



Preventie op de camping

Hoe verder na Fort Oranje?

Carin Rots · Joyce de Goede

Published online: 24 April 2019
© The Author(s) 2019

Sinds 2014 is de GGD West-Brabant betrokken bij een relatief nieuw maatschappelijk vraagstuk, namelijk het permanent wonen op recreatieparken. Dit is begonnen met het verzoek van de gemeente Zundert om aan te sluiten bij een handhavingsactie op camping Fort Oranje. In deze actie stond de aanpak van fraude, wiet-teelt en andere overtredingen centraal. Omdat bekend was dat er schrijnende armoede heerste op de camping, wilde de gemeente tijdens de actie naast handhaving ook zorg waarborgen. Hierin werd de GGD als voortrekker gezien. In de missie van de GGD West-Brabant is nadrukkelijk gekozen voor een focus op de leefomstandigheden, gezondheid en veiligheid van burgers in kwetsbare posities. De GGD besloot dan ook om op het verzoek in te gaan.

Burgers in kwetsbare posities

Vanwege toenemende misstanden en verloedering werd Fort Oranje in 2017 gesloten en ontmanteld [1]. Hiermee is het vraagstuk echter niet opgelost. De bevindingen op Fort Oranje waren aanleiding om ook andere recreatieparken in de regio in beeld te brengen [2, 3]. Sinds 2014 hebben sociaal-verpleegkundigen van de GGD negentien parken in tien gemeenten bezocht en op alle parken werden bewoners (volwassenen en kinderen) aangetroffen die in kwetsbare omstandigheden leven, zij het op (veel) kleinere schaal dan op Fort Oranje het geval was.

De GGD is daarom gestart met het ontwikkelen van een preventieve werkwijze voor recreatieparken vanuit het perspectief van zorg voor burgers in kwetsbare posities. Het doel hiervan is deze mensen in beeld te krijgen, waar nodig individuele en collectieve zorg in te zetten, en escalatie te voorkomen. Dit artikel start met een verkenning van de aard en specifieke kenmerken van het vraagstuk van permanente bewoning op recreatieparken. Vervolgens komt aan de orde met welke kernpartners de GGD samenwerkt en hoe het proces eruitziet om te komen tot twee pilots en het hieraan gekoppelde actieonderzoek.

Verkenning van het vraagstuk

Met 'permanente bewoning op recreatieparken' wordt bedoeld dat mensen een park niet gebruiken voor kortdurend, recreatief gebruik, maar voor reguliere bewoning. Naar dit fenomeen is in Nederland nog weinig onderzoek gedaan. Bekend is dat de huidige markt voor recreatiewoningen zich kenmerkt door een overaanbod van (deels verouderde) recreatiewoningen. Hierdoor daalt de waarde van deze woningen en worden ze sneller verhuurd aan andere doelgroepen dan recreanten, zoals seizoenarbeiders, statushouders of mensen die met spoed woonruimte nodig hebben [4]. Uit een onderzoek in negentien gemeenten in oostelijk Brabant bleek dat de gemeenten met een recreatiepark binnen hun grenzen allemaal te maken hebben met permanente bewoning [5]. Van alle onderzochte parken in dit onderzoek ($n=30$) is bij twee derde deel in meer of mindere mate sprake van permanente bewoning. Uit een recent onderzoek in de gehele provincie Noord-Brabant bleek dat bij ongeveer 60 % van de onderzochte parken ($n=110$) sprake is van een mix van recreatief en niet-recreatief gebruik. Bij ruim een derde deel van de parken met deze mix is het percentage niet-recreatief gebruik

C. Rots (✉) · J. de Goede
GGD West-Brabant, Breda, Nederland
C.Rots@ggdwestbrabant.nl

C. Rots
Tranzo, Academische Werkplaats Publieke Gezondheid
Brabant, Tilburg University, Tilburg, Nederland



20 % of hoger [6]. Recreatieondernemers gaven in dit onderzoek aan te maken te hebben met grote druk vanuit de huisvestingsmarkt. Permanente bewoning kan samengaan met leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Uit een gebiedsscan op basis van een multi-bronnenanalyse op en rond ruim driehonderd vakantieparken op de Veluwe bleek dat dit in lichte mate het geval was bij 18,0 % van de onderzochte parken. Bij 6,4 % speelde matige tot ernstige leefbaarheids- en veiligheidsproblematiek [7].

