

Pilootaanpak Sociaal domein vakantieparken



Inhoudsopgave

Voorwoord	2
Managementsamenvatting	3
Inleiding	5
Methode	7
Theoretische toelichting	8
Thema's	9
Permanente bewoning	9
(Vervangende) huisvesting	10
Bereiken en begeleiden van mensen met een zorgvraag	10
De pilots (beknopt)	11
Pilot Oost-Brabant	11
Pilot West-Brabant	11
Pilot Veluwe	12
Ervaringen uit de pilots	13
Ervaringen uit Oost-Brabant	13
Ervaringen uit West-Brabant	14
Ervaringen uit de Veluwe	17
Conclusies en aanbevelingen	21
Bibliografie	24
Bijlagen	25
Bijlage III: beschrijving pilots (gedetailleerd)	26
Pilot Oost-Brabant	26
Pilot West-Brabant	29
Pilot Veluwe	33

Voorwoord

Het doel van professionals is draagvlak te creëren voor het ontwikkelen en uitvoeren van een aanpak op lokaal en regionaal niveau. Het perspectief van de bewoners is hierbij van groot belang, maar kan niet altijd doorslaggevend zijn bij de opgave om de situatie op een park 'te normaliseren'. Bijvoorbeeld wanneer er sprake is van permanente bewoning op vakantieparken en het doel is om het park weer terug te brengen naar de recreatieve functie. Gemeenten en betrokkenen zoeken naar manieren om de ongewenste situaties die zijn ontstaan op vakantieparken aan te pakken. Er moet worden voorkomen dat iedere gemeente bij het vormgeven van een aanpak voor een vakantiepark iedere keer 'het wiel moet uitvinden'.

De (sociale) problematiek van permanente bewoning en de aanwezigheid van kwetsbare groepen op vakantieparken vraagt om een aanpak voor de lange termijn, die recht doet aan de situatie op het park en de situaties waarin individuen verkeren. Dit betekent dat er rekening moet worden gehouden met de behoeften van inwoners en waar mogelijk hun wensen, maar ook de eventuele onderliggende (sociale) problematiek. Op dit moment wordt er vooral handhavend opgetreden, waardoor er in de regio een waterbedeffect ontstaat. Handhaving is niet de manier om vakantieparken te revitaliseren, wel een middel om nieuwe instroom te kunnen beperken. Voor een duurzame oplossing is een integrale (domein overstijgende) aanpak nodig.

Van augustus 2022 tot juli 2023 hebben drie pilots plaatsgevonden als onderdeel van de actieagenda Vakantieparken, gericht op kwetsbare bewoners die woonachtig zijn op vakantieparken. De pilots werden geleid door de projectleiders van de GGD West-Brabant, de gemeente Meierijstad en het programma Vitale Vakantieparken Veluwe. De pilots in West-Brabant en gemeente Meierijstad richten zich beide op een vakantiepark, de pilot op de Veluwe is gericht op de regio. Een adviseur van VNG had de rol van participerende observant. De pilots van West-Brabant en gemeente Meierijstad zijn onderdeel van een meerjarenplan om de recreatieve functie te herstellen, om de (illegale) permanente bewoning te stoppen en om (kwetsbare) bewoners waar mogelijk te ondersteunen in het vinden van alternatieve huisvesting. Het programma Vitale Vakantieparken Veluwe richt zich op de regio, waarvoor een regioscan is gemaakt met betrekking tot het eventueel tot stand laten komen van (regionale) samenwerkingen en het in kaart brengen van de problematiek.

In het rapport wordt inzicht gegeven in de pilots en worden enkele aanbevelingen gedaan. Het is opgesteld voor professionals van de gemeente, GGD's en woningcorporaties, die betrokken zijn bij de aanpak van problematiek rondom kwetsbare bewoners op vakantieparken. Het biedt inzicht in de diverse doelgroepen en dient als leidraad voor strategieën, het formuleren van een aanpak en andere interventies.

Managementsamenvatting

Nederland heeft vakantieparken waar sprake is van illegale permanente bewoning. Soms gaat permanente bewoning gepaard met ondermijning, criminaliteit en sociale problemen. Op locaties waarbij de gemeente de wens heeft het park te 'revitaliseren' (de recreatieve functie weer te herstellen) wordt vaak handhavend opgetreden en dit wordt als enig instrument gebruikt. De (sociale) problematiek rondom permanente bewoning en de aanwezigheid van kwetsbare groepen op vakantieparken vragen om een aanpak voor de lange termijn, die recht doet aan de situatie op het park en de situaties waarin individuen verkeren. Handhaving, crisismanagement en interventies in het sociale domein werken op dit moment onvoldoende in samenhang om voldoende effectief te zijn. Er wordt vaak eenzijdig handhavend opgetreden, waarbij er geen samenwerking is met andere domeinen en instanties.

Tussen augustus 2022 en juli 2023 hebben de drie pilots getracht de problematiek inzichtelijk te maken. De bedoeling hiervan is om gemeenten een beter instrumentarium te kunnen bieden waarmee zij om kunnen gaan met sociale problematiek op vakantieparken. De pilots zijn onderdeel van grotere/langlopende (regionale) trajecten om vakantieparken te revitaliseren.

	Wat	Doel	Projectleider
Pilot Oost-Brabant	Een vakantiepark	Individuele (sociale) problematiek in kaart brengen	Gemeente Meierijstad
Pilot West-Brabant	Een vakantiepark	Woon- en zorgbehoefte van bewoners in kaart brengen	GGD West-Brabant
Pilot Veluwe	Regioscan	In kaart brengen problematiek en opbouwen van (regionale) samenwerking	Programma Vitale Vakantieparken Veluwe

De volgende conclusies, resultaten en aanbevelingen zijn voortgekomen uit de pilots voor een aanpak van sociale problematiek op kwetsbare (verouderde of niet-vitale) parken:

Conclusies

- Duidelijke en begrijpelijke (B1-niveau) communicatie is belangrijk, alsmede het gebruik an en een eenduidige uitleg voor de gebruikte begrippen;
- Gezien de woningkrapte en de complexiteit van het vraagstuk is een meerjarenplan met een domein overstijgende aanpak noodzakelijk;
- Een outreachende aanpak¹, waarbij bewoners proactief worden benaderd, is belangrijk;
- De woonbehoeften van bewoners op vakantieparken kunnen uiteenlopen, wat hun keuze voor permanente bewoning beïnvloedt;
- Kwetsbare bewoners hebben behoefte aan ondersteuning, ook nadat er een alternatieve woonruimte is gevonden buiten het vakantiepark. Niet iedereen heeft de vaardigheden om te voldoen aan de verwachtingen die er zijn vanuit de maatschappij;
- Handhaving is een onderdeel van, maar geen oplossing op zich voor permanente bewoning. Wel kan het dienen als stok achter de deur bij gevallen waar men niet mee wil werken aan uitstroom en kan het helpen om nieuwe instroom te beperken;
- Regionale samenwerking is belangrijk om een waterbedeffect te voorkomen, maar gemeenten moeten de regie pakken;
- In een van de pilots zijn vier typologieën van kwetsbare bewoners geformuleerd die aangetroffen worden op vakantieparken waar permanent gewoond wordt.

¹ De essentie van outreachend werken is dat (sociale) professionals niet geduldig achter hun bureau afwachten tot mensen om hulp vragen, maar zelf initiatief nemen door mensen op te zoeken en (ongevraagd) hulp en diensten aan te bieden (Van Doorn, 2009).



Aanbevelingen

- Bij het formuleren van een aanpak kan rekening worden gehouden met de vier typologieën, om zoveel mogelijk gelijke gevallen gelijk te behandelen. Dit betekent niet dat een aanpak universeel kan worden toegepast per typologie;
- Door op B1-niveau te communiceren, zorg je voor een effectieve en toegankelijke interactie tussen gemeente, maatschappelijke organisaties en de bewoners op het park. Dit komt zowel het begrip als de betrokkenheid ten goede;
- Ontwikkel en implementeer een domein overstijgend meerjarenplan, waarbij rekening wordt gehouden met de complexiteit van het vraagstuk. Zorg voor zowel bestuurlijk als ambtelijke commitment, zowel qua capaciteit als budget;
- Inventariseer en begrijp de diversiteit in woonbehoeften om waar mogelijk maatwerkoplossingen te kunnen bieden;
- Zorg voor een outreachende aanpak, waarbij een gemeente ook fysiek aanwezig is op het park, om direct contact met bewoners mogelijk te maken, wat inzicht geeft in hun behoeften en een betere ondersteuning mogelijk maakt. Dit kan in samenwerking met of door een maatschappelijke organisatie worden gedaan, zoals in de pilot West-Brabant;
- Voor herhuisvesting moeten afspraken worden gemaakt tussen de gemeente en woningbouwcoöperaties. Door deze te kwantificeren en concretiseren kan hier rekening mee worden gehouden bij het formuleren van een aanpak;
- Om te zorgen voor een duurzame uitstroom, wordt aanbevolen om nazorg te leveren wanneer alternatieve woonruimte is gevonden. Het doel is om integratie en zelfredzaamheid van bewoners te bevorderen, ook na hun verhuizing;
- Gebruik handhaving als ondersteunend instrument, met de nadruk op duurzame oplossingen en het ontmoedigen en voorkomen van nieuwe instroom;
- Het ontbreken van een regionale samenwerking betekent niet dat een gemeente zonder regionale samenwerking niet de regie kan pakken. Gelet op de (sociale) problematiek op deze kwetsbare parken wordt aanbevolen niet op een regionale samenwerking te wachten, maar al wel te beginnen met een aanpak.

Inleiding

Eigenaren van vakantieparken en gemeenten hebben in hun plannen vaak onvoldoende aandacht voor de individuele ondersteuningsbehoeften van kwetsbare bewoners. Dit is wellicht omdat wijkteams deze mensen beperkt weten te bereiken, omdat bewoners vaak niet ingeschreven staan en gemeenten om die reden ook niet weten wie er op de parken verblijven.

Een aanpak voor het revitaliseren van vakantieparken kent verschillende interventiemethodes. Handhaving op permanente bewoning komt veruit het meeste voor. Deze eenzijdige focus op het vitaliseren van parken heeft verschillende maatschappelijke en individuele gevolgen, zoals het waterbedeffect². Tussen augustus 2022 en juli 2023 hebben de drie pilots getracht de problematiek inzichtelijk te maken om gemeenten een beter instrumentarium te kunnen bieden waarmee zij om kunnen gaan met sociale problematiek op vakantieparken. De pilots zijn onderdeel van grotere/langlopende (regionale) trajecten om vakantieparken te revitaliseren.

	Wat	Doel	Projectleider
Pilot Oost-Brabant	Een vakantiepark	Individuele (sociale) problematiek in kaart brengen	Gemeente Meierijstad
Pilot West-Brabant	Een vakantiepark	Woon- en zorgbehoefte van bewoners in kaart brengen	GGD West-Brabant
Pilot Veluwe	Regioscan	In kaart brengen problematiek en opbouwen van (regionale) samenwerking	Programma Vitale Vakantieparken Veluwe

De drie projectleiders en hun teams hebben met actiegericht onderzoek de sociale problematiek in beeld gebracht, geanalyseerd en een voorstel gedaan voor planmatige verandering.

De drie pilots zochten naar antwoorden op de volgende vragen:

- Op welke wijze kan zicht worden verkregen op (kwetsbare) bewoners? Zijn er ook nieuwe manieren te ontwikkelen?
- Op welke wijze kunnen kwetsbare bewoners het beste zorg en ondersteuning ontvangen? Hoe kunnen zij het beste worden bereikt? Zijn er ook nieuwe manieren te ontwikkelen?
- Op welke wijze kan aan een goed huisvestingsperspectief van bewoners op parken worden gewerkt? Hier hoort ook de koppeling met woon(zorg)visies bij. Zijn er ook nieuwe manieren te ontwikkelen?
- Op welke wijze kunnen de wensen van (kwetsbare) bewoners worden meegenomen? Hierbij gaat het over de participatie van de inwoners op het vakantiepark.

