waar niet één eigendom, management en / of marketing boven staat waarbij verplicht winkelniering moet worden gedaan. De parken hebben in de praktijk allemaal een verdeeld eigendom, niet één overkoepelend, juridisch geborgd en bindend management en geen gezamenlijke marketing. Iedere eigenaar is juridisch gezien vrij het eigen eigendom te beheren en vermarkten. Nergens wordt van gedeeld eigendom op basis van het appartementsrecht gebruik gemaakt. Mandeligheid (van met name wegen en paden) komt wel voor. VvE's komen voor, maar lang niet elke organisatie op (delen van) een park heeft juridisch bindende mogelijkheden tot sturing. De meeste zijn eigenaarsverenigingen op basis van het gewone verenigingsrecht.

In Winterswijk als geheel zijn ruwweg 700 recreatiewoningen op parken te vinden: 250 op bedrijfsmatig plus 450 op niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde parken) en 3500 kampeerplekken bestemd, en zijn 80 persoonsgebonden en 20 objectgebonden beschikkingen afgegeven.

Het gaat om de parken: 't Rommelgebergte (dat we als gemeente als één geheel zien hoewel hier van meerdere verenigingen sprake is), De Voortwisch, Veldboom, Nieuw Beusink en Nieuw Beusinkhof, In Den Olden Bongerd. Van de in totaal 450 woningen op deze parken mogen er ongeveer 70 legaal permanent bewoond worden: 60 door een persoonsgebonden beschikking en 10 door een objectgebonden beschikking. Daarnaast zijn er bijna altijd wel enkele tijdelijke omgevingsvergunningen in omloop op basis waarvan legaal gewoond mag worden voor een bepaalde tijd.

De aanleiding voor het onderzoek

In het coalitieakkoord is de doelstelling om te komen tot 1 miljoen overnachtingen opgenomen. Daarnaast heeft de coalitie de ambitie om te groeien tot 31.000 inwoners. Toen de coalitie aantrad, werd aan de omgevingsvisie buitengebied nog gewerkt. En daarin lag de concrete aanleiding voor onderzoek naar het onderwerp toekomstbestendigheid niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatieparken.

Toen de omgevingsvisie buitengebied samengesteld werd, hebben enkele verenigingen de toekomstbestendigheid van de niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde parken aangekaart. We schrijven 2016, niet lang na enkele handhavingsacties. De juridische situatie is helder. De gemeente heeft alle procedures gewonnen die sindsdien gevolgd zijn. Maar toekomstbestendigheid gaat niet direct over de juridische situatie. Over toekomstbestendigheid waren vragen. En dus was er op dat vlak wel onduidelijkheid. In 2017, in de startnotitie voor de omgevingsvisie, en in 2019, in de omgevingsvisie zelf, is daarom door de raad vastgelegd dat er meer duidelijkheid over de toekomstbestendigheid moet komen door een onderzoek. Dat onderzoek is nu uitgevoerd, en de parken als collectief en de individuele eigenaren hebben allemaal hun zegje mogen doen over de toekomstbestendigheid.

Toekomstbestendigheid onderzoeken

Binnen het thema toekomstbestendigheid (is het park klaar voor de toekomst?, zijn alle voorwaarden daarvoor aanwezig?, kan het goed en snel genoeg inspelen op eisen en veranderingen?), hebben we onderzoek laten doen naar *beleid* en naar (in de brede zin van het woord). Binnen beleid gaat het met name om de bestemming. De beschikkingen en tijdelijke omgevingsvergunningen staan niet ter discussie.

De vergelijking met Vitale vakantieparken

In enkele provincies, waaronder Gelderland, loopt het project Vitale vakantieparken. Het verschil met de Winterswijkse benaderingswijze zit hem in het stadium van de levenscyclus van de parken. Winterswijk heeft geen parken die al dusdanig ver afgeleden zijn dat ingrijpen nodig is. En parken die alleen door omzetting naar wonen nog weer leven ingeblazen kan worden, zijn daarom al helemaal niet. Omzetting naar een bestemming wonen wordt algemeen als laatste redmiddel gezien als het park als recreatiepark feitelijk opgegeven is. Dat is in Winterswijk nergens het geval. Dat blijkt alleen al uit de stellingname van de parken zelf: geen enkele zegt dat er een harde noodzaak is om voor een bestemming wonen te kiezen. Eén park geeft aan dat wel te wensen, maar toont de noodzaak niet aan. De overige parken zijn verdeeld over de wenselijkheid van een bestemming wonen, maar pleiten niet voor een noodzakelijke bestemming wonen.

Natuurlijk hebben de marktpositie van de parken zelf en het gedrag van eigenaren er veel aan bijgedragen dat geen enkel Winterswijkse park aan revitalisering toe is. Maar in alle gesprekken die we gevoerd hebben met mensen betrokken bij het project Vitale parken, blijkt telkens weer dat twee keuzes van de gemeente enorm verschil maken:

- We hebben een anders-dan-andere bestemmingsregeling. De kern is dat alleen recreatief gebruik is toegestaan. Al het andere is “strijdig gebruik” (in juridische termen) ofwel “permanente bewoning” (in het spraakgebruik). Die laatste term willen we niet in deze betekenis

gebruiken. Want door het systeem van beschikkingen en tijdelijke omgevingsvergunningen is er wel degelijk ook van legale permanente bewoning sprake. En die mensen willen we niet door verkeerd gebruik van een term in een kwaad daglicht stellen.

