

‘Transformeren van vakantieparken is als ganzenborden: Drie stappen vooruit, twee achteruit’.

1. Inleiding

Bungalowpark De Hullen in Drijber, is door de gemeente Midden-Drenthe in juni 2019 aangewezen als pilot in het kader van het transformatiespoor Vitale Vakantieparken Drenthe. De overwegingen om te kiezen voor De Hullen als pilot zijn dat De Hullen niet de functie (meer) heeft van een recreatiepark, een behoorlijke omvang heeft, en voor een groot deel sprake is van permanente bewoning.

Het toenmalige bestuur van Vereniging De Hullen (hierna: Vereniging) heeft aangegeven mee te willen werken aan een pilot in het kader van het transformatiespoor. Het park -onder aanvoering van het bestuur- had al nagedacht over zijn toekomst en deze in een visie neergelegd. Die visie is ook met de leden van de Vereniging besproken. Deze stelden zich aanvankelijk open en constructief op. Het park bleek daarmee voor zowel de gemeente Midden-Drenthe als het park De Hullen een goede keuze voor een pilot. Zo werd in de loop van 2019 gestart met de pilot.

Bij het aanwijzen van de pilot heeft het college van burgemeester en wethouders (hierna: college) al aangegeven na afronding van de pilot een evaluatie te willen uitvoeren waarbij in ieder geval inzicht ontstaat over de betrokken partijen, rollen en verantwoordelijkheden, het proces, kosten en baten en mogelijke risico's. Deze onderwerpen komen in ieder geval terug in de evaluatie.

De raad van Midden-Drenthe heeft in een later stadium aangegeven dat met de ondertekening van de zogeheten afsprakenbrief (zie bijlage) pilot De Hullen kan worden afgerond en een evaluatie opgesteld. Daar is nu invulling aan gegeven.

Deze evaluatie is uitgevoerd in de periode maart tot mei 2024 op basis van documentstudie en interviews met de volgende betrokkenen:

- Wethouder Rico Schans
- Vertegenwoordigers van het bestuur van Vereniging De Hullen en werkgroep De Hullen (Karina Jansen, Alie Spoelder, Wim Postma en Paul Engbers)
- Taskforce Vitale Vakantieparken Drenthe (Gerben Rouwenhorst)
- Een aantal eigenaren op het park die niet zijn aangesloten bij de Vereniging De Hullen (Gertjan van den Beuken, Ingeborg Hoenders, Ellen Looyestijn en Ruud Derksen).

De documenten die bij deze evaluatie zijn gebruikt, zijn in goed overleg met ambtelijk betrokkenen en de griffie verzameld. De meest relevante documenten zijn als bijlagen opgenomen.

2. Omschrijving bungalowpark De Hullen

Bungalowpark De Hullen is opgedeeld in 96 bebouwde percelen van particuliere eigenaren en enkele onbebouwde percelen die in eigendom zijn van de Vereniging. De bebouwing bestaat in hoofdzaak uit een beperkt aantal typen recreatiewoningen, daterend uit de jaren '60 en '70, waarvan de meeste in de loop van de tijd gemoderniseerd en/of uitgebreid of opgehoogd zijn, waardoor een grote variatie aan woningen is ontstaan. De percelen zijn vrij groot en over het algemeen goed ingericht. Uiteraard zijn er verschillen in het niveau van onderhoud, maar de parkachtige inrichting en uitstraling is op het gehele park voelbaar.

Het overwegende gebruik van de woningen bestaat uit permanente bewoning. Het deel dat nog recreatief wordt gebruikt bestaat vrijwel uitsluitend uit gebruik van een tweede woning. Er vindt weinig verhuur als recreatiewoning plaats.

De wegenstructuur is niet in eigendom van de Vereniging De Hullen, maar ligt op de terreinen van de particuliere eigenaren.

Afbeelding: plattegrond bungalowpark De Hullen



3. Uitgangspunten van beleid 'transformatie vakantieparken'

In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste beleidskaders die van toepassing zijn op het transformeren van vakantieparken en daarmee ook voor de uitvoering van pilot De Hullen. Deze zijn ook als bijlagen opgenomen.

In 2018 is het *Programma Vitale Vakantieparken Drenthe* tot stand gekomen. In het programma worden drie sporen benoemd: het excellentiespoor, het spoor preventie en vitalisering en het transformatiespoor.

Op 22 april 2021 is door de gemeenteraad van Midden-Drenthe de '*Koersnotitie toekomst vakantieparken Midden-Drenthe*' vastgesteld. Met de Koersnotitie heeft de gemeenteraad het algemene kader vastgesteld voor de transformatie van vakantieparken in Midden-Drenthe.