Vorouderde (niet vitale) vakantieparken die hun recreatieve functie hebben verloren, hebben in ons land al langere tijd de aandacht van provincies en gemeenten. De parken verliezen hun recreatieve functie en krijgen andere functies. Het woningtekort in Nederland zorgt er voor dat woningzoekenden, soms met een tijdelijk doel, op vakantieparken wonen.

Voorbeelden van mensen die wonen op vakantieparken zijn mensen in (echt)scheiding, gezinnen die uit huis gezet zijn, mensen met een andere woon- en/of leefbehoefte, jongeren die geen plek op de woningmarkt kunnen bemachtigen of (kwetsbare) mensen die moeite hebben zich staande te houden in reguliere wijken. In de praktijk betekent dit vaak dat, mede gelet op het woningtekort, (kwetsbare) bewoners zich permanent gaan vestigen op vakantieparken. Overigens zijn er ook vakantieparken waar arbeidsmigranten worden gehuisvest en parken waar mensen meer woonge-

2 Getroffen maatregelen veroorzaken dat een ongewenste situatie zich verplaatst naar een andere locatie (lees: ander vakantiepark).

not zoeken voor veelal een lagere prijs.

Een inwoner van een gemeente moet ingeschreven staan om (onder andere) een voorziening vanuit de Wmo te ontvangen. De situatie op vakantieparken raakt dus ook de toegang tot voorzieningen en/of zorg. Dat een bewoner niet ingeschreven staat is in sommige gevallen ook een bewuste keuze, om zo onder de radar te blijven van de gemeente.

Methode

In de drie pilots is gekozen voor actiegericht onderzoek gecombineerd met participerende observatie. De drie projectleiders namen deel aan het bereiken van de gestelde doelen in de pilots in een dubbelrol als onderzoeker en projectleider. De onderzoeker van de VNG nam deel als observant en bleef buiten de onderzoeksetting. VNG bewaakte de voortgang van de pilots, waarbij rekening is gehouden met de onderliggende onderzoeksvragen.

*"Actieonderzoek is een aanpak voor praktijkgericht onderzoek waarbij je actie en onderzoek combineert. Het doel is nieuwe kennis ontwikkelen en tegelijk de praktijk verbeteren. Daarvoor doe je onderzoek in en met die praktijk, in plaats van voor of over de praktijk."*¹

Actiegericht onderzoek is het meelopen in de praktijk en vanuit daar de haalbaarheid van de resultaten en doelen verbeteren. Aan de hand van een beoordelingskader, bestaande uit vier thema's, werd de effectiviteit van de interventies/acties en het algehele verloop van de pilot besproken. De vier thema's zijn:

- Permanente bewoning;
- (Vervangende) huisvesting;
- Het bereiken en begeleiden van mensen met een zorgvraag;
- Het verminderen van illegale activiteit.

Dit gebeurde elke zes weken in gesprekken tussen de onderzoeker en de projectleiders van de drie pilots. Een aanpassing van het beoordelingskader is niet nodig geweest. Actiegericht onderzoek is gericht op het genereren van direct toepasbare resultaten, kent een hoge mate van betrokkenheid van alle belanghebbenden en flexibiliteit om naar behoefte aan te passen. Om die reden is voor deze methode gekozen.

Naast het actiegericht onderzoek organiseerde de VNG ook een aantal sessies voor kennisdeling tussen de pilots. Deze sessies waren op 25 mei 2022, 11 juli 2022 en 7 maart 2023. Op 15 juni 2023 organiseerde de pilot Veluwe een bestuurlijke bijeenkomst waar het onderwerp onder de aandacht is gebracht om urgentie te creëren in de regio, waar de projectleiders van de andere pilots ook aan deelnamen.

Theoretische toelichting

In Nederland is nog weinig wetenschappelijk onderzoek gedaan naar permanente bewoning op vakantieparken, de beweegredenen van bewoners en de gevolgen voor bewoners, gemeenten en vakantieparken. We refereren ook aan internationale bronnen, omdat een aantal trends en verschijnselen in de Nederlandse samenleving overeenkomsten heeft met die in andere naburige landen. Bijvoorbeeld stijgende huur- en woningprijzen, inflatie, dakloosheid en een voor sommigen slecht toegankelijke gezondheidszorg.

De genoemde internationale onderzoeken richten zich vooral op dakloosheid en de zogenoemde trailer parks³. Nederlandse onderzoeken die genoemd worden richten zich voornamelijk op de verloedering van vakantieparken en de huisvesting van arbeidsmigranten en (andere) kwetsbare groepen.

Wat opvalt is dat permanente bewoning zowel als oplossing en als probleem naar voren worden geschoven voor vakantieparken. Het zou een manier kunnen zijn om verloedering van vakantieparken en dakloosheid tegen te gaan, door mensen die op de huur- en woningmarkt niet terecht kunnen van (tijdelijke) huisvesting te voorzien (Van der Krabben & De Wolff, 2014). Tegelijkertijd zijn diezelfde mensen mogelijk ook een bron van overlast op vakantieparken (Bremmer & Ferwerda, 2014).

3 Deze 'trailer parks' worden, vooral in de Amerikaanse cultuur, gezien als huisvesting voor mensen met een lager inkomen die onder of op de armoedegrens leven en een lage sociale status hebben.

Thema's

In dit rapport komt een aantal van de thema's uit de theoretische toelichting en het beoordelingskader samen.

Permanente bewoning

De oorzaken van permante bewoning moeten in kaart worden gebracht.

Dit is van belang om te voorkomen dat een constante toestroom aan mensen op het park komt. Dit inzicht kan verkregen worden door de gesprekken die gevoerd zijn met huidige bewoners, maar ook door te kijken naar de rol van de recreatieondernemer (bijvoorbeeld de parkeigenaar). Een oorzaak van (permanente) bewoning is het overaanbod van woningen op vakantieparken in samenhang met het gebrek aan goedkopere reguliere woningen. Daardoor daalt de waarde van woningen op vakantieparken en worden ze eerder worden verhuurd aan niet-recreanten. Deze groep is divers en bestaat onder andere uit mensen die met spoed woonruimte nodig hebben, statushouders, arbeidsmigranten, mensen met meervoudige problematiek, mensen met een andere woon- en leefbehoefte en mensen die bewust onder de radar of uit beeld willen wonen (Rots & De Goede, 2019). Het zijn niet alleen mensen uit 'traditionele' kwetsbare groepen die door problemen op vakantieparken terecht komen (Finley & Diversi, 2010).

Handhaving kan een spoor zijn in een traject om permanente bewoning tegen te gaan.

Zowel een gemeente als eigenaar hebben zeggenschap over het park, waarbij de eigenaar economische beweegredenen heeft en de gemeente het park vaak vanuit een ruimtelijke ordeningsperspectief in beeld heeft. Daarnaast is handhaving voor gemeenten vaak nog een uitgangspunt (Rots & De Goede, 2019). Echter, zolang er geen vervangende woonruimte beschikbaar is voor bewoners van het park, zal handhaving op zichzelf niet tot zorgen voor een duurzame oplossing om het park terug te brengen naar haar recreatieve functie (Polman, 2017). In de pilots was handhaving ook een spoor, maar ze was niet het belangrijkste onderdeel van interventies en is vooral gebruikt als sluitstuk voor de aanpak en/of stok achter de deur om de permanente bewoning tegen te gaan.

De Basisregistratie Personen (BRP) speelt een grote rol.

De BRP speelt een grote rol in het in kaart brengen van permanente bewoning op vakantieparken, net als bij het in kaart brengen van zorgbehoeftes en het begeleiden van mensen met een hulpvraag. Derhalve is het van belang dat gemeenten met deze bewoners in gesprek gaan en afspraken maakt over (eventuele) zorgvragen, maar ook met als uiteindelijke doel om de bewoner in een reguliere (passende) woning te krijgen.⁴ Weigeren om bewoners in te schrijven is wettelijk gezien niet mogelijk. Door inschrijvingen van bewoners op vakantieparken te weigeren kunnen zij ook geen gebruik maken diensten vanuit de gemeente of andere (gemeentelijke) voorzieningen.⁵

Op dit moment verschilt het inschrijfbeleid per gemeente, maar ook bewoners maken verschillende keuzes (De Rots & De Goede, 2019). Zo zal de groep die onder de radar van de overheid wil blijven zich niet zo snel inschrijven in de BRP. Ook bij schuldenproblematiek kan dit een bewuste keuze zijn.

4 Drentse Handreiking Inschrijving BRP op een vakantiepark (Vitale Vakantieparken Drenthe)

5 Meer grip op vakantieparken (VNG, handreiking voor gemeenten)

(Vervangende) huisvesting

Mensen die langdurig op een park woonachtig zijn ervaren dit veelal als positief.

Uit interviews met bewoners blijkt dat er bij langdurig verblijf sprake is van gewenning, een verbeterde financiële situatie door lagere woonlasten, positieve ervaringen en een sterke sociale cohesie (Salamon & MacTavish, 2006; De Rots & De Goede, 2019).

Mensen die op een vakantiepark wonen, kunnen vaak niet zomaar terug naar de reguliere woningmarkt.

In tegenstelling tot het aanbod op vakantieparken kent de huidige reguliere woningmarkt een schaarste. Er zijn niet genoeg betaalbare huur- en koopwoningen beschikbaar voor mensen met een laag of middeninkomen. Wachttijden voor sociale huurwoningen nemen toe. Dat maakt doorstroom vanaf een vakantiepark naar reguliere woonruimte zeer moeilijk. Ook is het vaak een stap terug: een reguliere woning is duurder en is zelden gelegen in het groen, met een buiten. Mensen die op een vakantiepark wonen worden soms ook wel quasi-dakloos genoemd. Ze hebben een huis, maar lopen een groot risico dakloos te worden vanwege hun financiële, structurele veiligheids- en sociale problemen (Salamon & MacTavish, 2006).

Bereiken en begeleiden van mensen met een zorgvraag

Een vertrouwensband met de bewoners helpt zorgvragen en -behoeften beter in kaart te brengen.

In twee van de pilots stond het helpen van bewoners van vakantieparken naar een reguliere (passende) woning centraal. Uit de theorie blijkt dat het opbouwen van een vertrouwensband met de bewoners van de parken een belangrijk onderdeel is van geslaagde interventies op vakantieparken (Rots, Steenberghe & De Goede, 2020). Er zijn verschillende manieren om zo'n band op te bouwen. Zo kunnen (zorg)medewerkers kiezen om zelf op het park aanwezig te zijn of mensen op kantoren uitnodigen om in gesprek te gaan met de bewoners. In de pilots werden beide manieren in de praktijk toegepast. De GGD was fysiek aanwezig op het vakantiepark, waarbij de bewoners de mogelijkheid hadden om vragen te stellen, maar ging ook in gesprek met de bewoners. De bewoners werden proactief benaderd in plaats van dat er alleen op vragen werd gereageerd. De gemeente Meijerijstad heeft ervoor gekozen de bewoners per brief uit te nodigen voor een gesprek en heeft er bewust voor gekozen niet op het park aanwezig te zijn.

Meer zicht op jeugdige bewoners op vakantieparken kan helpen in het bieden van zorg en ontwikkelingsperspectief waar nodig.