Om meer zicht te krijgen op de aard en kenmerken van het vraagstuk is in West-Brabant een verkennend onderzoek gedaan. Hierin stond de vraag centraal wat de redenen zijn voor het wonen op een recreatiepark en welke hoofdgroepen van bewoners te onderscheiden zijn. Daarnaast is gekeken wat de fysieke en sociale kenmerken zijn van het wonen op een recreatiepark en welke factoren hierop van invloed zijn. Om deze vragen te beantwoorden zijn diepte-interviews uitgevoerd met zes experts die zijn geselecteerd omdat zij vanuit eigen waarnemingen zicht hebben op bewoners en leefomstandigheden op recreatieparken. Dit betrof:

- drie GGD-professionals die sinds 2014 geregeld op parken komen;
- twee sociaal werkers van stichting Barka, een non-gouvernementele Poolse organisatie, waarvan de Nederlandse afdeling arbeidsmigranten ondersteunt die te maken hebben met ernstige sociale problematiek;
- de artistiek leider van de Academie voor Beeldvorming, tevens projectleider van Camping Kafka (zie het kader).

Daarnaast is voor de verkenning gebruikgemaakt van een viertal publieke gesprekken over het vraagstuk die onder de noemer van Camping Kafka zijn gehouden.

Camping Kafka, weg in eigen land

Camping Kafka is een project van de Academie voor Beeldvorming (AvB). De AvB voert artistiek actie-onderzoek uit rond maatschappelijke thema's. Dit houdt onder meer in dat over een bepaald vraagstuk publieke gesprekken worden georganiseerd tussen bewoners, kunstenaars en andere belanghebbenden. In het najaar van 2017 werden in Breda vier gesprekken gehouden over permanente bewoning van vakantieparken. Hierbij waren aanwezig (in wisselende samenstelling): bewoners van vakantieparken (onder wie arbeidsmigranten), woningzoekenden, een parkeigenaar, belangenverenigingen (Vrij Wonen, Fair Work), hulpverleners van onder andere maatschappelijke opvang, GGD en ggz, een wethouder, kunstenaars van de AvB, een beleidsmedewerker van provincie en gemeente, sociaal werkers van Barka, sociaal-ondernemers die experimenteren met nieuwe woonvormen en twee onderzoekers (onder wie de auteurs van dit artikel)

Hierbij waren onder meer bewoners van recreatieparken en een parkeigenaar aanwezig.

Waarom is sprake van permanente bewoning?

Uit de interviews en de publieke gesprekken is het volgende beeld naar voren gekomen. Recreatieparken onderscheiden zich van reguliere woonwijken in die zin dat het terreinen zijn die in bezit zijn van een recreatieondernemer. Zowel de recreatieondernemer als de gemeente heeft zeggenschap over wat er op een recreatiepark gebeurt. Het gevoerde beleid van de recreatieondernemer is primair bedrijfseconomisch van aard en gericht op de continuïteit van de onderneming. De sector kampt met een overaanbod en een krimpemde vraag. Om het hoofd boven water te kunnen houden, wordt naar andere verdienmodellen gezocht, onder meer in de vorm van permanente bewoning. Een eigenaar heeft de mogelijkheid te sturen op wie er op zijn terrein verblijven. Zo zijn er eigenaren die bewust geen gezinnen met kinderen toelaten voor permanente bewoning of zich op arbeidsmigranten richten. Uit de interviews en gesprekken blijkt dat het gemeentelijk beleid en de praktijk nogal eens uit elkaar lopen. Recreatieparken hebben volgens het ruimtelijkeorderingsbeleid een recreatiebestemming. Handhaving hierop vindt echter niet systematisch plaats. Ook wordt permanente bewoning mogelijk gemaakt via verschillende, al dan niet tijdelijke juridische vormen, zoals persoonsgebonden gedoogvergunningen, grondgebonden gedoogbeschikkingen en legalisatie onder bepaalde voorwaarden. Dit vindt plaats tegen de achtergrond van tekorten op de woningmarkt (zie ook [8]). Gemeenten hebben te maken met een complex spanningsveld tussen enerzijds de wens om vast te houden aan het recreatiebeleid en anderzijds de belangen van de recreatieondernemer en de woningzoekende.¹

Verskillende bewonersgroepen

Uit het verkennende onderzoek blijkt dat bewoners van recreatieparken een gemêleerde groep vormen. We kunnen vijf hoofdgroepen onderscheiden:

- spoedzoekers op de woningmarkt; mensen die bijvoorbeeld vanwege een echtscheiding of baan-/werkverlies acuut een woonruimte nodig hebben en niet terecht kunnen op de reguliere woningmarkt;
- arbeidsmigranten; veelal mensen uit Oost-Europese landen die al dan niet tijdelijk in Nederland verblijven omdat ze hier (seizoens)werk hebben;
- mensen met multiple problematiek die zijn vastgelopen in voor hen niet-functionele sociaaleconomi-

¹ Onlangs is een nieuwe handreiking verschenen die gemeenten handelingsperspectieven biedt om een beleid ten aanzien van vakantieparken vorm te geven. Zie: VNG en Platform31. Meer grip op vakantieparken. Handreiking voor gemeenten. VNG: Den Haag, januari 2019.

