



Wonen in de luwte

Een verkennend onderzoek naar bewoning
van vakantieparken op de Veluwe

Tineke Lupi, Jeroen van der Velden, Merel Ooms en David Louwerse
(Platform31)

m.m.v. Klaas Mulder (Kijk op Kansen)

Uitgave

Platform31
Den Haag, september 2018

Auteurs: Tineke Lupi, Jeroen van der Velden, Merel Ooms & David Louwerse (Platform31) m.m.v. Klaas Mulder (Kijk op Kansen)

Redactie: Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de **trends** in stad en regio. We **verbinden** beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een **aanpak** waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: **iedereen profiteert mee** van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Samenvatting	4
1 Inleiding	6
1.1 Aanleiding en opdracht	6
1.2 Leeswijzer	6
2 Opzet van het onderzoek	8
2.1 Bewoning van vakantieparken	8
2.2 Doel en vraagstelling	10
2.3 Onderzoeksaanpak	11
3 Kenmerken van vakantieparken op de Veluwe	14
3.1 Omvang en spreiding	15
3.2 Verschillende soorten parken	15
3.3 Perspectief en gebruik	17
4 Beleid rondom bewoning van vakantieparken	19
4.1 Historie van het beleid	19
4.2 Huidige situatie op de Veluwe	21
4.3 Beleidsinstrumenten	22
4.4 Knelpunten in het beleid	25
5 Omvang en kenmerken van de doelgroep	27
5.1 Raming van aantallen	27
5.2 Persoonlijke kenmerken	30
6 De leefwereld van bewoners	33
6.1 Aanleiding en motieven	33
6.2 Ervaringen op het park	36
6.3 Relatie met de gemeente	39
6.4 Verblijfsperspectief	41
7 Categorieën vakantieparkbewoners	44
7.1 Alternatieve woonbehoefte en levensstijl	44
7.2 Acute woonbehoefte	46
7.3 Behoefte aan een beschermde woonomgeving	48
8 Conclusies en aanbevelingen	51
8.1 Antwoord op de onderzoeksvragen	51
8.2 Invloed van externe factoren	53
8.3 Aanbevelingen	55
Bijlage 1 Reflectie op het onderzoeksproces	57

Samenvatting

Van een deel van de vakantieparken in Nederland staat hun functie in de toeristische infrastructuur onder druk. Enerzijds is er een overaanbod van oudere parken met een kwalitatief matig aanbod, anderzijds worden er nieuwe, hoogwaardige recreatiewoningen ontwikkeld. Dit leidt ertoe dat deze vakantieparken gebruikt worden om, voor korte of langere tijd te wonen, hoewel dat volgens het bestemmingsplan niet is toegestaan. Dit fenomeen is niet nieuw, maar lijkt toe te nemen en een meer verschillende groepen te betreffen, waaronder kwetsbare mensen. Om meer grip te krijgen op dit vraagstuk en mogelijke oplossingen te formuleren, hebben het ministerie van BZK en het programma Vitale Vakantieparken onderzoek laten uitvoeren naar permanente bewoning van vakantieparken op de Veluwe. Dit rapport beschrijft de bevindingen van het onderzoek. Het geeft inzicht in aantallen bewoners, hun achtergrond en motieven en de context die bijdraagt aan hun verblijf op een vakantiepark.

De Veluwe als onderzoeksgebied

In het onderzochte gebied op de Veluwe bevinden zich in totaal bijna vijfhonderd terreinen met tezamen bijna 29.000 verblijfsobjecten. Hieronder vallen zowel bedrijfsmatig geëxploiteerde recreatiewoningen, als stacaravans en huisjes in privaat bezit. Met name deze laatste categorie bieden een gelegenheidsstructuur voor permanente bewoning. Ook liggen de parken verspreid over een grote oppervlakte in het buitengebied van elf, soms relatief kleine gemeenten. Hoewel velen van hen al sinds eind jaren tachtig beleid hebben tegen bewoning op vakantieparken, blijkt de aanpak complex en de beschikbare capaciteit te boven te gaan. Handhaving op specifieke bewoners of ondernemers is vaak dweilen met de kraan open omdat de onderliggende dynamieken in stand blijven. Daarnaast hanteren de gemeenten diverse gedoogconstructies voor mensen die vanwege nood of een schrijnende situatie (tijdelijk of voor wat langere termijn) niet in een reguliere woning kunnen verblijven.

Omvang en kenmerken van de doelgroep

In het onderzoek is getracht vast te stellen hoeveel mensen thans op een vakantiepark in een van de elf gemeenten op de Veluwe wonen. Vanwege het verborgen en diffuse karakter bleek dit slechts bij benadering mogelijk. Op basis van formele inschrijvingen in de Basisregistratie Personen (BRP), inventarisaties door gemeenten en schattingen van betrokken ambtenaren, wijkagenten en welzijnswerkers is met enige zekerheid te zeggen dat het totaal tussen de 6.000 en 9.000 personen ligt. Ongeveer de helft van deze mensen staat geregistreerd op het park, op de rest is geen structureel zicht. Tzamen bezetten ze tussen de 3.000 en 5.000 recreatie-objecten op en groot aantal parken.

Concentraties van kansarme bewoners zoals op Fort Oranje is aangetroffen, lijkt de Veluwe niet of nauwelijks te kennen. Wel wonen groepen ouderen en arbeidsmigranten vaak geclusterd op specifieke parken. Deze laatste twee categorieën vormen samen de meerderheid van de bewoners. Een toenemende categorie zijn kwetsbare mensen voor wie het vakantiepark een toevluchtsoord is en in iets mindere mate spoedzoekers vanwege echtscheiding, verandering van baan of overbrugging naar een andere woning. Op mensen die onder de radar willen blijven vanwege delinquent gedrag is in het onderzoek zeer beperkt zicht verkregen.

De meeste bewoners komen van buiten de regio, overwegend de stedelijke gebieden rondom de Veluwe en het buitenland. Van de autochtone groepen heeft echter een groot deel enige lokale binding vanwege sociaal netwerk, werk of woongeschiedenis. Veel bewoners zijn alleenstaand en de gemiddelde leeftijd is relatief hoog. Vakantieparken op de Veluwe herbergen echter ook een groep gezinnen, gescheiden mensen van middelbare leeftijd en jongvolwassenen met flexibel werk. Over het

algemeen hebben de bewoners een lagere sociaaleconomische status, maar gelet op inkomens en werksituatie is een klein deel tamelijk bemiddeld.

De verblijfsduur van bewoners op een vakantiepark verschilt. Met name ouderen wonen er soms al sinds jaar en dag, hebben hun huisje in bezit en zijn niet van plan te vertrekken. Mensen met een urgente woonvraag zoals de spoedzoekers en arbeidsmigranten zijn in beginsel vaak kortdurend op het park, van een paar maanden tot hooguit twee jaar en huren hun woning. Voor mensen met een meer complexe woonvraag en persoonlijke situatie is het verblijf variabel, maar doorgaans meerdere jaren. Ze huren vaak van familie of bekenden, of hebben voor een klein bedrag een stacaravan gekocht.

Leefwereld bewoners

De bewoners die voor dit onderzoek zijn geïnterviewd, beschrijven het vakantiepark vaak als een landelijk gelegen, gemoedelijke woonbuurt. Vrijwel iedereen heeft vanuit persoonlijke omstandigheden gekozen voor een niet reguliere woonsituatie, die vooral een verblijf in de luwte betekent. Reguliere woningen zijn volgens hen te duur, beperkt voorradig of voldoen niet aan de woonwensen of leefstijl. Op het park vindt men gelijkgestemden die als het nodig is naar elkaar omkijken. Voor veel bewoners geldt dat hoe langer ze op het park blijven, hoe meer ze het als hun thuis beschouwen en hoe minder de drang is om te vertrekken. Parken vormen voor diverse bewoners een veilige, prikkelarme omgeving waar ze na tot rust komen.

Uit de verhalen van de bewoners wordt duidelijk dat vakantieparken op sommige plekken trekken beginnen te vertonen van een volk- of aandachtswijk. De traditionele groepen senioren, vrijbuiters en pas gescheiden mensen hebben de afgelopen jaren gezelschap gekregen van mensen die uit een combinatie van nood en financiële of persoonlijke problemen hun toevlucht zoeken tot een recreatiewoning. Mensen die niet alleen in de knel komen op de reguliere woningmarkt, maar ook niet goed uit de voeten lijken te kunnen in het systeem en de dynamiek van de complexe maatschappij in de grote stad. Ze missen dikwijls sociale en cognitieve vaardigheden, maar weten wel gebruik te maken van de mogelijkheid om, vanwege zwaarwegende omstandigheden, met toestemming van de gemeente tijdelijk of zelfs langdurig in de recreatiewoning te verblijven. De parallelle samenleving op het vakantiepark is echter ook niet zalmakend, in het bijzonder voor de kwetsbare groepen. De wetenschap dat ze er onrechtmatig verblijven en vroeg of laat weg moeten heeft in veel gevallen impact op hun welzijn. Daarnaast lijkt de handhaving vanuit gemeenten en het beleid om groepen urgenten tijdelijk toe te laten, de leefbaarheid op de parken onder druk te zetten.