- We houden al meer dan tien jaar consequent toezicht en pakken door met de handhaving. Dat heeft in enkele gevallen tot keiharde beslissingen geleid, maar het heeft er wel voor gezorgd dat strijdig gebruik nu grotendeels uitgebannen is en nooit lang duurt. Het kost ons structureel zo'n 3 uur per week voor controles. En als er strijdig gebruik aangetroffen wordt, wat nu zelden nog gebeurt, is vaak een inspanning van minder dan 20 uur al voldoende om het illegaal gebruik te beëindigen.

Waar draait het vanuit gemeentelijk perspectief om bij toekomstbestendigheid?

De twee componenten die voor de gemeente van belang zijn, zijn al voorbij gekomen:

- moet het beleid aangepast worden?
- welke maatregelen (of zoals het onderzoek zegt: 'investeringen in de meest brede zin van het woord') zijn er nodig om toekomstbestendigheid te borgen, door de eigenaren, door de gemeente, door derde partijen en / of in gezamenlijkheid? Deze hangen af van de beleidskeuzen, zijn waarschijnlijk per park verschillend, en daarvoor leggen we in dit stadium nog geen voorstellen voor. We beperken ons dus tot beleidskeuzes.

Uitkomsten van het onderzoek en de raadpleging van de parken

In Winterswijk is niet naar alle parken onderzoek gedaan. Het beschikbare budget is ingezet om een van de grootste, naar verwachting meest complexe park te onderzoeken als het gaat om toekomstbestendigheid: 't Rommelgebergte, en daarna te bepalen of een vervolgonderzoek nodig is. Het oordeel van de gemeente is dat voor de nu voorliggende beleidskeuze geen aanvullend onderzoek nodig is. Het is niet uitgesloten dat bij de voorbereiding van het opstellen van aanpak wel een noodzaak tot aanvullend onderzoek zal blijken.

Naast het onderzoek hebben we ook de contacten met eigenaren en vertegenwoordigers gebruikt om argumenten voor het toekomstige beleid te verzamelen. In het verslag van de informatiebijeenkomst en in de zienswijzen (zie bijlagen) zijn die na te lezen.

Uit de zienswijzen en andere reacties naar de gemeente toe, blijkt dat slechts één park vindt dat het onderzoek voor hen geen basis is. Voor de gemeente staat echter buiten kijf dat dat park minstens evenveel tijd heeft als 't Rommelgebergte om -als dat nodig is- veranderingen door te voeren. Dus is de conclusie van de gemeente dat het onderzoek ook voor dat park basis is voor een nieuwe beoordeling van het beleid, en mogelijk geen basis is voor een pakket van maatregelen. Nu gaat het om beleidskeuzes, en die kunnen we dus voor alle parken wèl maken met de inzichten die het onderzoek heeft opgeleverd.

Het onderzoek zegt dat 't Rommelgebergte zowel plussen als minnen, sterke als zwakke kanten heeft. Per saldo is er ruimte voor verbetering, en dreigt op termijn bij ongewijzigde omstandigheden de noodzaak om een investering te doen in met name de publieke ruimte. Dus ook als alles bij het oude wordt gelaten, is er een inspanning nodig om het park ook op termijn toekomstbestendig te laten zijn. We verwachten bij de andere parken niet per se een vergelijkbaar resultaat van de analyse, maar dat er overal sterke en zwakke punten zijn, werk aan de winkel is, maar de toekomst als recreatiepark niet direct in gevaar is, staat wel vast op basis van de vele contacten en de ingediende zienswijzen.

Daarnaast gaat het rapport impliciet in op de vraag of nieuw beleid nodig is. Daarvoor zijn vier scenario's uitgewerkt, die allemaal variëren op de onderwerpen recreatief verblijf en wonen. Strikt genomen zou men kunnen zeggen dat omzetten van de bestemming naar wonen pas aan de orde zou moeten zijn als toekomstbestendigheid als recreatiepark een serieus probleem is geworden. Maar zowel de onderzoekers als (de eigenaren op) de parken hebben we de ruimte gegeven om argumenten voor en tegen in te brengen voor zowel de bestemming wonen als behoud van de huidige bestemming.

We oordelen dat het onderzoek voldoende basis geeft voor beantwoording van de vraag of nieuw beleid nodig of wenselijk is. We zeggen tegelijkertijd dat het pad dat elk park na dit besluit gaat lopen individueel kan zijn (en niet per se moet zijn), en mogelijk aanvullend onderzoek vergt.

Is omzetting naar wonen nodig om de toekomst van de parken zeker te stellen?

Nee, is het klip en klare antwoord op die vraag. 't Rommelgebergte heeft volgens de onderzoekers nog voldoende kansen om met een inspanning die nog op tijd komt te borgen dat het park ook in de toekomst zal functioneren als recreatiepark. Dat is mede afhankelijk van de maatregelen die de eigenaren zelf gaan kiezen. En dat begint bij een gemeenschappelijk beeld ('het wenkend perspectief') dat eigenaren voor het park zelf voor ogen hebben. Dat is er niet op elk park, en zal dus ontwikkeld moeten worden voordat over maatregelen beslissingen kunnen worden genomen.

