

Rapportage

17 februari 2026

Balanceren tussen wortel en stok

Over de rol van Toezicht en Handhaving op vakantieparken in de gemeente Ede

Jonas Stuurman

Juno van Esseveldt

Bureau **Beke**

Balanceren tussen wortel en stok

**Over de rol van Toezicht en Handhaving op vakantieparken
in de gemeente Ede**

Definitieve rapportage

Datum 16-02-2026

Jonas Stuurman

Juno van Esseveldt

Opmaak

Marcel Grotens (Bureau Beke)

Omslagfoto

Grant Ritchie via Unsplash

Managementsamenvatting

De gemeente Ede beschikt door haar ligging grenzend aan de Veluwe over een relatief groot aantal vakantieparken. Deze vervullen een belangrijke toeristische en recreatieve functie in de regio en stimuleren de lokale economie. Sinds de start van het programma Vitale Vakantieparken in 2017 spant het multidisciplinaire programmteam zich in om de vitaliteit op deze parken te bevorderen. Dat is een complexe taak. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de woningnood zorgen ervoor dat de druk op vakantieparken van burgers die zich permanent willen vestigen op een vakantiepark groot is. Dit gaat ten koste van de recreatieve en toeristische functie en heeft negatieve gevolgen voor de vitaliteit van de vakantieparken in de gemeente. Vakantieparken vormen daarnaast door hun vaak anonieme karakter een 'vluchtheuvel' voor kwetsbare burgers en een gelegeheidsstructuur voor ondermijnende criminaliteit. Dit zorgt voor een continue druk op de parken en een permanente opdracht voor de gemeente. Door de inspanningen op het gebied van toezicht en handhaving zijn sinds de start van het programma Vitale Vakantieparken ruim duizend zaken afgerond die betrekking hebben op de aanpak van onrechtmatige permanente bewoning op de parken. In ongeveer 75% van deze zaken is de overtreding beëindigd, of voldaan aan een last onder dwangsom.

De vitaliseringsopdracht vereist voor de gemeente een aanpak waarbij continue aandacht dient te zijn voor een goede balans tussen de inzet van preventie en handhaving. Dit betekent enerzijds dat de gemeente waar het mogelijk is maatregelen dient in te zetten waarmee de toeristische functie van de vakantieparken bevorderd worden. Anderzijds betekent dit duidelijke grenzen trekken en deze handhaven. Om dit als gemeente op slagvaardige wijze te kunnen en te blijven doen, is het van belang om de komende jaren de ambtelijke uitvoeringscapaciteit op peil te houden. De toezichthouders vormen samen met de parkregisseur de enige ambtenaren die vanuit de gemeente fysiek op de parken aanwezig zijn en letterlijk zien wat er zich afspeelt. Met name de toezichthouders vormen een belangrijke schakel in de signalering en doormelding van misstanden op het gebied van sociale veiligheid, ondermijning, milieu en brandveiligheid. Ze leveren hiermee een belangrijke bijdrage aan de informatiepositie van de gemeente Ede op haar Vakantieparken.

De handhaving op (onrechtmatige) permanente bewoning heeft er de laatste jaren aan bijgedragen dat het grootste deel van de vakantieparken in de gemeente Ede er voor wat betreft de vitaliteit relatief goed voor staat. Om dit succes te kunnen voortzetten en tot een toekomstbestendige handhaving op de parken te komen, is het van belang om het hele handhavingsarrangement nog beter op elkaar af te stemmen. De grootste uitdaging voor de gemeente Ede en in het bijzonder het programmteam Vitale Vakantieparken Veluwe ligt de komende jaren in het zoeken naar de juiste balans tussen de inzet van preventieve en repressieve handhavingsinstrumenten. Handhaving is geen doel op zich, maar moet in dienst staan van een bredere interventiestrategie ten aanzien van de vakantieparken. Met name voor alle minder vitale en niet vitale parken is het raadzaam om een strategisch en toekomstbestendig plan op maat te maken. Dit biedt het programmteam de mogelijkheid om nog beter vanuit een plan naar een gezamenlijk einddoel toe te werken.

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding onderzoek	4
1.2	Onderzoeksvragen	5
1.3	Methode	5
1.4	Projectafbakening	6
2	Vitaliteit vakantieparken Ede	8
2.1	Inleiding	8
2.2	Beeld 2021	8
2.3	Vitaliteitsscan en scenarioverkenning	10
2.4	Beeld vitaliteit 2025	11
2.5	Antwoord deelvraag 1	13
3	Rol handhaving bij vitaliteit	14
3.1	Inleiding	14
3.2	Projectteam Vitale Vakantieparken	14
3.3	Rol handhaving bij aanpak vitaliteitsproblematiek	15
3.4	Focus op aanpak onrechtmatige bewoning	16
3.5	Antwoord deelvraag 2	21
4	Toekomstige handhavingsinzet	22
4.1	Inleiding	22
4.2	Vakantieparken als gelegenheidsstructuur	22
4.3	Permanente opdracht	23
4.4	Balanceren tussen wortel en stok	24
4.5	Antwoord deelvraag 3	27
	Conclusie	29
	Aanbevelingen	31
	Literatuur	35
	Bijlage	
	Bijlage I: Lijst met vakantieparken die zijn meegenomen in de evaluatie	36
	Bijlage II: Enquête Vitaliteit Vakantieparken gemeente Ede	38
	Bijlage III: Lijst respondenten	39

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De gemeente Ede vervult een belangrijke positie in de regionale vrijetijdseconomie. Ruim een miljoen toeristische overnachtingen vinden op jaarbasis plaats en het doel is om de komende jaren de toeristische opvangcapaciteit te vergroten. De 33¹ vakantieparken in de gemeente vormen een belangrijk element in de toeristenketen. Om de kwaliteit van deze parken te kunnen waarborgen neemt de gemeente Ede sinds 2017 deel aan het programma *Vitale Vakantieparken Veluwe*. De afgelopen jaren zijn aan de hand van dit programma positieve resultaten geboekt. Zo is bij verschillende parken de vitaliteit verbeterd en zijn twee parken waar de vitaliteit in het geding was van functie veranderd. Om de vitaliteit van de parken in de gemeente op het gewenste peil te brengen en te houden, is het van belang om hierin op structurele basis te investeren.

De ambitie rondom vakantieparken is vastgelegd in het door het college in 2023 vastgestelde uitvoeringsprogramma 'Recreatie en Toerisme 2024-2027'. Het waarmaken van deze ambitie, die bestaat uit het realiseren van een toekomstbestendig en vitaal aanbod, levert de nodige uitdagingen op in de praktijk. Vanuit de notitie 'Handhaving en veiligheidsinstrumentarium vakantieparken' (2025) is bijvoorbeeld onvoldoende duidelijk wat het effect is geweest van de huidige handhavingsinzet op de vitalisering van vakantieparken in de gemeente Ede. Daarom is er in de perspectiefnota 2026-2029 voor gekozen om de incidentele inzet van de Omgevingsdienst de Vallei (OddV) met één jaar te verlengen. Dit betekent dat er voor 2026 zowel structureel als incidenteel budget beschikbaar is. Vanaf 2027 is alleen het structurele budgetdeel beschikbaar. Onduidelijk is of daarmee de ambitie rondom het vitaliseren van vakantieparken gerealiseerd kan worden.

Nu het programma Vitale Vakantieparken – in Ede – acht jaar bestaat is het tijd om te evalueren wat de resultaten zijn van de inzet van toezicht en handhaving binnen het programma. Om deze reden wil de gemeente Ede een onderzoek laten uitvoeren met als hoofdvraag: *“Wat is, in de huidige situatie, de meest optimale inzet van het handhavingsinstrument bij het vitaliseren dan wel bij het vitaal houden van vakantieparken in de gemeente Ede?”*. Om dit scherp in beeld te krijgen, is het van belang om een actueel beeld te hebben van de vitaliteit van de vakantieparken in de gemeente Ede. Vervolgens dient onderzocht te worden op welke wijze de handhavingsinzet gedurende de looptijd van het programma Vitale Vakantieparken heeft bijgedragen aan de gestelde doelen in dit kader. Aan de hand van de verkregen inzichten kan vervolgens een advies worden uitgebracht ten aanzien van de benodigde handhavingsinzet om de vastgestelde ambitie te bereiken in de toekomst.

1. Bijlage I: Lijst met vakantieparken die zijn meegenomen in de evaluatie.

1.2 Onderzoeksvragen

1.2.1 Hoofdvraag

Wat is, in de huidige situatie, de meest optimale inzet van het handhavingsinstrument bij het vitaliseren dan wel bij het vitaal houden van vakantieparken in de gemeente Ede?

1.2.2 Deelvragen

1. Wat is de huidige status van de vakantieparken in Ede ten aanzien van de vitaliteit?
2. Welke rol speelt handhaving in het vitaliseren van de vakantieparken in de gemeente Ede?
3. Hoe zou toekomstige handavingsinzet er uit kunnen zien met het oog op de bevordering en het behoud van de vitaliteit van de vakantieparken in de gemeente Ede?

1.3 Methode

De activiteiten die zijn verricht om tot een beantwoording van de geformuleerde onderzoeksvragen te komen worden hieronder per deelvraag uiteengezet.

1.3.1 Deelvraag 1

In de eerste deelvraag brengen we de huidige stand van zaken ten aanzien van de vitaliteit van de 33 vakantieparken in de gemeente Ede in kaart. Dit doen we enerzijds met behulp van de data uit de Monitor Vitale Vakantieparken². Het beeld uit deze kwantitatieve bron is inmiddels enigszins verouderd, omdat de monitor sinds 2021 niet meer geüpdatet is. Vanwege de relatief korte looptijd van het onderzoek bestond er geen mogelijkheid om dit cijfermatige beeld te actualiseren. Om de huidige status van de parken toch zo goed mogelijk in kaart te brengen is ervoor gekozen om het beeld te actualiseren met behulp van een enquête die via het programma QuestionPro bij de belangrijkste stakeholders is afgenomen³. De deelnemers aan de enquête zijn vanuit hun professie betrokken bij het verhogen van de vitaliteit van de vakantieparken in de gemeente. Aan hen is eerst op individuele basis gevraagd om per vakantiepark gemotiveerd aan te geven in welke mate er volgens hen sprake is van een vitaal park. De vragenlijst is uiteindelijk door zeven professionals ingevuld. De individuele scores en motivaties zijn vervolgens geaggregeerd en in een gezamenlijke fysieke sessie achtereenvolgens besproken. Het doel hiervan was om tot een gedeelde subjectieve opvatting (intersubjectiviteit) te komen ten aanzien van de vitaliteit van de parken. Het resultaat van deze fysieke bijeenkomst was een 'gedeelde inschatting' die vervolgens tot een beoordeling van de mate van vitaliteit van de parken heeft geleid. Hierbij is ervoor gekozen om een onderscheid te maken tussen parken die vitaal zijn (groen), nog te vitaliseren zijn (oranje) en parken waarbij revitalisering naar verwachting niet meer haalbaar is (rood).

2. Via de coördinator van het programma Vitale Vakantieparken is toestemming verkregen om de data uit de Monitor Vitale Vakantieparken (2021) te gebruiken ten behoeve van de evaluatie.

3. Bijlage II: Enquête Vitaliteit Vakantieparken gemeente Ede.

1.3.2 Deelvraag 2

In de tweede deelvraag brengen we de inzet van de handhaving in de huidige situatie in kaart. We schetsen in dit kader een cijfermatig beeld van de inzet van het totale handhavingsinstrument gedurende de looptijd van het programma. Hiermee laten we zien hoeveel zaken juridisch zijn opgepakt en afgerond. Vervolgens hebben we dit kwantitatieve beeld voorzien van context met behulp van verschillende interviews⁴. Deze zijn gehouden met professionals die zich bezighouden met het verhogen van de vitaliteit op de vakantieparken in de gemeente Ede. Naast de deelnemers aan het kernteam en het beleids-team is onder andere gesproken met een teamleider van de Omgevingsdienst de Vallei, de afdelingsmanager Veiligheid, wijkagenten en verschillende (voormalig) programma-managers Vitale Vakantieparken. De interviews hadden het doel om een beeld te krijgen van de wijze waarop de handhaving door de Omgevingsdienst wordt uitgeoefend en hoe deze de afgelopen jaren heeft bijgedragen aan het vitaal maken en houden van de vakantieparken in de gemeente. We zetten in dit kader uiteen op welke manier de huidige handhavinginzet is georganiseerd en welke concrete resultaten zijn bereikt in de vitaliseringsopgave.

1.3.3 Deelvraag 3

Als laatste gaan we in op de meest optimale inzet van het handhavingsinstrument. We focussen ons hierbij op de toekomstige invulling van de rol en de bijdrage van toezicht en handhaving. In dit kader spraken we met relevante stakeholders zoals beleidsmakers of betrokkenen bij het programma Vitale Vakantieparken, om te zien welke verbeteringen er mogelijk zijn voor de veiligheids- en handhavinginzet bij de vitaliteitsbevordering van de vakantieparken. Met de beantwoording van deze laatste vraag brengen we de belangrijkste lessen van de opbrengsten van de gepleegde handhaving van de laatste jaren in beeld. Vervolgens zetten we uiteen waar kansen liggen voor een toekomstige invulling van de handhavingfunctie.