Meerdere wetenschappelijke studies⁶ tonen aan dat instabiele en/of kwetsbare woonomstandigheden negatieve effecten hebben op alle gezinsleden, dus ook kinderen. Echter, het is niet duidelijk hoeveel kinderen woonachtig zijn op vakantieparken. Van vakantiepark Fort Oranje in Noord-Brabant is bekend dat 84 van de 430 bewoners minderjarig waren. Ook hier werd geconcludeerd dat wonen op een dergelijk vakantiepark de gezondheidstoestand vaak verslechtert. Dit komt onder andere vanwege de slechte gezondheids- of sociaal maatschappelijke situatie en de veiligheidsrisico's van de leefomgeving voor kinderen (GGD West-Brabant, 2017).

Het vitaliseren van vakantieparken vraagt ook aandacht voor het ontwikkelingsperspectief van de kinderen die er wonen. Gemeenten kunnen zorg- en welzijnsorganisaties betrekken en als (belangrijke) samenwerkingspartner een vertrouwensrelatie opbouwen met deze gezinnen (De Kinderombudsman, 2019).

6 Hulse, K & Saugeres L. (2008), Warren E.J. & Font S.A. (2015), Zioli-Guest K.M. & McKenna C.C. (2014).

De pilots (beknopt)

De thema's uit het vorige hoofdstuk vormen de leidraad van de pilotbeschrijvingen. Voor een meer gedetailleerde uitwerkingen wordt verwezen naar de bijlage. Hierin wordt per pilot uitgebreid toegelicht wat de context, de doelen en de acties zijn geweest gedurende de pilots.

Pilot Oost-Brabant

Context

Het vakantiepark in Oost-Brabant heeft 273 eigenaren van chalets en één eigenaar van de gemeenschappelijke grond. Het park telt iets meer dan 400 inwoners. Onder hen zijn arbeidsmigranten, cliënten uit het sociaal domein, kinderen en veel ouderen. Het huidige gebruik van dit vakantiepark is in strijd met de recreatieve bestemming en er zijn vermoedens van ondermijning en illegale huisvesting van arbeidsmigranten.

Op 5 november 2020 gaf de gemeenteraad, door vaststelling van een gebiedsvisie, de opdracht om de permanente bewoning op het park te beëindigen en het park binnen circa 10 jaar terug te brengen naar zijn recreatieve functie. Voor de huidige (kwetsbare) bewoners is het doel duurzame huisvesting te vinden buiten het vakantiepark, met behulp van ondersteuning vanuit de gemeente. De gemeente heeft hiervoor een korte lijn met de betreffende woningcorporatie.

Onderzoeksopdracht en acties pilot

Het in kaart brengen van de individuele (sociale) problematiek door gesprekken te voeren met de bewoners van het park. Op basis van de gesprekken kunnen afspraken worden gemaakt en bewoners waar nodig worden ondersteund bij het vinden van een passende reguliere woning.

Naam	Doelen	Acties
Pilot Oost-Brabant	- Gesprekken voeren met bewoners op het vakantiepark om inzicht te krijgen in situatie. - Afspraken maken met de bewoners over duurzame uitstroom.	- Schriftelijk benaderen bewoners - Gesprekken met bewoners - Afspraken maken en schriftelijk vastleggen - Monitoren gemaakte afspraken - Waar nodig handhaving starten

Pilot West-Brabant

Context

Vakantiepark de Eekhoorn in de gemeente Oosterhout is niet vitaal en heeft weinig toekomstperspectief. Het park geeft plek aan 220 plaatsen, waarvan 155 worden bewoond, 67 voor recreatieve doeleinden worden gebruikt en 12 een toeristische bestemming hebben. Parkeigenaar en de (lokale) overheid hebben een plan gemaakt voor terugkeer naar een volledig recreatieve functie van het park en een duurzame uitstroom van de bewoners.

De gemeente Oosterhout werkt binnen het sociaal domein nauw samen met de GGD. De GGD focust zich op het sociaalmaatschappelijk perspectief en is als projectleider betrokken bij deze pilot. Naast dit rapport heeft de GGD haar eigen rapportage: Pilot GGD West-Brabant: Rapport Sociaal vitaliseren hoe doe je dat?⁷

Onderzoeksopdracht en acties pilot

Te komen tot meer zicht op de woon- en zorgbehoeften van de bewoners, kennis te vergaren over handelingsperspectieven voor duurzaam passend wonen en met die kennis de aanpak van 'vastgelopen' bewoners door de regio West-Brabant te versterken.

Naam	Doelen	Acties
Pilot West-Brabant	- Meer zicht krijgen op woon- en zorgbehoeften van bewoners op het vakantiepark - Terugblik op voorgaand vitaliseringstraject op het vakantiepark	- Terugblik op revitaliseringstraject vakantiepark - Herhuisvesting van bewoners die permanent verblijven op het park - Outreaching Outreachende aanpak met behulp van fysieke aanwezigheid GGD op het vakantiepark - Gesprekken voeren en informatieavond organiseren voor en met bewoners

Pilot Veluwe

Context

Regio de Veluwe heeft bijna 500 vakantieparken. Een deel is vitaal en heeft een duidelijke recreatieve functie. Een ander deel heeft last van sociale en soms ook ondermijnende problematiek. Op deze parken is vaak sprake van permanente bewoning. Het programma Vitale Vakantieparken Veluwe is een grootschalig programma met verschillende thema's van vitaliseringsprojecten. Zij heeft organisatieadviesbureau Rijnconsult aangewezen om namens Vitale Vakantieparken Veluwe een regioscan te maken.

De regio heeft behoefte aan samenwerking tussen lokale en regionale overheden, huisvesters en zorgorganisaties om van daaruit projecten te ontwikkelen. Daarvoor is het eerst nodig om de doelgroepenstrategie verder uit te werken en de verschillende huisvestingsmogelijkheden voor die doelgroepen te verduidelijken. Naast dit rapport heeft Vitale Vakantieparken Veluwe in samenwerking met Rijnconsult haar eigen rapportage: Pilot Wonen en Zorg kwetsbare groepen.⁸

Onderzoeksopdracht en acties pilot

Zicht krijgen op de omvang van de sociale problematiek bij permanente bewoners van vakantieparken in de regio Veluwe, met het oog op het ontwikkelen van een regionale samenwerking en aanpak.

	Doelen	Acties
Pilot Veluwe	Tot stand laten komen van een (regionale) samenwerking en inzicht krijgen in problematiek	- Verkennen verschillende betrokken ketenpartners en doelgroepen - Draagvlak creëren - Doelen stellen waarin samenwerking wordt vormgegeven - Starten met enkele projecten binnen de pilot met behulp van tot stand gekomen samenwerkingen

8 Zie bijlage II

Ervaringen uit de pilots

De ervaringen uit deze pilots bieden een waardevolle gelegenheid om te leren van deze pilots en input te krijgen voor de invulling van een grootschaligere implementatie van een aanpak voor kwetsbare bewoners woonachtig op vakantieparken. Het benutten van de verkregen kennis en ervaringen uit deze pilots is essentieel om ervoor te zorgen dat vervolginiciatieven doelgerichter, efficiënter en succesvoller zijn.

Ervaringen uit Oost-Brabant

De belangrijkste bevindingen worden in volgorde toegelicht:

1. Zorg voor een domein overstijgende vertegenwoordiging in een compact kernteam.
2. Betrek ook belanghebbenden van buiten de gemeente, zoals een Vereniging van Eigenaren.
3. Terugkeer naar een recreatieve functie en het opnieuw huisvesten van mensen zijn trajecten die jaren duren.
4. Kies voor een persoonlijke benadering in de communicatie. Wees eerlijk en duidelijk in gesprekken en gebruik een passend taalniveau.
5. Maak bewoners duidelijk dat zij moeten vertrekken, ook wanneer zij dat niet willen.
6. Maak afspraken met woningcorporaties voor de herhuisvesting.
7. Gebruik handhaving als sluitstuk en wees daar duidelijk over.

1. Zorg voor een compact kernteam.

Bij de start van de pilot zaten in het kernteam mensen uit het sociaal domein, handhaving en juridische ondersteuning. Bij het bespreken van de casuïstiek werkte de gemeente met een compacter team. Dit kwam de besluitvaardigheid ten goede. Derhalve bestond het kernteam uiteindelijk uit de betrokken juristen, vertegenwoordiging vanuit het sociaal domein en de aangewezen project-medewerkers en projectleider van de gemeente. Een daadkrachtig en goed functionerend kernteam zorgt voor ambtelijk en bestuurlijk commitment.

2. Betrek ook andere belanghebbenden, zoals een Vereniging van Eigenaren van het park.

Woningcorporaties en Verenigingen van Eigenaren waren geen onderdeel van het kernteam, maar waren wel betrokken bij het bereiken van het doel van deze pilot. Het kan voorkomen dat bepaalde doelen niet gehaald worden, toezeggingen niet kunnen worden waargemaakt en dat eigenaren zich ongehoord voelen. Naarmate de belangen uiteen gaan lopen kan het samenwerken met bijvoorbeeld een Vereniging van Eigenaren steeds lastiger worden.

3. Terugkeer naar een recreatieve functie en het opnieuw huisvesten van mensen zijn trajecten die jaren duren.

Het revitaliseren van vakantieparken vraagt een aanpak van meerdere jaren en daarbij horen budget en capaciteit. De gemeente heeft te maken met situaties die al jaren duren, die veranderen vaak niet op korte termijn. Door die lange termijn voelen bewoners ook vaak geen urgentie om zelf actie te nemen.

Ook de aard en omvang van de problematiek vragen tijd: denk aan één of meerdere gesprekken per bewoner, door twee ambtenaren van de gemeente waarbij afspraken worden gemaakt en (zorg) behoeftes in kaart worden gebracht. Daarnaast zijn er lange wachttijden, gemiddeld zeven jaar, voor een (sociale) huurwoning. Bewoners zullen hun wooneisen daarop aan moeten passen, wanneer er in hun beleving geen passend aanbod is. Hierover kunnen tussen de gemeente en de bewoners afspraken worden gemaakt met betrekking tot het beëindigen van de permanente bewoning op een vakantiepark.

4. Kies voor een persoonlijke benadering in de communicatie. Wees eerlijk en duidelijk in gesprekken en een passend taalniveau.

Na een generieke brief aan alle bewoners is de gemeente na signalen van bewoners overgegaan op een persoonlijker brief en benadering. Naar aanleiding van deze schriftelijke uitnodigingen zijn een aantal bewoners op de uitnodiging ingegaan. Echter, pas nadat de positieve ervaringen van de eerste gesprekken rond gingen op het park kwamen er meer mensen op de uitnodiging van de gemeente af om in gesprek te gaan. Een persoonlijke benadering kan drempelverlagend werken, maar het is van belang om vooral naast de bewoner te gaan staan en tijd te nemen om het vertrouwen van de bewoners te winnen.

De gesprekken die de gemeente had zorgden voor onrust op het park. Aan de parkbewoners is duidelijk en eerlijk verteld dat het park weer een recreatieve functie krijgt en dat bewoners het park zullen moeten gaan verlaten is. In begrijpelijke taal (B1-niveau) is gecommuniceerd wat de plannen waren van de gemeenten en het perspectief van de bewoners.

5. Maak bewoners duidelijk dat zij moeten vertrekken, ook wanneer zij dat niet willen.

Iedere bewoner heeft een eigen aanleiding om permanent te wonen op het vakantiepark. Samen met de bewoners is gekeken naar alternatieve reguliere huisvesting en het tijdsplan waarin dat moet gebeuren. Echter, het blijft de verantwoordelijkheid van de mensen zelf om voor andere huisvesting te zorgen. Zonder de nodige urgentie nemen de meeste mensen geen actie. Zij voelen zich op hun gemak op het park en ervaren een bepaalde mate van vrijheid die zij veelal niet eerder vonden. Hier krijg handhaving een rol. Bijvoorbeeld wanneer mensen onvoldoende meewerken aan hun duurzaam vertrek naar andere huisvesting, binnen het afgesproken tijdsplan.