Voor de overige parken geldt dat we die nog niet hebben laten onderzoeken door een externe partij, maar dat uit hun eigen inbreng via de gesprekken en zienswijzen blijkt dat niemand (geen park en geen individuele eigenaar) aangeeft dat wonen *noodzaak* is. Er is wel één park dat mede door een eigen extern onderzoek aangeeft dat omzetting naar wonen kansrijk is. Maar daarmee is nog niet gezegd dat het noodzaak is, c.q. dat de recreatieve huidige bestemming per se aangepast moet worden. Het is nog niet uitgesloten dat met passende maatregelen op dit park ook recreatieve toekomstbestendigheid van dit park geborgd kan worden.

Daarbij dient -net zoals op de overige parken waar dat van toepassing is- in ogenschouw te worden genomen dat het aantal persoonsgebonden beschikkingen zal teruglopen. Het recreatief gebruik zal dus op de parken in vergelijking met de actuele situatie relatief belangrijker worden. Kortom: als gemeente zijn we voor nog geen enkel park toe aan een noodzakelijke omzetting van de bestemming naar wonen omdat de toekomstbestendigheid op geen andere manier met behoud van de huidige bestemming te borgen zou zijn. En daarom kiezen we ook niet voor een andere bestemming.

Er zijn wel zienswijzen die er op neer komen dat wonen als bestemming kansrijk, wenselijk en / of welkom zou zijn (zie de bijlage 5, Nota van beantwoording), al dan niet als keuzemogelijkheid voor het park als geheel of de individuele eigenaren. Daarmee is ook de vraag beantwoord of de parken als recreatievoorzieningen nog toekomstbestendig zijn. Omdat omzetting naar wonen nergens als noodzaak wordt neergezet, is impliciet daarmee ook aangegeven dat er met passende maatregelen er nog voldoende tijd is om op de eisen van de toekomst in te spelen.

Ook blijkt dat op een na alle parken voorstanders zijn te vinden van de mix van recreatief verblijf en wonen c.q. van alleen wonen. Het rapport zegt dat tussen die twee (dubbelbestemming of woonbestemming) op termijn geen verschil is: dan zal elk park een woonbuurt of nieuwe buurtschap worden. Daarom is de scherpe keuze die we als gemeente moeten maken die tussen recreatief verblijf als bestemming en wonen als bestemming.

Beleid voortzetten: alertheid op overtredingen en ondermijning

Het behoeft geen nadere uitleg dat de strikte lijn die we al jaren hanteren in gevallen van overtredingen en ondermijning, voortgezet zal moeten worden. Deze is succesvol gebleken, en na aanvankelijk forse inzet van capaciteit (in de piekjaren tien jaren geleden rond de 1500-2000 uren), is dat inmiddels tot heel redelijke proporties teruggebracht (500-600 uren). Zeker als je dat vergelijkt met de inzet die nu bij de revitaliseren parken moet worden gepleegd, mogen we stellen dat we met een acceptabele inspanning meer dan acceptabele resultaten bereiken. We treffen nog nauwelijks strijdig gebruik aan, en als we het aantreffen vertrekt het snel of winnen we de rechtszaak, waardoor het strijdig gebruik uiteindelijk beëindigd wordt.

Beleid voortzetten: tijdelijke omgevingsvergunningen

Er is geen enkele aanleiding gebleken om beleid voor tijdelijke omgevingsvergunningen strenger te maken. Wel valt te overwegen het te verruimen. Nu kan alleen als men wacht op een concrete koopwoning (en dus voorspeld kan worden hoe lang men zal verblijven) een tijdelijke vergunning worden verkregen. Maar dat kan dus niet voor:

- wachten op een huurwoning;
- als er geen zicht is op een concrete woning, zoals het geval is bij veel spoedzoekers.

Moeten we dan het beleid op dit vlak verruimen? We kijken of een alternatief een betere optie is, namelijk een verruiming van de mogelijkheden om solitaire recreatiewoningen op erven waarop ook gewoond wordt te gebruiken voor spoedzoekers. Die verkenning loopt nog en zo lang zien we geen reden om de regels voor tijdelijke omgevingsvergunningen op parken te verruimen.

Beleid aanpassen: de bestemming?

Dan blijft nog de discussie over de bestemming over. Zowel uit het onderzoeksrapport van de pilot door Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd, uit de memo als reactie op de motie Koerhuis Van Eijs (bijlage 2), als uit de zienswijzen die we van de parken en een aantal individuele eigenaren hebben gekregen (zie bijlage 5, Nota van beantwoording), blijkt telkens weer: de kern van de discussie is het al dan niet toelaten van legale permanente bewoning. Het ene park is er tegen en het andere park is er voor. Maar in veel gevallen zijn de meningen niet unaniem, ook al zijn de minderheden soms erg klein.

Wat kiest de gemeente dan? Daarvoor wil je eerst een aantal vragen beantwoorden, omdat je als gemeente nu feitelijk wordt gevraagd de knoop door te hakken tussen “recreatief verblijf” als bestemming en “wonen” als bestemming.

De combinatie van recreatief verblijf en wonen

Ook als we spreken over het combineren van wonen en recreatief verblijf, zoals nu het geval is, staan de meningen lijnrecht tegenover elkaar. In toezicht en handhaving merken we keer op keer dat mensen die recreatief verblijven en mensen die permanent wonen verschillend gedrag vertonen. Gedrag dat over en weer tot meldingen van overlast leidt. Maar er zijn ook mensen die zeggen dat de huidige combinatie van wonen en recreatief verblijf die het resultaat is van de beschikkingen prima werkt, want voor sociale controle (met name in de recreatief rustige tijden) zorgt.