sche en zorgsystemen; ze zijn uit nood op de camping terecht gekomen. Schulden spelen hierbij vaak een rol. Gedeeltelijk zijn dit ook mensen die herkenbaar zijn vanuit de bemoeizorg, waaronder mensen met een licht verstandelijke beperking;

- permanente recreanten; mensen die er bewust voor kiezen buiten te wonen, bijvoorbeeld vanwege de behoefte aan natuurbeleving, een prikkelarme omgeving of meer wooncomfort;
- mensen die ‘onder de radar’ of ‘uit beeld’ willen wonen, bijvoorbeeld omdat ze door de overheid gezocht worden of het recreatiepark gebruiken voor illegale activiteiten.

Hoe is het leven op een recreatiepark?

Tijdens de interviews en gesprekken zijn de fysieke en sociale kenmerken van het leven op een recreatiepark aan de orde geweest. Kenmerkend is uiteraard de huisvesting in stacaravans en houten of stenen huizen. Deze zijn kleiner dan regulier in Nederland gebruikelijk is. Tegenover deze kleine privéruimte, staat een relatief grote en groene collectieve ruimte. De fysieke omgeving en leefbaarheid op een recreatiepark worden verder bepaald door het beheer en de staat van onderhoud van de openbare ruimte en de centrale (recreatieve) voorzieningen (bijvoorbeeld sanitair, afvalverwerking, horeca, zwembad).

Wat betreft de sociale kenmerken komt een beeld naar voren van kleine gemeenschappen van bewoners waarin sprake is van een behoorlijke sociale cohesie vanuit de collectieve identiteit als campingbewoners. Hier gelden vaak groepsregels die specifiek zijn voor het park. Nieuwkomers moeten zich een plek verwerven. Als dat niet lukt, kunnen mensen elkaar het leven zuur maken. Daarnaast zijn dieren belangrijk. ‘Mensen hebben vaak veel huisdieren, waar ze troost en liefde vinden. Trouwe huisdieren zijn ankers.’ Het leven op een recreatiepark wordt gekarakteriseerd als ‘van dag tot dag’. ‘Scharrelend je dag doen met je dagelijkse bezigheden.’ Bewoners hebben relatief vaak zorgen over hun directe gezinsrelaties en hun inkomen (veel tijdelijke banen, dan weer werkloosheid). Kenmerkend zijn verder de terugkerende worstelingen met de bureaucratische en digitale systemen (ID-beheer, belastingaangifte, beroep doen op toeslagen, het zoeken naar een woning). ‘Er is veel boosheid bij bewoners, die vaak in conflict zijn met de bureaucratische systemen’. Kinderen kunnen op school gestigmatiseerd worden omdat ze op een park wonen. Een opvallende bevinding in de interviews was dat als mensen eenmaal op een park wonen, dit om verschillende redenen vaak tot een langdurig verblijf op het park leidt. De eerste reden is dat er een proces van gewenning optreedt en mensen positieve ervaringen opdoen op het park, bijvoorbeeld dankzij de ruimte, rust, lagere woonlasten en een gevoel van vrijheid. Daarnaast is terugkeer naar de reguliere woonmarkt moeilijk vanwege de wachtlijsten voor goedkope huurwo-

ningen. Bovendien is het goedkoopste segment van de woningmarkt, als dat al beschikbaar is, vaak geen aantrekkelijk alternatief. Een andere belemmering die kan optreden is het ontbreken van een inschrijving in de Basisregistratie Personen. Het inschrijfbeleid verschilt tussen gemeenten, en ook bewoners van parken maken verschillende keuzen ten aanzien van wel of niet inschrijven. Het ontbreken van een inschrijving in de BRP heeft gevolgen voor de toegang tot voorzieningen (bijvoorbeeld contact met de Zorgverzekeraar en de Belastingdienst), waardoor de afstand tot de reguliere samenleving groeit.

Ontwikkelen van een preventieve werkwijze

Naar aanleiding van de ervaringen rond Fort Oranje en de bevindingen op andere parken heeft de GGD West-Brabant een multidisciplinair kernteam gevormd om te komen tot een preventieve werkwijze voor recreatieparken, vanuit het perspectief van zorg voor burgers in kwetsbare posities. In dit team zijn alle GGD-disciplines vertegenwoordigd, alsmede twee bewoners van recreatieparken en de artistiek leider van de Academie voor Beeldvorming.