1.4 Projectafbakening

We richten ons in dit onderzoek op de 33 vakantieparken in de gemeente Ede die vallen onder het programma Vitale Vakantieparken. Het onderzoek richt zich op het spoor toezicht en handhaving binnen het programma, maar ook de sporen economie en ruimtelijke planvorming zullen aan bod komen. Daar ligt echter niet onze focus. De onderstaande typen parken zijn meegenomen in de analyse:

- Gemengd: camping en stacaravans
- Gemengd: camping, stacaravans en bungalows
- Gemengd: stacaravans en bungalows
- Clusters van recreatiewoningen
- Vakantiepark: bungalows
- Vakantiepark: stacaravans

4. Bijlage III: Lijst respondenten.

Vitale Vakantieparken

Met vitale vakantieparken wordt bedoeld: Aantrekkelijke, innovatieve, veilige, leefbare en duurzame terreinen met recreatiebungalows en/ of andere accommodaties voor verblijfsrecreatie, waar het aanbod aan accommodaties en andere voorzieningen goed aansluit op de vraag van recreanten. Bebouwing en voorzieningen op Vitale Vakantieparken zijn in goede staat en dienen voor verblijfsrecreatie⁵. De belangrijkste aspecten hiervan zijn: eigendom, economische kwaliteit, sociale situatie, openbare orde en veiligheid en brandveiligheid.

5. Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme Gemeente Ede 2024 – 2027.

2 Vitaliteit vakantieparken Ede

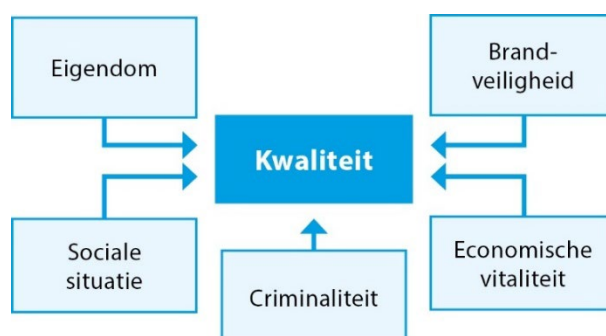
2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een beeld geschetst van de vitaliteit van de vakantieparken in de gemeente Ede. Allereerst worden daarbij de scores van de Monitor Vitale Vakantieparken uit 2021 weergegeven. Deze monitor is ontwikkeld op basis van systeemdata⁶ en is bedoeld om zicht te bieden op de relatieve vitaliteit van de verschillende vakantieparken van de elf deelnemende Gelderse gemeenten. Dit enigszins verouderde beeld wordt aangevuld met de resultaten van een vragenlijst, die is ingevuld door professionals die betrokken zijn bij het programma Vitale Vakantieparken in de gemeente Ede. De uiteindelijke vitaliteitsscore is bepaald aan de hand van deze actuele gegevens, die tijdens een groepsgesprek van duiding zijn voorzien.

2.2 Beeld 2021

Sinds 2013 werken gemeenten op regionaal niveau samen aan de vraagstukken die spelen op de ongeveer 500 Veluwe vakantieparken. Sindsdien is het 'Programma Vitale Vakantieparken Veluwe' uitgegroeid tot een samenwerking van elf Veluwe gemeenten en de provincie Gelderland. De aanpak van veiligheidsvraagstukken, zoals problematiek op het gebied van de openbare orde of ondermijning, vormt één van de vijf domeinen waarop deze samenwerking zich richt⁷. In 2019 is door Bureau Beke in samenwerking met Shintó Labs in een pilotproject de Monitor Vitale Vakantieparken ontwikkeld. In deze monitor zijn systeemdata van deelnemende gemeenten, de politie, de brandweer, het Kadaster en Meld Misdaad Anoniem (M.) aan elkaar gekoppeld om tot een vitaliteitsscore op parkniveau te komen. Met behulp van deze vitaliteitsscore wordt de kwaliteit van de vakantieparken in kaart gebracht en de informatiepositie van de gemeente versterkt⁸. Dit levert de nodige sturingsinformatie op, die gebruikt kan worden om de handhavinginzet op de juiste thema's te richten. Aan de hand van een vijftal thema's, gebaseerd op veertien onderliggende indicatoren, wordt een totale vitaliteitsscore opgemaakt (zie figuur 1).

Figuur 1: thema's Monitor Vitale Vakantieparken



6. Data uit registratiesystemen, zoals de basisregistraties.

7. Veiligheid | Vitale vakantieparken.

8. Monitor Vitale Vakantieparken.

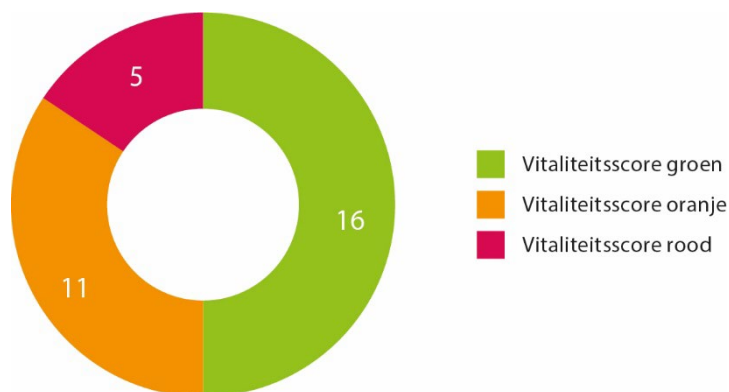
Per thema zijn de volgende kenmerken gemeten:

- *Eigendom*: aantal eigenaren, leeftijd eigenaren
- *Sociale situatie*: aantal uitkeringen, aantal WMO-aanvragen, aantal schuldhulpverleningen, aantal leerplichtzaken, aantal permanente bewoningen
- *Economische kwaliteit*: aantal transacties
- *Criminaliteit*: aantal incidenten, aantal meldingen
- *Brandveiligheid*: ontruimingsplan aanwezig, brandveiligheidsadvies afgegeven, brandcontrole

2.2.1 Toelichting beeld Monitor Vitale Vakantieparken

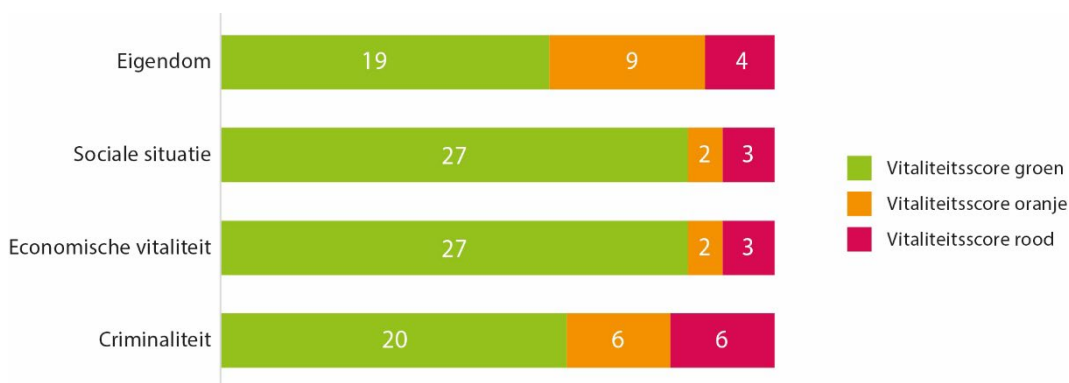
Van de 33 vakantieparken in de gemeente Ede zijn er destijds 32 meegenomen in de Monitor Vitale Vakantieparken. In de monitor zijn relatieve scores berekend van de wijze waarop de parken zich verhouden tot alle (ongeveer 500 parken) die zijn opgenomen. Het vergelijk met andere gemeenten leverde een niet representatief beeld op. Om tot een representatief beeld te komen van de vitaliteit van de vakantieparken in de gemeente Ede, hebben we de data uit de monitor opnieuw gerangschikt op een schaal van 0 tot 100. Op basis van een gemiddelde en de standaardafwijking is de indeling in groene, oranje en rode parken opnieuw gemaakt. Vervolgens is gekeken naar het aantal keren dat een park een groene, oranje of rode score had op elk thema. Het thema brandveiligheid bleek niet geschikt voor deze analyse. Voor slechts drie Edese vakantieparken is er namelijk iets bekend ten aanzien van de situatie rondom de brandveiligheid. Om deze reden is dit thema buiten de analyse gehouden. Met de scores op de overige thema's is een nieuwe totaal-score berekend. Groene parken zijn hierbij als vitaal te typeren, oranje parken als redelijk vitaal en rode parken als niet vitaal.

Figuur 2: Vitaliteitsscore vakantieparken Ede



Figuur 2 laat zien hoe de 32 parken in de Monitor Vitale Vakantieparken zich tot elkaar verhouden op het gebied van de vitaliteit, bestaande uit de thema's economische kwaliteit, het eigendom, de sociale situatie en de mate van criminaliteit op de parken. In onderstaande figuur 3 worden de scores per thema uiteengezet.

Figuur 3: Vitaliteitsscore per thema



Wat opvalt is dat bij slechts 5 van de 32 vakantieparken die zijn meegenomen in de monitor sprake was van relatief matige tot slechte scores op het gebied van de thema's *sociale situatie* en *economische vitaliteit*. Voor het thema *eigendom* was deze score ongunstiger. Bij 13 parken was sprake van ernstige vitaliteitsproblematiek ten aanzien van de eigendomssituatie. Daarnaast vond er enige criminaliteit plaats op 12 parken. Het is belangrijk om te benadrukken dat het hier gaat om het beeld uit 2021. De situatie op de parken kan sinds de metingen bijvoorbeeld door het vitaliseringsprogramma van de gemeente Ede zijn verbeterd. Wel weten we uit eerdere onderzoeken dat gebiedsbeelden uit systeemdata niet 'ineens' in een korte periode een totaal ander beeld opleveren. Structurele veranderingen zijn vaak moeilijk te bereiken en kosten veel tijd.

2.3 Vitaliteitsscan en scenarioverkenning

Naar aanleiding van de Monitor Vitale Vakantieparken uit 2021 werd het advies gegeven dat op minimaal vijf parken onmiddellijk actie ondernomen diende te worden. In 2022 is voor een zestal parken die in recreatief opzicht geen toekomstperspectief leken te hebben een vitaliteitsscan uitgevoerd⁹. Het thema vitaliteit werd hier puur vanuit het wel of niet hebben van 'recreatieve kwaliteit' en 'recreatief toekomstperspectief' ingevuld. Uit deze scan bleek dat slechts één van de zes onderzochte parken over dit recreatief toekomstperspectief beschikte. De vijf andere parken zijn in te delen in twee categorieën: een eerste categorie parken met prima voorzieningen, maar die zijn veranderd in woonparken. Een groot deel van de kavels en recreatiewoningen is in bezit van particulieren, die relatief welvarend zijn. De VVE van enkele parken geeft aan niet te willen investeren in de recreatieve of toeristische functie. Een tweede categorie parken bestaat uit parken waar mensen zich vestigen vanuit een gevoelde noodzaak, bijvoorbeeld omdat ze over weinig financiële middelen beschikken, of te maken hebben met sociale problematiek.

In 2024 heeft de gemeente Ede een 'Scenarioverkenning niet-vitale vakantieparken'¹⁰ vastgesteld. Hierin wordt een aantal van 26-29 parken aangehaald dat met behulp van de inzet vanuit het programma Vitale Vakantieparken in potentie vitaal is te noemen. Vitale parken werden in dit onderzoek beschreven als 'aantrekkelijke, innovatieve, veilige,

9. Vitaliteitsscan gemeente Ede (2022).

10. Rapport Scenarioverkenning niet vitale vakantieparken (2024).

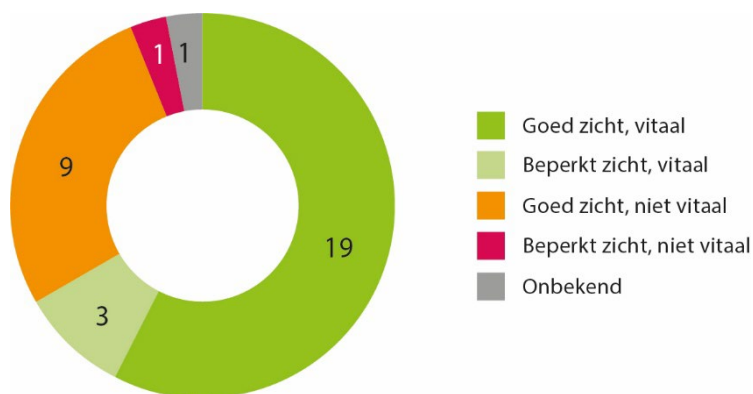
leefbare en duurzame terreinen'. Voorzieningen zijn op die parken in goede staat en sluiten aan op de vraag van recreanten. Voor een zestal niet-vitale vakantieparken is een scenarioverkenning uitgevoerd. Niet-vitale vakantieparken beschikken niet over centraal beheer, of waren niet in handen van één eigenaar die het recreatief product kan stimuleren. Deze parken beschikken daarnaast niet over centrale voorzieningen, zoals een receptie, horeca en winkeltjes. De huizen op deze parken worden grotendeels permanent bewoond en zijn ofwel in slechte of juist hele goede staat. Mede daardoor zijn de parken minder aantrekkelijk voor recreatie.