In de Koersnotitie zijn twee onderwerpen zeer relevant gebleken voor de uitvoering van de pilot De Hullen:

1. Het uitgangspunt dat de transformatiekosten voor rekening komen van het park
2. Het uitgangspunt dat een park zal overgaan naar permanente bewoning of de recreatieve bestemming behoudt

NB. In de Koersnotitie heeft de gemeenteraad *per amendement* aangegeven twee keuzes aan de parken te willen voorleggen: geheel transformeren naar een woonbestemming of geheel recreatief blijven. De oorspronkelijke versie van de koersnotitie liet de keuze open dat parken misschien voor gemengde bestemmingen zouden kiezen. Dubbel gebruik op een park kan ertoe leiden dat functies elkaar gaan bijten en dat er onduidelijkheid is.

Naast de Koersnotitie is in juni 2022 '*het Bestuursakkoord Midden-Drenthe 2022-2026*' opgesteld waarin een aantal globale criteria zijn opgenomen over transformatie van vakantieparken in aanvulling op bestaand beleid. Belangrijke criteria zijn: minimaal 2/3 van de eigenaren op het park moeten voor transformatie zijn, er dient sprake te zijn van budget neutrale verandering en de bouwwerken dienen te voldoen aan de bouwregelgeving.

4. Stappenplan transformatie

Onderdeel van de pilot is om de eerste stappen van het transformatieproces te doorlopen aan de hand van het *stappenplan transformatie* dat is opgesteld door de Taskforce Vitale Vakantieparken Drenthe (hierna: Taskforce). Bij de uitvoering van de pilot is het stappenplan van de Taskforce als leidraad gevolgd. Het stappenplan bestaat in totaal uit vijf fasen¹ (zie bijlage).

Bij de uitvoering van de pilot zijn de eerste twee fasen doorlopen: Verkenning (fase 1) en uitgangspunten van transformatie (fase 2). Op dit moment bevindt het park zich in fase 3 van de transformatie: de opstelling van het streefbeeld en inzicht in de transformatiekosten. In deze evaluatie gaan we op hoofdlijnen in op het verloop van fase 1 en 2. Met de ondertekening van de afsprakenbrief is fase 2 van het stappenplan transformatie afgerond.

¹ Tijdens de uitvoering van de pilot is gewerkt met de versie van het stappenplan van de Taskforce dat bestaat uit vijf fasen. Het huidige stappenplan van de Taskforce dat is gepubliceerd op de website heeft fase 1 en 2 samengevoegd waardoor er nu nog maar 4 fasen zijn. Dit kan in de praktijk tot verwarring leiden. Bij deze evaluatie gaan we uit van het stappenplan dat vijf fasen kent.

Fase 1: Verkenning

Vanaf het moment dat De Hullen als pilot werd aangewezen zijn door het park, de gemeente en de Taskforce, stappen gezet. Dit heeft in fase 1 al snel geleid tot de opstelling van een Quick Scan Transformatie in november 2019 (zie bijlage).

De conclusie van de Quick Scan was dat het verkennen van de mogelijkheden van transformatie naar een andere dan recreatieve functie voor het park De Hullen kansrijk lijkt. Het park heeft een goede ruimtelijke kwaliteit en een eigen karakter, dat een bruikbare basis is voor de verdere uitwerking en invulling. De nogal uiteenlopende bouwtechnische staat van de woningen is wel een punt van aandacht. De eigenaren zijn voldoende georganiseerd in een vereniging die hen actief betreft. Op hoofdlijnen lijkt er overeenstemming te zijn tussen Vereniging De Hullen en de gemeente over de meest voor de hand liggende nieuwe functies als eindbeeld. Wel moeten er keuzes gemaakt worden over het huidige nog deels recreatieve gebruik en is er verdieping nodig in de mogelijkheden voor de eigenaren bij te dragen aan de transformatie.

Uit de verkenning blijkt vervolgens dat specifieke aandacht nodig is voor de aard (maatvoering, onderhoudstoestand) eigendom en beheer van de infrastructuur en de collectieve voorzieningen en het borgen van de groene aankleding en het specifieke karakter van het park. De gemeente zal hierover randvoorwaarden en standpunten moeten meegeven, met onder meer aandacht voor kostenverhaal en mogelijke verevening.

Al met al waren de uitkomsten van fase 1 positief en kon fase 2 worden ingegaan.

Fase 2: Uitgangspunten voor transformatie

Na de verkenning is fase 2 conform het stappenplan doorlopen. Tijdens deze fase is het verkrijgen van zicht op overeenstemming over het proces een belangrijke stap. Dit betekent dat ieders rol en verantwoordelijkheid wordt benoemd, de keuze op hoofdlijnen voor de transformatie wordt gemaakt en onder welke condities deze plaatsvindt. Deze afspraken kunnen dan worden vastgelegd in een afsprakenbrief.