Die combinatie is ontstaan als resultaat van de keuze om een in het verleden gegroeide situatie van strijdig gebruik te legaliseren. Dat is principieel anders dan de combinatie toestaan door een be-

stemming. Bij de beschikkingenronde was vooraf duidelijk om hoeveel en welke mensen het ging. Bij een bestemming zien wij niet in hoe je bijvoorbeeld een maximaal aantal permanent te bewonen kavels zou moeten bepalen. Bij elke keuze zou de zelfde discussie weer losbranden, waarbij de argumenten die nu gewisseld zijn, weer op zullen duiken. En de deur via de bestemming voor wonen open zetten, leidt uiteindelijk onvermijdelijk tot wonen in alle recreatiewoningen. Omdat dat een beter verdienmodel is. Omdat het prima wonen is op de genoemde parken. En omdat het tot waardestijging van het vastgoed leidt. Al gauw tussen de één en anderhalve ton, met uitschieters naar boven.

De ervaring van toezicht en handhaving leert bovendien dat een hybride park (met een combinatie van wonen en recreatief verblijf) extra vatbaar is voor criminaliteit en ondermijning (zie het memo in bijlage 2). In een omgeving waarin zowel gewoond al gerecreëerd wordt, valt crimineel gedrag minder snel op.

Dus de combinatie van wonen en recreatief verblijf:

- is op zich niet ideaal, want gevoelig voor ondermijning;
- maar zal sowieso via de nog lopende beschikkingen blijven voortbestaan;
- en is per park verschillend. Er zijn parken waarop overwegend wordt gewoond en er zijn parken waarop bijna uitsluitend wordt gerecreëerd;
- zal uiteindelijk zonder verandering van beleid steeds meer recreatief verblijf worden. Alleen de objectgebonden beschikkingen zullen tot legaal permanent wonen mogelijk maken tot het moment dat het wonen 1 jaar onderbroeken wordt;
- zal altijd meldingen van overlast blijven opleveren;
- zou als je de combinatie van wonen en recreëren via de bestemming zou regelen, vroeger of later betekenen dat je de recreatieve gebruiksmogelijkheden opgeeft omdat eigenaren voor wonen zullen kiezen vanwege de waardestijging die ze door de bestemmingswijziging in handen krijgen. Het zal nog aantrekkelijker zijn om er permanent legaal te wonen dan recreatief te verblijven. Het is een kwestie van tijd dat de recreatieve functie verdwijnt. We onderschrijven wat dat betreft het onderzoeksrapport en het memo (bijlage 1 en 2). Daarmee is de dubbelbestemming, zoals het rapport dat noemt, ook geen werkelijk aparte optie. Die is feitelijk gelijk aan de keuze voor een bestemming wonen.

De bestemming wonen

Stel, de raad kiest voor de bestemming wonen, wat zijn dan de gevolgen? Bedenk daarbij: er zijn wat vragen over de toekomstbestendigheid van een deel van de parken, maar we hebben als gemeente nog geen enkel signaal dat revitalisering noodzakelijk is. Specifiek voor 't Rommelgebergte constateert het onderzoek bijvoorbeeld dat er wel werk aan de winkel is om te voorkomen dat het een te revitaliseren park wordt, maar dat daarvoor nog voldoende tijd is. Er is dus geen noodzaak om de bestemming te wijzigen, zeker niet op dit moment.

Grijpen we dan als gemeente een kans als we de bestemming in wonen omzetten? Allereerst de meest vergaande optie: overal wonen mogelijk maken. Een dubbelbestemming heeft geen toegevoegde waarde, dus het gaat om een nieuwe bestemming. Bestaande eigenaren behouden hun rechten, en worden dus niet verplicht om recreatief gebruik op te geven als zij voor recreatief gebruik kiezen.

Eerst de lijn: ja, we grijpen dan een kans. Wat is dan de kans die we grijpen? Recreatieparken zijn in de jaren '70-'90 vooral deel van een beleid geweest waarbij de burger de urbane gebieden mocht

ontvluchten voor een paar weken. En dan mocht men de mooiste plekjes genieten. Recreatieparken kwamen daardoor op plekken waar het bijzonder goed wonen zou zijn. Maar zonder de voorzieningen van een woonwijk, zonder de openbare ruimte van een woonwijk. In of bij de natuur. En vooral: zonder de bestemming wonen.

Jarenlang werd er tegen strijdig gebruik niet opgetreden. Na een eerste ronde strenger toezicht rond het jaar 2000, is de optie om te legaliseren via persoonsgebonden en objectgebonden beschikkingen toegevoegd aan het instrumentarium van gemeente. Ook Winterswijk heeft hiervan gebruik gemaakt.

Die aantrekkelijkheid van de parken als woonlocaties bestaat nog steeds en is een belangrijke drijfveer achter de wens om wonen als bestemming te kiezen. De woningcontingentering bestaat niet meer, dus we zouden er in één klap enkele honderden woningen bij kunnen krijgen. Met bijbehorende waardeestijging, Met bijbehorende impuls voor de voorzieningen en voor de OZB.