6. Maak afspraken met woningcorporaties voor de herhuisvesting.

Duurzame uitstroom is moeilijk wanneer er geen vervangende woonruimte is. Maak hierover (prestatie)afspraken met de woningcorporaties. Een meerjarenaanpak staat toe dat bewoners van het park langzaam maar zeker opgaan in de grote groep woningzoekenden. Een deel van de bewoners stond al ingeschreven bij een of meerdere woningcorporaties. Iedereen is geweest op de noodzaak om zich in te schrijven. Bij het vormgeven van de prestatieafspraken met de woningcorporaties in deze gemeente is het vakantiepark specifiek genoemd. De volgende stap is om dit ook te kwantificeren binnen de afspraken die gemaakt worden.

7. Gebruik handhaving als sluitstuk en wees daar duidelijk over.

Handhaven zonder perspectief is onwenselijk en leidt tot een waterbedeffect waardoor inwoners op andere parken terechtkomen. Handhaving is tijdrovend, maar moet ingezet worden om nieuwe instroom te voorkomen. Bij inschrijving in de BRP met een adres op het park, informeerde de gemeente bewoners gelijk per brief dat daar niet permanent gewoond mag worden en dat daarop wordt gehandhaafd. Ook werd handhaving ingezet bij een uitzendbureau dat eigenaar was van een woning op het vakantiepark en daar arbeidsmigranten had gehuisvest. Voor hen is door het uitzendbureau op zoek gegaan naar alternatieve woonruimte en zijn de arbeidsmigranten van het vakantiepark vertrokken.

Ervaringen uit West-Brabant

De belangrijkste bevindingen uit de pilot en het rapport Pilot GGD West-Brabant: Rapport Sociaal vitaliseren hoe doe je dat? worden in volgorde toegelicht. Het rapport is tevens als bijlage toegevoegd:

1. Een outreachende aanpak levert het beste inzicht in het welzijn van bewoners en de woon- en zorgbehoeften van bewoners.
2. Houd rekening met de ervaringen van bewoners.
3. Houd rekening met de vaardigheden van bewoners en bied ondersteuning na verhuizing.

4. Bied een helder plan en communiceer duidelijk over verplichtingen en verwachtingen.
5. Behandel bewoners als een volwaardige gesprekspartners.
6. Activeer bewoners en stel een eerlijke tijdlijn vast.
7. Stel commitment en budget vast
8. Combineer kwantitatieve en kwalitatieve data.
9. Ontwikkel passende alternatieve woonvormen.
10. Maak het sociaal domein onderdeel van een regionale samenwerking.

1. Een outreachende aanpak⁹ levert het beste inzicht in het welzijn van bewoners en de woon- en zorgbehoeften van bewoners

Maatschappelijke organisaties zoals GGD en Surplus Welzijn, maar ook sociale wijkteams van gemeenten, hebben de kennis en kunde om persoonlijke banden op een park op te bouwen. Waar brieven soms niet begrepen worden of als vervelend worden ervaren, kan een fysiek aanspreekpunt op het park duidelijkheid geven. Overigens moet je dit dan wel als zodanig inrichten.

De GGD was tijdens de pilot in West-Brabant fysiek aanwezig op het park en fungeerde als aanspreekpunt voor de bewoners. Dit betekent dat er geïnvesteerd wordt in een goede verbinding met de bewoners. Een proactieve benadering zorgt ervoor dat er niet alleen afwachting op vragen wordt gereageerd. Een dergelijk loket verlaagt ook de drempel voor bewoners om vragen te stellen. Bewoners kunnen bijvoorbeeld ondersteund worden door partijen zoals gemeente en woningcorporatie, om te kunnen worden geholpen bij het invullen van formulieren voor inschrijvingen en aanvragen.

2. Houd rekening met de ervaringen van bewoners en hun woonbehoeftes

Bewoners ervaren een bepaalde mate van vrijheid in het wonen op De Eekhoorn. Dit zijn mensen die zich daar soms beter op hun gemak voelen dan in een reguliere woonwijk. Door in gesprek te gaan met de bewoners kon zo goed mogelijk ondersteund worden bij de uitstroom naar een reguliere woning en/of voor zover mogelijk rekening worden gehouden met bepaalde woonbehoeftes bij het ontwikkelen van nieuwe huisvestingsinitiatieven.

3. Houd rekening met de vaardigheden van bewoners en bied ondersteuning na verhuizing

Langdurige ondersteuning is essentieel voor langdurig succes. De zorgvraag die sommige bewoners hebben, blijft bestaan na het vinden van een passende reguliere woning. Niet iedereen heeft de vaardigheden die onze maatschappij van mensen verwacht. Denk bijvoorbeeld aan het aanvragen van een uitkering of het indienen van een reparatieverzoek bij een woningbouwcoöperatie, het vinden van alle voorzieningen en toeslagen. Ook de levenskosten van mensen kunnen fors stijgen wanneer zij van een vakantiepark verhuizen naar een reguliere woning. Daardoor daalt het besteedbaar inkomen voor sommigen tot rond of onder het bestaansminimum. Lang niet iedereen kan (meer) gaan werken, wat tot financiële zorgen en problemen leidt met alle gevolgen van dien. Het is om die reden essentieel dat gemeenten en maatschappelijke organisaties in gesprek blijven met bewoners in hun nieuwe woonomgeving en ondersteuning bieden waar nodig.

4. Bied een helder plan en communiceer duidelijk over verplichtingen en verwachtingen

Tijdens de pilot is een informatieavond georganiseerd, waarbij de bewoners de kans kregen om vragen te stellen en zorgen te uiten. Echter, bij het aankondigen van deze avond werd verondersteld dat de GGD samen met de gemeente meer kwam vertellen over de plannen met betrekking tot het vakantiepark. Voorkom dat verschillende interpretaties ontstaan over de aanpak, communicatie en bijeenkomsten. Zorg er dus ook voor dat de interpretatie van de boodschap wordt gecontroleerd bij de verschillende actoren, om zo de verwachtingen duidelijk te houden.

5. Behandel bewoners als volwaardige gesprekspartners

Bewoners voelden zich in eerdere contacten met de gemeente niet behandeld als volwaardige

⁹ Een outreachende aanpak is: mensen of groepen bereiken, betrekken en ondersteunen die mogelijk moeilijk te bereiken zijn via traditionele kanalen of die terughoudend zijn om hulp of diensten te zoeken.

gesprekspartners. Die ervaringen schaadden het vertrouwen dat zij hadden in 'de overheid'. Daardoor werd het lastiger de ondersteuningsbehoefte in kaart te brengen, want de kans op een duurzame uitstroom verkleint. Met behulp van de outreachende aanpak kon worden gewerkt aan een vertrouwensband om zo de zorgvragen, woonbehoeftes en andere manieren van ondersteuning in kaart te brengen en afspraken te maken over het vinden van een alternatieve reguliere woning.

6. Activeer bewoners en stel een eerlijke tijdlijn vast

Het is erg moeilijk mensen te activeren naar alternatieve huisvesting te zoeken wanneer zij geen tijdsdruk voelen. Maak een realistische tijdlijn die mensen activeert en motiveert. Hierin worden afspraken en plannen genoemd, bijvoorbeeld over het inschrijven bij een woningbouwcorporatie, wanneer een gemeente in gesprek gaat met een bewoner en wanneer wordt verwacht dat een bewoner het park definitief verlaat. Dit maakt het ook makkelijker om eventuele handhaving te verantwoorden, bijvoorbeeld omdat mensen te weinig inspanning hebben verricht en de tijdlijn niet halen.

7. Commitment en budget vaststellen

Gemeente Oosterhout heeft budget vastgesteld om de aanpak van permanente bewoning op het park De Eekhoorn voort te zetten. Dat geeft zekerheid op de lange termijn. De GGD heeft bijgedragen aan het op de agenda zetten van de sociale opgave voor bewoners op (verouderde) vakantieparken.

8. Combineer kwantitatieve en kwalitatieve data

De GGD kent de typologieën (Pilot Veluwe) van vakantieparkbewoners goed, maar een regionaal overzicht met kwantitatieve data, vergelijkbaar als hetgeen wat uit de regioscan op de Veluwe terugkomt, ontbreekt. In de toekomst zal derhalve geïnvesteerd moeten worden in het ophalen van kwalitatieve data op een (groter) aantal (verouderde) vakantieparken. Een regioscan zou in West-Brabant van toegevoegde waarde kunnen zijn. Dit kan immers bijdragen aan het in kaart brengen van de regionale behoefte om samen te werken en het bieden van de noodzakelijke ondersteuning.

9. Ontwikkel alternatieve woonvormen

Wanneer bewoners uitzicht hebben op een passende woonvorm, bevordert dit de uitstroom. In de ideale situatie wordt bij de ontwikkeling van woonvormen ook rekening gehouden met de woonbehoeftes van bepaalde bewoners van vakantieparken.

Een rustige, prikkelarme omgeving is een vaak gehoorde behoefte. De GGD heeft gedurende de pilot aangegeven dat sommige bewoners andere woonbehoeftes hebben die niet altijd te vinden zijn in het reguliere woonaanbod.

10. Maak het sociaal domein onderdeel van een regionale samenwerking

Een (regionale) aanpak op het gebied van vakantieparken is er in West-Brabant nog niet. Deze zal in de toekomst vorm moeten worden gegeven. De vraag is ook wie verantwoordelijk is voor het opzetten van een regionale structuur. De GGD heeft zoveel mogelijk getracht het (toekomst) perspectief van de bewoners en de aanwezigheid van kwetsbare groepen op vakantieparken onder de aandacht te brengen.

Ervaringen uit de Veluwe

De belangrijkste bevindingen uit de pilot op de Veluwe en het rapport van Rijnconsult worden in volgorde toegelicht. Het rapport van Rijnconsult is tevens als bijlage toegevoegd:

1. Doelgroepenanalyse van kwetsbare groepen leverde vier herkenbare typologieën op.
2. Geef meer aandacht aan de sociale problematiek op vakantieparken.
3. De meeste mensen op de parken komen uit de eigen gemeente of regio
4. Kies bij meerdere vakantieparken voor een gefaseerde aanpak.
5. Een structurele gecombineerde aanpak ontbreekt.
6. Verken de mogelijkheden van pauze- en zorgparken in de gemeente.
7. Initiatieven van parkeigenaren zijn vaak niet voor de kwetsbare groepen.
8. Betrek zorginstellingen bij de aanpak van permanenten bewoning door kwetsbare doelgroepen op vakantieparken.
9. Advies voor de vervolgaanpak vakantieparken.

1. Doelgroepenanalyse van kwetsbare groepen leverde vier herkenbare typologieën op

Met behulp van een doelgroepenanalyse formuleerde Rijnconsult vier typologieën¹⁰ van permanente bewoners op een vakantiepark. Dit zijn algemene profielen waarmee we kwetsbare doelgroepen op vakantieparken een gezicht kunnen geven. Uiteraard zijn hier vele variaties op te vinden en past niet iedereen altijd precies in een profiel. De typologieën kunnen wel helpen richting te geven voor een aanpak.