Het doorlopen van fase 2 heeft zeer veel tijd in beslag genomen. Hiervoor zijn verschillende redenen te noemen. In de eerste plaats was het programma Vitale Vakantieparken Drenthe nog maar net in werking getreden en zijn er gaande- en werkendeweg allerlei ‘hulpmiddelen’ ontwikkeld om het transformatieproces te structureren, waaronder het stappenplan. In de tweede plaats heeft de tussentijdse wisseling van het bestuur van de Vereniging voor vertraging gezorgd. Daarnaast heeft de politieke besluitvorming over de Koersnotitie (één park, één functie) de nodige impact gehad op zowel de inhoud als de voortgang van het transformatieproces. Tenslotte heeft de coronaperiode een negatief effect gehad op de doorlooptijd van fase 2.

Op basis van het Bestuursakkoord dient er voldoende draagvlak (in ieder geval meer dan 2/3 van de eigenaren op het park) op het park te zijn voor transformatie. De gemaakte afspraken dienen met voldoende mandaat te worden vastgelegd in een afsprakenbrief, waarin zowel het park als de gemeente zich kan vinden. De afsprakenbrief kan beschouwd worden als een intentieovereenkomst om de transformatie verder vorm te geven.

Pas tijdens de Algemene Ledenvergadering van de Vereniging in september 2023 is de afsprakenbrief in stemming gebracht en was er bijna een unanieme meerderheid van de aanwezigen die voor ondertekening van de afsprakenbrief stemde en daarmee aangaf met de transformatie door te willen gaan. Onder de niet-leden van de Vereniging hebben vier eigenaren tegen de ondertekening van de afsprakenbrief gestemd en twee niet-leden voor ondertekening. Al met al is er ruimschoots voldaan aan het draagvlakcriterium van minimaal 2/3.

Een doorkijk naar fase 3: Opstellen van het streefbeeld

Op dit moment bevindt de transformatie van De Hullen zich in fase 3. Deze vormt de kern van het transformatieproces: waar willen gemeente en park naartoe? Waarover moeten keuzes worden gemaakt, in het licht van de nieuwe toekomstige functie wonen? Tevens is het de bedoeling om in deze fase goed zicht te krijgen op de transformatiekosten. Fase 3 eindigt met de opstelling van een streefbeeld.

Bevindingen

Fase 1 en fase 2 van het stappenplan zijn bedoeld om relatief snel te doorlopen en dan echte concrete inhoudelijke stappen te maken in fase 3, waarin het streefbeeld voor het park wordt bepaald en inzicht ontstaat in de transformatiekosten. Bij pilot De Hullen heeft het doorlopen van met name fase 2 om uiteenlopende redenen zeer veel tijd in beslag genomen.

Met name de niet-leden geven aan dat wat hun betreft vooraf alle kaders van de kant van de gemeente duidelijk hadden moeten zijn. Het stappenplan zoals het er nu ligt is meer bedoeld om tussen park en gemeente samen gaandeweg het proces concretere afspraken te maken. Dit leidt volgens de geïnterviewden tot 'doelloos rondzwerven' en is in hun ogen de verklaring voor de lange aanlooptijd. Beter was het geweest om bij het begin van het transformatieproces alle wettelijke eisen in beeld te brengen, de wensen van gemeente en park te inventariseren en inzicht te krijgen in de kosten met een kostenverdeling. Pas dan kunnen er goede vervolgstappen worden gezet. Volgens het stappenplan worden deze onderwerpen eerst in fase 3 uitgewerkt.

Vertegenwoordigers van het huidige bestuur van Vereniging De Hullen en de onlangs ingestelde werkgroep geven aan dat pilot De Hullen is bedoeld als praktijkproef om te zien of de vooraf bedachte aanpak van het transformatieproces in de praktijk ook het gewenste resultaat oplevert. De vertegenwoordigers zien nu in de praktijk dat -zolang er geen consensus is over het streefbeeld en de kostenraming - het nog niet duidelijk is hoe de praktijkproef afloopt. De Vereniging merkt op: 'Eigenlijk zitten we nog midden in de praktijkproef.' Intussen zijn er wel voorbeelden van andere Drentse gemeenten en parken.

5. Bestuurlijke en politieke besluitvorming

Algemeen

Het programma Vitale Vakantieparken Drenthe en pilot De Hullen bracht intensieve politieke discussie met zich mee. Verschillende documenten, bestaande uit visies en beleidsstukken, rapportages, informatiebrieven, etc. zijn voorgelegd aan college, commissie en raad. Transformatie van recreatieparken, waarvan De Hullen het eerste park is in Midden-Drenthe, bestaat uit complexe processen die het soms lastig maken om te komen tot bestuurlijke en politieke besluitvorming. Het is een vaak terugkerend onderwerp gebleken op de agenda van college, commissie en raad.