Maar zijn het dan wel extra woningen beschikbaar? En komen er dan woningen vrij voor doorstroming? Beide kunnen niet zonder meer met ja beantwoord worden. Het memo in bijlage 2 legt bijvoorbeeld uit dat er bij controles nauwelijks mensen aangetroffen worden die op parken (al dan niet legaal) wonen en elders nog een woning hebben. Er komt dus zelden een woning voor doorstroming vrij. En als mensen wel een andere woning hebben, kunnen we ze niet dwingen een van beide op te geven. Er kan dus ook leegstand door in de hand gewerkt worden: het ene deel van het jaar op het park, en het andere deel op het andere adres. Per saldo dus misschien wel woningen, maar zeker geen garantie voor meer *beschikbare* woningen?

Dienen we er een ander algemeen belang mee? We hebben er geen gevonden. Wel algemene belangen van landschap, van toeristische en economische aard en van planologie en stedenbouw die met omzetting naar wonen niet gediend zijn.

In ieder geval zullen het nooit meer extra woningen worden dan de 380 van de 450 die nu alleen recreatief bewoond mogen worden. De andere zijn feitelijk (tijdelijk) al een woning. Als we objectgebonden beschikkingen in een woonbestemming om zouden zetten, zou dat geen enkele extra woning opleveren. En als we persoonsgebonden beschikkingen om zouden zetten in een bestemming, zou dat alleen betekenen dat plekken waar nu gewoond wordt op basis van een dergelijke beschikking ook na vertrek van de huidige bewoner nog een woning zou zijn.

Bij het overwegen van een omzetting komt een hele serie vragen en effecten aan de orde. Een samenvatting van wat we allemaal tegenkomen:

- zijn er betere locaties voor het zelfde aantal woningen? Zeker.
- welke effecten zijn er op de nabijgelegen natuur, waarvan een deel de status van Natura 200 heeft? Wonen is een intensievere vorm van gebruik dan recreatie.
- zouden we deze locaties gezien hun ligging aanwijzen als woningbouwlocaties als er nu nog geen recreatiewoningen aanwezig zouden zijn geweest? Nee.
- hoeveel van de recreatiewoningen zouden meteen tot de onderkant van de woningmarkt te rekenen zijn, terwijl we juist inzetten op duurzaamheid en verhoging van de kwaliteit van de voorraad? Elke is er eentje te veel. Alle woningen die we door nieuwbouw aan de voorraad toevoegen worden wel volgens de huidige standaard gebouwd.
- hoe leggen we uit dat we mogelijk gaan maken wat we tien jaar lang met toezicht en handhaving consequent bestreden en voorkomen hebben? We zouden niet weten hoe.

- de openbare ruimte is op veel plekken niet conform onze eisen voor een woonbuurt. Nutsvoorzieningen, wegen (maten, verharding, staat van onderhoud), andere plekken die nu gedeeld worden, zullen en onderhoud vergen.
- we zullen als we vasthouden aan de zelfde profilering van ons recreatief product elders een of meer nieuwe parken toe moeten staan. Op dit moment is alleen bij een deel van 't Hilgelo beleidsmatig nog plek voor een nieuw park. Dan zullen we ook andere initiatieven nodig hebben. Want 't Hilgelo alleen is te klein om alle huidige plekken te vervangen. En ook op die plekken zal vroeger of later de roep om te transformeren naar wonen luider worden;
- welke ruimtelijke structuur willen we: eentje met extra woonbuurten tegen de kom en de kernen van de buurtschappen aan, of eentje met woonbuurten zonder voorzieningen verspreid door het buitengebied? We geven de voorkeur aan aansluiting bij de kom.
- een deel van de bouwwerken (we weten niet precies welke en hoeveel) voldoet niet aan de eisen die het Bouwbesluit aan woningen stelt. Eigenaren kunnen dus gedwongen worden ofwel te investeren om er te mogen wonen (en vast niet iedereen zal dat kunnen of willen) of het eigendom moeten verkopen. Met een forse winst, dat wel.
- vergrote kans op ondermijning: de parken liggen op plekken buiten de kern. Veelal zijn ze zelf behoorlijk afgescheiden van de publieke ruimte, en dat geldt zeker voor de afzonderlijke woningen en kavels. Dat trekt ongewenst gedrag aan. Ten koste van de overige mensen op het park, en met een verhoogde inspanning in toezicht en handhaving als het enig mogelijke antwoord. De memo in bijlage 2 beschrijft welke vormen van ondermijning en criminaliteit dan te verwachten zijn op basis van ervaring elders, zeker als de combinatie ook bij omzetting van de bestemming nog jarenlang hybride zal zijn, omdat lang niet alle eigenaren direct van de woonbestemming gebruik zullen gaan maken. Maar ook bij alleen wonen is de bestemming zelf beslist lastiger te handhaven dan de huidige bestemming. We kunnen bijvoorbeeld nu in theorie al na een dag ingrijpen bij kennelijk niet-recreatief gebruik. Dat gaat bij een bestemming wonen beslist moeilijker worden, alleen omdat het langer zal duren om bewijslast vanwege strijdig gebruik mop te bouwen;
- we ontnemen markt aan woningen die we op andere plekken beter op hun plaats vinden. Dus die zullen lastiger of niet gebouwd gaan worden;
- er zijn in openbare ruimte en infrastructuur nodig. Bij aanleg van verharding gaat het al gauw om € 100m². € 50/m² is het bedrag aan als maatregelen in afwatering, riolering en groen nodig zijn. En de combinatie van beide is op sommige plekken ook allicht noodzakelijk bij keuze voor een woonbestemming. Mogelijk zullen eigenaren ook grond af moeten staan om aan voldoende wegbreedte, boogstralen in paden en wegen, en zichthoeken te realiseren;
- voor recreatiewoningen gelden de milieunormen niet. Voor woningen wel. Dat betekent dat sommige recreatiewoningen niet in een woning omgezet mogen worden. Dan blijft dus de ongewenste combinatie van wonen en recreëren voor onbepaalde tijd voortbestaan. En omgekeerd: er zijn recreatiewoningen die als ze omgezet zouden worden in woningen beperkingen zullen opleveren voor bedrijfsvoering in de nabijheid.