- Een 26-jarige alleenstaande man met schuldenproblematiek die al zeven jaar op vakantieparken woont, maar wel weet dat permanente bewoning niet is toegestaan. Hij maakt bewust geen gebruik van sociale voorzieningen, maar komt hier misschien wel voor in aanmerking.
- Een 33-jarige alleenstaande man die een periode heeft rondgezworven, in het verleden verslaafd is geweest en een licht verstandelijke beperking heeft. Voor de ontvangst van zijn uitkering staat hij ingeschreven op een brievenbusadres en hij begrijpt niet waarom wonen op een vakantiepark een probleem is en ziet geen alternatief.
- Een 40-jarige alleenstaande moeder van drie jonge kinderen, waaronder een dochter met autisme. Door een recente scheiding was de noodzaak voor een woning hoog, maar het aanbod laag. Zodoende kwam de moeder terecht bij een huisje op een vakantiepark. Op dit moment leeft zij van een bijdrage van haar ex-man en verschillende andere maandelijkse toelagen.
- Een 75-jarige man en een 78-jarige vrouw die al ruim 10 jaar samen in een door henzelf aangekochte woning op een vakantiepark wonen. Dit sloot aan bij hun behoefte om te drukte van te stad te ontwijken, heeft een mooie ruime ligging en is volledig gelijkvloers. Inmiddels weten zij dat ze eigenlijk van het park af moeten, maar zij kunnen niks geschikts vinden.

10 Zie rapport bijlage II



Wat het vraagstuk lastig maakt, is het ontbreken van een duurzame oplossing voor deze groepen. Er is geen standaard oplossing die past voor iedereen of voor een specifieke typologie. Aan de ene kant moet iedereen gelijk worden behandeld, aan de andere kant vraagt de problematiek om een casusgerichte aanpak. De andere twee pilots herkennen de binnen deze pilot beschreven typologieën.

2. Geef meer aandacht aan de sociale problematiek op vakantieparken

Gemeenten geven aan hun handen vol te hebben aan de 'eigen' inwoners die niet op vakantieparken wonen. Denk aan het huisvesten van doelgroepen als spoedzoekers, statushouders en kandidaten voor beschermd wonen. Simpel gezegd geven gemeenten bestuurlijk en ambtelijk vaak geen prioriteit aan de doelgroepen op de vakantieparken. Niet-vitale vakantieparken worden gedoogd, tenzij er duidelijk overlast wordt ervaren of sprake is van een onveilige situatie. Escalatie wordt vooral vanuit handhaving benaderd en er is weinig tot geen aandacht voor sociale problematiek.

In de regio Veluwe ging de aandacht van gemeenten vooral uit naar het terugbrengen naar de oorspronkelijke, recreatieve functie. Achterstallig onderhoud, handhaving op illegale bewoning en in sommige gevallen het omzetten van de bestemming naar wonen of natuur stonden centraal in de pilot. Dit ging voorbij aan het feit dat illegale permanente bewoning op parken in sommige gevallen een gevolg is van sociale problematiek. Door daar meer aandacht voor te hebben is de kans op duurzame uitstroom groter.

3. De meeste mensen op de parken komen uit de eigen gemeente of regio

Uit de doelgroepenanalyse in het rapport van Rijnconsult is gebleken dat de bewoners op de vakantieparken veelal 'eigen' inwoners zijn of uit de regio komen.¹¹ In sommige gevallen worden er ook bewoners aangetroffen die afkomstig zijn uit de Randstad, soms (naar verluidt) op suggestie van een lokale (gemeentelijke) instantie.

4. Kies bij meerdere vakantieparken voor een gefaseerde aanpak.

Prioriteit geven aan het revitaliseren van parken betekent niet dat alle parken in een gemeente tegelijk van een aanpak moeten worden voorzien. Revitalisatie vergt een langetermijnvisie en -aanpak. Een gemeente kan een selectie maken en gefaseerd parken voorzien van een

11 Zie pagina 12 van Pilot Wonen en Zorg Vitale Vakantieparken Veluwe in bijlage II

passende aanpak. Met deze werkwijze kan per park de aanpak geëvalueerd en waar nodig verbeterd en aangepast worden.

5. Een structurele gecombineerde aanpak ontbreekt.

In de meeste gevallen werken de betrokken domeinen niet of nauwelijks samen en lijkt samenhangend beleid met betrekking tot de vakantieparken te ontbreken.

Verschillende gemeenten op de Veluwe pakken incidenteel op casusniveau zorgproblematiek op, maar een structurele aanpak ontbreekt en op een enkele uitzondering na is er weinig verbinding tussen de domeinen Sociaal Domein, Handhaving, Wonen en Recreatie. Een kernteam zoals in Oost-Brabant kan hieraan bijdragen.

6. Verken de mogelijkheden en onmogelijkheden van pauze- en zorgparken in de gemeente

De mogelijkheid voor een pauzepark¹² wordt door gemeenten niet of nauwelijks benut in de regio Veluwe. Dit heeft te maken met een strenge selectie aan de voorkant en/of door onvoldoende aansluiting tussen de verschillende domeinen. Bestemmingsplannen, financiering en de mogelijke aanzuigende werking van een pauzepark worden ook gezien als belemmeringen. Parken fungeren in sommige gevallen ook als een veilige prikkelarme omgeving waar bewoners na een moeilijke fase in hun leven tot rust kunnen komen. De corporaties zijn bereid mee te werken aan een pauzepark of zorgpark. Ze wijzen er wel op dat er een goede mix van 'gewoon' wonen en 'doelgroepwonen' moet komen om concentraties te voorkomen en de haalbaarheid te vergroten. Een pauzepark kan zowel voor bewoners als gemeenten en woningbouwcorporaties een (tijdelijke) uitkomst bieden. Ook hierbij is een regionale samenwerking van belang. Uit het onderzoek van Rijnconsult bleek dat het Leger des Heils hier een rol in wil/kan spelen en dat vanuit hen financiering beschikbaar kan worden gemaakt om te investeren in een pauzepark.¹³

7. Initiatieven parkeigenaren vaak niet voor de kwetsbare groepen

Parkeigenaren nemen incidenteel ook initiatief om iets te doen aan permanente bewoning. Bijvoorbeeld door de mogelijkheden van een pauze- of zorgpark te verkennen. Dit loopt vaak stuk op het moment dat een wijziging van het bestemmingsplan noodzakelijk is. De initiatieven van parkeigenaren zijn vaak vaag, onvoldoende uitgewerkt en gericht op relatief eenvoudige doelgroepen, zoals zelfvoorzienende ouderen. De gemeente is niet bereid om hiervoor recreatieplekken op te geven. De gemeente moet wel in gesprek blijven met de parkeigenaren. Indien de parkeigenaar open staat voor een pauze- of zorgpark, dient niet enkel gericht te zijn op bijvoorbeeld de zelfvoorzienende ouderen, wordt aanbevolen de parkeigenaar te helpen bij het verder concretiseren en vormgeven van deze plannen.

8. Betrek zorginstellingen bij de aanpak van permanenten bewoning door kwetsbare doelgroepen op vakantieparken

Zorginstellingen geven aan dat er vanuit de gemeenten geen vraag komt voor ondersteuning bij een aanpak, maar wijzen de gemeente wel aan als verantwoordelijke en kartrekker voor het onderwerp permanente bewoning op vakantieparken en de herhuisvesting van kwetsbare bewoners op deze parken. De zorginstellingen zijn wel bereid om kennis, ervaring en/of oplossingen te delen wanneer hier behoefte aan is. Gebruik maken van elkaars kennis en kunde is van belang, vooral als een gemeente die zelf niet in huis heeft. Betrek daarom zorginstellingen bij (het formuleren van) een aanpak van vakantieparken.

9. Advies voor de vervolgaanpak vakantieparken

Op landelijke niveau wordt gewerkt met een tweejarige Actie-agenda Vakantieparken. De aandacht voor kwetsbare groepen maakt daar onderdeel van uit. Vanuit de pilot Veluwe is de wens om te verkennen of op het niveau van woonzorgvisies, die opgaan in het volkshuisvestingsprogramma, het juiste schaalniveau is om samen te werken voor het aanpakken van vakantieparken.

12 Een pauzepark is een park dat geschikt is voor tijdelijke legale huisvesting van (bijzondere) doelgroepen

13 Zie pagina 18 van Pilot Wonen en Zorg Vitale Vakantieparken Veluwe in bijlage II

Op nationaal niveau zou het goed zijn als er:

- middelen beschikbaar komen om regionale ketenaanpakken te ontwikkelen in samenwerking tussen gemeenten, zorg- en welzijnsinstellingen en woningcorporaties;
- afspraken komen over een effectieve landelijke aanpak om het waterbedefferd tussen regio's te voorkomen en om verplaatsen naar de vakantieparken van woningnood in de steden tegen te gaan

Het belangrijkste is vooral om middelen beschikbaar te stellen voor gemeenten, bij voorkeur regionaal, om met name kleinere gemeenten te ondersteunen bij de aanpak van de sociale problematiek op de vakantieparken.

Conclusies en aanbevelingen

De drie pilots bevestigen dat permanente bewoning op vakantieparken een complex thema is voor gemeenten. Onder de bewoners bevinden zich mensen uit verschillende (kwetsbare) doelgroepen. Dat vraagt om verschillende oplossingen van de betrokken partijen. Zij moeten samenwerken of in ieder geval hun aanpak afstemmen om tot het beste resultaat te komen.

De drie pilots verschilden van elkaar in organisatie, proces en schaal van aanpak. Toch zijn er algemene lessen uit te halen en is er overlap in ervaringen en resultaten. Voor het vormgeven van een aanpak kunnen de volgende aanbevelingen worden gedaan op basis van de ervaringen in de drie pilots:

Voor het maken van een passende aanpak rondom vakantieparken:

- Gebruik de vier typologieën die gemaakt zijn om de aanpak voor een park te maken.
- Houd in de aanpak rekening met de specifieke aard van een park en zorg voor een afwegingskader.
- Zorg voor een aanpak met een lange termijn en leg dit uit.
- Werk regionaal samen en leer van elkaar, maar wacht niet op anderen om te starten.
- Werk domein overstijgend en betrek de juiste domeinen.
- Neem deze bewoners mee als aandachtsgroep in woonzorgvisies en beleid rondom huisvesting.

Tijdens het uitwerken van de aanpak:

- Wees transparant, gebruik eenduidige en begrijpelijke taal en stel duidelijke tijdspaden (B1 niveau).
- Ga in gesprek met de bewoners en wees fysiek aanwezig en zichtbaar op het park (outreaching aanpak).
- Gebruik handhaving als sluitstuk en om nieuwe problematiek te voorkomen.
- Zorg voor ondersteuning wanneer mensen van het park zijn verhuisd.
- Onderzoek toestaan van permanente of tijdelijke bewoning nu en in de toekomst.

Gebruik de vier typologieën die gemaakt zijn om de aanpak voor een park te maken.

De vier typologieën uit de doelgroepenanalyse kunnen handvatten zijn voor een aanpak. Het is niet mogelijk standaard beleid te maken voor ieder profiel, omdat mensen niet altijd in een typologie passen. Maak een duidelijk afwegingskader met ruimte voor afwijkingen in individuele gevallen. Stel ook kaders op om gelijke gevallen zoveel mogelijk gelijk te behandelen.

Zorg voor een duidelijk en uitlegbaar toekomstscenario per park en gebruik daarbij één afwegingskader

Ieder vakantiepark vraagt om een eigen aanpak, net als iedere bewoner. Om te zorgen dat het duidelijk en uitlegbaar is, moeten zorgvuldige afwegingen worden gemaakt bij het bepalen van het meest geschikte toekomstscenario. De opties variëren van het toestaan van permanente bewoning, het tijdelijk toestaan van permanente bewoning (als pauzepark), het teruggeven van de grond aan de natuur, tot het geleidelijk terugbrengen van het park naar de oorspronkelijke recreatieve functie. Bij deze overwegingen moet ook rekening worden gehouden met de regionale spreiding.