Een voorbeeld daarvan is de besluitvorming over de Koersnotitie. Dit leverde een levendige discussie op zowel in als buiten de raad. Het amendement op de Koersnotitie (geen dubbelbestemmingen voor parken die willen transformeren) zorgde voor een nog meer gerichte koers voor gemeente en park. Bijzonderheid is ook dat tijdens de looptijd van de pilot het bestuur van de Vereniging wisselde en de nieuwe voorzitter van de Vereniging tevens de rol van raadslid en fractievoorzitter in de gemeenteraad vervult en eerder ook aan de wieg stond van het amendement in de Koersnotitie. Om dit in goede banen te leiden is afgesproken dat het raadslid niet zal deelnemen aan besprekingen van het transformatieproces in de vergaderingen.

Ook de besluitvorming over de inhoud van de afsprakenbrief bracht de nodige politieke discussie met zich mee. Meer informatie bleek nodig om de duiding en betekenis van de afsprakenbrief goed te beoordelen, mede omdat werd afgeweken van het oorspronkelijke format van de afsprakenbrief. Deze afwijkingen leiden echter niet tot materiële verschillen ten aanzien van het oorspronkelijke format.

Informatiebijeenkomsten met de raad

Gezien de complexiteit van het onderwerp en het trage verloop van het transformatieproces – het lijkt net ganzenborden (drie stappen vooruit en twee achteruit) – wilde de raad nadrukkelijker geïnformeerd worden over het transformatieproces en in het bijzonder over pilot De Hullen. Dit heeft geleid tot de organisatie van een werkbijeenkomst op 30 mei 2023 voor alle raads- en commissieleden. Er was sprake van een hoge opkomst. Het was een bijeenkomst van sterk inhoudelijke aard met presentaties van ervaren inhoudsdeskundigen. Uitgebreid is de tijd genomen voor het stellen en beantwoorden van vragen. Allerlei onderwerpen die samenhangen met transformatie van vakantieparken passeerden de revue. Deze werkbijeenkomst viel in goede aard.

Op 10 oktober 2023 is een tweede informatiebijeenkomst gehouden over transformatiekosten voor raads- en commissieleden. Gerben Rouwenhorst van de Taskforce ging uitgebreid in op het onderwerp transformatiekosten, waaronder verevening. Ook deze bijeenkomst werd door de deelnemers als zeer zinvol ervaren.

Insprekers

Op meerdere momenten hebben vertegenwoordigers van het park gebruik gemaakt van het inspreekrecht tijdens raads- en commissievergaderingen. Zowel door vertegenwoordigers van het park als door vertegenwoordigers van de gemeente, werd dit als waardevol ervaren. De bijdragen leverden een meerwaarde voor de politieke discussie en besluitvorming.

Bevindingen

Transformatieprocessen van vakantieparken zijn voor alle partijen nieuw en complex van aard. Er is een sterk maatschappelijk debat ontstaan waar ingrediënten als het al of niet legaliseren van permanent wonen, al of niet handhaven, het woningtekort en sociale problematiek bij elkaar zijn gekomen. Het is niet verwonderlijk dat dit ingrediënten zijn voor een levendig politiek debat.

De informatiebijeenkomsten met commissie- en raadsleden zijn als constructief en positief ervaren en leveren een bijdrage om tot meningsvorming en besluitvorming te komen over transformatie van vakantieparken, in het bijzonder voor pilot De Hullen.

Onderstaand worden een aantal specifieke thema's behandeld die zeer relevant zijn bij transformatie van de vakantieparken en die we vanuit ervaringen met de pilot De Hullen beschrijven. Deze thema's zien we ook terug in belangrijke documenten als Koersnotitie, Actieprogramma Vitale Vakantieparken en de afsprakenbrief.

6. Rollen en verantwoordelijkheden, vertegenwoordiging en mandaat

Transformatie is nieuw. Zowel voor de eigenaren op het park als de gemeente. De ervaringen tot nu toe laten zien dat bij pilot De Hullen het park moet wennen om als een collectief van eigenaren op te treden en zelf een bijdrage te leveren aan de herontwikkeling van het park met alles wat daarbij komt kijken.

Vereniging De Hullen is een vrijwillige vereniging en geen vereniging van eigenaren (VvE). Bij Vereniging De Hullen zijn 80 tot 90% van de eigenaren/bewoners aangesloten. Dit is voor een vrijwillige vereniging een hoge organisatiegraad.

Tijdens de pilot is het een opgave gebleken dat het park zich collectief sterk en eenduidig organiseert in één aanspreekpunt met een groot draagvlak.