De conclusies over omzetting naar een bestemming wonen:

- een bestemming wonen is het enige alternatief voor de huidige bestemmingsregeling, die op zich goed werkt omdat we consequent toezicht houden en handhaven;
- er is van een inhoudelijk probleem in de huidige situatie geen sprake, maar dat dient zich op sommige parken op termijn wel aan;
- gemeente en eigenaren kunnen een kans grijpen door omzetting van de bestemming naar wonen. Dat levert echter alleen boekhoudkundig een aantal woningen op. Of dat in werkelijkheid ook zo is, is maar zeer de vraag;

- voor de eigenaren levert het een forse waardestijging op;
- we zien als gemeente geen noodzaak om voor wonen als bestemming te kiezen, betwijfelen of we daarmee een kans zouden grijpen en vinden in ieder geval de effecten te zeer negatief.

De bestemming recreatief verblijf

Dan dienen we dus ook te analyseren wat de consequenties zijn van behoud van de huidige bestemming, of breder: van het huidige beleid. Die gevolgen zijn voor de gemeente overzichtelijk: de handhavingsinspanning consequent blijven leveren. En dat is geen probleem. Dat heeft immers in de afgelopen jaren prima effecten gehad tegen niet te hoge inzet.

Voor de eigenaren ligt dat anders. De analyse die voor 't Rommelgebergte gemaakt is, zegt: er is nog geen probleem bij behoud van de huidige bestemming, maar dat zal zich wel op termijn aandienen en is nu nog te voorkomen. Er zijn van de eigenaren nodig (niet alleen in geld, maar ook in gezamenlijkheid, in organiserend vermogen, in afdwingbare besluitvorming) om te zorgen dat zij kunnen blijven profiteren c.q. genieten van hun eigendom.

Toets op basis van de checklist uit het Kwaliteits- en afwegingskader Wonen in recreatiewoningen

Vooraf

De lijst en het kader zijn samengesteld in opdracht van het ministerie van BZK. We hebben de toets uitgevoerd met de wetenschap dat de vraagstelling voor Winterswijk niet over een park gaat, maar over alle niet-bedrijfsmatig geëxploiteerde parken in Winterswijk gezamenlijk. Parken die zelf een plan van aanpak gaan maken, geven we in overweging deze zelfde checklist te gebruiken, maar dan alleen voor de maatregelen die ze voorstellen. Voor nu is de checklist ingevuld vanuit de vraag “wat is de best passende bestemming bij deze parken?”. En de lijn in het raadsvoorstel is: de huidige, recreatieve bestemming. We lopen elk punt in de checklist na, geven aan of het van toepassing is, en zo ja, dan geven we kort weer wat het voorstel op dat punt zegt.

Afwegingen Economie

Het effect op de economische potentie en bedrijfsvoering van het park

Als voor een bestemming wonen zou worden gekozen, is van een vorm van recreatieve bedrijfsvoering geen sprake meer. Het onderzoeksrapport laat ook zien dat omzetting naar een wel bedrijfsmatig geëxploiteerd park niet meer te verwachten is.

Het effect op de toeristisch-recreatieve structuur van de regio en de bestemming

Die blijft met het voorstel om de bestemming niet te veranderen gelijk aan de huidige situatie.

Het effect op de markt van recreatiewoningen

Is neutraal tot positief. Als er duidelijkheid komt over de bestemming, zullen sommige parken door kunnen zoals ze de afgelopen jaren gedaan hebben. Andere zullen allicht in actie gaan komen om hun toekomstige positie veilig te stellen en te verbeteren in vergelijking met voortzetting van alleen de huidige situatie.

Het effect op de lokale economie en werkgelegenheid

Is neutraal. Van werkgelegenheid op deze parken is nauwelijks sprake. En die zal door behoud van de bestemming op zich niet groeien of krimpen. Er zijn wel spin off effecten in de lokale economie, door consumentenbestedingen en opdrachten voor onderhoud, schoonmaak, e.d.

Afwegingen Sociaal Maatschappelijk

Effect op omgevingskwaliteit

Duidelijkheid over de bestemming, geeft diegenen die al wilden investeren in de omgevingskwaliteit een helder kader. Tegelijkertijd kunnen gedachte investeringen nu uit- of afgesteld worden en nieuwe, nog niet eerder gedachte investeringen in gang worden gezet. Omzetting in wonen is op sommige plekken waarschijnlijk niet mogelijk vanwege de milieuregels. Die zijn voor woningen strenger dan voor recreatiewoningen. Dat kan ook betekenen dat nabijgelegen bedrijven in hun ontwikkelmogelijkheden worden beperkt bij omzetting in wonen.