2.4 Beeld vitaliteit 2025

Om het verouderde beeld uit de Monitor Vitale Vakantieparken te actualiseren hebben we een vragenlijst¹¹ afgenomen bij de leden van het programmateam Vitale Vakantieparken van de gemeente Ede. In de vragenlijst werd aan de respondenten gevraagd of ze per park een score konden geven ten aanzien van de vitaliteit. In een open tekstvak konden zij hun score – bestaande uit de 5-punts beoordelingschaal lopend van *helemaal niet vitaal* naar *heel vitaal* – toelichten. Vervolgens zijn de scores geaggregeerd en besproken in een fysieke bijeenkomst, waar deelnemers hun score konden beargumenteren. Uiteindelijk werd voor ieder vakantiepark gezamenlijk een eindscore vastgesteld.

Niet alle deelnemers hadden een goed beeld van de stand van zaken op alle 33 parken. Parken waarbij meer dan de helft van de professionals die de vragenlijst hebben ingevuld aangaven geen duidelijk beeld te hebben van het vitaliteitsniveau, zijn betiteld als parken waarop sprake is van een 'beperkt zicht'. In figuur 4 worden de verschillende categorieën waarin de parken gescoord zijn zichtbaar gemaakt.

Figuur 4. Vitaliteitsscore naar categorie



2.4.1 Goed zicht en vitaal

Het grootste gedeelte van de parken valt in de categorie 'goed zicht en vitaal' (n=19). De respondenten van het projectteam¹² Vitale Vakantieparken geven aan een goed zicht op de kwaliteit van deze parken te hebben. Daarnaast beoordelen zij de parken als vitaal of

11. Bijlage II: Enquête Vitaliteit Vakantieparken gemeente Ede.

12. Zie voor de beschrijving van het projectteam paragraaf 3.2.

zeer vitaal. Een belangrijke eigenschap die genoemd wordt ten aanzien van de parken is dat doorgaans sprake is van een goede recreatiefunctie. Het gaat hierbij grotendeels om parken die bedrijfsmatig worden uitgebaat, waarbij sprake is van relatief goede recreatieve voorzieningen. Het kan hierbij ook gaan over vakantieparken waarbij een deel van de verblijfsobjecten in eigendom is van particulieren, maar die als park wel goed functioneren en aantrekkelijk zijn voor toeristen. Ook is er bij deze parken doorgaans goed contact tussen de beheerder en de parkregisseur van de gemeente. Hoewel de 19 parken in deze categorie als vitaal worden beoordeeld, verschillen ze onderling in kwaliteit. Een opvallende bevinding is dat de individuele scores met betrekking tot deze categorie parken niet ver uiteenliepen, ondanks het feit dat de leden van het projectteam met verschillende professionele achtergronden in eerste instantie ieder voor zich een score hebben toegekend.

2.4.2 Goed zicht en niet vitaal

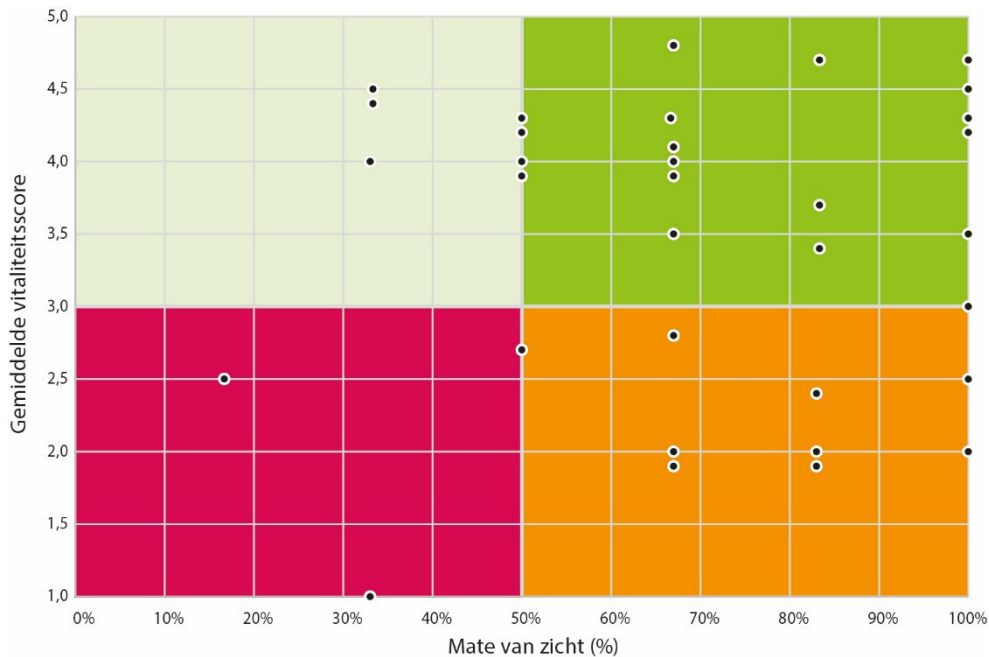
De tweede categorie parken qua omvang (n=9) zijn parken waarop een goed zicht bestaat, maar die als minder of niet vitaal worden beschouwd. Deze parken worden in de overleggen van het programmateam regelmatig besproken. Op deze parken vindt relatief gezien meer permanente bewoning plaats dan op vitale parken. De recreatiefunctie is vaak kwalitatief niet goed of ontbreekt in zijn geheel. Ook is er bij deze parken vaker sprake van een versnipperd eigendom, omdat er sprake is van uitponing, waarbij losse kavels en soms zelfs delen van een park verkocht zijn aan particulieren. Er is minder vaak goed contact met de eigenaar of beheerder van het park. Soms staan er chalets die er niet mogen staan of is het park niet brandveilig. De parken in deze categorie hebben in economische zin doorgaans weinig perspectief. Hoewel op een deel van deze parken sprake is van verloedering, is bij het grootste deel juist sprake van kwalitatief goede recreatiewoningen en voorzieningen. Bij het projectteam bestaan zorgen over het 'mogelijk afglijden' van enkele van deze parken. Met dit afglijden wordt enerzijds bedoeld op het ontstaan van een concentratiegebied waar steeds meer personen met verschillende vormen van sociale problematiek zich vestigen. Anderzijds wordt bedoeld op het ontstaan van situaties waarbij relatief grote delen van parken bewoond worden door personen die zowel eigenaar zijn van het perceel als van de recreatiewoning. Deze groep trekt zich weinig aan van overheidsbemoediging en bieden relatief veel weerstand wanneer ze te maken krijgen met toezicht en handhaving. In hoofdstuk 3 voorzien we dit beeld van meer context.

2.4.3 Beperkt zicht

De overige categorieën hebben betrekking op de vakantieparken waar het projectteam een beperkt zicht op heeft. Dit houdt in dat de informatiepositie van het projectteam Vitale Vakantieparken ten aanzien van die parken relatief gezien minder goed is dan van de hierboven beschreven parken. Dit betekent niet dat er helemaal geen beeld bestaat van de parken, maar dat slechts één of twee leden van het projectteam hier zicht op hadden. Dit waren doorgaans de parkregisseur en een toezichthouder, die wel enkele observaties konden delen. Omdat het hier de mening van één of twee personen betrof – en dus niet een gemeenschappelijke onderbouwde visie vanuit het projectteam – hebben we deze parken aangeduid als parken waarop relatief gezien een beperkt zicht bestaat. Drie van

de parken werden ingeschat als zijnde vitaal en één als niet vitaal. Op het park dat in figuur 4 als 'onbekend' wordt aangeduid is momenteel geen zicht. In de fysieke sessie is dit park als 'blinde vlek' aangeduid. In figuur 5 worden de vitaliteitsscores op parkniveau weergegeven, met op de horizontale as de mate van bekendheid van een park en op de verticale as de gemiddelde vitaliteitsscore van een park.

Figuur 5. Vitaliteitsscore op parkniveau



2.5 Antwoord deelvraag 1

In deze tussentijdse conclusie wordt de eerste deelvraag beantwoord: Wat is de huidige status van de vakantieparken in de gemeente Ede ten aanzien van de vitaliteit?

Uit beide analyses blijkt dat het grootste deel van de vakantieparken in de gemeente Ede als vitaal kunnen worden beschouwd. Uit de aangepaste analyse van de data uit de Monitor Vitale Vakantieparken van 2021 komt het beeld naar voren dat destijds in totaal 16 parken als vitaal werden geclassificeerd en dat er bij de overige parken (50%) sprake was van enige vorm van vitaliteitsproblematiek. Het beeld uit 2025 is positiever met 22 parken (67%) die als vitaal worden beoordeeld. Maximaal 10 parken (30%) wordt als minder of niet vitaal aangemerkt. De beelden laten zich lastig met elkaar vergelijken, omdat het beeld uit de Monitor Vitale Vakantieparken is opgebouwd uit systeemdata, terwijl het beeld uit 2025 gebaseerd is op het (inter)subjectieve oordeel en deels beperkte zicht van professionals die werkzaam zijn voor het programma Vitale Vakantieparken.

Momenteel is niet op alle parken sprake van een stevige informatiepositie. Deze is wel benodigd om de vitaliteit op de parken te kunnen waarborgen en op systematische en onderbouwde wijze tot een aanpak van vitaliteitsproblematiek te komen. Het is raadzaam om de komende jaren te blijven investeren in een stevige informatiepositie op de parken. Idealiter worden daarvoor 'harde' systeemdata uit de monitor Vitale Vakantieparken aangevuld met 'zachte' informatie afkomstig van de parkregisseur en de toezichthouders.

3 Rol handhaving bij vitaliteit

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zetten we de huidige werkwijze van het projectteam Vitale Vakantieparken uiteen. We gaan hierbij in het bijzonder in op de wijze waarop toezicht en handhaving functioneert en hoe dit bijdraagt aan het vitaliseren van de vakantieparken in de gemeente Ede. Speciale aandacht gaat hierbij uit naar de aanpak van permanente bewoning en de opbrengsten van de handavingsinzet gedurende de looptijd van het programma Vitale Vakantieparken.

3.2 Projectteam Vitale Vakantieparken

Het programma Vitale Vakantieparken is een regionale samenwerking waarin elf Veluwe gemeenten samenwerken met de provincie Gelderland. Binnen het programma wordt samengewerkt op een vijftal domeinen ten behoeve van het verkrijgen en behouden van vitale vakantieparken in de regio: Innovatie, Herstructurering, Duurzaamheid, Sociaal & Wonen en Veiligheid¹³. In het programmaplan Vitale Vakantieparken worden een drietal thema's geprioriteerd¹⁴:

1. Transformatie en herstructurering
2. Duurzaamheid
3. Veiligheid en handhaving

Binnen de lokale uitvoering is een multidisciplinair projectteam opgericht dat zich voor de gemeente Ede bezighoudt met de vitaliteit van de vakantieparken. Dit projectteam richt zich primair op de kwaliteitsverbetering van de recreatieparken in de gemeente en maakt onderdeel uit van het programma Toerisme & Recreatie van de gemeente Ede. Vanuit het team wordt modernisering van de vakantieparken gefaciliteerd en worden bijvoorbeeld economische wensen van de parkeigenaren en beheerders in kaart gebracht. Het team is opgedeeld in een kernteam en een praktijkteam. In het kernteam wordt de handelswijze afgestemd op beleidsniveau en in het praktijkteam wordt dit gedaan op uitvoeringsniveau. In deze multidisciplinaire samenstelling werken professionals met economische, ruimtelijke ordening en juridische achtergronden samen met Veiligheid en Toezicht & Handhaving. Alles wat met de vitaliteit van de vakantieparken in de gemeente te maken heeft wordt in dit gremium opgepakt, zoals de thema's criminaliteit, strijdig gebruik van de recreatiewoningen, natuurbrandpreventie en duurzaamheid van de parken. Ook wordt de toezicht- en handavingsinzet in deze overlegstructuur geprioriteerd. Doorgaans wordt gewerkt met een parksgewijze aanpak, waarbij elk jaar drie tot zes parken in de gemeente worden geprioriteerd. Niet of minder vitale parken worden hoger geprioriteerd

13. Programmaplan Vitale Vakantieparken 2023 – 2025.

14. Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme 2024 – 2027.

dan vitale parken. De recreatieparken met de hoogste prioriteit krijgen de meeste aandacht in het kader van toezicht en handhaving. Voor het jaar 2025 is een zestal 'signaalparken' geprioriteerd voor toezicht en handhaving. Sinds 2024 is de parksgewijze aanpak tijdelijk losgelaten, omdat er onvoldoende capaciteit was voor de afhandeling van zaken via de handhavingsjuristen¹⁵. In de overleggen van het praktijkteam schuiven onder andere de parkregisseur, de handhavingsjuristen en toezichthouders aan. In deze overleggen wordt op casusniveau gesproken over probleemgevallen op de verschillende parken en een passende aanpak daarop afgestemd.