In de Koersnotitie staat dat één aanspreekpunt namens het vakantiepark een voorwaarde is op het moment dat de gemeente met parken in gesprek gaat over hun toekomst. Het park is er verantwoordelijk voor dat er vanuit de eigenaren één woordvoerder of vertegenwoordiging is die voldoende mandaat heeft om namens de eigenaren te spreken.

Aanvankelijk ging het (oude) bestuur van de Vereniging De Hullen voortvarend aan de slag en vormde het aanspreekpunt voor de gemeente. Gaande het proces voelde het bestuur zich niet langer gedragen door de leden en legde de functie neer. Volgens het oude bestuur was een van de belangrijkste breekpunten het verschil van inzicht over de dubbelbestemming; Het oude bestuur wilde verschillende functies behouden en de kwaliteit van het park versterken en de huidige situatie legaliseren. Het nieuwe bestuur ging voor de functie wonen voor het gehele park, waarmee de leden bijna unaniem instemden tijdens de Algemene Ledenvergadering van september 2023.

Naarmate de pilot vorderde ontstond ook discussie wie initiatiefnemer is bij de transformatie: het park of de gemeente. De Koersnotitie gaat ervan uit dat het park de initiatiefnemer is. De Vereniging ziet het park niet als initiatiefnemer; Het park trekt samen met de gemeente op bij de uitvoering van het transformatieproces. Als zodanig is dit ook in de afsprakenbrief verwoord.

Bevindingen

Park De Hullen kent geen Vereniging van Eigenaren (VvE) met een verplicht lidmaatschap. Dit blijkt een complicerende factor te zijn bij het transformatieproces, en werd met name zichtbaar bij de bestuurswisseling van de Vereniging. Als gemeente dachten we met een vertegenwoordiging te spreken die voldoende mandaat had, maar dat bleek gaande de rit niet meer het geval te zijn.

Vertegenwoordiging en mandaat blijft lastig vanwege de combinatie tussen een niet-verplicht lidmaatschap van de Vereniging De Hullen en het feit dat er een verscheidenheid is in het gevoelde belang bij transformatie. De overgrote meerderheid van eigenaren (een bijna unaniem besluit tijdens de algemene ledenvergadering van de Vereniging) is voorstander van transformeren naar de functie wonen. Een beperkt aantal eigenaren wil de situatie laten zoals ze is, vanuit de gedachte dat de gemeente toch niet zal handhaven. Nog weer andere eigenaren beschikken over een gedoogbeschikking om te wonen. Ten slotte is er een deel dat permanente bewoning gewoonweg niet zit zitten en voor de recreatieve functie kiest. Deze verscheidenheid heeft invloed (gehad) op het proces. Dat is een van de redenen waarom de uitvoering van de pilot de nodige tijd in beslag heeft genomen.

7. Capaciteit, middelen en expertise

De uitvoering van pilot De Hullen heeft om de nodige ambtelijke capaciteit gevraagd. Er zijn veel wisselingen geweest van de bij dit dossier betrokken ambtenaren, ook omdat de looptijd van de pilot ruim drie jaar in beslag heeft genomen. Van de zijde van het park is aangegeven dat dit als lastig werd ervaren. Vanaf maart 2023 is sprake van extra externe inhuur en vanaf medio 2023 is extra budget uitgetrokken voor personele capaciteit voor VVP. Hier is door de ambtelijke organisatie ook adequaat invulling aangegeven, mede door het aanstellen van een beleidscoördinator. Dit bespoedigt het verloop van processen en projecten.

Met de inhuur van externe projectleiders en een communicatieadviseur ontstond ook ruimte binnen de vakafdelingen van de gemeente om vanuit gemeentelijk perspectief te handelen en de inhoudelijke rol zuiver te houden.

Tijdens de gehele looptijd van pilot De Hullen is gebruik gemaakt van de externe expertise van de Taskforce. Dit bleek noodzakelijk om het proces lopend te houden en hobbels te kunnen nemen.

Namens de Vereniging is vanaf medio 2023 ook een adviseur aangetrokken in de persoon van Wim Postma die het bestuur van de Vereniging ondersteunt, maar ook de werkgroep begeleidt. Ook voor het park geldt dat de nodige ondersteuning en externe expertise gewenst is.

Bevindingen

Beschikbare capaciteit in menskracht en middelen is een belangrijke randvoorwaarde om een transformatieproces met succes te kunnen doorlopen. Vanaf 2023 is hier zowel door gemeente Midden-Drenthe als het park in geïnvesteerd, hetgeen het proces ten goede is gekomen.

Het traject wordt door de vrijwilligers van het parken -want dat zijn de meeste betrokkenen- als zeer intensief ervaren.