5

Conclusies

Dat er in toenemende mate verschillende type (illegale) bewoners op vakantieparken te vinden zijn, waaronder mensen in een kwetsbare positie, was bij aanvang van het onderzoek bekend. De gegevens die voor de elf gemeenten op de Veluwe verzameld zijn, maken duidelijk hoe omvangrijk en divers de groep is en hoezeer de parken een functie vervullen binnen bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Hoewel formeel verboden blijkt het voor lokale overheden thans onmogelijk om het fenomeen onder controle te krijgen. Het onrechtmatig wonen op een vakantiepark mag vaak een individuele keuze zijn, daarachter spelen processen zoals het starre aanbod op de reguliere woningmarkt, veranderingen in het sociale domein, langer thuiswonen van ouderen en flexibele economie die leidt tot een toename van arbeidsmigranten en zzp'ers. Dit leidt tot woonbehoeften die niet vervuld worden en waarvoor het vakantiepark een redelijk alternatief vormt. Om het vraagstuk op te lossen dienen deze aspecten geadresseerd te worden, in plaats van enkel te sturen op het gebruik conform het bestemmingsplan. Dit betekent onder andere meer inzicht in de situatie per park en realistische kansen voor zowel de mensen als het terrein.

1 Inleiding

Vakantieparken blijken in toenemende mate, verschillende typen gebruikers te kennen die er voor een bepaalde aaneengesloten periode, variërend van enkele weken tot vele jaren, hun vaste woon- en verblijfplaats kiezen. Voor overheden is dit problematisch omdat de recreatiefunctie, vaak belangrijk voor de lokale economie, onder druk komt te staan. Daarnaast ontstaan er nieuwe opgaven binnen het sociale en fysieke domein voor gemeenten waar ze beperkt zicht en ook grip op hebben. Het besef groeit dat er naast handhaven op onrechtmatig gebruik, oplossingen nodig zijn die het bredere maatschappelijke perspectief van de bewoners meenemen.

1.1 Aanleiding en opdracht

De huisvesting van mensen in een kwetsbare positie is een van de thema's in het programma Vitale Vakantieparken, waarin elf gemeenten op de Veluwe en de provincie Gelderland sinds 2013 samenwerken. Ook op landelijk niveau is er toenemende aandacht voor onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Het onderwerp is benoemd in het Interbestuurlijk Programma waarin het Rijk, provincies en gemeenten hebben afgesproken tot een gezamenlijke aanpak te komen. De Veluwse gemeenten zijn daarbij een van de belangrijke gesprekspartners.

6 Vanuit deze achtergrond hebben het programma Vitale Vakantieparken en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) aan Platform31 gevraagd een verkennend onderzoek te doen naar permanente bewoning van vakantieparken. Om tot een goede strategie te komen, is er meer inzicht nodig in de achterliggende mechanismen van dit fenomeen. Er zijn reeds verschillende inventarisaties van activiteiten en doelgroepen, maar gedetailleerd inzicht in de mensen die voor een bepaalde tijd – soms noodgedwongen - hun verblijfplaats in een recreatiewoning hebben, ontbreekt. Een landelijke monitor begin deze eeuw had een kortstondig bestaan en op lokaal niveau is er dikwijls slechts een globaal beeld op basis van onder andere vitaliteitsonderzoek naar de recreatiesector of analyses ten behoeve van de aanpak van een specifiek park. Uit de media komen met name de meest schrijnende voorbeelden naar voren, ook heersen er veel anekdotes en aannames.

Platform31 voerde dit onderzoek uit in samenwerking met Klaas Mulder vanuit Kijk op Kansen en de Hogeschool Utrecht. Met collega-docent Pier Pennings is een team van studenten samengesteld dat uitvoerig veldwerk heeft gedaan op vakantieparken. Bert Vercammen en Judith Oreel coördineerden dit proces vanuit hun stage. Door alle onderzoekers is intensief contact onderhouden met de betrokken gemeenten op de Veluwe, zowel op individueel als collectief niveau. Vanuit de opdrachtgevers bestond de begeleidingscommissie uit Rob van den Hazel namens het programma Vitale Vakantieparken en Imke Verbeek en Prescillia van Noort namens het ministerie van BZK.

1.2 Leeswijzer

Dit rapport beschrijft de bevindingen van het onderzoek over permanente bewoning van vakantieparken op de Veluwe. Het geeft inzicht in aantallen bewoners, hun achtergrond en motieven en de context die bijdraagt aan hun verblijf op een vakantiepark. Hiermee biedt het rapport handvaten voor beleid en nieuwe oplossingen voor vraagstukken zoals handhaving, (her)huisvesting en ondersteuning van verschillende doelgroepen.

In hoofdstuk 2 zetten we de achtergrond van permanente bewoning van vakantieparken in Nederland en de opzet van het onderzoek uiteen. Hoofdstuk 3 schetst de recreatie-infrastructuur van de elf

gemeenten op de Veluwe en in hoofdstuk 4 staan we stil bij het gemeentelijk beleid. In hoofdstuk 5 beschrijven we de omvang en kenmerken van de doelgroep. Hoofdstuk 6 geeft inzicht in de levensloopkeuzes die de bewoners naar de parken hebben geleid, welke ervaringen ze daar hebben en welke verblijfsperspectieven ze zien. In hoofdstuk 7 worden deze verhalen herleid tot verschillende categorieën en groepen die relevant zijn in een aanpak van het vraagstuk. In hoofdstuk 8 trekken we tenslotte conclusies op basis van alle informatie en trachten een duiding te geven van bewoning van vakantieparken als fenomeen, specifiek binnen de elf gemeenten op de Veluwe. Tevens doen we enkele aanbevelingen om oplossingen op niveau van parken, mensen en gemeenten vorm te geven. In bijlage 1 reflecteren we op de gekozen onderzoeksmethode en het proces in de praktijk.



2 Opzet van het onderzoek

2.1 Bewoning van vakantieparken

Wie in de Dikke Van Dale zoekt op het woord vakantiepark, vindt geen definitie. Toch weten we allemaal wat ermee bedoeld wordt; een aangelegd, afgebakend terrein met bungalows en stacaravans, vaak in een landelijke omgeving, voor verblijf tijdens (korte) vakanties. Campings en bungalowparken zijn overal ter wereld te vinden, maar lijken in Nederland bijzonder populair. Vanaf begin twintigste eeuw is het recreatieverblijf hier omarmd als uitvlucht voor de moderne stedeling en kans voor regionale economische ontwikkeling. Later werd de eigen recreatiewoning een teken van groeiende welvaart en een belegging voor de oude dag. In verschillende regio's is de recreatiesector als pijler van de lokale economie zelfs gestimuleerd vanuit landelijk beleid.¹ Door deze ontwikkelingen telt Nederland volgens het CBS anno 2018 ruim 1.500 recreatief geëxploiteerde huisjesterreinen met in totaal bijna 310.000 slaapplekken. Dat is nog exclusief het groot aantal kampeerterreinen, maar ook de vele private en vast verhuurde vakantiehuizen.² Hiermee kent Nederland een zeer hoge dichtheid aan recreatieobjecten.

Hoewel iedereen er wel een beeld bij heeft, is het vakantiepark verre van een eenduidig fenomeen. Er bestaan groots opgezette parken met veelal stenen huisjes en een keur aan voorzieningen. Nog elk jaar ontwikkelen de gerenommeerde spelers op de markt dergelijke locaties die in trek blijven bij toeristen uit binnen- en buitenland.³ Daar tegenover kent Nederland veel terreinen die zijn ontstaan als bij-onderneming van een boer of vakantieoord van grote bedrijven en organisaties. Huisjes hebben daar vaker de vorm van een simpele chalet, bungalow of stacaravan. Een deel van deze vakantieparken is over de jaren heen uitgebreid, uitgepand en verkocht aan externe uitbaters. De recreatieobjecten zijn zo deels in handen van particulieren die een jaarplaats huren. Dikwijls hebben de terreinen niet of nauwelijks voorzieningen meer, waarmee ze enkel nog in naam een vakantiepark zijn.

Permanente bewoning

Wanneer het bestemmingsplan enkel een recreatieve functie vermeldt, is het in principe niet toegestaan om in een recreatieverblijf te wonen, ook niet voor korte duur. Dit wordt aangeduid als onrechtmatig gebruik en geldt zowel voor stacaravans en chalets, als voor vaste woningen met een recreatieve bestemming.⁴ Permanente bewoning is echter een diffuus begrip en dit leidt er mede toe dat het al vele jaren voorkomt, ook op de Veluwe. Zo berichtte NRC Handelsblad al in 1990 dat er in Barneveld zo'n vijfhonderd mensen permanent in stacaravans en zomerhuisjes verblijven.⁵ Ook zijn er verschillende artikelen uit die periode te vinden waarin Veluwe gemeente aangeven maatregelen in te stellen omdat niet-recreatief gebruik de economische waarde van de sector schaadt.⁶ Begin van deze eeuw wordt landelijk erkend dat een deel van de 'vaste' recreatiewoningen in Nederland min of meer voor reguliere huisvesting gebruikt wordt, waarschijnlijk enkele tienduizenden gevallen. Op verzoek van de toenmalige minister stelt de VROM-inspectie een monitor in naar onrechtmatige bewoning die bij de eerste meting

¹ M. Dings (2015). Tussen tent en villa. Het vakantiepark in Nederland 1920-nu. Rotterdam: Nai Publishers.