3.3 Rol handhaving bij aanpak vitaliteitsproblematiek

De toezicht en handhaving ten aanzien van de vakantieparken in de gemeente Ede zijn belegd bij de Omgevingsdienst de Vallei (OddV), die op deze manier als uitvoeringsorganisatie betrokken is. Ede vormt één van de 11 samenwerkende gemeenten binnen het programma Vitale Vakantieparken Veluwe. De toezicht en handhaving in de gemeente Ede wordt uitgevoerd door een team van in totaal 3,8 fte, bestaande uit twee toezichthouders recreatie (1,8 fte), en twee handhavingsjuristen (2 fte). De teammanager Juridisch Advies is verantwoordelijk voor de inzet en aansturing van de toezichthouders op permanente bewoning vanuit de OddV. De juridische handhaving richt zich primair op ruimtelijke ordening, de naleving van bouw- en milieuwetgeving en het aspect van vergunningverlening op dezelfde velden. Toezicht en handhaving op strijdig gebruik van recreatiewoningen hebben de hoogste prioriteit. Toezicht en handhaving op overtredingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl), zoals het illegaal plaatsen of aanpassen van bouwwerken zoals bijgebouwen en overkappingen, hebben een lagere prioriteit. Hierbij gaat het onder andere op het handhaven op bouwen zonder of in afwijking van een vergunning. Naar schatting wordt daar tien tot vijftien keer per jaar op gehandhaafd sinds de start van het programma Vitale Vakantieparken.

De toezichthouders hebben een signalerende taak op het gebied van ondermijning en andere strafbare gedragingen waarmee ze geconfronteerd worden tijdens de uitvoering van hun werk. Omdat toezicht en handhaving is uitbesteed aan de OddV, zijn de twee toezichthouders van de OddV in principe de enige toezichthouders die actief zijn op de 33 vakantieparken in de gemeente Ede. Zij zijn wekelijks aanwezig op de vakantieparken om hun taken uit te voeren. In dit opzicht zijn ze de 'ogen en oren' van de gemeente op de parken. Ze worden hierdoor geconfronteerd met een breed scala aan wettelijke gedragingen. Zo zijn er signalen van onvergunde prostitutie vanuit recreatiewoningen en illegale huisvesting van arbeidsmigranten, waarbij soms sprake is van arbeidsuitbuiting. Ook komen ze tijdens de uitvoering van hun werk in contact met kwetsbare personen die zorg nodig hebben. In deze gevallen nemen zij contact op met politie, brandweer, of afdelingen van de gemeente, zoals Veiligheid of Sociaal Domein. Zowel de politie als medewerkers van de afdeling Veiligheid geven aan dat de huidige structuur van meldingen doorgeven over het algemeen naar tevredenheid functioneert. De aanwezigheid van de toezichthouders op de parken en het doorgeven van signalen aan de veiligheidspartners heeft er volgens hen de laatste jaren aan bijgedragen dat zichtbare vormen van criminaliteit zijn afgenomen op de vakantieparken in Ede. Daarnaast vormen de dossiers die de

15. Jaarplan Vitale Vakantieparken 2025; inmiddels is dit niet meer het geval.

toezichthouders en handhavingsjuristen opbouwen tijdens de uitvoering van hun taken de belangrijkste bestuurlijke input voor de Bibob-procedure die wordt uitgevoerd door de afdeling Veiligheid van de gemeente.

3.4 Focus op aanpak onrechtmatige bewoning

Een vakantiepark heeft een recreatieve functie. Dit houdt in dat het de bedoeling is dat je er vakantie viert. Soms gaan mensen omdat ze nergens anders terecht kunnen op een vakantiepark wonen. Denk hierbij bijvoorbeeld aan mensen die gaan scheiden en die er niet direct in slagen om een nieuwe woning voor zichzelf te regelen. Deels gaat het om personen die er zelf voor kiezen om onrechtmatig op een recreatiepark te gaan wonen. Wonen op een recreatiepark is illegaal, tenzij er een omgevingsvergunning is afgegeven¹⁶. Wanneer het woongebruik van een recreatieverblijf in strijd is met de recreatieve bestemmingsvoorschriften is er sprake van onrechtmatige bewoning. De focus vanuit Toezicht en Handhaving op vakantieparken in de gemeente Ede ligt sinds 2015 bij de aanpak van (onrechtmatige) permanente bewoning. Er bestond destijds nog geen goed beeld van de aard van de problematiek op de parken. Wel was er in toenemende mate sprake van permanente bewoning op de vakantieparken, wat leidde tot vitaliteitsproblematiek. De huidige wijze van handhaving op permanente bewoning bestaat in eerste instantie uit het opbouwen van een dossier. Nadat er voldoende bewijs is verzameld door de OddV, wordt een bewoner aangeschreven met een brief met een verzoek om de onrechtmatige situatie te beëindigen. Onder een last tot dwangsom is de bewoner verplicht om de woning binnen zes maanden tot een jaar te verlaten. Tegen deze beslissing kan bezwaar worden aangekend en indien dat wordt afgewezen kan nog in beroep worden gegaan. Om permanente bewoning aan te tonen brengt toezicht en handhaving feiten en omstandigheden in kaart die de conclusie kunnen rechtvaardigen dat het betreffende verblijf functioneert als centrum van sociale of maatschappelijke activiteiten van iemand. Toezichthouders mogen in dit kader onder andere terreinen betreden (niet zijnde woningen), informatie verzamelen en identiteitsbewijzen inzien¹⁷.

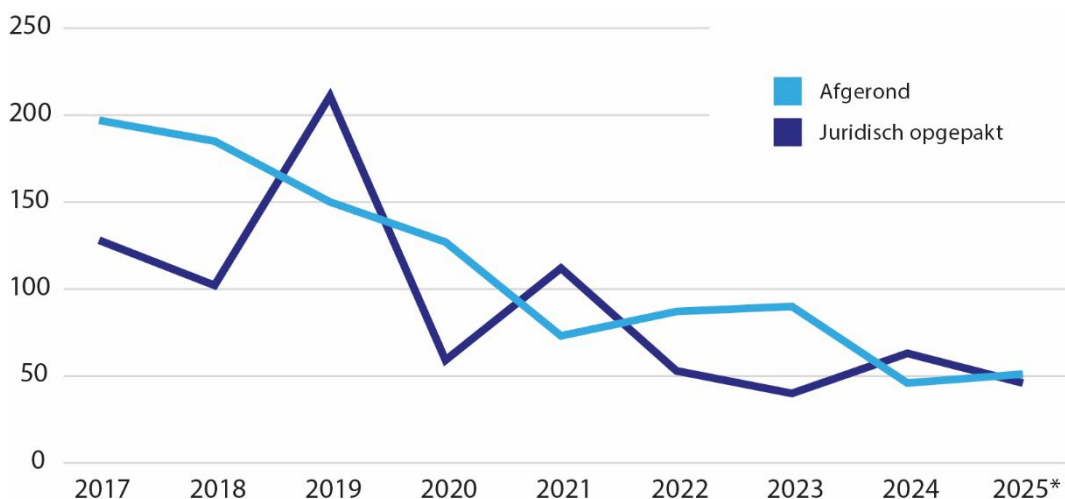
Om permanente bewoning te kunnen constateren moeten er meerdere waarnemingen worden gedaan die erop wijzen dat een individu op het vakantiepark woont. De OddV heeft daarbij de mogelijkheid om administratieve zaken te onderzoeken, zoals slagboomgegevens en gegevens die wijzen op het gebruik van energie of water. Ook kunnen bijvoorbeeld gegevens van de Dienst Wegverkeer (RDW) worden opgevraagd. Elke maand ontvangen de toezichthouders gegevens uit de Basisregistratie Persoonsgegevens (BRP). Aan de hand hiervan kunnen zij zien of personen zich hebben ingeschreven op een vakantiepark in de gemeente. Naast de gegevens uit registraties doen de toezichthouders fysieke waarnemingen ter plaatse. Hierbij kijken ze bijvoorbeeld naar signalen van 'leefgenot' in de recreatiewoningen. Hierbij kan gedacht worden aan de aanwezigheid van (desktop)computers, kamerplanten of huisdieren. Wanneer de toezichthouders constateren dat de wet- en regelgeving niet nageleefd wordt, maken ze een inspectierapport op.

16. Expertisecentrum Vitale Vakantieparken (2025). Bij een gedoogbeschikking blijft het wonen op het park illegaal, maar er wordt niet op gehandhaafd. Er worden in Ede alleen persoonsgebonden gedoogbeschikkingen afgegeven.

17. Toezicht en handhaving op vakantieparken - Het CCV.

Op deze manier wordt een dossier opgebouwd, waarmee uiteindelijk kan worden aangetoond of iemand illegaal op het vakantiepark woont.

Figuur 6. Aanpak permanente bewoning 2017 – 2025

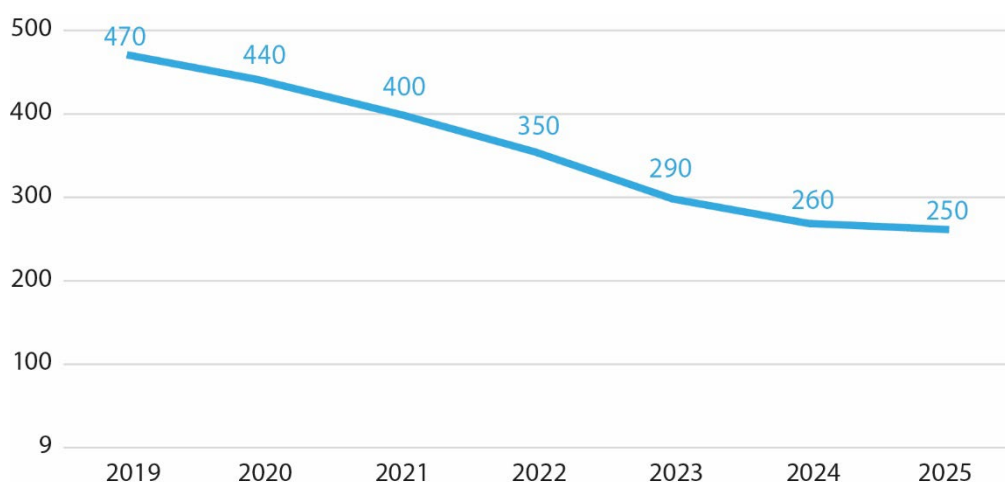


Figuur 6 vormt een weergave van de aanpak van het aantal zaken aangaande permanente bewoning dat sinds de deelname van de gemeente Ede aan het programma Vitale Vakantieparken (2017) juridisch is opgepakt (donker blauw) en afgerond (licht blauw). Sinds januari 2017 tot heden zijn in totaal 1001 zaken afgerond. In 746 (75%) zaken werd de overtreding beëindigd, of voldaan aan de last onder dwangsom. Dit betekent dat er een eind gekomen is aan de onrechtmatige bewoning. In 186 (19%) van de gevallen kon na onderzoek niet worden aangetoond dat er gewoond werd en was er dus geen sprake van een overtreding¹⁸. In 28 (3%) van de gevallen was er sprake van een gemeentelijk gedoogbeleid. Aan de overige gevallen is om diverse redenen geen prioriteit gegeven. Waar in de beginjaren van het programma nog tussen de 200 en 100 zaken per jaar werden afgerond, is dat aantal sinds 2020 gestaag afgenomen. Volgens de OddV zijn hier twee oorzaken voor te benoemen. In eerste instantie stond het toezicht tijdens de coronaperiode op een laag pitje. Maar dat deze cijfers niet alles zeggen heeft vooral te maken met het feit dat sinds de beginjaren van het programma het steeds complexer is geworden om permanente bewoning aan te tonen. Veel bewoners van de parken schreven zich destijds nog via de BRP in, waardoor het herkennen en aanpakken van permanente bewoning een stuk eenvoudiger was dan momenteel het geval is. Burgers die zich in strijd met bestemmingsvoorschriften permanent willen vestigen op een recreatiepark vertonen steeds vaker gedrag waarbij zij actief proberen uit het zicht te blijven van toezicht en handhaving. Figuur 7 maakt in dat verband inzichtelijk dat er sinds 2019 een afname is van personen die staan ingeschreven op vakantieadressen in de gemeente Ede¹⁹.

18. Zaken worden ook gesloten onder de noemer 'geen overtreding' wanneer de overtreding al beëindigd wordt voordat een definitief besluit (last onder dwangsom) is opgelegd.

19. Dashboard Zicht op Vakantieparken (2025).

Figuur 7. BRP-inschrijvingen vakantieparken gemeente Ede



Waar in 2019 nog 470 personen in de BRP stonden ingeschreven op vakantieadressen, zijn dit er in 2025 nog 250. Dit is 0,2% van het totale aantal inwoners van de gemeente. Ede scoort hiermee beter dan omliggende gemeenten als Apeldoorn (0,5%), Barneveld (0,6%) of Buren (1,9%). Tijdens de looptijd van het programma is sprake van een significante daling in het aantal BRP-registraties op vakantieparken. Een eerste gedachte is om dit (deels) toe te schrijven aan de inzet van Toezicht en Handhaving en de focus van het programma Vitale Vakantieparken op de aanpak van permanente bewoning. Een aanvullende verklaring voor deze daling zou kunnen zijn dat personen die zich permanent vestigen op een vakantiepark zich minder vaak inschreven in de BRP. Dit omdat zij weten dat handhaving hierdoor eenvoudiger plaats kan vinden. Het is mede hierdoor lastig om iets te zeggen over de totale omvang van de permanente bewoning op recreatieparken. Bij een controle op een recreatiepark in 2021 werden bijvoorbeeld 90 personen aangetroffen die illegaal op het park woonden zonder dat zij in de BRP stonden ingeschreven²⁰. Steeds vaker wordt door personen de huizen crisis en de daaruit voortkomende woningnood aangevoerd als reden om (tijdelijk) op een vakantiepark te wonen. Hoewel de toezichthouders dit soms als gelegenheidsargument ervaren, signaleren zij dat kwetsbare mensen zich vestigen op de vakantieparken. Uit cijfers van het dashboard Zicht op Vakantieparken blijkt dat in 2024 8% van de bewoners die staan ingeschreven op een vakantiepark problematische schulden heeft en 14% kampt met psychische problematiek²¹. Personen die onrechtmatig voor langere tijd in een recreatiewoning verblijven krijgen het advies om 'zelf ook een dossier aan te maken', waarmee ze kunnen aantonen welke handelingen ze hebben verricht om uit de recreatiewoning weg te komen. Soms mogen zij hierdoor langer in de recreatiewoning verblijven. Tijdens de interviews geven de toezichthouders aan dat zij de ruimte voelen om maatwerk toe te passen als ze dit nodig achten.