Nu de transformatie in fase 3 is gekomen en mogelijk ook voorbereidingen worden getroffen voor de wijziging van het omgevingsplan blijft voldoende capaciteit en externe expertise op zijn plaats.

8. Transformatiekosten

Transformatiekosten blijken tijdens de pilot De Hullen een gevoelig onderwerp. Dit kwam met name in het traject rond de afsprakenbrief naar voren, maar speelt ook bij de nu lopende discussie over het wel of niet toepassen van het instrument verevening.

Er zijn gedurende fase 2 van pilot De Hullen informatiebijeenkomsten gehouden voor zowel het park als voor raads- en commissieleden waarbij de transformatiekosten aan bod kwamen. Hierin heeft de Taskforce een voortrekkersrol gehad die aan de hand van concrete voorbeelden het onderwerp toelichtte. Tijdens fase 3 ontstaat meer zicht op de kosten, en de mogelijke waardeinstijgingen van de percelen. In deze fase waarin het streefbeeld wordt ontwikkeld en vastgesteld zal ook een 'financiële scan' worden uitgevoerd. Ook wordt in de loop van 2024 een besluit verwacht over het al of niet toepassen van verevening, waarvoor ook inzicht nodig is in eventuele waardeinstijgingen van de percelen.

Bevindingen

Het is van belang om in een vroeg stadium zicht te krijgen op de kosten en baten van de transformatie. Zowel voor de eigenaren op de parken als de gemeente is dit een belangrijk punt.

Door vele eigenaren op het park is aangegeven dat de discussie over transformatiekosten de voortgang van het transformatieproces heeft bemoeilijkt en dit veel extra energie van alle betrokkenen heeft gevergd. Goed zicht op de kosten en baten kon tijdens de looptijd van de pilot niet worden gegeven. Dit komt enerzijds omdat park De Hullen voorloper is. Anderzijds ontstaat eerst in fase 3 meer zicht op de kosten en baten van de transformatie. Dit is ook inherent aan het proces: je weet pas wat het kost als je weet wat je gaat doen.

9. Afstemming en communicatie

Vanaf het begin van de pilot is overleg gevoerd met het oude bestuur van de Vereniging. Het toenmalige bestuur heeft een visie uitgewerkt. Deze visie is ook voorgelegd aan de leden, maar het is uiteindelijk niet tot besluitvorming gekomen. Na de wisseling van het bestuur ontstond er een impasse en raakte de afstemming en communicatie tussen park en gemeente op een lager pitje.

Vanaf 2023 is de afstemming en communicatie toegenomen. In januari 2023 is een voorlichtingsbijeenkomst voor het park gehouden, waarbij veel aspecten van de transformatie werden besproken.

Op 14 april 2023 volgde wederom een informatiebijeenkomst met het park over de stand van zaken. Vanaf die tijd zijn vele gesprekken gevoerd met het nieuwe bestuur van Vereniging De Hullen en ook met niet bij de Vereniging aangesloten leden. Vanaf de zomerperiode 2023 is ook begonnen met nieuwsbrieven voor eigenaren en bewoners op het park. Deze nieuwsbrieven zijn breed verspreid, ook onder raadsleden.

De intensivering van de communicatie vanuit de gemeente naar het park vanaf medio 2023 werd zeer gewaardeerd. Hier is relatief veel ambtelijke capaciteit op ingezet. Ook het college en de raad worden meegenomen in de vormen van communicatie, zodat iedereen goed op de hoogte blijft van het proces.

Na het ondertekenen van de afsprakenbrief is door het park een werk-/projectgroep gevormd die zowel leden als niet-leden van de Vereniging representeert en samen met de gemeente nieuwsbrieven gaat verzorgen.

Bevindingen

Goede afstemming en communicatie met het park is van wezenlijk belang gebleken. Samenwerken en vertrouwen opbouwen zijn essentieel. Informatiebijeenkomsten, nieuwsbrieven en reguliere overleggen tussen park en de gemeente zijn randvoorwaarden om te komen tot een succesvol transformatieproces. Met de komst van de nieuwe Omgevingswet zijn communicatie en participatie alleen nog maar belangrijker geworden.

10. Het bieden van een duidelijk perspectief

Transformatie gaat in fasen en gedurende het proces doen zich de nodige hobbels voor. Bij het niet slagen van het transformatieproces valt normaliter een park terug in het revitaliseringsspoor. Dit

betekent dat de functie recreatie blijft en gehandhaafd wordt op illegale permanente bewoning. Dit vereist duidelijkheid, goede communicatie en een passende handhavingsstrategie.