Impact op objectieve en subjectieve leefbaarheid en recreatiegenot

De parken die nu behoorlijk gemend zijn, zullen op termijn weer praktisch geheel tweede-huisjespark worden, met allicht (door de eigen plannen van aanpak) ook een structureel sterke marktpositie. Dat is recreatiegenot reden voor en uitkomst van het plan van aanpak.

Effect op zorgvraag en sociale problematiek in de gemeente

Deze parken zien we niet als de plekken waar zorgvraag en sociale problematiek deels opgelost moeten worden.

Impact op aanbod woningen voor inwoners met zorg- en hulpbehoeften

Neutraal. Er gaat hierin geen verandering optreden ten opzichte van de huidige situatie. Er is nauwelijks sprake van gebruik van recreatiewoningen op deze parken door inwoners met zorg- en hulpbehoeften.

Impact op aanbod woningen voor arbeidsmigranten

Door consequent toezicht te houden en eventueel met handhaving door te pakken, en door assertiviteit op de parken zelf, is er geen probleem met illegaal verblijf door arbeidsmigranten. Dat komt mede door de prima werkende bestemmingsregeling in Winterswijk, die afwijkt van de landelijk het meest gebruikte regels.

Wens van de eigenaren

Er is geen eenstemmigheid onder eigenaren. De gemeente is in dit geval de scheidrechter tussen de tegengestelde wensen van eigenaren. En ze kiest voor de voortzetting van recreatieve bestemming zoals die al jaren geldt. De wens van eigenaren die een woonbestemming voorstaan, volgt de gemeente niet, omdat het onherroepelijk vroeger of later tot complete transformatie naar woonbuurten zou leiden zonder voorzieningen en in de meeste gevallen op afstand van de kern.

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

Dat is een kwestie die de parken voor zichzelf uit moeten maken. Het werken aan een plan van aanpak kan een goede manier zijn om hier eigen voorstellen te formuleren. En die be-

horen in eerste instantie met allee eigenaren besproken te worden. Pas daarna komt de gemeente in beeld.

Impact op kosten gemeente

De gemeente wil in gesprek met parken die zelf een plan van aanpak op gaan stellen. De raad kan in een later stadium voor financiële bijdragen aan zowel het tot stand brengen als het uitvoeren van plannen van aanpak besluiten.

Omzetting van de bestemming naar wonen zou een flinke investering in aankoop en verbetering van openbare ruimten betekenen. En aangezien een woonbestemming meer inspanning van toezicht en handhaving zou vergen omdat illegale bewoning niet onmiddellijk bewijsbaar is zoals nu met de recreatieve bestemming wel, gaan de kosten daarvoor omhoog.

Impact op belastingopbrengsten

Woningen leveren meer OZB en minder toeristenbelasting op dan wanneer die zelfde bouwwerken een recreatiewoning zouden zijn. Echter, er van uit gaande dat het aantal woningen en het aantal recreatiewoningen in elk van de twee opties uiteindelijk gelijk zal zijn, gaat het vooral om de waarde van de woningen en dus hun kwaliteit. De huidige recreatiewoningen omzetten in woningen, zou daarom minder OZB opleveren dan complete nieuwbouw, omdat daarvan de kwaliteit hoger is.

Financiële impact voor bewoners

Omzetting naar wonen levert een flinke waardestijging op. Maar bij sloop en nieuwbouw gaan wel de zwaardere eisen voor een woning gelden en niet de lichtere eisen voor een recreatiewoning. Dan zijn dus grotere investeringen nodig dan in de huidige situatie om weer een nieuwe recreatiewoning neer te zetten. Niet alle huidige recreatiewoningen zullen een goede positie op de woningmarkt hebben. Daarin zullen dan dus ook investeringen nodig zijn. Waardestijging kan de basis zijn om daarvoor geld te lenen.

Afwegingen Ruimte

Ligging van het vakantiepark en effect op de gewenste ruimtelijke structuur

Op een na liggen de parken op afstand van de kern. Het zijn geen plekken die we in een blanco situatie als toekomstige woonbuurt zouden aanwijzen.

Effect aanvaardbaar woon- en leefklimaat en effect op natuurwaarden

Deze parken zijn indertijd bewust gerealiseerd op aantrekkelijke plekken voor mensen die het grootste deel van hun tijd in stedelijke omgevingen doorbrengen. Er zijn doelgroepen die op deze plekken graag permanent zouden willen wonen. Een aanvaardbaar woonklimaat is in ogen van de gemeente alleen mogelijk als er louter gewoond wordt, omdat de gedragingen van bewoners en recreanten te zeer van elkaar verschillen. In of op korte afstand van een woonbuurt horen wat de gemeente betreft ook voorzieningen aanwezig te

zijn, die er nu niet zijn, en die er ook wat betreft de eigenaren alleen gaan komen als anderen daar brood in zien.

De natuurwaarden in de directe omgeving, zijn deel van de aantrekkelijkheid van de locaties. Er is niet bij voorbaat uit te maken of omzetting naar wonen de natuurwaarden meer of minder zou belasten.