Een afwegingskader speelt een belangrijke rol in dit proces, omdat het ervoor kan zorgen dat specifieke processen en trajecten al zijn voorbereid, zoals een gestructureerde doorverwijzing naar een zorginstelling. Dit voorkomt dat er ad-hoc gereageerd wordt op individuele gevallen. Het gebruik van een afwegingskader zorgt voor een zo consistent mogelijke behandeling van vergelijkbare situaties. Dit komt ten goede aan de rechtszekerheid bij eventuele handavings-procedures.

[Zorg voor een aanpak met een lange termijn en leg dit uit](#)

Een duurzame oplossing kost veel tijd en inzet en vraagt om een aanpak voor de lange termijn. De omvang en complexiteit van de problemen vragen veel tijd en inzet van alle betrokken partijen. De situatie op een park bestaat vaak al vele jaren en kan niet op korte termijn worden verbeterd, onder andere omdat bewoners verworven rechten ervaren. Deze rechten hebben soms ook juridisch perspectief. Het herhuisvesten van bewoners kost veel tijd door de lange wachttijden voor woningen.

Wees ook tegen bewoners transparant over het tijdspad van de aanpak. Informeer hen over de stappen die zij moeten nemen en wanneer. Geef aan welke ondersteuning vanuit de gemeente en maatschappelijke organisaties kan worden geboden.

[Werk regionaal samen, maar een regionale samenwerking is geen voorwaarde om te starten](#)

Regionale samenwerking is belangrijk om meerdere redenen. Interventies winnen aan kracht wanneer gemeenten de handen inslaan. Door best practices te delen kunnen zij regionaal worden ingezet. Dit voorkomt het waterbedeffect. Wacht echter niet met actie nemen tot de samenwerking geformaliseerd is. Een gemeente kan ook zonder regionale samenwerking al aan de slag. Bijvoorbeeld door in gesprek te gaan met bewoners van parken, vooruitlopend op een regionale aanpak. Gemeenten bepalen zelf hun prioriteit in aanpak en of zij een regionale aanpak wensen.

[Werk domeinoverstijgend en betrek de juiste domeinen](#)

Huidige gemeentelijke en provinciale structuren beperken zich vaak tot een aanvliegroute vanuit economie, veiligheid en ruimtelijke ordening. Zorg in het plan van aanpak voor een samenhangende aanpak van tenminste de domeinen recreatie, ruimtelijke ordening, wonen, sociaal, veiligheid en handhaving. Het opzetten van een kernteam zoals in Oost-Brabant, kan hieraan bijdragen. Een dergelijke aanpak zorgt ervoor dat de problematiek vanuit alle invalshoeken wordt benaderd en er een effectievere oplossing kan worden ontwikkeld. Het succes van een dergelijke aanpak hangt wel af van effectieve samenwerking en coördinatie tussen deze domeinen.

[Zorg voor ondersteuning wanneer mensen van het park zijn verhuisd](#)

Bij een duurzame oplossing gaat ondersteuning ook door na het vinden van een andere woonruimte. De maatschappij verwacht veel van mensen, maar praktische ondersteuning ontbreekt vaak. Niet iedereen heeft de vaardigheden om een uitkering of andere voorzieningen aan te vragen. Bied als gemeente in samenwerking met maatschappelijke organisaties nazorg wanneer zij van het park zijn verhuisd.

[Neem kwetsbare bewoners mee als aandachtsgroep in woonzorgvisies en beleid rondom huisvesting](#)

Gezien de huidige problemen met woonruimte in Nederland is de verwachting dat het vraagstuk permanente bewoning op vakantieparken steeds urgenter wordt. Op dit moment nemen gemeenten de doelgroep (kwetsbare) bewoners van vakantieparken niet standaard op in woonzorgvisies, huisvestingsbeleid of andere visies op de krapte op de woningmarkt. Dit heeft als gevolg dat onderliggende sociale problematiek slechts verplaatst wordt bij het vinden van alternatieve woonruimte en dat deze niet altijd passend is. Kijk voor duurzame uitstroom ook naar alternatieve woonvormen dan het reguliere aanbod, bijvoorbeeld samenwoonconstructies (woongemeenschappen) met andere doelgroepen. Neem kwetsbare bewoners dus mee als

aandachtsgroep in visies en beleid of formuleer zodanig breed dat bewoners van vakantieparken onder de aandachtsgroep kan vallen.

Wees transparant en gebruik eenduidige en begrijpelijke taal (B1-niveau)

Ieder park en ieder persoon vraagt een eigen aanpak. Luister naar de verhalen over individuele situaties. Wees duidelijk over wat bewoners te wachten staat, de stappen die zij moeten nemen en hoe lang het traject in beslag gaat nemen. Gebruik duidelijke en eenduidige taal (B1-niveau). Controleer of de boodschap is overgekomen en begrepen. Om elkaar eerder te begrijpen en te werken aan dezelfde agenda, is het belangrijk dat er met dezelfde definities (eenduidige taal) wordt gewerkt. Stem met elkaar af wat wordt bedoeld met 'pauzepark' en wat de kaders zijn voor 'kwetsbare bewoner'. Wanneer iedereen dezelfde, eenduidige taal hanteert kan beter (regionaal) beleid worden gemaakt.

Leg in beginsel geen grote druk op verhuizen, maar activeer bewoners om andere woonruimte te zoeken. Heb aandacht voor het effect van de gesprekken op de bewoner en hoe die worden ervaren.

Ga in gesprek met de bewoners en wees zichtbaar op het park

Actieve benadering van bewoners kan bijdragen aan het opbouwen van een vertrouwensband. Het geeft bewoners ook de mogelijkheid om vragen te stellen, zorgen te uiten en hulp te vragen. Door op eigen initiatief in gesprek te gaan met bewoners en aanwezig te zijn op het park ('outreach') leert u de onderliggende (sociale) problematiek van individuen beter kennen.

Inventariseer in gesprekken met bewoners hun woonbehoeftes en benodigde ondersteuning. Maak duidelijk dat niet alles mogelijk is, maar kijk in hoeverre rekening gehouden kan worden met de woonbehoeftes van bewoners. Dit kan bijdragen aan het vinden van een duurzaam alternatief.

Gebruik handhaving als sluitstuk en om nieuwe problematiek te voorkomen.

Stel kaders op voor de inzet van handhaving als instrument. Neem de afwegingen op waarom u wel of niet gaat handhaven op personen die behoren tot een kwetsbare groep. Soms is verhuizen niet mogelijk en kunnen bewoners geen kant op. Breng zelf in kaart welke andere woonruimten er zijn. Stem handhaving kaders regionaal af (of informeer de regio) om het waterbedeefte te voorkomen. Zet handhaving in om de nieuwe instroom van permanente bewoning te voorkomen.

Onderzoek toestaan van permanente of tijdelijke bewoning nu en in de toekomst

Alhoewel dit niet behandeld is in de drie pilots, is het wel van belang te onderzoeken wat de kansen en risico's zijn van het toestaan van permanente bewoning op vakantieparken voor de huidige bewoners. En wat de mogelijkheden zijn voor (toekomstige) huisvesting van arbeidsmigranten op het park. Een pauzepark kan een oplossing zijn voor bewoners die door onvoorziene omstandigheden tijdelijk alternatieve woonruimte nodig hebben.

Bibliografie

- Bremmer B, Ferweda H. (2014).
Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid en verblijfsrecreatie. Een veiligheidsanalyse op en rond vakantieparken op de Noord-Veluwe als opmaat voor een gemeenschappelijke aanpak.
- De Kinderombudsman (2019)
ALS HET VAKANTIEPARK JE (T)HUIS IS: Zicht op, en zorg en zekerheid voor kinderen op vakantieparken.
- Doorn, L. van. (2009)
Dringen bij de voordeur. Outreachend werken in de wijk. in Tonkens, E. (red.) Tussen onderschatten en overschatten. Actief burgerschap en activerende organisaties in de wijk. Amsterdam: SUN.
- Finley, S., & Diversi, M. (2010).
Critical homelessness: Expanding narratives of inclusive democracy. *Cultural Studies? Critical Methodologies*, 10(1), 4-13.
- GGD West-Brabant (2017).
Hoe gezond is het om te verblijven op Fort Oranje (samenvatting).
- Hulse, K. & Saugeres, L. (2008).
Housing insecurity and precarious living: An Australian exploration. AHURI Final Report #124, Swinburne-Monash research Centre: Australian Housing and Urban Research Institute.
- Polman, T. (2017).
Permanent wonen op recreatieparken als oplossing voor verouderde parken en mogelijkheid voor betaalbare huisvesting. PAPERS DISCUSSIEDAGEN SOCIALE HUISVESTING 2017 5/6 OKTOBER 2017 KONTAKT DER KONTINENTEN, SOESTERBERG, 21.
- Rots, C., & de Goede, J. (2019).
Preventie op de camping. Hoe verder na Fort Oranje? TSG-Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen, 98(3), 126-130.
- Rots, C., Steenbergen, D., & de Goede, J. (2020).
Preventie op de camping. TSG-Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen, 98(3), 126-130.
- Salamon, S., & MacTavish, K. (2006). Quasi-homelessness among rural trailer-park households in the United States. *International perspectives on rural homelessness*, 45-62.
- Van der Krabben, E. & De Wolff, H. W. (2014).
Re-creatie door arbeidsmigratie: Tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten op recreatieparken: verkenning van beleidsmatige, juridische en economische randvoorwaarden.
- Van der Zouwen, T. (2022).
Actieonderzoek Doen: Een Routewijzer Voor Studenten En Professionals.
- Warren, E.J. & Font, S.A. (2015).
Housing insecurity, maternal stress and child maltreatment: an application of the Family Stress Model, *Social Services Review*, 98 (1), 9-39.
- Ziol-Guest, K.M. & McKenna, C.C. (2014).
Early childhood housing instability and school readiness, *Child Development*, 85 (1), 103-113.

Bijlagen

- Pilot GGD West-Brabant: Rapport Sociaal vitaliseren hoe doe je dat?
- Pilot Veluwe: Pilot Wonen en Zorg Vitale Vakantieparken Veluwe eindrapport
- Gedetailleerde beschrijving pilots

Bijlage III: beschrijving pilots (gedetailleerd)

Pilot Oost-Brabant

Het betreft een park waarbij het huidige gebruik in strijd is met de recreatieve bestemming. Op het park is onder andere sprake van huisvesting arbeidsmigranten, cliënten uit het sociaal domein, kinderen die wonen op een recreatiepark, veel (hoog)bejaarden en vermoeden van ondermijnende criminaliteit. Op 5 november 2020 heeft de gemeenteraad, door vaststelling van een gebiedsvisie, de opdracht gegeven om de permanente bewoning op het park te beëindigen en het park terug te brengen naar zijn recreatieve functie. Daarnaast worden mogelijkheden tot vitalisering worden door de gemeente onderzocht en wordt ingezet op handhaving van huisvesting van arbeidsmigranten door uitzendorganisaties. Gelijktijdig wordt de sociale problematiek aangepakt, door passende hulp en ondersteuning te bieden vanuit meerdere wetten en ondersteuningstrajecten van gemeente en zorgorganisaties.

Doelstelling

Het doel is het realiseren van duurzame huisvesting van (kwetsbare) bewoners, buiten het vakantiepark, door middel van een maatwerkaanpak. Er is hiervoor 'een korte lijn' met de betreffende woningcorporatie.