Naast dat mensen zich minder vaak inschrijven in de BRP, wordt het steeds lastiger om onrechtmatige permanente bewoning aan te tonen. Het opbouwen van een dossier is de laatste jaren complexer en daarmee arbeidsintensiever en tijdrovender geworden.

20. Nos.nl: 'Tientallen mensen wonen illegaal op recreatiepark in Ede' (2021).

21. Dashboard Zicht op vakantieparken (2025).

Volgens de toezichthouders en de handhavingsjuristen is er steeds vaker sprake van een soort van ‘kat-en-muisspel’ wanneer zij vanuit hun opdracht en bevoegdheden zicht proberen te krijgen op permanente bewoning op een vakantiepark. Zij krijgen in toenemende mate te maken met weerstand vanuit personen die proberen te voorkomen dat ze hun werk kunnen uitvoeren. Mensen verstoppen zich, rijden om of rijden bijvoorbeeld bewust aan het eind van de dag hun auto uit de slagboom, om hiermee aan proberen te tonen dat ze niet op het park zouden overnachten. Toezichthouders spreken in dit kader over het moeten uitvoeren van steeds meer ‘recherchewerk’ om hun dossiers rond te krijgen. Steeds vaker krijgen de toezichthouders tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden te maken met agressief gedrag. Meestal gaat het hierbij om uitschelden of vormen van intimidatie. Soms worden ze tegen hun zin gefilmd terwijl ze op een vakantiepark aan het werk zijn. De spanningen kunnen hierbij hoog oplopen. Verschillende bewoners van de parken geven aan dat juist zij door de toezichthouders van de OddV op een onprettige en soms intimiderende wijze worden aangesproken en zich slecht geïnformeerd voelen door de gemeente.

3.4.1 Weerstand

In een onlangs verschenen rapport van de Rekenkamer Ede wordt het permanent wonen van een recreatiewoning beschreven als een ‘waardenconflict’, waarbij het wonen in een recreatiewoning wordt gezien als een ‘door omstandigheden afgedwongen situatie’, waarbij rationele argumenten niet snel zullen helpen²². Voor een deel van de bewoners van de huisjes wordt het wonen op het vakantiepark als een laatste redmiddel gezien. Een respondent geeft in dit geval aan dat ze regelmatig bewoners van een recreatiewoning aantreffen die zelf aangeven ‘er helemaal niet te willen wonen, maar tijdelijk geen andere oplossing zien’. Deze groep woont doorgaans op de parken waar de kwaliteit van de vakantie woningen minder goed is en kan het zich niet veroorloven er te vertrekken. Verschillende leden van het projectteam Vitale Vakantieparken schatten echter in dat dit niet de grootste groep is. Op de parken die zijn uitgepond zijn luxere recreatiewoningen gekocht door particulieren, die er vervolgens hun permanente woning van hebben gemaakt. Een respondent geeft aan dat dit vaak om gepensioneerden gaat die over voldoende financiële middelen beschikken, maar voor wie het dus een eigen keuze is om op een vakantiepark te gaan wonen. In een interview wordt hierover gezegd dat bij enkele van deze huisjes ‘gewoon een Porsche voor de deur’ staat.

Deze laatste groep bewoners biedt ook weerstand tegen de toezichthouders en zijn doorgaans beter op de hoogte van de juridische mogelijkheden die ze hebben om zich te verweren tegen de handhaving door de gemeente. Soms gebruiken zij alle rechtsmiddelen die tot hun beschikking staan en procederen ze door tot aan de Raad van State. Ook vragen ze regelmatig via uitgebreide mails uitleg over zaken. Dit terugduwen gebeurt op een klein deel van de parken op systematische wijze. Hierdoor drukt een klein deel van de zaken relatief zwaar op de beschikbare handhavingscapaciteit. In enkele gevallen geven respondenten aan dat dit wordt gedaan vanuit een soeverein gedachtegoed. Deze burgers laten zich niet of nauwelijks aanspreken door de overheid en blijven bijvoorbeeld ook nadat de bestuursrechter heeft geoordeeld dat ze onrechtmatig op het vakantiepark wonen gewoon zitten. Dit levert zowel op bestuurlijk als uitvoerend niveau een dilemma

22. Rekenkamer Ede: Doorgroeien, Over (de aanpak van) ondermijning in de gemeente Ede (2025).

op voor de gemeente. Niet handhaven versterkt het gevoel van de bewoners dat ze de wet aan hun laars kunnen lappen. Ook geven de toezichthouders aan dat dit ertoe leidt dat ze op bepaalde parken niet meer serieus worden genomen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden. Aan de andere kant levert het uitzetten van deze groep permanente bewoners onder andere veel negatieve media-aandacht op. In toenemende mate zoeken deze bewoners ook zelf de media op, waar hun verhaal soms eenzijdig wordt belicht en ze als slachtoffers van onrechtvaardig optreden van de gemeente Ede en haar handhavingsapparaat worden getypeerd.

3.4.2 Instructieregel minister

Op 2 oktober 2025 heeft de (demissionair) minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening een conceptinstructieregel aan de Tweede Kamer voorgelegd waarin gemeenten verplicht worden om onder voorwaarden de bewoning van recreatiewoningen toe te staan. Het doel hiervan is om mensen zekerheid te bieden ten aanzien van hun woonsituatie, zolang er sprake is van een woningtekort. Personen die sinds 16 mei 2024, of vóór die tijd, onafgebroken woonachtig zijn in een recreatiewoning, dit kunnen aantonen én geen andere woning bezitten, kunnen daar tijdelijk in blijven wonen²³. Deze instructieregel treedt naar verwachting in 2026 in werking voor een periode van tien jaar.

Naar aanleiding van deze ontwikkeling hebben enkele lokale politieke partijen in oktober en december 2025 raadvragen gesteld over de continuering van de handhaving op vakantieparken in de gemeente.²⁴ Zij vinden dat de handhaving door de OddV tijdelijk stopgezet dient te worden, totdat er duidelijkheid is over de praktische implicaties van de instructieregel. Deze partijen hebben al meerdere malen verzocht om de menselijke maat te hanteren en spreken hun zorgen uit over de huidige handhavingsaanpak, die volgens hen te streng zou zijn. Deze zou daarnaast in strijd zijn met een memo van 15 juli 2025 die is vastgesteld door het college waarin is afgesproken dat een terughoudende aanpak zou worden gehanteerd totdat een nieuwe instructieregel voor de bewoning van recreatieparken definitief is vastgesteld. Tegen deze afspraken in zouden toezichthouders van de OddV gebruik hebben gemaakt van huisbezoeken, heimelijke observaties en controles bij de ingang van de parken. De wethouder die verantwoordelijk is voor de handhaving door de OddV heeft aangegeven dat zij niet voornemens is om te stoppen met handhaven en zegt hiermee permanente bewoning op een natuurgebied als de Veluwe te willen voorkomen. Ze wordt in deze zienswijze gesteund door onder andere de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). De directies van deze organisatie verzetten zich tegen de instructieregel en noemen deze ondoelmatig, juridisch onzorgvuldig en bestuurlijk onuitvoerbaar. Er zou volgens hen ook geen enkel draagvlak voor de maatregel zijn bij gemeenten²⁵. De hierboven beschreven situatie heeft de al onder spanning staande relatie tussen (onrechtmatige) bewoners van recreatieparken en de toezichthouders van de gemeente verder onder druk gezet. Half november 2025 heeft er een incident plaatsgevonden op een recreatiepark waarbij een toezichthouder fysiek

23. www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/10/02/instructieregel-bewoning-recreatiewoningen-naar-tweede-kamer.

24. [Ede.vvd.nl/nieuws/59383/zorgen-over-huidige-handhavingsaanpak-vakantieparken](https://ede.vvd.nl/nieuws/59383/zorgen-over-huidige-handhavingsaanpak-vakantieparken) (2025).

25. [Vng.nl/sites/default/files/2025-07/20250716-zienswijze-consultatie-instructieregel-permanente-bewoning-recreatiewoningen-ipo-vng.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2025-07/20250716-zienswijze-consultatie-instructieregel-permanente-bewoning-recreatiewoningen-ipo-vng.pdf).

werd aangevallen door een bewoner. Het wordt voor toezichthouders hierdoor steeds lastiger en riskanter om hun toezichtstaken uit te voeren. Een respondent geeft aan dat niet alleen toezichthouders met dit gedrag te maken krijgen, maar ook een bestuurder van de gemeente onlangs in deze context te maken kreeg met bedreigingen.

3.5 Antwoord deelvraag 2

In deze tussentijdse conclusie wordt de tweede deelvraag beantwoord: Welke rol speelt handhaving momenteel in het vitaliseren van de vakantieparken in de gemeente Ede?

Het projectteam Vitale Vakantieparken van de gemeente Ede zet zich gezamenlijk in ten behoeve van de vitaliteit van de 33 vakantieparken in de gemeente. Binnen het team werken professionals met een ruimtelijk-economische achtergrond samen met professionals van Veiligheid en Toezicht en Handhaving. Ze beschikken hierdoor over een breed scala aan mogelijkheden om vakantieparken te stimuleren in hun toeristische functie en deze te vitaliseren. De huidige aanpak draagt op verschillende manieren bij aan het vitaal maken en houden van de vakantieparken in de gemeente. Toezicht en handhaving op de parken richt zich primair op het tegengaan van onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen en op overtredingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Sinds de start van het programma Vitale Vakantieparken zijn in totaal ruim 1000 handhavingstrajecten afgerond, waardoor onrechtmatige permanente bewoning effectief is teruggedrongen. De inspectierapporten die in dit kader worden opgemaakt door de toezichthouders leveren daarnaast belangrijke bestuurlijke input voor de Bibob-procedure. In bredere zin zijn de toezichthouders de 'oren en ogen' van de gemeente Ede op de vakantieparken. Door hun fysieke aanwezigheid op de parken zijn ze in staat om misstanden te signaleren. Ze zorgen ervoor dat de gemeente een informatiepositie heeft op de vakantieparken. Wanneer ze geconfronteerd worden met misstanden kunnen ze zelf handhaven of doormelden aan zorg- en veiligheidspartners. De door hen opgebouwde informatiepositie draagt eraan bij dat het projectteam Vitale Vakantieparken zich op de juiste parken en thema's kan richten. De gezamenlijke inspanningen van de toezichthouders en handhavingjuristen zorgen ervoor dat de vakantieparken in de gemeente er relatief goed voor staan ten aanzien van de vitaliteit.

4 Toekomstige handhavingsinzet

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt eerst uiteengezet dat vakantieparken een gelegenheidsstructuur vormen voor ondermijnende criminaliteit. Vervolgens worden procesmatige aandachtspunten genoemd die bij kunnen dragen aan een evenwichtige inzet van het handavingsinstrumentarium met het oog op het verkrijgen en behouden vitale vakantieparken in de gemeente. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk worden enkele verbetermogelijkheden ten aanzien van de veiligheids- en handhavingsinzet ten behoeve van de vitaliteitsbevordering van de vakantieparken voorgesteld.

4.2 Vakantieparken als gelegenheidsstructuur

Vakantieparken vormen een fysieke en sociale gelegenheidsstructuur voor ondermijnende criminaliteit. Hiermee wordt bedoeld op de maatschappelijke effecten van georganiseerde criminaliteit (zie o.a. Kolthoff & Khonraad, 2016; Tops & Van der Torre, 2024). Ondermijning gedijt op locaties waar mensen zich kunnen bewegen buiten het zicht en de controle van overheden. Op vakantieparken kunnen criminelen zich bijvoorbeeld onbespied wanen, kan (illegale) prostitutie plaatsvinden of kunnen migranten die te maken hebben met arbeidsuitbuiting gehuisvest worden. Hoewel ondermijnende criminaliteit ook op vitale vakantieparken plaats kan vinden, zijn met name niet vitale parken, die een anonieme ligging hebben kwetsbaar voor deze activiteiten²⁶. Deze kwetsbaarheid heeft een continu karakter. Dit maakt het hebben van een sterke informatiepositie op de vakantieparken binnen de gemeentegrenzen tot een permanente opdracht.