Bij de eigenaren op De Hullen die de recreatieve functie willen behouden is er ook behoefte aan duidelijkheid over wat de transformatie betekent voor hun positie: hun gebruik komt onder het overgangsrecht, maar is het ook mogelijk dat zij bijvoorbeeld tijdelijk de recreatieve functie behouden en dit kan worden meegenomen in het omgevingsplan?

Bevindingen

Uit met name de interviews komt naar voren dat een duidelijk toekomstperspectief ontbreekt. Wat als het transformatiespoor mislukt?

Daarnaast is het gewenst duidelijkheid te krijgen over de functiesystematiek die straks toegepast gaat worden. Verreweg de meeste eigenaren willen een woonfunctie, maar er zijn in de praktijk (op elk vakantiepark) enkele eigenaren die om welke reden dan ook geen verandering in hun functie willen. Aan de ene kant hebben zij het recht zich te beroepen op hun bestaande rechten. Aan de andere kant ontstaat de zorg dat dit straks een juridisch struikelblok voor de transformatie zal vormen. Eigenaren van een locatie gedwongen tegen hun wil in van functie te laten veranderen is juridisch onwenselijk en kan jaren vertraging opleveren. De mogelijkheid om hierin op enkele plekken maatwerk te leveren verdient daarmee bespreking. Transformatie is niet een schakelaar die je omzet: van recreatief naar wonen. Er zal altijd een overgangssituatie zijn en die moet je faciliteren (en accepteren).

11. Leerpunten en aanbevelingen

Alles overziend, kunnen we naar aanleiding van pilot De Hullen in samenvattende zin een aantal leerpunten benoemen, waaraan een maatregel is gekoppeld om het geleerde in praktijk te brengen.

Rollen en verantwoordelijkheden

Maak in een vroeg stadium duidelijke afspraken welke partij welke rol en verantwoordelijkheid heeft. Bepaal wie initiatiefnemer, faciliteerder, regisseur of uitvoerder van wettelijke taken is. In het bijzonder is het aan te bevelen om de rol van het park als initiatiefnemer te benoemen.

Maatregel 1: Bij de transformatieprocessen van nieuwe parken worden rollen en verantwoordelijkheden in een vroeg stadium helder benoemd. Het uitgangspunt is dat het park initiatiefnemer is.

Vertegenwoordiging en mandaat

Voor de transformatie van het park is het noodzakelijk dat een groep 'vertegenwoordigers van het park' het aanspreekpunt vormt en dat deze groep aantoonbaar (bijvoorbeeld door middel van een stemming) de belangen van *alle* eigenaren vertolkt en daar ook mandaat voor heeft.

Maatregel 2: Bij de transformatieprocessen van nieuwe parken worden vroegtijdig duidelijke afspraken gemaakt over vertegenwoordiging en mandaat. Indien het niet lukt om hierover afspraken te maken kan het proces niet worden voortgezet.

Het stappenplan transformatie

Het stappenplan transformatie van de Taskforce is in zijn algemeenheid een nuttig hulpmiddel waarbij fase 1 en 2 bedoeld zijn om relatief snel te doorlopen. Dit is om uiteenlopende redenen helaas niet gelukt bij pilot De Hullen. In fase 3 gebeurt pas het 'echte werk': de opstelling van het streefbeeld en meer zicht op de transformatiekosten. In deze fase ontstaat dieper inzicht in:

- de wettelijke eisen die samenhangen met de toekomstige functie(s) van het park
- de wensen van het park, de gemeente en overige stakeholders
- de kosten en kostenverdeling.

Leerpunt is om fase 1 en 2 relatief snel te doorlopen en daar niet te lang in te blijven hangen. Dit levert onnodig energieverlies op.

Maatregel 3: Bij transformatieprocessen van nieuwe parken is de ambitie om fase 1 en 2 (deze fasen zijn onlangs geïntegreerd in één fase) snel te doorlopen; het gaat in deze fase immers om intenties.

Bestuurlijke en politieke besluitvorming

Transformatie van vakantieparken zal naar verwachting de komende jaren op de agenda blijven van college, commissie en raad. Nu het onderwerp transformatie na uitvoering van pilot De Hullen meer bekend en doorleefd is geworden, is het goed om te bezien op welke wijze deze onderwerpen worden geagendeerd, wat des colleges en raads is, en op welke wijze commissie en raad worden geïnformeerd.

Maatregel 4: Het college en de griffie maken afspraken over een scherpere afbakening wat des colleges en des raads is, en op welke wijze de stukken worden geagendeerd.

Aandacht blijft nodig voor het standpunt van de raad dat een vakantiepark na transformatie geen dubbelbestemmingen moet hebben. Dit is op zich een helder standpunt. Tegelijkertijd kan een zeer strikte interpretatie leiden tot stagnatie in het transformatieproces. Dit lijkt dan weer juist tegen de gedachte/motivatie achter het standpunt van de raad te staan. Het is aan te bevelen om goed te bezien hoe we aan de overgangssituatie (juridisch) vorm kunnen geven, zonder het eindbeeld uit het oog te verliezen.