Het traject richt zich wat betreft de aanpak van sociale problematiek op:

- Bewoners die aanspraak maken op voorzieningen uit het sociaal domein worden begeleid (vanuit meerdere wetten en ondersteuningstrajecten van gemeenten en andere zorgorganisaties. Bijvoorbeeld vanuit Wmo, Jeugdwet, doelgroepgericht LVB, GGZ tot andere huisvesting).
- De woon- en zorgbehoefte van bewoners op het park wordt in kaart gebracht.
- De rol van eventueel dwang en handhaving.
- Ervaring opdoen in het op gang brengen van een werkwijze die passend is bij de opgave van de gemeente en de parkeigenaar:
 - Perspectief bieden aan bewoners.
 - De positie van meerdere stakeholders.
 - Wat is de rol van parkeigenaar/beheer?
 - Hoe kan sturing gegeven worden aan de opgaven?
 - Welke stappen en keuzes dienen gemaakt te worden?

Aanpak en acties

1. Gesprekken voeren met de bewoners en afspraken maken over uitstroom

De gemeente is gestart met het benaderen van bewoners en de eigenaren van de chalets. Het streven was om uiteindelijk een-op-een-gesprekken te voeren met alle 400 bewoners. Tot dusver is iedereen minimaal een keer gesproken. In deze gesprekken wordt de ondersteuningsbehoefte geïnventariseerd en gekeken naar mogelijkheden voor (het begeleiden naar) een woning elders.

Het zoeken en vinden van een nieuwe woning blijft overigens de verantwoordelijkheid van de bewoners zelf. Er is in kaart gebracht of mensen stonden ingeschreven in het BRP (veelal wel), of mensen staan ingeschreven als woningzoekende bij een corporatie en of mensen al om andere

redenen geholpen worden door de gemeente. Door de gesprekken komt ook de gemeente in beeld bij de bewoners. Waar nodig kunnen mensen worden doorverwezen naar de juiste (gemeentelijke) afdelingen binnen het sociaal domein. Hierbij is een mix van maatregelen ingezet, gericht op belonen en verleiden, helpen en ondersteunen. Met een positieve uitstraling wordt initiatief van de bewoners gestimuleerd.

Schema van het proces



2. Er is één eigenaar van de gemeenschappelijke gronden en een grote en diverse groep chaleteigenaren

Er is sprake van één eigenaar van de gemeenschappelijke grond. Daarnaast bezitten 273 eigenaren een (of meerdere) eigen chalet(s) en de grond waarop deze staat. Er woont een kleine 400 mensen op het park. Onder de bewoners bevinden zich onder meer arbeidsmigranten, gezinnen en gepensioneerden. Deze pilot richt zich op het in beeld brengen van de bewoners (inventarisatie woonbehoefte) en tegengaan van permanente bewoning. Het doel van de gemeente is om het park terug te brengen naar een recreatieve bestemming.

3. Doel is de permanente bewoning (op termijn) te beëindigen

Binnen een langer traject van circa 10 jaar (begonnen in 5 november 2020) is een project opgezet om de individuele (sociale) problematiek van de circa 400 bewoners/273 eigenaren in kaart te brengen. Gelijktijdig wordt de sociale problematiek aangepakt, door passende hulp en ondersteuning te bieden vanuit meerdere wetten en ondersteuningstrajecten van gemeenten en andere zorgorganisaties. Het doel is het realiseren van duurzame huisvesting buiten het vakantiepark door middel van een maatwerkaanpak. Er is tevens een korte lijn met de betreffende woningcorporatie.

4. De aanpak van de sociale problematiek kent een meervoudige aanpak

Het traject richt zich wat betreft de aanpak van sociale problematiek op:

- Bewoners die binnen het sociaal domein vallen worden begeleid (vanuit meerdere wetten en ondersteuningstrajecten van gemeenten en andere zorgorganisaties. Bijvoorbeeld vanuit Wmo, Jeugdwet, doelgroepgericht LVB, GGZ) tot andere huisvesting.
- De woon- en zorgbehoefte van bewoners op het park wordt in kaart gebracht.
- Er worden leerervaringen opgedaan in het op gang brengen van een werkwijze die passend is bij de opgave van de gemeente en de parkeigenaar. Hierin leren we hoe perspectief te bieden aan bewoners, wat de rol van parkeigenaar/beheer hierin is, hoe om te gaan met dwang / handhaving, hoe sturing gegeven kan worden aan de opgaven en positie van meerdere stakeholders, welke stappen en keuzes gemaakt dienen te worden.

Maatwerk en de menselijke maat zijn hierbij cruciale begrippen.

De gesprekken binnen deze pilot vormden een van de eerste onderdelen van het langetermijnplan van 10 jaar (2020-2030) van de gemeente om het park terug te brengen naar recreatief gebruik.

Pilot West-Brabant

De Eekhoorn is een familiecamping en al 4 generaties lang in handen van dezelfde familie. Er is goed contact met de eigenaar. Het park heeft 220 plaatsen, waarvan 155 worden bewoond en iets minder dan de helft wordt voor recreatieve doeleinden gebruikt. Het park is niet vitaal en er is weinig toekomstperspectief en bevindt zich in de gemeente Oosterhout. De aanpak voor permanente bewoning op vakantieparken werd door de gemeente Oosterhout eerder vooral benaderde vanuit economie en veiligheid/handhaving. Het hoofddoel van deze pilot is het komen tot passend wonen, al dan niet verbonden met zorg voor verschillende groepen permanente bewoners op een vakantiepark

Doelstelling

Dit doel is verdeeld in drie subdoelen:

1. Meer zicht krijgen op woon- en zorgbehoeften van bewoners op De Eekhoorn.
2. Leerervaringen opdoen over handelingsperspectieven voor duurzaam passend wonen.
3. Via de regio (West-Brabant) de aanpak voor de 'vastgelopen bewoner'¹⁴ versterken.

Op het moment van starten van de aanpak worden problemen ervaren op de volgende onderdelen:

- BRP-inschrijvingen en permanente bewoning;
- Criminaliteit en ondermijning;
- Gezondheid en welzijn van de mensen die er verblijven (er is sprake van meervoudige problematiek op het gebied van wonen, financiën, dagbesteding, psychische en lichamelijke gesteldheid)
- Brandveiligheid van verblijfsplaatsen en illegale bouw van (nieuwe) verblijfsplaatsen.

Om het hoofddoel en de subdoelen te bereiken zijn 3 aanpakken ontworpen:

1. Terugblik op vitaliseringstraject op camping De Eekhoorn, met name het deel van de camping waar de 20 verplaatsbare woonunits zijn geplaatst.
 - Inzicht krijgen in bevorderende en belemmerende factoren om te komen tot passend wonen (indien nodig inclusief zorg en ondersteuning) op het niveau van bewoner, park, samenwerking sociaal-maatschappelijk domein en samenwerking andere domeinen.
 - Lessen en aanbevelingen formuleren voor de vitalisering van de rest van de camping en de regionale samenwerking. Dit leidt tot bouwstenen voor overdraagbare instrumenten voor de uitvoering van effectief beleid gericht op het aanpakken van sociale vraagstukken op vakantieparken.
2. Versterken van de vervolgaanpak van de uitvoeringspraktijk voor vitalisering van De Eekhoorn.
3. Komen tot (sub)regionale samenwerking voor de aanpak van vastgelopen bewoners (complexe casuïstiek).



Bij het bereiken van het hoofddoel en de subdoelen is bovenstaande methode gebruikt.

14 De vastgelopen bewoner kenmerkt zich door bestaansonzekerheid en meervoudige problematiek.

Aanpak en acties

1. Terugblik op revitaliseringstraject vakantiepark de Eekhoorn

Er zijn interviews gehouden met bewoners die inmiddels elders wonen. In voorgaande jaren zijn alle bewoners van het park al eens gesproken. Tijdens deze gesprekken heeft de GGD een vertrouwensband opgebouwd met de bewoners. Daarbij moet de GGD wel de objectieve partij blijven. Een van de focusgroepen is gehouden met professionals en de eigenaar werkzaam op het park. Een andere focusgroep is gehouden met medewerkers van beleid en management van de lokale overheid en maatschappelijke organisaties vanuit verschillende domeinen.

Een van de doelen van deze pilot is om structuren op te tuigen en minder op een ad hoc basis (samen) te werken. Door eerder opgedane ervaringen weten we dat bij gemeentes nog geen vaststaande structuren bestaan voor het aanpakken van sociale problematiek en permanente bewoning op vakantieparken.

2. Herhuisvesting bewoners

Vanaf 2018 is het sociaal domein betrokken bij de integrale aanpak voor vitalisering van De Eekhoorn, waarvan het vitaliseringsplan toewerkt naar 100% recreatie. Dit betekent dat permanente bewoners op termijn een passende woonplek elders moeten vinden. Doordat gebleken is dat dit veelal burgers zijn in een kwetsbare positie, is hierbij zorg en ondersteuning nodig vanuit de domeinen sociaal en wonen. In 2022 zijn in totaal 20 verplaatsbare woonunits geplaatst op een deel van de camping door woningbouwcorporatie Thuisvester. Een subsidie van het rijk heeft deze ontwikkeling voor innovatieve woonvormen (flexwonen) versneld. Deze ontwikkeling betekende ook verhuizing voor de bewoners die in de geplaatste woonunits woonachtig waren. Begin 2022 hebben alle bewoners (20 huishoudens) een andere woonplek gevonden, veelal verbonden met zorg. Na herhuisvesting van de bewoners naar de verplaatsbare woonunits zijn er naar schatting van de gemeente nog 54 huishoudens die zonder toestemming permanent op de camping wonen. Binnen een termijn van nog 6 à 7 jaar zullen ook deze huishoudens moeten verhuizen naar een passende woonplek elders.

3. Voorbereidende stappen voor verhuizing naar passende duurzame woonplek elders

De inzet vanuit het sociaal domein richt zich allereerst op het in contact komen met bewoners die zonder toestemming permanent op het park wonen en het opbouwen van een vertrouwensband. Vanuit die vertrouwensrelatie krijgen de professionals zicht op de zorgbehoeften in de verschillende leefgebieden: mentaal welbevinden, lichaamsfuncties, dagelijks functioneren, zingeving, meedoen en kwaliteit van leven. Naast de zorgbehoeften worden ook de woonbehoeften in kaart gebracht en de verbinding met het domein wonen gemaakt. Binnen de looptijd van de pilot gaat het om het nemen van voorbereidende stappen gericht op het op termijn (6 à 7 jaar) kunnen verhuizen naar een passende en duurzame woonplek elders, waarvoor het krijgen en behouden van een stabiele basis nodig is.

Er dient voldoende ruimte te zijn voor inzet van professionals in de uitvoeringspraktijk. Op de lange termijn moet dan ook, met behulp van randvoorwaarden, die ruimte worden geboden.

4. Een periodiek procesoverleg gericht op de versterking van de uitvoeringspraktijk komen partijen samen tot acties

Onder leiding van de gemeente Oosterhout komen het sociaal domein en wonen (uitvoerend- en beleidsniveau) tweemaandelijks samen en bespreken zij de aanpak en ontwikkelvragen met elkaar en koppelen deze aan (verbeter)acties.

Enkele ontwikkelvragen die op voorhand naar voren zijn gekomen, zijn:

- Hoe versterken we de werkwijze waarmee we nieuwe permanente bewoning tegengaan?
- Hoe kunnen we verbinding maken tussen bewoners die elkaar kunnen helpen?
- Hoe kunnen we het zorgsignalerend potentieel van de eigenaren beter benutten? (Denk aan betaalachterstanden bij bewoners).

Hierbij is gestreefd naar een goede verbinding met de parkeigenaren en de bewonersvertegen-

woordiging.