² Centraal Bureau voor de Statistiek, geraadpleegd via Statline. Het CBS definieert huisjesterrein als: Een terrein met een aantal zomerhuisjes, stacaravans, (vakantie-)bungalows of (vakantie-)appartementen, die hoofdzakelijk voor verhuur door de exploitant of beheerder van het complex beschikbaar zijn.

³ NVM (2017). De Nederlandse markt voor recreatiewoningen in 2017.

⁴ VROM-Inspectie & VNG (2007). Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Handreiking voor gemeenten.

⁵ NRC Handelsblad, 8 december 1990. Recreatiewoningen niet voor permanent gebruik; In Barneveld wonen zo'n vijfhonderd mensen permanent in caravans en zomerhuisjes.

⁶ Zie bijvoorbeeld De Gelderlander, 5 januari 1995. Strengere aanpak permanent wonen campings Veluwe.

uitkomt op ruim 14 procent van het aantal recreatieverblijven. Omdat veel gemeenten aangeven niet actief te controleren, wordt aangenomen dat het werkelijke aantal hoger ligt.⁷ Ondanks politieke druk vindt een wetsvoorstel voor legalisatie in 2009 geen doorgang.⁸ Met de decentralisatie van het ruimtelijk ordeningsbeleid, laat het Rijk de kwestie in de eerste plaats over aan gemeenten, waarna het thema op landelijk niveau naar de achtergrond verdwijnt.

Recent is de situatie op vakantieparken weer in de belangstelling geraakt. Landelijke media berichten regelmatig over het wonen op campings en bungalowparken, waaruit blijkt dat het nog steeds een wijdverbreid fenomeen is in Nederland. Een fenomeen dat bovendien lijkt toe te nemen en op sommige plekken gepaard gaat met sociale problematiek, verloedering en misstanden. De Brabantse camping Fort Oranje is hiervan de bekendste en meest extreme exponent, maar ook elders groeien de zorgen over de functie van terreinen. Verhuur aan andere doelgroepen dan recreanten blijkt voor sommige eigenaren van vakantiehuizen een nieuwe, rendabele manier van exploitatie. Door het overaanbod en lage kwaliteit van met name de oudere vakantieparken in Nederland is de markt voor verblijfsrecreatie verzadigd geraakt en zoekt men naar alternatieve inkomsten.⁹ Regelmatig wordt gesuggereerd dat ook de druk op de woningmarkt en met name het tekort aan snel beschikbare, betaalbare huisvesting een rol speelt.¹⁰ Zo is bekend dat groepen met een acute woningbehoefte én beperkte financiële mogelijkheden, zoals starters, net gescheiden mensen, maar ook arbeidsmigranten, onderdak vinden op vakantieparken. Hierbij gaan verhalen dat instanties vanuit het hele land mensen met persoonlijke problemen, variërend van schulden tot een zwakke psychosomatische gesteldheid, direct naar recreatiehuizen verwijzen. Waar dit in eerste instantie een goede tussenoplossing lijkt, maken de woon- en leefomstandigheden op de parken deze groepen juist extra kwetsbaar.¹¹

De Veluwe als onderzoeksgebied

Het groot aantal terreinen en het gebrek aan systematische informatie maken het verkrijgen van representatieve gegevens op en over parken een uitdagende opgave, waarvoor de meest effectieve aanpak nog gevonden moet worden. Gekozen is daarom te starten met een eerste onderzoek op de Veluwe. Deze regio kent de hoogste dichtheid van vakantieparken in Nederland, bijna 500 in elf gemeenten. Sinds 2013 werken deze elf Veluwe gemeenten en de provincie Gelderland samen binnen het programma Vitale Vakantieparken. Door dit lopende programma zijn reeds vele partijen bij de thematiek betrokken en is tevens achtergrondinformatie uit eerdere inventarisaties beschikbaar. Hiermee bieden de elf Veluwe gemeenten een goede context om een eerste verdiepende studie uit te voeren naar bewoners van vakantieparken en daarbij een methode te ontwikkelen om de gewenste informatie op te halen.

Wanneer in dit rapport wordt gesproken over de Veluwe, betreft dit de elf gemeenten die meedoen aan het programma Vitale Vakantieparken: Apeldoorn, Barneveld, Ede, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Putten. De Veluwe kent meer gemeenten waar zich eveneens vakantieparken bevinden, maar deze zijn niet meegenomen in het onderzoek.

⁷ VROM-Inspectie (2007). Onrechtmatige bewoning van recreatiehuizen. Eindrapport, januari 2005.

⁸ NRIT Onderzoek (2009). Gevolgen van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiehuizen. Eindrapportage voor het ministerie van VROM.

⁹ B. Bremmers & H. Ferwerda (2014). Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid verblijfsrecreatie. Een veiligheidsanalyse op en rond vakantieparken op de Noord-Veluwe als opmaat voor een gemeenschappelijke aanpak. Arnhem: Bureau Beke.
Vitale Vakantieparken (2016), Kansen voor de verblijfsrecreatie.

¹⁰ Volkskrant, 1 mei 2018. 'Vakantiehuis is overloopt voor woningmarkt'.

¹¹ GGD West-Brabant (2014). Uit beeld? Kwetsbare mensen op vergeten plekken. De inzet van de GGD West-Brabant op camping Fort Oranje.

2.2 Doel en vraagstelling

De opzet van het onderzoek is om een gedegen beeld te schetsen van de bewoners die zich op vakantieparken op de Veluwe bevinden. In tegenstelling tot eerdere inventarisaties ligt de nadruk niet alleen op de aantallen bewoonde recreatieverblijven, maar ook de verhuisbewegingen en levensloopkeuzes die ertoe bijdragen dat mensen op een vakantiepark wonen. Om tot effectieve oplossingen te komen, is het immers belangrijk te weten waar bewoners vandaan komen, hoe ze op de parken terecht kwamen en wat hun alternatieve opties en toekomstperspectieven zijn. Streven is dit zowel systematisch te beschrijven als een representatief overzicht voor de parken op de Veluwe te kunnen geven. Daarbij ligt de focus op de beleavingswereld van bewoners, aan het beheer van de terreinen en andere activiteiten die daar mogelijk plaatsvinden is geen directe aandacht besteed.

De hoofdvraag luidt: *Wie wonen er feitelijk op de Veluwse vakantieparken? Om hoeveel mensen gaat het, wat zijn hun kenmerken en waarom verblijven ze daar?*

Deze probleemstelling valt uiteen in drie onderliggende doelen met elk hun eigen set subvragen:

I. Inzicht in omvang van de doelgroep en hun persoonlijke kenmerken

- Hoeveel mensen hebben (in elk geval voor enige tijd) hun hoofdverblijf op een van de vakantieparken in de elf gemeenten op de Veluwe?
- Hoe groot is hun aandeel op het totaal aantal verblijfsplekken op recreatieterreinen binnen de elf gemeenten op de Veluwe?
- Hoeveel bewoners hebben zich formeel op het vakantiepark ingeschreven? Waar staat het andere deel geregistreerd?
- Hoe lang verblijven de bewoners op een vakantiepark op de Veluwe?
- Wat was hun vorige verblijfplaats en woonsituatie?
- Welke persoonlijke kenmerken hebben de bewoners (leeftijd, geslacht, gezinssituatie)? Is hierbij een verschil tussen wel en niet geregistreerden?
- In welke sociaaleconomische situatie verkeren de bewoners (opleiding, inkomen, werk)?
- Hoe is de spreiding van permanente bewoners over de vakantieparken in de elf gemeenten op de Veluwe? Zijn er concentraties van groepen?

II. Inzicht in de achterliggende motieven en perspectieven van de doelgroep

- Waarom hebben de bewoners voor verblijf op een vakantiepark gekozen? Welke opties hadden ze?
- Hoe zijn de bewoners op dit vakantiepark terecht gekomen? Hoe zijn ze ermee in aanraking gekomen en waarom hebben ze voor deze specifieke locatie gekozen?
- Hoe ervaren ze het wonen op een vakantiepark wat betreft de woning, het park en de medebewoners?
- Hoe lang denken ze er nog te blijven wonen? Wat is daarop van invloed?
- Met welke instanties hebben de bewoners contact (gemeente, politie, welzijn etc.)?
- Hoe is het beheer rondom permanente bewoning op vakantieparken geregeld? Welke voorzieningen zijn er wel of juist niet?

De inventarisatie van permanente bewoning van vakantieparken in de elf gemeenten op de Veluwe dient als eerste indicatie van het vraagstuk, waarna een vervolg op landelijk niveau opgezet kan worden. Het onderzoek heeft daarom als neven-doel een methode te ontwikkelen om het wonen op vakantieparken te analyseren.

III. Inzicht in de meest optimale onderzoeksmethode om bewoning op vakantieparken in beeld te brengen

- Hoeveel inzicht bieden de gegevens uit de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) en de Basisregistratie Personen (BRP) op de totale groep bewoners op vakantieparken?
- Welke stakeholders zijn cruciale sleutelpersonen in het vraagstuk wat betreft informatie en toegang tot vakantieparken?
- Wat is een goede methode om een representatieve keuze van vakantieparken te maken voor het veldwerk ter plekke?
- Wat is de meest effectieve aanpak om met bewoners van vakantieparken zelf in gesprek te komen en informatie te verzamelen?