Een rapport dat de Rekenkamer Ede²⁷ onlangs uitbracht, besteedt behoorlijk wat aandacht aan het thema ondermijning op vakantieparken. De gemeente Ede heeft met verschillende vormen van ondermijning te maken, waaronder illegale activiteiten op vakantieparken. In het rapport worden de parken weliswaar vooral getypeerd als plaatsen waar onrechtmatig wordt gewoond, maar niet primair als vindplaatsen van criminaliteit of criminelen. Minder vitale parken kunnen als een soort ‘vluchtheuvel’ fungeren voor kwetsbare personen. De verwachting is dat dit probleem door de bestaande woningnood en de groei van de gemeente in de toekomst zou kunnen toenemen. Om dit tegen te gaan ligt er een taak voor de hele gemeentelijke organisatie en is het zaak dat verschillende domeinen zoals Veiligheid, Toezicht en Handhaving bijvoorbeeld samenwerken met de afdelingen Ruimtelijke Ordening en Economische Zaken. De aanpak van een complex maatschappelijk probleem als ondermijnende criminaliteit vereist een domein overstijgende aanpak. Daarnaast wordt gewezen op het belang van het trainen van toezichthouders op het signaleren van ondermijning.

26. Handreiking Informatiebeeld Recreatieparken voor Gemeenten, Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland i.s.m. Lectoraat Ondermijning van Avans Hogeschool (2022).

27. Rekenkamer Ede. Doorgroeien: Over (de aanpak van) ondermijning in de gemeente Ede (2025).

Verschillende respondenten geven tijdens interviews aan dat ze zich bewust zijn van de fysieke en sociale kwetsbaarheid van de vakantieparken. Een respondent maakt zich zorgen over de steeds hoger wordende schuttingen op bepaalde parken. De afdelingsmanager Toezicht en Handhaving geeft aan dat de ligging op de Veluwe tussen randstad en het grensgebied ideaal is voor het ontplooiën van ondermijnende activiteiten. De afdelingsmanager Veiligheid geeft aan dat hier ook actieve aandacht in relatie tot vitale vakantieparken naar uitgaat.

Dat gebeurt bijvoorbeeld door het inzetten van het Bibob-instrumentarium, waarbij onder andere alle aanvragers van vergunningen rondom horeca op de parken worden getoetst. Het Bibob instrument wordt momenteel in de gemeente Ede niet toegepast op eigenaren en exploitanten van de vakantieparken, terwijl hier wel een risico bestaat op witwassen van geld dat verdiend is met criminele activiteiten²⁸. De afdelingsmanager Veiligheid geeft aan zich zorgen te maken over de aankoop, verbouw en verkoop van de recreatiewoningen. Daar is moeilijk zicht op te krijgen, maar er zijn wel aanwijzingen dat personen vakantieparken aankopen, illegaal uitbouwen en deze vervolgens met winst verkopen, waardoor de koper een recreatiewoning aankoopt die strijdig is met het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Verschillende respondenten hebben daarnaast signalen waargenomen van (illegale) prostitutie op de vakantieparken. De toezichthouders spreken van schaars geklede dames die vaak bezoek ontvingen. Ook zijn op verschillende parken drugs en precursoren (grondstoffen waarmee drugs geproduceerd worden) aangetroffen tijdens controles. Een respondent geeft aan dat hij vermoedt dat dat het bestaan van deze problematiek en, in meer algemene zin, de kwetsbaarheid van vakantieparken onvoldoende leeft bij het gemeentebestuur. Er wordt naar de mening van verschillende leden van het projectteam Vitale Vakantieparken te weinig naar de gemeenteraad gecommuniceerd over hetgeen er op de vakantieparken wordt aangetroffen. Hierdoor is deze niet altijd op de hoogte van de ernst van de problematiek die zich op vakantieparken afspeelt. Dit gaat volgens enkele respondenten ten koste van het bestuurlijke draagvlak voor de handavingsinzet op de parken in het algemeen en de aanpak van onrechtmatige permanente bewoning in het bijzonder.

4.3 Permanente opdracht

Het programmateam heeft een complexe opdracht. Uit de interviews blijkt dat ze het erover eens zijn dat het vitaal maken en houden van de recreatieparken in de gemeente een proces is van de lange adem. Het is duidelijk zichtbaar dat er vanuit het programma Vitale Vakantieparken veel geïnvesteerd is in de parken. Momenteel wordt de helft van de inzet van de toezichthouders en de handhavers uit structurele middelen gefinancierd en de andere helft uit tijdelijke middelen. Deze tijdelijke middelen werden in 2015 voor drie jaar toegekend via een raadsbesluit. Sinds die tijd is deze constructie steeds voor bepaalde tijd verlengd. Eén van de vragen die aanleiding vormden voor het onderhavige onderzoek betrof de vraag of deze situatie gecontinueerd moet worden, of juist niet. In verschillende interviews wordt aangegeven dat sinds de start van het programma een

28. In de APV van de gemeente Ede geldt wel een horeca-exploitatievergunningplicht, maar geen vakantiepark-exploitatievergunningplicht.

deel van de parken in een beheerfase zijn gekomen, wat het mogelijk zou maken om de inzet van toezichthouders en handhavers af te schalen.

Het vitaliseren van de parken is een permanente opdracht. Wil je parken vitaal maken en vitaal houden, dan zal je constant moeten blijven investeren in deze toezicht- en handhavingsfunctie. Het is wenselijk om dit vanaf 2027 te financieren vanuit structurele gelden. In lijn met het rapport van de Rekenkamer Ede (2025) is het raadzaam om de ambtelijke uitvoeringscapaciteit in dit kader op peil te houden en indien mogelijk zelfs uit te breiden. De toezichthouders vormen de belangrijkste voorhoede van de gemeente. Zij zijn zoals aangegeven degenen die zien wat er op de parken speelt. Wanneer ze misstanden of kwetsbare personen aantreffen kunnen ze waarschuwen, incidenten doorzetten aan handhavingsjuristen, of contact opnemen met de zorg- en veiligheidspartners in de gemeente. De kans bestaat dat als de capaciteit van de toezichthouders en de handhavers wordt afgeschaald de leefbaarheids- en vitaliteitsproblematiek op de parken zal toenemen. Ook is duidelijk geworden dat op een deel van de vakantieparken in de gemeente geen stevige informatiepositie bestaat. In 9 jaar dat vanuit het programma Vitale Vakantieparken wordt gewerkt zijn bijvoorbeeld nog niet alle parken uit de gemeente aan bod gekomen. Dit is een gevolg van de soms taaie problematiek waarmee het programma-team geconfronteerd wordt. Ook is de huidige uitvoeringscapaciteit van Toezicht en Handhaving beperkt.

Een volgend argument om de capaciteit van toezicht en handhaving op peil te houden (of liever nog, uit te breiden) is dat de gemeente Ede de komende jaren zal blijven groeien, in 2040 met ongeveer 25.000 inwoners. Hetzelfde geldt voor de toeristische sector, die een belangrijke inkomstenbron voor de gemeente Ede is. Zo voorzagt toerisme en recreatie in 3.630 banen in de gemeente in 2024. Toeristen en dagrecreanten gaven in dat jaar gezamenlijk 165 miljoen euro uit²⁹. De vakantieparken ondersteunen de toeristische functie van de Veluwe in belangrijke mate. In de komende 10-20 jaar wordt een groei van het aantal toeristische bezoeken met 25 procent verwacht. Hierbij zullen zowel het binnen- als het buitenlandse toerisme gaan toenemen³⁰. Mede door deze groeiambitie zal een continue inzet van toezicht en handhaving op de vakantieparken noodzakelijk blijven.

4.4 Balanceren tussen wortel en stok

Momenteel is het programma Vitale Vakantieparken als multidisciplinair team gezamenlijk verantwoordelijk voor de mate van vitaliteit op de vakantieparken in de gemeente Ede. Binnen de huidige werkwijze worden ruimtelijk-economische inspanningen en het opbouwen van een vertrouwensband met beheerders via de parkregisseur (de wortel), gecombineerd met inzet vanuit de toezichthouders en de handhavingsjuristen (de stok). In de interviews wordt dit een tweesporen aanpak genoemd. Het programma werkt vanuit een positieve grondhouding waarbij ruimtelijk-economische instrumenten en de relatie met parkbeheerders en eigenaren worden ingezet om de toeristische functie op de parken optimaal te benutten. Wanneer eigenaren van verouderde parken hun park willen moderniseren kan de gemeente het omgevingsplan (voorheen bestemmingsplan) van het

29. Factsheet Toerisme en Recreatie: Waar staat de gemeente Ede anno 2026?

30. Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme Gemeente Ede 2024 – 2027.

park wijzigen. Als zich misstanden voordoen op de parken vormen de toezichthouders de vooruitgeschoven post die via de handhavingsjuristen de mogelijkheid hebben om op te treden. Vooral de aanpak van de minder vitale parken vereist een handhavingsstrategie waarbij de 'wortel' en 'stok' goed op elkaar zijn afgestemd. Juist dit is in de huidige constellatie soms lastig te realiseren.

Wanneer op een vakantiepark sprake is van vitaliteitsproblematiek, vormt dit naast een ruimtelijk-economisch probleem ook een veiligheidsprobleem. In de beginjaren van het programma Vitale Vakantieparken was de intentie vooral om het recreatief gebruik van de parken te bevorderen en verloedering tegen te gaan. De nadruk lag dus op het verbeteren van de economische vitaliteit van het recreatiebedrijf. Het veiligheidsaspect werd daar nog niet in meegenomen. Na verloop van tijd is dit aspect steeds nadrukkelijker op de agenda komen staan. Momenteel valt het programma Vitale Vakantieparken in bestuurlijk opzicht onder de wethouder die onder andere verantwoordelijk is voor Ruimtelijke Ordening, Recreatie en Toerisme. De financiering voor de inzet van toezicht en handhaving op de parken door de OddV komt echter op het conto van de wethouder die verantwoordelijk is voor de handhaving. Dit kan de bestuurlijke afstemming ten aanzien van de te volgen aanpak bemoeilijken. Hoewel de OddV informeel door enkele respondenten gezien wordt als een onderdeel van de gemeente, is dit formeel gezien niet het geval. De financiering van de toezichthouders en handhavers op de vakantieparken vindt momenteel op indirecte wijze plaats. Uit verschillende interviews blijkt dat dit in het verleden soms ten koste ging van de effectiviteit van de aanpak. In de praktijk kon dit er bijvoorbeeld toe leiden dat er vanuit de OddV wordt aangestuurd op handhaving van overtredingen van bouwvoorschriften, terwijl dit in sommige gevallen vanuit het programmateam Vitale Vakantieparken als onwenselijk werd gezien. Vanuit het programma-team bestaat momenteel het beeld dat dit probleem nu niet meer speelt.

4.4.1 Kwetsbare balans

Een te autonome manier van opereren kan de kwetsbare balans tussen preventie en handhaving die steeds gezocht wordt verstoren. Handhaving is niet altijd het juiste instrument om in te zetten en kan soms op een meer strategische manier worden ingezet, bijvoorbeeld om een exploitant die niet wil meewerken alsnog aan tafel te krijgen. Verschillende respondenten pleiten in dit kader voor meer sturing op de wijze van handhaven vanuit het programma Vitale Vakantieparken. In deze context is het wellicht zaak om alle vormen van handhaving die plaatsvinden op vakantieparken (dus zowel bouw als gebruik) centraal aan te sturen vanuit de gemeente. Op deze wijze wordt toezicht en handhaving, meer dan nu het geval is, onderdeel van een bredere interventiestrategie. De teammanager Toezicht en Handhaving geeft aan open te staan voor een verkennend gesprek om te kijken of het in praktisch opzicht haalbaar is om de huidige toezichthouders en handhavers van de OddV onder te brengen bij zijn afdeling. Dit zou volgens de toezichthouders zelf alleen maar voordelen hebben, omdat er dan korte lijntjes zijn en er directe aansturing is vanuit de gemeente.

Aan de andere kant betekent dit ook dat het totaal aan beschikbare interventiemogelijkheden afgewogen moet worden ingezet. Met name voor de niet vitale parken moet in integraal verband naar een langetermijnstrategie worden toegewerkt. Uit de interviews komt naar voren dat een deel van de juristen de huidige aanpak soms ervaart als

‘handhaven om het handhaven’. Het ontbreekt nu nog aan strategische plannen voor parken met de zwaarste problematiek.

Een ander voorbeeld van het soms ontbreken van samenhang in de huidige aanpak is dat een respondent aangeeft dat er meer winst uit de inzet van parkregie gehaald kan worden. De huidige coördinator van het programmateam is beleidsadviseur Recreatie en Toerisme bij de gemeente Ede. Zij geeft aan behoefte te hebben aan strategische advisering ten aanzien van de aanpak van de meer complexe (veiligheids-)problematiek op de parken. In eerste instantie zouden de managers van de afdelingen Veiligheid en Toezicht & Handhaving, wellicht ondersteund door ambtenaren met de nodige domeinexpertise uit hun teams hierbij kunnen helpen.