Maatregel 5: Het college komt met een voorstel aan de raad hoe aan de overgangssituatie juridisch vorm kan worden gegeven.

Communicatie

Blijf werken met nieuwsbrieven en biedt transparantie over het verloop van de transformatieprocessen. Ook vanuit het gezichtspunt van verplichte participatie is communicatie een onmisbaar middel.

Maatregel 6: De nieuwsbrieven worden gecontinueerd en bij de transformaties van nieuwe parken worden nieuwsbrieven als beproefd middel ingezet.

Capaciteit, middelen en expertise

Voldoende ambtelijke capaciteit blijft gewenst voor de komende transformatieprocessen. Ook de inhuur van (tijdelijke) externe ondersteuning is gewenst, naast de ondersteuning van de Taskforce.

Voor de parken is het van belang dat deze ook zorgen voor voldoende deskundige ondersteuning, naast het gegeven dat de gemeente op onderdelen het park faciliteert. Deskundige ondersteuning is zeker gewenst bij de uitvoering van de vervolgfases, waaronder de wijziging van het omgevingsplan.

Maatregel 7: Voldoende beschikbaar budget houden voor interne en externe personele capaciteit voor de transformatieprocessen.

Transformatiekosten

In fase 3 ontstaat het echte zicht op de transformatiekosten. Ook zal de raad in de loop van 2024 een standpunt innemen over wel of niet toepassen van verevening. Uit de pilot De Hullen is gebleken dat

inzicht in transformatiekosten en duidelijkheid over verevening van grote invloed zijn op het verdere transformatieproces.

Maatregel 8: Zorgdragen voor snelle maar zorgvuldige besluitvorming over verevening, zodat duidelijkheid bestaat bij de huidige en toekomstige transformatieparken.

Een helder perspectief

Het is goed om een helder perspectief te schetsen voor de parken in Midden-Drenthe. Dit geldt in het bijzonder voor parken die in aanmerking komen voor het transformatiespoor. Wat als de transformatie mislukt? Terug naar het revitaliseringsspoor en dan handhaven? Handhaven volgens een passende strategie? Hierover dient duidelijkheid te komen.

Maatregel 9: In aanvulling op de Koersnotitie zal een helder toekomstperspectief worden geschetst voor de parken die al of niet transformeren.

De uitvoering van deze maatregelen dragen bij ter verbetering van de lopende en toekomstige transformatieprocessen. Veel instrumenten die ontwikkeld zijn door de Taskforce VVP zijn nieuw, maar hebben voor een groot deel hun waarde bewezen. Door de opgedane praktijkervaringen is de basis versterkt om tot verdere professionalisering te komen.

Tenslotte

Naast leerpunten is er ook veel goed gegaan en kunnen we trots zijn op:

- De inzet van vele eigenaren en bewoners van park De Hullen om samen te werken aan de transformatie en als vrijwilligers de schouders er onder te zetten;
- De inzet van alle betrokken medewerkers van de gemeente Midden-Drenthe, de Taskforce en alle externen; Ook zij denken in mogelijkheden om de transformatie tot een succes te maken;
- De bestuurlijke en politieke koers die gericht is op versterking van niet-vitale en vitale vakantieparken;
- De drive en motivatie om er met z'n allen er wat van te maken door samenwerking en vertrouwen.

12. Vervolg

Deze evaluatie levert leerpunten op, die gebruikt kunnen worden in zowel de lopende transformatieprocessen (De Hullen en Thrianta) als de nieuw te starten processen.

Met het park Thrianta is na De Hullen ook een start gemaakt, wat onlangs heeft geresulteerd in een ondertekende afsprakenbrief. Samen met Thrianta worden volgende stappen gezet, waarbij we eveneens gebruik maken van het stappenplan transformatie van de Taskforce. Zowel bij De Hullen en Thrianta bevinden we ons in fase 3 van het stappenplan waarbij gewerkt wordt aan de opstelling van een streefbeeld en de transformatiekosten meer inzichtelijk worden door middel van een financiële scan.

In de loop van het jaar bezien we wat we gaan doen met de eerder aangewezen 'verkenningsparken', zoals De Heerlickheyd en De Veldhuizen, nabij Hoogersmilde.

Bij de voorbereiding van de besluitvorming over toekomst van deze verkenningsparken kunnen we gebruik maken van de laatste inzichten en ervaringen die we hebben opgedaan met pilot De Hullen en de maatregelen die zijn opgesteld in deze evaluatie.