11

2.3 Onderzoeksaanpak

Bij aanvang van het onderzoek was duidelijk dat bewoning van vakantieparken een complex fenomeen is waar niet eenvoudig grip op valt te krijgen. Inschrijvingen op adres vormen een belangrijke indicator, maar bekend is dat niet alle mensen zich registreren. Bovendien bieden deze cijfers geen inzicht in achtergrond, motieven en perspectieven van de bewoners. Dit beeld wordt alleen verkregen door in hun wereld door te dringen en direct in gesprek te gaan. Gezien het groot aantal parken op de Veluwe (bijna 500 in het onderzoeksgebied) en het feit dat wonen er vaak onder de radar gebeurt, vereiste het toegang krijgen tot de juiste doelgroep een zorgvuldige aanpak. Verwachting was dat een deel van de bewoners kwetsbaar is en een sterk wantrouwen koestert ten aanzien van de gevestigde partijen, waardoor ze niet makkelijk hun verhaal zouden delen. Daarom is gekozen voor een onderzoeksmethode die gegevens uit registraties combineert met informatie uit beleidsdocumenten, gesprekken met informanten en diepte-interviews met bewoners op vakantieparken door getrainde veldwerkers.

Stap 1: Deskresearch

De eerste fase van het onderzoek bestond uit het verzamelen en bestuderen van bestaande gegevens uit registraties en documenten. Uitgangspunt vormde een door ABF Research in opdracht van het ministerie van BZK uitgevoerde analyse van micro-data van het CBS, toegespitst op de elf gemeenten betrokken bij het programma Vitale Vakantieparken op de Veluwe. Dit gaf een eerste indicatie van bewoners die op 1 januari 2016 in de Basisregistratie Personen (BRP) stonden ingeschreven op een adres dat werd gekoppeld aan een object met een recreatiefunctie.¹² Deze cijfers zijn vervolgens door de gemeenten gecontroleerd en waar mogelijk aangevuld met hun eigen informatie. Om de aantallen compleet te maken, is tevens gekeken naar beleidsdocumenten van de gemeenten en andere rapportages over de bewoning van vakantieparken op de Veluwe.

Stap 2: Gesprekken met praktijkprofessionals

De kennis van praktijkprofessionals is gebruikt om het beeld van bewoning van vakantieparken op de Veluwe verder in te kleuren en de stap naar de bewoners zelf te kunnen maken. Hiertoe zijn gesprekken gehouden met 47 informanten, in het bijzonder beleidsmedewerkers van de elf gemeenten op de Veluwe, maar ook politieagenten en welzijnswerkers. Vanuit hun directe betrokkenheid bij het vraagstuk, konden deze informanten een bruikbaar beeld geven van de verschillende doelgroepen, hun spreiding over het gebied en problemen die zich voordoen op de Veluwe vakantieparken. Ook is gedegen inzicht verkregen in de manier waarop gemeenten en andere instanties met bewoning op vakantieparken als fenomeen omgaan.

Stap 3: Veldwerk op vakantieparken aan de hand van gesprekken met bewoners

12

Na het verzamelen van zo veel mogelijk achtergrondinformatie, kon de stap naar interviews met bewoners op de parken zelf worden gemaakt. In overleg met gemeenten en de politie is een selectie gemaakt van parken waarvan bekend is dat er permanente bewoning voorkomt en die toegankelijk zijn voor het onderzoek. Daarbij is gelet op locatie, omvang van de terreinen, type objecten, eigendomssituatie, beschikbare informatie over de bewoners en lopende handhavingstrajecten. Parken met grote leefbaarheids- en veiligheidsrisico's of waar de gemeente zelf actief was, werden op verzoek uitgesloten. Hiermee zijn de meest problematische terreinen buiten de radar van het onderzoek gebleven, maar binnen de resterende parken is nadrukkelijk een zo gevarieerd mogelijke selectie gemaakt waarbij enkele meer exclusieve parken zijn uitgesloten.

Vervolgens heeft een groep van tien student-onderzoekers van de opleidingen Sociaal Juridische Dienstverlening en Social Work aan de Hogeschool Utrecht onder leiding van twee docenten alle aangewezen parken bezocht om bewoners te interviewen. De veldwerkers waren van tevoren uitgebreid getraind in het maken van contact en aanknopen van gesprekken. Uiteindelijk zijn er zestig interviews gehouden met bewoners van vijftien parken in acht verschillende gemeenten. Hun informatie is anoniem verwerkt en niet op persoonsniveau gedeeld met betrokken partijen bij het onderzoek.

Beperkingen van het onderzoek

Door toepassing van verschillende methodieken en databronnen, is een grote hoeveelheid gegevens verzameld over bewoning van vakantieparken in de elf gemeenten op de Veluwe. Dit geeft gedegen inzicht in de situatie, maar is niet volledig. Met name op de groep bewoners die het vakantiepark gebruikt als toevluchtsoord vanwege persoonlijke problemen of gedrag is beperkt zicht verkregen. Ze registreren zich vaak niet waardoor ze buiten de systeeminformatie blijven en in het onderzoek is

¹² De analyse is gemaakt door de Basisregistratie Personen (BRP) te kruisen met de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Zo was het mogelijk een overzicht te maken van alle personen die op 1 januari 2016 met hun adres ingeschreven stonden op een verblijfsobject met een recreatiefunctie. Helaas konden kavels met stacaravans niet meegenomen worden, omdat deze in de BAG als niet-verblijfsobject zijn opgenomen.

gebleken dat met deze mensen in contact komen en ze mee te laten werken aan een vraaggesprek heel lastig is.

Bij de presentatie van de bevindingen in het onderzoek wordt steeds stil gestaan bij de aanwezige selectie-effecten. In Bijlage 1 is het onderzoeksproces nader omschreven op basis waarvan lessen zijn getrokken over een effectieve onderzoeksstrategie ten aanzien van vakantieparken.



3 Kenmerken van vakantieparken op de Veluwe

In de elf gemeenten die op de Veluwe deelnemen aan het programma Vitale Vakantieparken, bevinden zich in totaal bijna vijfhonderd vakantieparken. Het exacte aantal fluctueert enigszins, afhankelijk van ontwikkelingen in de sector zelf en bestemmingswijzigingen door gemeenten. Parken worden soms gesloten of getransformeerd, terwijl er elders nieuwe recreatieterreinen ontstaan. Het aantal hangt tevens af van de gekozen definitie van een 'vakantiepark'. Waar het CBS huisjesterreinen onderscheidt van kampeerterreinen en groepsaccommodaties, heeft het programma Vitale Vakantieparken gekozen voor een brede scope op verblijfsrecreatie. Zo worden niet alleen de bedrijfsmatige geëxplodeerde, seizoensgebonden accommodaties meegenomen, maar ook de parken met private bungalows, chalets en stacaravans die vaak het hele jaar geopend zijn.¹³

Afbeelding 1: Regiokaart met concentraties van vakantieparken op de Veluwe



¹³ Het programma Vitale Vakantieparken onderscheidt vier categorieën: minicampings met zeer weinig plaatsen, reguliere campings, parken die een combinatie hebben van seizoensplaatsen en jaarplaatsen en huisjesterreinen met stacaravans, chalets of vaste vakantiehuizen.

3.1 Omvang en spreiding

De in totaal bijna vijfhonderd vakantieparken zijn onevenredig verdeeld over de elf gemeenten op de Veluwe (zie tabel 1). Het valt op dat meerdere gemeenten met een relatief laag inwonertal een bijzonder groot aantal vakantieparken herbergt, zoals Ermelo (99 vakantieparken), Putten (62) en Nunspeet (55). Ook in de twee grootste gemeenten in de regio (Apeldoorn en Ede) bevinden zich relatief veel vakantieparken. Daarbij kent een aantal gemeenten relatief veel campings (bijvoorbeeld de gemeenten Heerde en Ede), terwijl andere gemeenten zoals Barneveld, veel klassieke bungalowparken hebben.

Tabel 1: Gemeenten op de Veluwe in cijfers

Gemeente	Aantal inwoners *	Aantal reguliere woningen *	Oppervlakte (km ²)	Aantal vakantieparken**	Geschat aantal recreatieobjecten **
Apeldoorn	161.384	71.526	341,2	65	2.600
Barneveld	57.416	21.926	176,7	58	6.300
Ede	114.717	48.005	318,6	72	4.400
Elburg	23.077	9.274	65,9	12	960
Epe	32.903	14.243	157,4	31	1.600
Ermelo	26.762	10.948	87,3	99	3.700
Harderwijk	46.735	19.289	48,3	9	920
Heerde	18.626	7.815	80,4	12	500
Nunspeet	27.140	10.611	129,5	55	4.800
Oldebroek	23.462	9.202	98,8	8	650
Putten	24.333	9.655	87,4	62	2.500
Totaal	481.620	232.494	1591,5	483	28.930

* Cijfers van CBS voor 2018

** Op basis van door de elf gemeenten voor dit onderzoek aangeleverde cijfers

De gemeenten verschillen ook sterk naar de dichtheid van vakantieparken. Nunspeet, Ermelo en Putten vallen op door een groot aantal terreinen en objecten ten opzichte van hun grondgebied en aantal inwoners. Afgezet naar de reguliere woningvoorraad springt het groot aantal recreatieobjecten in Barneveld eruit. In Harderwijk, Oldebroek en Heerde lijkt de vakantieparkensector minder prominent aanwezig.