Hier kan gekozen worden voor een nadruk op een meer preventieve, of juist voor een meer repressieve aanpak. Bij vitale parken, waar weinig onrechtmatige permanente bewoning plaatsvindt en bijvoorbeeld een beter contact is tussen de exploitant en de parkregisseur, kan in dit scenario worden gekozen voor een meer preventieve aanpak met het doel om de toeristische functie te stimuleren. Bij niet vitale parken waar relatief gezien veel permanente bewoning plaatsvindt, het park dreigt te verloederen, of er bijvoorbeeld geen goed contact te krijgen is met de exploitant, de beheerder of de VvE, kan er gekozen worden voor een meer repressieve opstelling, waarbij handhaven nadrukkelijker wordt ingezet. Met name uit de interviews met respondenten die werkzaam zijn in het handavings- of veiligheidsdomein blijkt dat zij van mening zijn dat op de niet vitale parken vaker de ‘stok’ gehanteerd kan worden. Wel wordt hierbij aangegeven dat dit steeds vanuit een heldere probleemanalyse dient te gebeuren, omdat de parken verschillen qua problematiek die er heerst. Er is vanuit het team behoefte om tot een heldere taakverdeling te komen en vast te leggen wie, wat, wanneer doet en hoe het totaal aan inspanningen met elkaar samenhangt.

4.4.2 Versterking integraliteit

Een deel van de oplossing kan ook worden gevonden in de versterking van de integrale component van de aanpak. In eerste instantie kan hierbij gedacht worden aan een versterking van de samenwerking ten aanzien van de planvorming op strategisch niveau. Hier kunnen zowel de afdelingen Veiligheid als Toezicht en Handhaving van de gemeente Ede een bijdrage leveren. Daarnaast is het op uitvoerend niveau niet onverstandig om te overwegen of op parken waar de toezichthouders van de OddV met relatief veel weerstand van bewoners geconfronteerd worden, hen te laten flankeren door een wijkagent of ‘blauwe’ boa’s van de afdeling Toezicht en Handhaving van de gemeente. Ook voor het opbouwen van een stevige informatiepositie is het van belang dat de zorg- en veiligheidspartners actief betrokken worden. Een wijkagent gaf in een interview aan dat zij het interessant zou vinden om periodiek aan te schuiven bij de overleggen van het programmateam.

In een meer algemene zin lijkt het de moeite waard om te verkennen of toegewerkt kan worden naar het opzetten van een bestuurlijk interventieteam dat zich onder andere richt op het veilig houden van de vakantieparken in de gemeente. Momenteel worden er niet vaak integrale controles uitgevoerd op de parken. Het Ariadneproject, een

samenwerking tussen het Openbaar Ministerie, de politie en de provincie Gelderland, ondersteunt de Gelderse gemeenten bij de aanpak van criminaliteit en ondermijning op vakantieparken³¹. In de interviews wordt dit een ‘paardenmiddel’ genoemd, omdat deze controles bij de bewoners van de parken voor veel onrust zorgen. Dit levert soms ook allerlei bijvangst op, waar in de juridische afhandeling wel weer extra werk uit voortkomt. In een interview wordt hierover gezegd dat je met (over)actieve handhaving vaak ook voor problemen zorgt op andere vlakken: zorg, dakloosheid, schulden, stress. Daarnaast vraagt het veel capaciteit van verschillende andere afdelingen binnen de gemeente.

Afsluitend kan gesteld worden dat gezocht moet worden naar een goede balans tussen de inzet van preventieve en repressieve maatregelen om de vakantieparken in de gemeente veilig en vitaal te houden. Uit dit onderzoek wordt duidelijk dat toezicht en handhaving hierbij een cruciale rol spelen. De situatie van de parken loopt uiteen waardoor er niet één oplossing is. Er zal maatwerk moeten worden verricht, wat in lijn is met landelijke richtlijnen en rekening houdt met kwetsbare bewoners. Kortom, de gemeente zal moeten balanceren tussen het dienen van het belang van de bewoners en exploitanten van de vakantieparken en haar ambtelijke opdracht om parken veilig en vitaal te houden. Met oog op de huidige politieke discussie in de gemeente is dat een behoorlijke uitdaging. Helder onderbouwde keuzes en een duidelijke communicatie hierover is noodzakelijk. Voor de weinig of niet vitale parken kan een breed gedragen lange termijnplan met een integraal karakter uitkomst bieden.

4.5 Antwoord deelvraag 3

In deze tussentijdse conclusie wordt de derde deelvraag beantwoord: Hoe zou de toekomstige handavingsinzet eruit kunnen zien met oog op de bevordering en het behoud van de vitaliteit van de vakantieparken in de gemeente Ede?

Het veilig en vitaal maken en houden van vakantieparken is een complexe opdracht voor de gemeente Ede die maatwerk vereist. De parken op de Veluwe hebben een belangrijke recreatieve functie voor de regio. Deze is de laatste jaren steeds verder onder druk komen staan door verschillende maatschappelijke fenomenen zoals de landelijke woningnood. Hierdoor vestigen zich mensen permanent op de parken. Daarnaast vormen de parken een fysieke gelegenheidsstructuur voor ondermijnende criminaliteit. Waar het programma Vitale Vakantieparken zich aanvankelijk vooral richtte op de vitalisering van de vakantieparken, levert dit in de uitvoering een veel breder palet aan (zorg- en veiligheids)taken op voor de toezichthouders. In het belang van de vitaliteit en de veiligheid op de parken zou de tijdelijke financieringsconstructie omgezet kunnen worden in een structurele. In een ideaal geval zouden er zelfs extra middelen worden vrijgemaakt voor toezicht en handhaving op de vakantieparken. In de huidige situatie is er sprake van een indirecte aansturing van de toezichthouders en handhavers, die vanuit de Omgevingsdienst opereren. Om tot een evenwichtige aanpak te komen is het raadzaam om te verkennen of de toezichthouders en handhavers onderdeel van de gemeente kunnen worden, bijvoorbeeld door hen onder te brengen bij de afdeling Toezicht en Handhaving. Dit leidt tot kortere communicatielijnen en biedt oplossingen in termen van strategische

31. www.gelderland.nl/themas/politiek/weerbaarheid/aanpak-vakantieparken-ariadne-project.

afstemming. In meer algemene zin kan geadviseerd worden om voor de niet vitale parken per park een individueel plan te maken, waarin duidelijke keuzes worden gemaakt. Om de weerstand hiertegen te minimaliseren dienen de gemaakte plannen op heldere wijze te worden gecommuniceerd aan betrokken ambtenaren, zorg- en veiligheidspartners, exploitanten en bewoners van recreatiewoningen.

Conclusie

De gemeente Ede beschikt door haar ligging grenzend aan de Veluwe over een relatief groot aantal vakantieparken. Deze vervullen een belangrijke toeristische en recreatieve functie in de regio. Sinds de start van het programma Vitale Vakantieparken Veluwe in 2017 spant het multidisciplinaire programmateam zich in om de vitaliteit op de in totaal 33 parken te bevorderen. Dat is een complexe taak. Maatschappelijke ontwikkelingen zoals de woningnood leiden ertoe dat de druk op vakantieparken van burgers die zich permanent willen vestigen op een vakantiepark groot is. Dit gaat ten koste van de recreatieve en toeristische functie en heeft negatieve gevolgen voor de vitaliteit van de parken in de gemeente. Met behulp van Toezicht en Handhaving, die plaatsvindt vanuit de Omgevingsdienst de Vallei (OddV), zet de gemeente in op het vitaliseren en vitaal houden van de vakantieparken.

Uit dit onderzoek blijkt dat kwetsbare personen zich vestigen op vakantieparken in de gemeente. Dit beeld wordt bevestigd door een onlangs verschenen onderzoek van de Rekenkamer Ede (2025), waarin vakantieparken een 'sociale vluchtheuvel' worden genoemd. Uit cijfers van het landelijke programma 'Zicht op Vakantieparken' blijkt dat in 2024 8% van de bewoners die staan ingeschreven op een vakantiepark in Ede problematische schulden heeft en 14% kampt met psychische problematiek. Een groot deel van de permanente bewoners wordt door de professionals die geïnterviewd zijn voor dit onderzoek echter getypeerd als personen die over voldoende financiële middelen beschikken, maar er desondanks zelf voor kiezen om op een vakantiepark te wonen. Vanwege hun anonieme ligging vormen vakantieparken daarnaast een belangrijke fysieke en sociale gelegenheidsstructuur voor ondermijnende criminaliteit. Toezichthouders hebben verschillende malen vermoedens van illegale prostitutie vanuit recreatiewoningen gemeld bij de politie. Ook zijn op verschillende parken drugs aangetroffen tijdens controles. Er is sprake van een continue druk op de parken. Het vitaal maken en houden ervan vormt hierdoor een permanente opdracht voor de gemeente Ede.

Toezicht en handhaving op de parken richt zich primair op het tegengaan van onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen en op overtredingen van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Sinds de start van het programma Vitale Vakantieparken zijn in totaal ruim 1000 handhavingstrajecten afgerond, waardoor onrechtmatige permanente bewoning effectief is teruggedrongen. In ongeveer 75% van deze zaken is de overtreding beëindigd, of voldaan aan een last onder dwangsom. Het is de laatste jaren steeds lastiger geworden om permanente bewoning aan te tonen. Personen die die zich permanent in een recreatiewoning willen vestigen registreren zich minder vaak in de BRP, of proberen op andere manieren uit het zicht van toezichthouders te blijven. Toezichthouders moeten als gevolg hiervan op locatie meer aanwijzingen verzamelen om een dossier op te maken. Tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden krijgen ze in toenemende mate te maken met weerstand. Op enkele parken heeft deze weerstand een structureel karakter en krijgen de toezichthouders te maken met agressief gedrag van bewoners. De recent opgestelde conceptinstructieregel door de (demissionair) minister van Volkshuisvesting en

Ruimtelijke Ordening, waarin permanente bewoning van vakantiehuizen als oplossing voor de woningnood wordt voorgesteld, heeft de relatie tussen (onrechtmatige) bewoners van recreatieparken en de toezichthouders van de gemeente verder onder druk gezet.

Uit dit onderzoek blijkt dat Toezicht en Handhaving een cruciale bijdrage leveren aan de vitaliteit van de vakantieparken in de gemeente Ede. Momenteel is het grootste deel van de parken (67%) in de gemeente vitaal. De overige parken worden als minder of niet vitaal aangemerkt. De inzet vanuit het programmateam Vitale Vakantieparken Veluwe heeft hieraan een belangrijke bijdrage geleverd. Naast het beheersbaar houden van de permanente bewoning op de parken, is veel geïnvesteerd in het activeren van de eigenaren om zelf aan de slag te gaan met vitalisering. De toezichthouders spelen een cruciale rol in de opbouw van een informatiepositie, waardoor de gemeente weet wat er speelt op de parken en onderbouwde keuzes kan maken voor in te zetten interventies. Zij vormen een belangrijke schakel in de signalering en doormelding van misstanden op het gebied van sociale veiligheid, ondermijning, milieu en brandveiligheid. Ze leveren hiermee een belangrijke bijdrage aan de informatiepositie van de gemeente Ede op haar Vakantieparken.

De continue inzet vanuit het programmateam heeft eraan bijgedragen dat de vakantieparken in de gemeente er momenteel relatief goed voor staan ten aanzien van de vitaliteit. De druk op de parken heeft een permanent karakter. Het afschalen van de capaciteit van Toezicht en Handhaving is niet aan te raden, omdat dit waarschijnlijk leidt tot het 'afglijden' van de parken en een toename van de vitaliteitsproblematiek. Ook verliest de gemeente hiermee haar belangrijke informatiepositie en de mogelijkheid om maatwerk toe te passen ten behoeve van de vitalisering van de parken. Om een goed vitaliteitsniveau te behouden en niet-vitale parken in de toekomst verder te vitaliseren is een structurele investering in de ambtelijke uitvoeringscapaciteit van cruciaal belang. In de negen jaar dat het programma Vitale Vakantieparken Veluwe loopt, zijn nog niet alle parken aan bod gekomen. Idealiter wordt de uitvoeringscapaciteit van Toezicht en Handhaving zelfs uitgebreid.

De vitaliseringsopdracht vereist voor de gemeente een aanpak waarbij continue aandacht dient te zijn voor een goede balans tussen de inzet van preventie en handhaving. Dit betekent dat de gemeente waar het mogelijk is maatregelen dient in te zetten waarmee de toeristische functie van de vakantieparken bevorderd wordt. De vakantieparken ondersteunen de toeristische functie van de Veluwe in belangrijke mate. In de komende 10-20 jaar wordt een groei van het aantal toeristische bezoeken met 25 procent verwacht. Om het huidige succes voort te kunnen zetten en tot een toekomstbestendige handhaving op de parken te komen, is het van belang om het hele handhavingsarrangement nog beter op elkaar af te stemmen. Handhaving is geen doel op zich, maar moet in dienst staan van een bredere interventiestrategie ten aanzien van de vakantieparken. Met name voor alle minder vitale en niet-vitale parken is het raadzaam om een strategisch en toekomstbestendig plan op maat te maken. Dit biedt het programmateam de mogelijkheid om nog beter vanuit een plan naar een gezamenlijk einddoel toe te werken. In het hierop volgende hoofdstuk worden daarvoor enkele aanknopingspunten geboden.

Aanbevelingen

1. Houd de huidige handhavingscapaciteit in stand (of breid deze uit) en neem deze vanaf 2027 mee in de structurele financiering.