5. De 'vastgelopen' bewoner ondersteunen

De vastgelopen bewoner kenmerkt zich door bestaansonzekerheid en meervoudige problematiek. De ondersteuning aan de 'vastgelopen bewoner' naar passend wonen in de regio wil de GGD versterken door aansluiting te zoeken bij bestaande regionale structuren. Voor de ontwikkeling van een regionale samenwerking zijn de eerdergenoemde domeinen allemaal weer van belang.

We staan aan het begin en starten met:

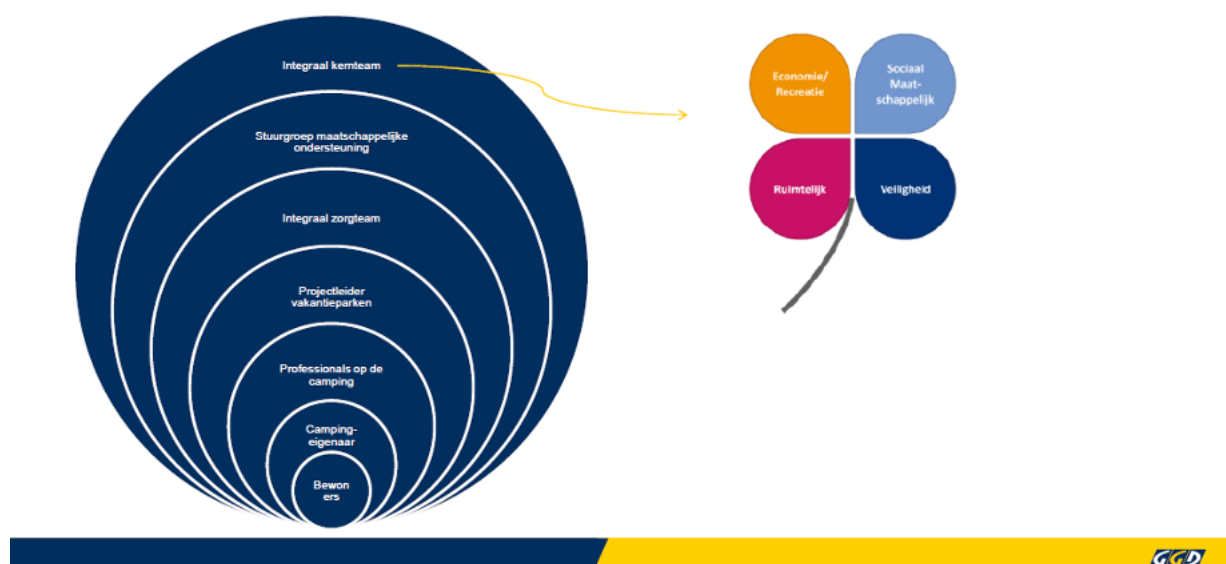
1. Het maken van een analyse van de juiste netwerkpartners en de stakeholders bepalen;
2. Het maken van een analyse van de bestaande overlegstructuren en het inventariseren van kansen voor aansluiting hierbij.
3. Het met de nieuwe partners vormgeven van het ontwikkelproces en het bepalen van de te behalen resultaten.

Aansluiting met het regionaal huisvestingsnetwerk is gemaakt. Zij staan positief tegenover verbinding met de pilot. Er is tot op bestuurlijk niveau akkoord voor verbinding.

6. De GGD West-Brabant (GGD) heeft jarenlange ervaring met het vraagstuk permanente bewoning op vakantieparken

De eerste betrokkenheid voor de GGD vond plaats rond de gebeurtenissen op Fort Oranje in 2015. Gemeente Zundert, Breda en betrokken partners op zorg en wonen werkten nauw samen aan de omvangrijke opgave om te komen tot passend wonen elders. De gemeente Oosterhout hanteert sinds 2018 een intensieve meerjarenaanpak waarbij oog is voor de bewoners op de vakantieparken. Er wordt op meerdere domeinen samengewerkt, waaronder ook het sociaal domein. De gemeente Oosterhout werkt met de GGD nauw samen binnen het sociaal domein.

Om resultaten te behalen, werkt de GGD in een team waarbij 4 domeinen vertegenwoordigd zijn (zie figuur).



Sociaal maatschappelijk perspectief in relatie tot domeinen veiligheid, Ruimtelijke Ordening en economie/recreatie

7. De GGD ziet het als haar taak om jeugd structureel in beeld te brengen en te houden

Een aantal taken (signaleren, monitoren, inschatten zorgbehoefte en toeleiden naar zorg) dat in het wettelijk vastgelegde takenpakket jeugdgezondheidszorg is opgenomen, worden in West-Brabant uitgevoerd door de GGD. Naast het kind staat ook de opvoeder centraal en wordt rekening gehouden met de omgeving waar het kind opgroeit. Dit betekent zeker voor kinderen die verblijven op verouderde campings dat extra aandacht uitgaat naar de gezinnen waar gezond en veilig opgroeien niet vanzelfsprekend is. Hiermee is niet gezegd dat opgroeien op een verouderde camping altijd voor problemen zorgt. Het is echter wel de ervaring dat er vaker dan gemiddeld sprake is van een potentieel kwetsbare situatie die extra ondersteuning vraagt aan het gezin.

De jeugdgezondheidsmonitoring is gekoppeld aan het BRP. Toch is het lastig om goed in beeld te krijgen hoe de situatie rond kinderen en jeugd op vakantieparken is. Kinderen staan niet altijd ingeschreven in de BRP op het adres van de camping. Het komt regelmatig voor dat ouders ook op het vakantiepark zijn opgegroeid. Zij kunnen kinderen soms bewust buiten beeld houden omdat zij niet willen dat hun leefsituatie door externen wordt beoordeeld of veroordeeld. Het is wel bekend dat de kinderen, over het algemeen, naar school gaan. De GGD is van mening dat het wonen op een vakantiepark de ontwikkeling van een kind kan remmen, bijvoorbeeld omdat kinderen op vakantieparken geïsoleerder leven dan andere kinderen. Om de kinderen in beeld te krijgen en te houden is een goede relatie met parkeigenaar belangrijk en ook door regelmatig op de camping aanwezig te zijn.

8. Om op casusniveau stappen vooruit te kunnen zetten is goede samenwerking van belang, zowel binnen het sociaal domein als daarbuiten

Doordat de complexiteit van zorgbehoeften op voorhand moeilijk in te schatten is, is het lastig harde aantallen te koppelen aan de inzet voor het begeleiden van huishoudens. De inschatting is echter dat binnen de voorgestelde periode met 20-25 huishoudens contact is gelegd, gebouwd aan een vertrouwensrelatie en een beeld is gekregen van de situatie van deze huishoudens. Door regelmatig op de camping aanwezig te zijn, versterkt de samenwerkingsrelatie met de professionals op de camping, de campingeigenaren en zijn we zichtbaar voor de bewoners. Daarnaast zet de GGD in op een sterke verbinding met de reguliere structuren, zoals onder andere de wijkteams, de procesregisseur van de gemeente en het Maatschappelijk Steunsysteem (MASS).

9. Naar aanleiding van eerdere ervaringen en het periodiek procesoverleg is een uitvoeringsplan opgesteld

Het plan is voorgelegd aan de gemeente Oosterhout. De volgende punten kwamen hierin aan bod:

- Relatie eigenaar versterken en nieuwe instroom voorkomen;
- Proactief in contact komen met bewoners (fysieke aanwezigheid op het park van GGD);
- Inventariseren over welke bewoners zorgen zijn en hen op basis van deze signalen benaderen;
- Bewoners die hulp en ondersteuning willen helpen, maar ook aandacht hebben voor zorgmijders;
- Per veldje bewoners benaderen;
- De juiste randvoorwaarden creëren;
- Het vaststellen van een budget voor komende jaren, waardoor een langetermijnaanpak mogelijk is.

Pilot Veluwe

Het programma Vitale Vakantieparken Veluwe schakelde organisatieadviesbureau Rijnconsult in voor het maken van een scan om de regionale samenwerking in kaart te brengen.

Doelstellingen

Het hoofddoel van deze pilot is het tot stand laten komen van een samenwerkingsverband van huisvesters/corporaties, zorginstellingen, gemeenten (o.a. RO en sociaal domein) dat zich richt op de ontwikkeling van concrete park gerichte oplossingen voor de lokale vraagstukken die er liggen.

Een vervolg binnen deze pilot is om mogelijke vormen van een dergelijk samenwerkingsverband in de praktijk te brengen door enkele projecten (2-3) te starten, gericht op het bieden van duurzame oplossingen op het gebied van zorg en wonen voor de doelgroepen.

Aanpak en acties

Om de doelstelling te behalen is de volgende aanpak ontwikkeld.

1. Doorgronden context in regio de Veluwe

De eerste stap is het verkennen van de verschillende betrokken ketenpartners en de doelgroepen die aanwezig zijn op de vakantieparken om de huidige situatie en verschillende verbanden goed in kaart te brengen. Hier is een documentstudie ook onderdeel van. Veel ketenpartners zijn al in beeld, er zal dus vooral extra aandacht gaan naar het betrekken van zorginstellingen en het sociaal domein binnen de gemeenten.

2. Domein afbakening

Voor de partijen waarmee men samen wil werken in een zogenaamde startcoalitie, moet duidelijk zijn op welke doelgroepen en problematiek zij zich richten. In deze fase wordt ook geïnventariseerd wat er al is ontwikkeld en zal er een kick-off zijn met de startcoalitie.

3. Draagvlak

Hierbij wordt onderscheid gemaakt in: primaire spelers, (parken, andere huisvesters, zorginstellingen en andere partijen met executiekracht) financiers, (zoals het zorgkantoor, zorgverzekeraars, gemeenten vanuit sociaal domein en eventueel werkgevers) en regelgevers (provincies, andere delen van gemeenten).

4. Financieringsstromen

Een cruciale stap om in dit vraagstuk richting projecten te komen voor duurzame oplossingen is het goed helder krijgen van de financiering van de te formuleren meerjarige aanpak en de onderliggende hulpvragen van bewoners. Binnen de doelgroep zijn er wellicht vele mensen die in aanmerking komen voor reguliere zorg/ondersteuning. .

Denk hierbij aan financiële stromen vanuit Wmo en/of schuldhelpverlening (vanuit de gemeente), RIBW -achtige cliënten (Wlz/Wmo), psychiatrische patiënten (ZVW/Wlz), Jeugdzorg (vooralsnog gemeente).

De complexiteit zit hem vervolgens in het organiseren van ondersteuning voor doelgroepen waar geen budgetten voor zijn, denk hierbij aan alternatieve vormen financiering zoals vanuit het Leger des Heils. Hier gaan de projecten zich vervolgens op richten.

5. Droom ontwikkelen

Samen met de coalitie gaan we de case for action (de reden waarom de coalitie tot stand is gebracht) en strategische ambitie (wat weten we dat we willen bereiken) formuleren. Aan de hand van de input van de vorige fases bereiden we een aantal workshop/brainstorm sessies voor waarin we uiteindelijk komen tot een selectie van kansrijke en concrete projecten ter verdere uitwerking en

doorrekening.

6. Doelen stellen

Uitwerking 2 à 3 business cases in verschillende sub-coalities en deze toetsen aan het bredere ketenplatform. Hierin zal de ketensamenwerking vormgegeven worden, waarin de gezamenlijke keten voorwaarden en ondersteuning biedt aan de verschillende sub-coalities.

7. Doen

Start projecten en structurele samenwerking ketenplatform. De samenwerking wordt gewaarborgd met een voorstel hoe de ketensamenwerking concreet en structureel kan worden geborgd.

Dit rapport is opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Vereniging van
Nederlandse Gemeenten
Realisatie

Nassaulaan 12
2514 JS Den Haag
+31 70 373 82 00
info@vng.nl

januari 2024

vng.nl

Versie 11 januari 2024