3.2 Verschillende soorten parken

De vijfhonderd vakantieparken in de elf gemeenten op de Veluwe verschillen onderling wat betreft grootte en eigendomsstructuur. De regio herbergt meerdere grootschalige parken met meer dan driehonderd verblijfsobjecten, maar kent ook een aanzienlijk aantal terreinen met hooguit een tiental huisjes of stacaravans. Uit een inventarisatie vanuit het programma Vitale Vakantieparken in 2014 bleek dat de terreinen met verblijfsrecreatie binnen het gebied op de Veluwe gemiddeld vijftig objecten tellen.¹⁴ De aangeleverde cijfers van de elf gemeenten ten behoeve van dit onderzoek leiden tezamen tot een aantal van circa 29.000 objecten; wat het gemiddelde op iets onder de zestig per park brengt. Een substantieel deel van de vakantieparken is kortom kleinschalig (kleiner dan vijf hectare, minder dan

¹⁴ Vitale Vakantieparken (2014), *Verblijfsrecreatie Noord-Veluwe in beeld*. Nota bene; de gemeenten Apeldoorn, Barneveld en Ede zijn in deze berekening niet meegenomen.

vijftig verblijfsobjecten). Deze kleinschalige terreinen lopen het meeste risico het economisch af te leggen tegen concurrenten met meer schaalgrootte. Ze hebben minder mogelijkheden om te investeren en bekend is dat er meer dan gemiddeld permanente bewoning plaatsvindt.¹⁵

Regionale samenwerking voor Vitale Vakantieparken (VVP)

In het programma VVP werken sinds 2013 elf Veluwe gemeenten* samen met de provincie Gelderland, ondernemers, eigenaren en vele andere partijen aan allerlei vraagstukken die spelen op en rond de bijna 500 vakantieparken in het gebied.

De hoofdpagave van het programma Vitale Vakantieparken is het realiseren van een kwalitatief goed aanbod van vakantieparken dat een sterke schakel vormt in het hele toeristisch-recreatieve aanbod van de Veluwe. Maar om dat te bereiken moeten vele verschillende deelopgaven worden aangepakt die (ver) buiten het economisch domein liggen. Voor deze meervoudige opgave is een integrale programmatische aanpak ontwikkeld waarin thema's als innovatie, herstructurering, transformatie, veiligheid, ondermijning, leefbaarheid, wonen en sociale problematiek in onderlinge samenhang worden aangepakt.

Het programma VVP bestaat uit drie pijlers:

1. De **innovatieopgave** met als doel vernieuwing en versterking van het product vakantiepark op de Veluwe én de samenwerking in de keten (tussen ondernemers, onderwijs en overheden (O3)).
2. De **herstructureringsopgave** gericht op het samenvoegen, herverkavelen en begeleid omvormen van (voormalige) vakantieparken waar een duurzame recreatieve exploitatie niet meer mogelijk is.
3. De **veiligheids- en leefbaarheidsopgave** gericht op het actief aanpakken van ongewenste ontwikkelingen en op het voorkomen van nieuwe probleemsituaties. Hierbij gaat het om het vraagstuk van niet-recreatief gebruik van de parken, openbare orde kwesties, ondermijning, maar ook om oplossingen voor de sociale problematiek.

* De gemeenten Apeldoorn, Barneveld, Ede, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Putten.

De eigendomsstructuur van de vakantieparken op de Veluwe kent meerdere varianten, die elk een andere gelegenheidsstructuur bieden voor permanente bewoning. Een deel van de parken is volledig in handen van één eigenaar die de accommodaties bedrijfsmatig exploiteert voor recreatie. Langdurige verhuur vormt in sommige gevallen een alternatieve inkomstenbron, volgens de ambtenaren in de gemeenten geldt dit overigens ook voor de grotere, gerenommeerde spelers in de markt. Op andere terreinen is het bezit deels of volledig 'uitgepand', hetgeen betekent dat de verblijfsobjecten aan verschillende eigenaren zijn verkocht. Deze parken kennen veel vaste gasten die hun huisje of stacaravan in bezit hebben en (in het weekend of tijdens vakanties) als tweede woning gebruiken. Het komt echter ook voor dat ze dit – structureel of af en toe - verhuren. Op veel uitgepande parken is de grond nog in handen van de beheerder die belast is met het onderhoud van de infrastructuur. Mensen bezitten dan enkel het opstal en betalen jaarlijks stageld voor het gebruik van de kavel. Op een aantal

¹⁵ Driesteden Business (2016), *Kwaliteitsslag voor de Veluwe verblijfsrecreatie*.

parken zijn zowel grond als recreatiewoning in particulier bezit en ligt het beheer in handen van een VvE, die in meer of mindere mate actief is.¹⁶



3.3 Perspectief en gebruik

17

Volgens analyses van het programma Vitale Vakantieparken, die overeenkomen met het algemene beeld van de sector vanuit branchevereniging Recron, bestaat er een selecte groep van 20 tot 25 procent zogenaamde excellente parken. Ze zijn economisch vitaal en vervullen een belangrijke functie in de recreatie-infrastructuur. De grote categorie hieronder is niet direct problematisch, maar heeft wel extra aandacht nodig om toeristisch aantrekkelijk te blijven óf een ander toekomstperspectief te ontwikkelen.¹⁷ En juist dat blijkt een complexe en lastige opgave. Niet alleen is er sprake van overaanbod, ook de kwaliteit loopt achter omdat er al jaren niet of nauwelijks geïnvesteerd wordt. Hierdoor zijn de recreatieobjecten vaak verouderd en heeft een deel van de terreinen weinig of geen voorzieningen (meer). Dit geldt zowel voor accommodaties die bedrijfsmatig worden geëxploiteerd door een ondernemer, als de tweede woning parken.

Deze situatie weerspiegelt zich in toenemend concurrentie en leegstand in de sector. Zo is de bezettingsgraad van bungalowparken in de elf gemeenten op de Veluwe tussen 2005 en 2015 met meer dan een kwart gedaald, terwijl de gemiddelde afname in Nederland in die periode 16 procent was.¹⁸ Dit zorgt ervoor dat ondernemers en eigenaren op zoek gaan naar andere bronnen van inkomsten. Een deel vindt dit in het verkopen van kavels en huisjes aan particulieren (uitpanden), waaronder – zowel bewust als onbewust – voor permanent gebruik. Met name de relatief recent gebouwde recreatieobjecten zijn geschikt voor bewoning door het jaar heen (dus ook in de winter) en doen soms weinig onder voor een echte woning. Zo bieden enkele banken hiervoor reguliere

¹⁶ Op basis van cijfers van acht van de elf gemeenten is de verhouding tussen kavels in handen van ondernemers en kavels in handen van particulieren 70 vs. 30 procent. Het aantal VvE's op vakantieparken is niet bekend.

¹⁷ Vitale Vakantieparken (2016), Kansen voor de verblijfsrecreatie.

¹⁸ Verblijfsrecreatie op de Veluwe - Onderzoek naar het perspectief voor de sector - Bureau voor Ruimte & Vrije tijd maart 2015.

hypotheken aan. Daarnaast worden ook regelmatig oudere campings herontwikkeld naar jaarplaatsen, hetgeen betekent dat ze meer vaste gebruikers aantrekken en daarmee ook mogelijke permanente bewoners. Volgens diverse informanten staan ten slotte ook ondernemers die nog wel de nadruk hebben op toeristische exploitatie meer open voor de verhuur aan mensen die voor langere tijd woonruimte zoeken, al was het maar om de gaten in hun exploitatie op te vullen.¹⁹

Reflectie

De elf gemeenten op de Veluwe bieden met een groot aantal parken, hun specifieke kenmerken en ontwikkelingen binnen de sector een gelegenheidsstructuur voor permanente bewoning. Dit proces is al geruime tijd aan de gang, maar lijkt de laatste jaren versterkt doordat de sector onder druk staat en ondernemers zoeken naar alternatieve exploitatiemogelijkheden. De opgaven die dit oplevert zijn onevenwichtig over de gemeenten op de Veluwe verdeeld. Bij sommigen is het aantal parken en recreatie-objecten tegenover het aantal reguliere inwoners en woningen aanzienlijk. Ook liggen de parken soms verspreid over een grote oppervlakte in het buitengebied. Onrechtmatig gebruik kan zich daar makkelijk aan het toezien oog onttrekken.

¹⁹ De Monitor: Illegaal wonen op een vakantiepark (april 2018): <https://pers.kro-ncrv.nl/programmas/de-monitor/de-monitor-illegaal-wonen-op-een-vakantiepark>

4 Beleid rondom bewoning van vakantieparken

Als een gebruiker van een recreatieverblijf met enkel een recreatiebestemming geen recreant is, handelt hij of zij in strijd met het bestemmingsplan. Het bestemmingsplan geeft per gebied aan welk gebruik is toegestaan, met als doel een goede ordening van de beschikbare ruimte. Indien het gebruik van een recreatiewoning strijdig is met het bestemmingsplan (zoals permanente bewoning), dan kan hier handhavend tegen worden opgetreden. Wonen op een vakantiepark is dus in principe wettelijk niet toegestaan, maar gemeenten kunnen hier in eigen beleid invulling aan geven. Daarbij hoort ook het formuleren van uitzonderingen voor individuele mensen, huisjes en parken.