Wel is duidelijk dat we bij de realisatie van woningen elders ook aantrekkelijke woon- en leefklimaten weten te realiseren. Woningen zijn gewild, en Winterswijk heeft omzetting van recreatiewoningen niet nodig om aantrekkelijker te worden voor woningzoekenden of toeristen,

Effect op ongeoorloofd gebruik

In de huidige situatie is er minimaal sprake van ongeoorloofd gebruik. De jarenlange consistente handhaving in combinatie met de goed werkende bestemmingsregeling maakt dat het na omzetting naar wonen alleen maar slechter kan gaan. Dan kunnen we als gemeente bijvoorbeeld niet al na enkele dagen optreden tegen ongeoorloofd verblijf, simpelweg omdat dat dan nog niet aantoonbaar zal zijn. Dat is met een recreatieve bestemming al anders: wie één nacht niet-recreatief verblijft, is in theorie al te handhaven.

Effect op de omgevingskwaliteit en (toeristische) uitstraling buitengebied

Er van uit gaande dat we als gemeente uiteindelijk evenveel woningen en recreatiewoningen willen hebben, liggen er in theorie kansen op nog betere locaties, nog betere recreatiewoningen etc op andere locaties. Maar nieuwe parken zullen locaties willen in het buitengebied. En nieuwe woonbuurten juist tegen de kom van het dorp of een van de buurtschapen aan. Dus per saldo zal het buitengebied dan meer verstenen, terwijl nu juist het landschap dé kernkwaliteit is voor het toeristisch product.

Effect op nabijheid van voorzieningen voor inwoners

Op een na liggen alle parken in het buitengebied. De afstanden naar de (voorzieningen in de) kom zijn niet enorm, maar wel zo groot dat we daar normaal gesproken geen nieuwe woonbuurten zonder voorzieningen zouden plannen.

Effect op ruimtevraag toeristische sector

Bij gegeven aantal recreatiewoningen, is die met beide bestemmingen gelijk. Cruciaal is wel: moeten we op zoek naar ruimte voor een nieuwe woonwijk (om 450 recreatiewoningen te laten voortbestaan), of zetten we 450 recreatiewoningen om in woningen, en gaan we op zoek naar ruimte voor 450 nieuwe recreatiewoningen. Dan kiest de gemeente voor dat eerste.

Effect op het aanbod woonruimte voorspoedzoekers, al dan niet met zorg

Deze parken zien we niet als de plekken waar spoedzoekers, al dan niet met zorg, tijdelijk gehuisvest zouden moeten worden. We voeren momenteel een verkenning uit of dat wel mogelijk gemaakt kan worden op erven waarop gewoond wordt en daarnaast een zogenoemd solitaire recreatiewoning aanwezig is

Effect op kwaliteit woningvoorraad

De recreatiewoningen zijn deels van een lagere kwaliteit dan je van alle nieuwbouw in Winterswijk mag verwachten. Dit is terug te voeren op de lagere eisen die het Bouwbesluit stelt aan recreatiewoningen. Bij omzetting naar woningen gelden dan minimale eisen., Die liggen beduidend lager dan bij nieuwbouw. Dus pas bij sloop en nieuwbouw gaan die dan ook voor dat nieuwe bouwwerk gelden.

Impact op 'woningbouwcontingent' / woningbouwafspraken

We bouwen naar behoefte. Die moet de initiatiefnemer aantonen. Het staat wel vast dat permanent wonen in een behoefte zou voorzien. Dus dat pleit voor een bestemming wonen. Maar daar staat tegenover dat dat niet per se de doelgroep is die we op grond van de Woonvisie naar Winterswijk willen trekken. En dan hebben we wel een extra opgave te klaren als we die alsnog elders zouden moeten gaan huisvesten.

Effect op verstening

De keuze voor wonen op deze parken zou per saldo meer verstening van het buitengebied opleveren, omdat dan zowel woningen als nieuwe recreatiewoningen in het buitengebied een plek krijgen. Bij behoud van de bestemming, zullen de nieuwe woningen vooral gebouwd worden aansluiten op de bestaande kernen in het buitengebied en aan de randen van de kom.

Afwegingen Veiligheid

Impact op fysieke veiligheid

Er is van fysieke onveiligheid in de parken niet of nauwelijks sprake. Na omzetting in een woonwijk met bijbehorende voorzieningen (zoals openbare verlichting) verwachten we ook dat de fysieke veiligheid op peil zal zijn.

Impact op veiligheid

In een omgeving waarin we strijdig gebruik pas na verloop van tijd aan kunnen pakken vanwege de aard van een bestemming wonen, kan veiligheid in zijn algemeenheid wel een zorgpunt worden. Mensen die binnen die bestemming wonen niet horen, zijn op den duur wel te weren, maar in de tussentijd bestaat de onveiligheid wel. En crimineel gedrag kan lang niet altijd op basis van de bestemming wonen aangepakt worden. Dus daar raken we in vergelijking met de huidige situatie een instrument kwijt om voor veiligheid op deze locaties zorg te dragen.

Effect op de aanzuigende werking van (ondermijnende) criminaliteit

De gemeente staat op het standpunt dat een bestemming wonen het niet alleen lastiger maakt om ondermijning te bewijzen, maar ook om het aan te pakken. De huidige bestemming is effectief gebleken in gevallen waarin ondermijning werd geconstateerd.