Een belangrijk doel van het kernteam is verbreding van het dominante perspectief op het vraagstuk van de permante bewoning. Gemeenten bekijken de problematiek vanuit het perspectief van handhaving en veiligheid, en het economische belang van recreatie. Het kernteam wil dit verbreden naar de zorgen woonbehoeften van de bewoners, en de achterliggende maatschappelijke vraagstukken, zoals het tekort aan betaalbare woningen en de huisvesting van arbeidsmigranten. Om dit te bereiken is het onder meer nodig de realiteit van het leven op een park bij beleidsmakers van gemeenten en provincie onder de aandacht te brengen.²

Behalve met gemeenten werkt het kernteam samen met bewoners op de parken. OGGZ- en JGZ-verpleegkundigen leggen contacten en krijgen zo bewoners in beeld. Met bewoners wordt gewerkt aan voor hen betekenisvolle individuele en collectieve doelen (bijvoorbeeld toeleiding naar zorg en het verbeteren van de leefbaarheid op het park). Het betrekken van lokale en regionale zorgpartners is hierbij noodzakelijk en nog lang niet altijd vanzelfsprekend. Ook samenwerking met de recreatieondernemer is nodig om op een park te kunnen werken.

Het kernteam beoogt twee pilots te ontwikkelen waarvan de inhoud gaandeweg wordt bepaald. Vanuit de bestaande contacten op parken met eigenaren,

² De focus van dit artikel ligt op de lokale en regionale context en de rol van gemeente en GGD. Mede ten gevolge van de ontwikkelingen in West-Brabant werd op 29 november 2018 op landelijk niveau de Actie-agenda Vakantieparken 2018-2020 onder tekend door onder meer het ministerie van Binnenlandse Zaken, de VNG, drie provincies en de Recron. Ook GGDGHOR Nederland ondertekende de Actie-agenda.

parkbeheerders en bewoners wordt gekeken waar het kernteam het vertrouwen heeft en hoe dit vertrouwen uitgebouwd kan worden. Vervolgens worden op parkniveau overleg geïnitieerd om te kijken wat er nodig is en waar behoeften liggen, bijvoorbeeld het ondersteunen van bewonersinitiatieven, het instellen van een 'campingraad', initiatieven om de fysieke en sociale leefbaarheid te verbeteren of ondersteuning van bewoners die elders willen gaan wonen. Een soortgelijk proces van betrokkenheid vergroten en vertrouwen winnen wordt gestart bij de gemeenten in de regio. Op verschillende niveaus (ambtelijk, bestuurlijk) worden contacten gelegd en benut om het vraagstuk bespreekbaar te maken en te agenderen, en het zorgperspectief in te brengen. Vervolgens wordt nagegaan waar de omstandigheden op parkniveau en/of gemeentelijke niveau het meest kansrijk zijn. Daarbij streeft het kernteam ernaar voor de pilots twee parken te vinden die regionaal gespreid zijn en qua context (bijvoorbeeld het type park) voldoende verschillend om een interessante vergelijking te kunnen maken en zo een grote leeropbrengst te genereren. Hier toe wordt een participatief actieonderzoek uitgevoerd. Het onderzoek resulteert in inzicht in de processen in aanloop naar de pilots, een beschrijving van de inhoud van de pilots (activiteiten bij gemeenten en op recreatieparken) en een kwalitatieve beschrijving van de uitkomsten van de pilots.

Open Access This article is distributed under the terms of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), which per-

mits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.

Literatuur

1. Brandsma M. De ontmanteling van Fort Oranje. Een duivels dilemma. Zundert: Margriet Brandsma en Beeld werkt; 2018.
2. West-Brabant GGD. Uit Beeld? Kwetsbare mensen op vergeten plekken. De inzet van de GGD West-Brabant op camping Fort Oranje. Breda: GGD West-Brabant; 2014.
3. Rots-de Vries C. Uit Beeld? Kwetsbare gezinnen op vergeten plekken. Tijdschr Gezondheidswet. 2015;93:220-1.
4. Nederlandse Vereniging van Makelaars en Taxateurs (NVM). De Nederlandse markt voor recreatiewoningen 2017. Nieuwegein: NVM; 2017.
5. Branten F. Permanente bewoning op recreatieparken. Onderzoek naar mogelijkheden voor gemeenten om permanente bewoning op recreatieverblijven te voorkomen. Masterthesis. Nijmegen: Radboud Universiteit Nijmegen/ Gemeente Gemert-Bakel; 2012.
6. ZKA Leisure Consultants. Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant. 's Hertogenbosch: ZKA Leisure Consultants; 2018.
7. Bremmer B, Ferwede H. Gebiedsscan leefbaarheid en veiligheid verblijfsrecreatie. Een veiligheidsanalyse op en rond vakantieparken op de Noord-Veluwe als opmaat voor een gemeenschappelijke aanpak. Arnhem: Bureau Beke; 2014.
8. Provincie Noord-Brabant. Woningbouw en planaanbod in beeld. Actuele ontwikkeling op de woningmarkt in Noord-Brabant. 's-Hertogenbosch: Provincie Noord-Brabant; 2018.