Ondanks dat het dus niet mag, is bewoning op vakantieparken al enkele tientallen jaren een bekend fenomeen op de Veluwe.²⁰ Wat 'bewoning' precies inhoudt, blijkt een constante discussie te vormen, met name tussen handhavende professional, parkeigenaar en de recreant/bewoner. Zo is het op veel parken toegestaan er 365 dagen per jaar te verblijven. Vaak wordt in bestemmingsplannen en door handhavende professionals de term 'permanente bewoning' gebruikt. Juridisch is echter de verblijfsduur zelf niet relevant. Het enige wat de rechter bewezen wil zien (mocht een zaak zover komen) is of het verblijf op het vakantiepark in strijd is met de recreatieve bestemming zoals omschreven in het bestemmingsplan. Veel gemeenten in het onderzoeksgebied hanteren het uitgangspunt dat mensen hun hoofdverblijf hebben op de plek waar ze de meeste tijd doorbrengen en ook echt hun leven hebben. Het is niet voldoende dat ze ergens anders zijn ingeschreven en een huis of onderdak hebben. Het gaat om gebruik van recreatieverblijf als woonruimte, zowel voor korte als langere termijn.

19

Omdat de relatie tussen de bewoners en gemeenten een belangrijk element vormt in de bewoning van vakantieparken, staan we in dit hoofdstuk stil bij de beleidsmatige reactie op bewoning op recreatieparken op de Veluwe. De inzichten zijn verkregen uit lokale beleidstukken en gesprekken met ambtenaren van alle elf betrokken gemeenten.

4.1 Historie van het beleid

Bewoning op vakantieparken komt al decennia voor op de Veluwe en ook de discussie rond de aanpak ervan is niet nieuw. Diverse gemeenten hebben als sinds eind jaren tachtig beleid tegen bewoning op vakantieparken en inmiddels is het overal in de regio officieel verboden. Door de jaren heen is hier echter zeer wisselend op gehandhaafd. In een aantal gemeenten was eind vorige eeuw gedogen het onofficiële beleid en werd bewoning onder voorwaarden soms zelfs toegestaan. Zo weten we dat er eind jaren tachtig sprake was van grote woningnood in verschillende gemeenten op de Veluwe.

²⁰ <https://www.digibron.nl/search/detail/012e91aa98660a2d972bbfcc/geen-maatschappelijk-draagvlak-voor-harde-aanpak-illegale-woningen-op-de-veluwe>

Veluwe wakkert landelijke discussie aan

In oktober 1999 stuurde de burgemeester en wethouders van de gemeente Apeldoorn, mede namens de colleges van negen andere Veluwe gemeenten, een brief naar de Tweede Kamer en het toenmalig ministerie van VROM. Het voorstel is om met een aantal instrumenten de aanpak van permanente bewoning effectiever te maken. De brief brengt op landelijk niveau een politieke discussie over het fenomeen tot stand. In reactie op meerdere moties vanuit de Tweede Kamer doet toenmalig minister Pronk van VROM in november 2003 verschillende voorstellen om aan bewoning van recreatiewoningen een einde te maken, die later worden opgenomen in de Nota Ruimte en vervolgens in 2007 in de wet. Gemeenten hebben hierdoor drie mogelijkheden:

1. **Legaliseren:** onder voorwaarden het bestemmingsplan van een recreatiecomplex of individuele recreatiewoning wijzigen naar wonen.
2. **Gedoogbeschikking:** bewoners toestaan in hun recreatiewoning te blijven (tot het moment van overlijden of verhuizing).
3. **Handhaven:** het verbod te bewaken en procedures in gang zetten die zullen leiden tot een gebruik conform de recreatieve bestemming.

Voor individuele bewoners die op 31 oktober 2003 op het park verbleven, golden de eerste twee opties. De minister vermaant gemeenten om voor alle andere situaties van onrechtmatig gebruik terstond over te gaan tot actief handhavend optreden.

Met deze handvatten zouden gemeenten permanente bewoning beter kunnen bestrijden en nieuwe gevallen voorkomen. In de praktijk werd weinig gebruik gemaakt van gedoogbeschikking; bewoners vreesden dat gemeenten hun aanvragen niet zouden honoreren en de aanvragen juist zouden zien als bewijs om tot handhaving over te gaan. Met een wetsvoorstel 'Vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' probeerde toenmalig minister Cramer (2008) gemeenten tot vergunningsplicht te dwingen door een lijst wettelijke bewijsmiddelen op te nemen. Als de bewoner twee bewijsmiddelen kon overleggen, zouden B&W een vergunning moeten verlenen. Het wetsvoorstel veroorzaakte grote bestuurlijke onrust en verdween op het laatste moment van tafel.

Hoewel het thema daarna nog regelmatig op de politieke agenda staat, met name na incidenten op vakantieparken, blijft aanvullend rijksbeleid om bewoning aan te pakken uit. Met de afschaffing van de Wet op de Openluchtrecreatie moeten gemeenten zelf vormgeven aan hun 'kampeerbeleid' waarbij het bestemmingsplan het belangrijkste instrument vormt.

P. de Laat (2013) Permanente bewoning van recreatiewoningen. Amsterdam: Berhauser Pont Publishing.

Wisselende beleidsaandacht voor bewoning

Sinds het einde van de vorige eeuw is de aandacht voor permanente bewoning en handhaving in veel gemeenten in het onderzoeksgebied zeer wisselend geweest. Dit heeft diverse oorzaken:

- **Moeilijk detecteren** – het opsporen van onrechtmatige bewoning wordt door veel gemeenten als lastig en tijdsintensief beschouwd. Parken en individuele objecten zijn privaat bezit, dus niet zomaar toegankelijk. Daarbij liggen ze verspreid over een groot buitengebied van gemeenten. Formeel mag ook alleen een toezichthouder de overtreding constateren.
- **Te weinig handhaving capaciteit** - de omvang van de illegale bewoning op vakantieparken kwam of komt niet overeen met de handhaving capaciteit van veel gemeenten. Per gemeente was en is één tot een handvol ambtenaren verantwoordelijk voor handhaving op bewoning. Dit

heeft mede te maken met de kleine omvang van de meeste gemeenten op de Veluwe en dus een klein ambtelijk apparaat.

- **Instrumentarium onvoldoende toepasbaar** - soms kunnen de motieven voor bewoning acceptabel zijn voor gemeenten, maar zijn de instrumenten om het toe te staan onvoldoende toepasbaar gebleken of te zwaar. Gemeenten zien risico's voor precedentwerking of zijn bevreesd dat mensen misbruik maken van tijdelijke toestemming.
- **Weerstand en publieke discussie** - de intensivering van handhaving zorgt stevast voor hevige emoties bij bewoners en parkhouders met veel publieke aandacht en discussie, soms tot Tweede Kamervragen toe.
- **Gebrek aan alternatieven woningmarkt** - de druk op de woningmarkt in verschillende delen zorgt voor een tekort aan goede alternatieven voor diverse doelgroepen (arbeidsmigranten, zorgdoelgroepen, (andere) spoedzoekers). Om toch aan bepaalde bestuurlijke afspraken of lokale beleidsdoelen te kunnen voldoen, wordt bewoning gedoogd.

De meesten van de elf gemeente op de Veluwe hebben daarom tot voor kort voor een licht handhavingsregiem gekozen. Zolang er geen grote problemen aan het licht komen, worden de bewoners met rust gelaten.

4.2 Huidige situatie op de Veluwe

De laatste jaren is de beleidsaandacht voor bewoning op vakantieparken in de meeste van de elf gemeenten op de Veluwe toegenomen. Een belangrijk omslagpunt was de oprichting van het programma Vitale Vakantieparken. Binnen dit samenwerkingsverband is afgesproken dat aangesloten gemeenten actief handelen om ongewenste ontwikkelingen op vakantieparken tegen te gaan en nieuwe probleemsituaties te voorkomen. Een belangrijke ongewenste ontwikkeling is de toename van bewoning. Daarnaast zijn ook andere redenen te noemen die de beleidsaandacht lokaal heeft doen toenemen:

- **Beeld van toename stedelijke problematiek** - Er bestaat een beeld bij gemeenten dat onder de druk op de woningmarkt, met name in de Randstad, bewoning op vakantieparken op de Veluwe toeneemt met bijkomende grootstedelijke problematiek. Een geïnterviewde ambtenaar zegt hierover: "In het reguliere circuit ben je snel uitgespeeld en wat blijft dan over? Welkom op de Veluwe, parken zat."
- **Toename van inschrijvingen** - In een aantal gemeenten bemerkte men de laatste vijf jaar een toename in het aantal inschrijvingen op vakantieparken, wat reden is geweest om het vraagstuk van bewoning weer op de lokale agenda te plaatsen.
- **Waterbedeffect** – Aangezien in een aantal gemeenten het handhavingsregime is opgeschroefd, vermoeden omringende gemeenten dat een waterbedeffect zichtbaar wordt in hun gemeenten. Een deel van de bewoners/recreanten die niet meer 'welkom' zijn in de ene gemeente, zou zich verplaatsen naar de buurgemeenten.
- **Toename aandacht Rijk en provincie** – Onder andere door de persaandacht van de laatste paar jaar is ook de landelijke en provinciale politiek meer betrokken geraakt bij het thema verouderde vakantieparken.