Het toezicht en de handhaving die vanuit het programma Vitale Vakantieparken plaatsvindt binnen de gemeente Ede lijkt een positief effect te hebben op de vitaliteit van de parken in de gemeente. De gemeente houdt hiermee zicht op een breed scala aan problematiek die op de vakantieparken speelt. Het bevorderen van de vitaliteit van de vakantieparken en het houden van zicht op hetgeen zich afspeelt op de parken kan alleen bereikt worden als de huidige capaciteit op peil wordt gehouden. Met het opnemen van de toezichts- en handhavingscapaciteit in de structurele middelen per 2027 kunnen de huidige positieve effecten hiervan gecontinueerd worden. Het is aan te raden het volledige huidige budget (structureel én incidenteel) in zijn geheel structureel te maken. Ondanks alle inspanningen van de laatste jaren zijn nog niet alle parken aan bod gekomen. Het vergroten van de ambtelijke uitvoeringscapaciteit zou hierdoor wat ons betreft de voorkeur hebben.

2. Investeer in een stevige informatiepositie op alle vakantieparken in de gemeente Ede.

Vakantieparken hebben vanwege hun aard aantrekkingskracht op mensen die in sociaal zwakke posities verkeren. Ook vormen ze gelegenheidsstructuren voor ondermijnende criminaliteit. Het is aan te raden om te blijven investeren in een stevige informatiepositie ten aanzien van de vakantieparken in de gemeente. Dit draagt bij aan een afgewogen inzet van de beschikbare personele capaciteit en maakt het mogelijk om op onderbouwde wijze tot een interventiestrategie per park te komen. Het is in dit kader onder andere raadzaam om te starten met de structurele registratie van onrechtmatige permanente bewoning

3. Train de toezichthouders periodiek op het herkennen van signalen van sociale problematiek en ondermijnende criminaliteit. Richt een duidelijke structuur van doormelden in.

De toezichthouders worden tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden geconfronteerd met verschillende vormen van sociale problematiek en ondermijnende criminaliteit. Omdat dit nu nog vaak om 'bijvangst' gaat, is het goed om te investeren in het leren herkennen van signalen die duiden op deze vormen van problematiek. Daarnaast dient hen een handelingskader te worden geboden, bijvoorbeeld door een duidelijke structuur van doormelden naar interne en externe zorg- en veiligheidspartners in te richten.

4. Laat toezichthouders die parken gaan bezoeken waar relatief veel weerstand tegen hun aanwezigheid bestaat flankeren door een wijkagent of 'blauwe' boa.

Op verschillende vakantieparken worden toezichthouders geconfronteerd met weerstand vanuit personen die (vaak onrechtmatig) op de parken wonen. Dit heeft de laatste tijd geleid tot spanningen en een fysiek incident. Omdat niet valt uit te sluiten dat dit in de toekomst niet meer voor zal komen, is het raadzaam om hen tijdens de uitvoering van hun werkzaamheden op die parken te laten flankeren door een wijkagent of een 'blauwe' boa. Het is vanuit veiligheidsoogpunt onverantwoord om hen zonder ondersteuning naar deze parken te laten gaan. Het stopzetten van de handhaving op betreffende parken zou een precedentwerking kunnen hebben en is af te raden.

5. Verken of de huidige indirecte aansturing vanuit de OddV opgelost kan worden door de toezichthouders en handhavingsjuristen onder te brengen bij de afdeling Toezicht & Handhaving van de gemeente Ede.

De huidige indirecte aansturing door de OddV leidt soms tot praktische problemen in de uitvoering. Om tot een gebalanceerde inzet van het handhavingsinstrument te komen valt mogelijk voordeel te halen door dit onder te brengen bij de afdeling Toezicht & Handhaving van de gemeente Ede. Hierdoor ontstaan kortere lijnen in het overleg en wordt handhaving meer dan nu het geval is een functie van de gemeentelijke vitaliteitsaanpak. Ook levert dit kansen op met het oog op samenwerking. Mocht dit in praktische zin niet haalbaar zijn, is het raadzaam te verkennen hoe de samenwerking op een alternatieve wijze versterkt kan worden.

6. Maak voor alle niet-vitale vakantieparken een lang termijnplan, waarbij een duidelijk einddoel wordt vastgesteld en een afgewogen inzet van preventieve en repressieve handhavingsinstrumenten wordt afgestemd.

Verschillende vakantieparken die niet vitaal zijn vereisen de komende jaren extra aandacht. Per park kan een lang termijnplan worden gemaakt. Bepaal hierbij in afstemming binnen het projectteam eerst gezamenlijk het einddoel waar je naartoe wilt werken. Vervolgens kan een strategie worden ontwikkeld, waarbij steeds gekeken moet worden welke preventieve en repressieve inspanningen en instrumenten kunnen bijdragen aan het bereiken van het gestelde einddoel. Dit maakt het mogelijk om de inzet van betrokken professionals, nog beter dan momenteel het geval is, op elkaar af te stemmen. Het maken van concrete afspraken ten aanzien van de rolverdeling van de bij de aanpak betrokken professionals, draagt bij aan het bereiken van een optimaal resultaat.

7. Organiseer een bredere strategische samenwerking tussen het programmateam Vitale Vakantieparken en afdelingen Veiligheid, Toezicht & Handhaving en Sociaal domein.

Vooraf bij het maken van lange termijnplannen is het goed om een integrale aanpak te hanteren. Hierdoor wordt de aanwezige kennis en kunde op de relevante domeinen optimaal benut. De huidige aanpak bestaat reeds uit een multidisciplinaire samenwerking. Met name op het gebied van de planvorming op strategisch niveau zou hier nog meer uitgehaald kunnen worden. Hier kan het inrichten van een strategisch overleg met het doel het bundelen van de krachten van meerwaarde zijn. Het zou van toegevoegde waarde zijn als hierbij strategisch adviseurs van de afdelingen Veiligheid, Toezicht & Handhaving en Sociaal domein bij aansluiten.

8. Maak op bestuurlijk niveau heldere keuzes ten aanzien van de handhaving op (onrechtmatige) permanente bewoning op vakantieparken en communiceer hier duidelijk over met de bewoners van de parken, bijvoorbeeld door informatieavonden te organiseren.

Momenteel bestaat er de nodige onduidelijkheid bij personen die vakantiehuizen onrechtmatig bewonen. Deze is mede veroorzaakt door de instructieregel die is uitgevaardigd door de (demissionair) minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening. De gemeente heeft hier duidelijk stelling in genomen. Het is zaak dat deze opstelling op een heldere wijze gecommuniceerd wordt aan de bewoners van recreatiewoningen in de gemeenten, zodat zij op de hoogte zijn van dit standpunt en de praktische gevolgen die dit voor hen met zich meebrengt. Dit zou bijvoorbeeld kunnen door het organiseren van informatieavonden waar burgers worden geïnformeerd over het standpunt van de gemeente Ede in deze zaak.

9. Schaal de integrale aanpak op. Bijvoorbeeld door te verkennen of er een mogelijkheid bestaat om samen met interne en externe partners een bestuurlijk interventieteam op te zetten dat zich richt op toezicht en handhaving op vakantieparken in de gemeente.

In een Bestuurlijk Interventieteam (BIT) werkt een gemeente samen met de politie en andere zorg- en veiligheidspartners. Samen organiseren zij integrale controles, waarmee ze zicht krijgen op ondermijnende criminaliteit en andere misstanden. Een Bestuurlijk Interventieteam kan een belangrijke bijdrage leveren aan het in zicht krijgen en aanpakken van vitaliteitsproblematiek op vakantieparken.

Literatuur

Factsheet Toerisme en Recreatie: Waar staat de gemeente Ede anno 2026?

Handreiking Informatiebeeld Recreatieparken voor Gemeenten, Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland i.s.m. Lectoraat Ondernijning van Avans Hogeschool (2022)

Jaarplan Vitale Vakantieparken (2025)

Kolthoff & Khonraad (2016). Ondernijnde aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld, *Tijdschrift voor Criminologie* 58(2):76-90

Notitie *Handhaving en veiligheidsinstrumentarium vakantieparken* (2025)

Programmaplan Vitale Vakantieparken 2023 – 2025

Rapport Scenarioverkenning niet vitale vakantieparken (2024)

Rekenkamer Ede: Doorgroeien, Over (de aanpak van) ondernijning in de gemeente Ede (2025)

Torre, E.J. van der & Spoorendonk, J. (2020). Recreatieparken: ondernijning Vooruitgang en nieuwe (corona)risico's, ook in het midden- en topsegment. Rotterdam/'s-Hertogenbosch: LokaleZaken/Provincie Noord-Brabant.

Tops, P. & Van der Torre, E.J. (2024). Ondernijning, over de praktische betekenis van een analytisch begrip. Boom. Den Haag.

Uitvoeringsprogramma Recreatie en Toerisme Gemeente Ede 2024 – 2027

Vitaliteitsscan gemeente Ede (2022)

Geraadpleegde websites

Dashboard Zicht op Vakantieparken (2025)

ede.vvd.nl/nieuws/59383/zorgen-over-huidige-handhavingsaanpak-vakantieparken (2025)

Expertisecentrum Vitale Vakantieparken (2025)

www.vng.nl/sites/default/files/2025-07/20250716-zienswijze-consultatie-instructieregel-permanente-bewoning-recreatiewoningen-ipo-vng.pdf

www.gelderland.nl/themas/politiek/weerbaarheid/aanpak-vakantieparken-ariadne-project

www.hetccv.nl/themas/georganiseerde-criminaliteit-enondernijning/veiligvakantieparken/toezicht-en-handhaving/

www.nos.nl: 'Tientallen mensen wonen illegaal op recreatiepark in Ede' (2021)

www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2025/10/02/instructieregel-bewoning-recreatie-woningen

www.vitalevakantieparken.nl/programma/domeinen/veiligheid/

www.vitalevakantieparken.nl/vitalevakantieparken/_sitefiles/file/downloads/eigenpublicaties/Factsheet-Monitor-VVP_DEF.pdf

Bijlage I

Lijst met vakantieparken die zijn meegenomen in de evaluatie

Plaats	Naam
Bennekom	Camping De Dikkenberg
Bennekom	Landgoed Valkenburg
Bennekom	Horabos
Bennekom	Landgoed Panorama
Bennekom	Haselweg
Ede	Camping Zuid-Ginkel
Ede	Camping 't Gelloo
Ede	Bospark Ede
Ede	Coöperatieve vereniging Ut Rulle Sant UA
Harskamp	Camping De Harscamp
Harskamp	Camping De Midden Veluwe
Harskamp	Camping 't Zandwater
Lunteren	De Leperkoen
Lunteren	Camping-/conferentieoord De Schele Berg
Lunteren	Camping De Goudsberg
Lunteren	Bungalowpark de Goudsberg
Lunteren	Camping De Rimboe
Lunteren	Recreatiepark De Tortelduif
Lunteren	Viva Terra
Otterlo	Camping Beek en Hei
Otterlo	Camping De Heidekamp
Otterlo	Camping De Wijde Werelt
Otterlo	Camping 't Lorkenbos
Otterlo	Camping De Zanding
Otterlo	Bungalowpark De Roek

Otterlo	W. Schreuder vakantiewoningverhuur (Veluwe Lodges)
Otterlo	Recreatiepark Vogelenzang
Otterlo	Natuurpark Hoefbos
Otterlo	De Lindenhof
Otterlo	Karweg recreatiewoningen (R.E.V.O.)
Otterlo	Coöperatieve vereniging verhuur Zomerhuisjes
Wekerom	Berkenrhode
Wekerom	Hent uut 't Zaand

Bijlage II

Enquête Vitaliteit Vakantieparken gemeente Ede

Ede - Vitale vakantieparken

Hoe beoordeelt u de vitaliteit van camping Zuid-Ginkel?

Adres: Verlengde Arnhemseweg 97 in Ede.

- Helemaal niet vitaal
- Weinig vitaal
- Neutraal
- Vitaal
- Heel vitaal
- Weet ik niet

Kunt u uw beoordeling toelichten?

Hierbij kunt u eventueel ingaan op aspecten zoals de economische vitaliteit, de eigendomssituatie, de sociale situatie, de situatie met betrekking tot de openbare orde of de brandveiligheid van het vakantiepark.



Volgende vraag

Powered by [QuestionPro](#)

** De respondenten hebben voor elk park in de gemeente Ede dezelfde vragen ingevuld*

Bijlage III

Lijst respondenten

Organisatie	Functie
Gemeente Ede	Beleidsregisseur
Gemeente Ede	Parkregisseur
Gemeente Ede	Ruimtelijke Ordeningsjurist
Gemeente Ede	Veiligheidsadviseur
Gemeente Ede	Coördinator kernteam/projectleider
Gemeente Ede	Voormalig programmamanager
Gemeente Ede	Voormalig programmamanager
Gemeente Ede	Afdelingsmanager Veiligheid
Gemeente Ede	Afdelingsmanager Toezicht & HHV
Omgevingsdienst de Vallei	Teamleider
Omgevingsdienst de Vallei	Handhavingsjurist
Omgevingsdienst de Vallei	Toezichthouder
Omgevingsdienst de Vallei	Toezichthouder
Vitale Vakantieparken Veluwe	Programmamanager VVP Veluwe
Gemeente Apeldoorn	Senior Juridisch adviseur Veiligheid
Gemeente Apeldoorn	Handhavingsjurist
Politie Ede	Wijkagent

Bureau Beke

Turfstraat 1
6811 HL Arnhem
T 026 443 86 19
info@beke.nl



bureaubeke.nl