Actueel beleid van gemeenten²¹

De meeste gemeenten zijn de afgelopen jaren (opnieuw) begonnen met beleidsontwikkeling en handhaving op bewoning. In het kader van de regionale samenwerking Vitale Vakantieparken ontwikkelden alle gemeenten een beleidsvisie op de ontwikkeling van het recreatieve aanbod in hun gemeente. Elke gemeente behoudt hierbij het recht om een eigen beleidslijn te voeren als het gaat om bewoning op recreatieparken. En dat is ook de praktijk. In de ene gemeente is bewoning onder geen beding toegestaan en is handhaving daarop het standaardinstrument. Andere gemeenten kiezen voor maatwerk per park of per doelgroep en gebruiken diverse beleidsinstrumenten naast handhaving om bewoning al dan niet tijdelijk toe te kunnen staan onder wisselende voorwaarden. Sommigen bieden uitzonderingen voor individuele gevallen. Ook is een aantal gemeenten nog in een voorbereidende fase van onderzoek, visie-, of beleidsontwikkeling. Hier is bewoning officieel niet toegestaan, maar men handhaaft op dit moment nog niet of nauwelijks. We zouden dit 'onofficieel gedogen' kunnen noemen.

Voorbeelden beleid

Voorbeeld 1: sinds 2012 wordt in gemeente X opnieuw werk gemaakt van handhaving op bewoning. De start van de Omgevingsdienst in 2015 hielp ook mee in het lanceren van deze aanpak. Er is capaciteit en financiering vrijgespeeld om 150 - 200 zaken per jaar op te pakken, waar men eerder niet meer dan een handvol zaken per jaar kon behandelen.

Voorbeeld 2: het wonen op vakantieparken is bij gemeente Y altijd wel in beeld geweest, maar er was lange tijd geen beleid op. Het had geen prioriteit vanwege gebrek aan capaciteit. In 2010 is een bestemmingsplan voor alle recreatieterreinen in de gemeente opgesteld. Hierin kregen alle parken dezelfde recreatiebestemming. Zowel bewoning als het laten bewonen werden daarmee verboden. Op die manier kan ook de eigenaar die onrechtmatige bewoning toestaat aangepakt worden.

Voorbeeld 3: sinds een park in gemeente Z twee jaar geleden is verkocht, hebben zich er veel mensen ingeschreven. Dit was aanleiding voor het opstellen van een nieuwe handhavingstrategie op alle parken. In deze strategie is ervoor gekozen om eerst te kijken wie er op de parken zitten, om vervolgens te bepalen hoe streng gehandhaafd moet worden. Brede handhaving werd teruggedroefd zodat de nieuwe bestemmingen voor de parken uitgewerkt kon worden. De gemeente heeft onlangs een toekomstvisie per park opgeleverd, waarbij een keus is gemaakt tussen recreatie of transformatie naar een woonbestemming.

4.3 Beleidsinstrumenten

Handhaving

Als een gemeente voldoende bewijs denkt te hebben dat er sprake is van onrechtmatige bewoning en overgaat tot handhaving, moet dit voornemen aan de overtreder schriftelijk kenbaar worden gemaakt. De bewoner krijgt een brief waarin wordt aangegeven dat geconstateerd is dat er sprake is van een overtreding en dat overwogen wordt hiertegen op te treden. De overtreder krijgt de gelegenheid binnen een week zijn zienswijze schriftelijk of mondeling kenbaar te maken. Wanneer de gemeente ook na de beoordeling van de zienswijze van oordeel is dat er sprake is van een overtreding zal zij optreden door een last onder dwangsom op te leggen. De gemeente kan ervoor kiezen om de eigenaar van het park, eigenaar van het recreatieobject of de bewoner zelf een dwangsom op te leggen. Deze last houdt in dat

²¹ In dit hoofdstuk worden geen individuele gemeenten bij naam genoemd. Het onderzoek heeft niet als doel om een vergelijkende beleidsevaluatie te doen. De noties in dit hoofdstuk zijn een illustratie van hoe beleidsmatig omgegaan wordt met permanente bewoning op vakantieparken.

het strijdige gebruik binnen drie tot zes maanden moet worden beëindigd, afhankelijk het gemeentelijk beleid. Na deze periode zal voor iedere drie tot zes maanden, of een gedeelte daarvan, een dwangsom worden opgelegd. Het maximale dwangsombedrag varieert per gemeente.

Ongeveer twee derde van de geïnterviewde gemeenten zijn ergens de laatste tien jaar gestart met actief beleid vormen of uitvoeren om op bewoning op vakantieparken te handhaven. Sommige gemeenten zijn nog in de onderzoeksfase, andere in de beleidsvormende fase. Andere zijn verder en handhaven al een aantal jaren. Er is ook een aantal gemeenten die nauwelijks hoeven te handhaven, omdat ze een klein aantal parken hebben waarmee ze goede afspraken hebben over bewoning of zicht hebben op een oplossing voor bewoning aldaar. Maar één gemeente in dit onderzoek geeft aan dat zij sinds het officiële lokale verbod op bewoning in 1988 actief handhaaft en controleert.

Een duidelijk verschil tussen gemeenten is het handhaven door middel van controles op bewoning op parken zelf, of handhaving op inschrijving in het BRP. Eén van de gemeenten handhaaft nu tien jaar, vooral op inschrijvingen. Dit leverde een paar honderd zaken per jaar op. Nieuwe inschrijvingen komen, sinds de handhaving is opgeschroefd, echter nog weinig voor, mede vanwege het beleid. Een andere gemeente handhaaft sinds 2014 ook via inschrijving, maar vooral door middel van systematische controles op parken. Ondanks dat dit laatste kostbaar en tijdsintensief is, is het volgens deze gemeente zeer effectief.



23

De strategie in een gemeente is om mensen die zich inschrijven op een park een brief te sturen en uit te nodigen voor een gesprek. Bij zeven van de tien heeft dit direct succes, als mensen niet reageren gaat een handhaver langs. Ook worden controleurs naar parken gestuurd waar men bewoning vermoedt, waarvan de inzet afhangt van de beschikbare ambtelijke capaciteit. Een geïnterviewde handhavingsambtenaar zegt hierover: "Des te harder ik werk, des te meer gevallen krijg ik." Er lopen inmiddels honderden handhavingstrajecten die jaren kunnen duren. Uiteindelijk heeft het beleid wel

effect: “Zo hebben we in 2017 zo’n vijftig lasten onder dwangsom verstrekt. De helft vertrekt dan binnen half jaar”, aldus een ambtenaar.

Weer een andere gemeente zet handhaving gericht in: “Op basis van politiecijfers of signalen van zowel externe [recreatieparkeigenaren, beheerders en omwonenden] als interne partijen [afdeling veiligheid, sociaal domein of recreatie] wordt er één keer per jaar op een betreffend park een handhavingsactie gehouden. Ernstige signalen pakken we uiteraard direct op. Afhankelijk van de aard van de klachten gaan we met desbetreffende partijen om tafel om een plan van aanpak te bepalen. Er is ook sinds 2015 een WhatsApp-groep voor alle recreatie-eigenaren en beheerders van de parken. Op deze manier kunnen ze elkaar snel op de hoogte brengen van actuele ontwikkelingen met betrekking tot de veiligheid en leefbaarheid, zoals aanwezigheid van verdachte personen.”²²

Gedoogconstructies

De meeste gemeenten passen het instrument persoonsgebonden gedoogbeschikking (PG) toe; binnen de Veluwe gemeenten ook wel persoonsgebonden gedoogverklaring, persoonsgebonden gedoogstatus of woonverklaring genoemd. Dit is het standaardinstrument om bewoning voor een aantal maanden toe te staan voor bijvoorbeeld mensen die wachten op hun nieuwe woning. Voor een deel gaat het hier om een erfenis uit het verleden. In veel gemeenten zijn ergens in de periode eind jaren tachtig en tot begin deze eeuw gedoogbeschikkingen uitgegeven, al dan niet tijdelijk of permanent. Een persoonsgebonden gedoogbeschikking (Algemene wet bestuursrecht, artikel 1:3) is een schriftelijk besluit van de gemeente dat het voor de geconstateerde overtreding (in dit geval permanente bewoning op een recreatieterrein) afziet van handhaving. Het gedogen geldt alleen voor de persoon waarop de beschikking zich richt en is niet overdraagbaar. De beschikking is ook objectgebonden, aangezien ook moet worden aangegeven voor welk recreatieverblijf de beschikking geldt.

24

Met het instrument persoonsgebonden omgevingsvergunning (PGO) – ook wel persoonsgebonden vrijstelling genoemd – kan een recreatieobject voor een specifieke gebruiker een afwijkende bestemming naar permanente bewoning krijgen. In het verleden ook wel permanent, nu altijd tijdelijk. De Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) biedt de mogelijkheid om een persoonsgebonden omgevingsvergunning aan te vragen. Het beschikken over deze vergunning zorgt voor een uitzondering op de hoofdregel dat permanente bewoning van vakantiewoningen niet is toegestaan. Dit instrument wordt nog steeds toegepast. Een ambtenaar zegt hierover: “In ons beleid zit de mogelijkheid om een tijdelijke omgevingsvergunning aan te vragen om op een park te mogen wonen voor maximaal één jaar. Dan moet je behoren tot de doelgroep arbeidsmigrant, kwetsbare groep of maatschappelijke opvang. We hebben afgesproken met eigenaren van vakantieparken dat als ze gebruik willen maken van die regeling ze maandelijks bij ons een lijst moeten inleveren van de middelen die daarvoor in aanmerking komen [met middelen wordt hier bedoeld vastgoedobjecten of staanplaatsen e.d.]. Dat mag maximaal 5 procent van hun middelen zijn. Met uitzondering van één park waar de huisjes zijn uitgepand en dienen voor bewoning voor mensen uit de maatschappelijke opvang. Op dit park vallen alle middelen onder de omgevingsvergunning.”

In verschillende gemeenten wordt bewoning voor sommige parken of individuen onofficieel gedoogd, ook als bewoning kan worden bewezen. Met ‘onofficieel’ gedogen bedoelen we hier dat er geen officieel beleid of instrumentarium aan de bewoning ten grondslag ligt, maar via de gemeenteraad of individuele ambtenaar wel toestemming wordt gegeven. Voor een aantal gemeenten gaat het om tijdelijk en breed gedogen van bewoning in afwachting op herijking van het eigen handhavingsbeleid. Vaker gaat het om gedogen als maatwerk, omdat het alternatief als onwenselijk wordt gezien zoals bij dakloosheid of

²² Kansen en Koersen - Visie op de toekomst van de verblijfsrecreatie in de gemeente Barneveld, gemeente Barneveld 2015.

terugkeer naar een gewelddadige ex-partner. ‘Schrijnendheid’ is een aantal keren genoemd in gesprekken met gemeenteambtenaren als reden om niet stevig te handhaven en mensen meer respijt te bieden dan de officiële termijnen om te verhuizen.

Er zijn naast schrijnendheid ook andere redenen om onofficieel te gedogen. We geven hier een aantal voorbeelden.

Voorbeeld 1: “Vijftien huisjes in goede staat die allemaal ingezet worden voor huisvesting arbeidsmigranten. Het gaat om totaal zestig tot negentig arbeidsmigranten. Ze worden gehuisvest door een ondernemer waar we goed contact mee hebben. Dat mag officieel niet, maar dit wordt gedoogd door de gemeente. Er is nog nooit een klacht bij ons binnengekomen over dit park. We hebben vanuit het ministerie een soort van taakstelling gekregen om deze groep te huisvesten en een aantal bedden te realiseren [Nationale Verklaring huisvesting arbeidsmigranten waarin door de regio zelf afspraken zijn gemaakt red.]. We onderzoeken nu hoe we de plekken op dit park kunnen legaliseren. Tot die tijd is gedogen een goed alternatief.”

Voorbeeld 2: “We zijn begin 2000 gestart met handhavingsacties op een park. Vervolgens zijn er zeven à acht rechtszaken gevoerd die de gemeente heeft gewonnen. Op het park was echter een bewonersvereniging die is gaan lobbyen bij gemeenteraad. Zeer recent is daar besloten dat mensen op dat park mogen blijven wonen. Een politieke partij heeft een brief gestuurd waarin ze hebben gevraagd om te onderzoeken of het park gelegaliseerd kan worden.”

Voorbeeld 3: “Beschermd Wonen-organisaties maken gebruik van vakantieparken om cliënten te huisvesten, omdat er ook een woningprobleem is. Er zijn te weinig woningen voor kwetsbare doelgroepen. Daarom wil de gemeente ook een deel van de parken transformeren naar wonen.”

Legaliseren

25

Zoals hierboven is aangegeven, overwegen een aantal gemeenten om bewoning op een of meerdere recreatieparken te legaliseren. Het gaat hierbij om een wijziging van het bestemmingsplan om de recreatiefunctie om te zetten in een woonfunctie. Dit kan verschillende motieven hebben:

- Een vakantiepark kent al jaren volledige bewoning en heeft de kwaliteiten van een ‘normale’ woonwijk. Legaliseren is dan een kleine stap.
- Een vakantiepark wordt gezien als potentieel onderdeel van een flexibele schil van de lokale woningvoorraad om benut te worden voor de huisvesting van spoedzoekers zoals arbeidsmigranten, gescheiden mensen of kwetsbare groepen. In de elf gemeenten op de Veluwe is de ‘wachttijd’ voor een reguliere sociale huurwoning tussen de twee tot vijf jaar. De wachttijd en ook zoektijd neemt de laatste jaren ook toe.
- Legaliseren kan als een oplossing dienen van een langlopend conflict tussen gemeente en parkeigenaar en ‘bewoners’. In een gemeente zijn bijvoorbeeld een aantal parken die al vanaf hun oplevering bewoond worden. Dit heeft in het verleden tot diverse conflicten geleid tussen de gemeente, de eigenaren en de bewoners. De gemeente positioneert zich recentelijk anders tegenover deze problematiek en wil een aantal parken legaliseren.

4.4 Knelpunten in het beleid

In de gesprekken met gemeenteambtenaren kwamen diverse knelpunten in het beleid rond bewoning op vakantieparken naar voren:

- **Waterbedeffect** – In de gemeenten die stevig handhaven is het over het algemeen onduidelijk waar mensen blijven nadat ze een vakantiepark verlaten. Handhaving gaat op dit moment nog niet of nauwelijks gepaard met aanreiken van alternatieven of ondersteuning bij

herhuisvesting. De meeste ambtenaren die wij spraken, vinden dat ze daar niet voor verantwoordelijk zijn. Volgens hen vinden mensen zelf regulier onderdak. Binnen minder streng handhavende gemeenten bestaat echter ook het sterke vermoeden dat velen weer op een vakantiepark bij hen neerstrijken.

- **Inschrijving als trigger tot handhaving** - Als iemand in een nieuwe gemeente gaat wonen, is een inschrijving in het BRP (Basisregistratie Personen) verplicht. Ook kan inschrijving nodig zijn om een uitkering te ontvangen of gebruik te maken van lokale zorg- en welzijnsorganisaties. De BRP-gegevens zijn ook de belangrijkste basis voor handhaving op bewoning. Als sprake is van een inschrijving op een adres op een vakantiepark dan wordt doorgaans direct gehandhaafd door de gemeente. Dit proces leidt vervolgens tot minder inschrijvingen. Het is echter onduidelijk of bewoning zelf uiteindelijk afneemt of dat vooral het zicht op bewoning afneemt.
- **Handhaven op inschrijving wordt als te willekeurig beschouwd** – Lang niet alle personen die permanent wonen op een vakantiepark zijn ingeschreven in de BRP. De BRP als basis nemen voor handhaving wordt daarom als een ruw, willekeurig en oneerlijk instrument gezien door bewoners maar ook door een aantal ambtenaren.
- **Handhaven kost veel inzet en geld en levert weinig op** – Het controleren van parken, constateren van overtredingen en aanpakken van de situatie is tijdrovend voor de handhavende ambtenaren. Veel trajecten die worden ingezet leiden tot jarenlange rechtszaken, waardoor ook kosten oplopen.
- **Te weinig capaciteit om voldoende te handhaven** – In de meeste gemeente staat de handhavingscapaciteit niet in verhouding tot het aantal recreatieparken en -objecten. Voor sommige ambtenaren lijkt handhaving op permanente bewoning op een bodemloze put.
- **Handhaving is dweilen met de kraan open** - Als er geen ruimtelijk-economische aanpak van recreatiepark tegenover het handhavingstraject staat, worden lege objecten telkens weer ingevuld met nieuwe bewoners. Zowel het spaak lopende verdienmodel van de ondernemer als de woningbehoefte blijft bestaan.
- **Gedooagbeschikkingen juridisch bindend** - Veel oudere gedooagbeschikkingen zijn juridisch bindend, maar belemmeren de ontwikkeling van parken. Zo kunnen bewoners ontwikkelingen blokkeren. Het vergt veel inzet van gemeenten om deze situaties op te lossen.

26

Reflectie

Permanente bewoning op recreatieparken komt al decennia voor op de Veluwe en dat is niet vreemd. De aanpak van bewoning op vakantieparken is complex en lijkt de capaciteit van de onderzochte elf gemeenten te boven te gaan. Zo lijkt men te worstelen met het definiëren wat ongeoorloofde permanente bewoning is, met het constateren van overtredingen en ook het acteren daarop. Bovendien is het 'leegvegen' van een vakantiepark door middel van handhaving op bewoning altijd een tijdelijke oplossing. Er is daarom door de elf gemeenten op de Veluwe in het verleden zeer uiteenlopend omgegaan met bewoning, en dit is nog steeds het geval. Over het algemeen constateren we dat na relatieve beleidsstilte sinds het begin van deze eeuw gemeenten bewoning op vakantieparken weer serieus beginnen te nemen. Hier zijn uiteenlopende redenen voor te noemen, zoals de toenemende druk op de woningmarkt, zorg over mistanden en zorg over waterbedeffecten door het verhoogde handhavingsregiem van buurgemeenten. Bijna alle gemeenten erkennen de behoefte aan meer inzicht op bewoning en de ontwikkeling van beleid om illegale bewoning tegen te gaan dan wel te gedogen of te legaliseren. De instrumenten voor dit beleid zijn voorhanden. Het vergt vooral transparant beleid en capaciteit om bewoning tegen te gaan. Deze capaciteit is nog onvoldoende aanwezig en ook alternatieven voor de bewoners op vakantieparken zijn er nog nauwelijks.

5 Omvang en kenmerken van de doelgroep

In hoofdstuk 2 en 3 schetsen we de context voor bewoning van vakantieparken op de Veluwe. Hieruit blijkt dat de situatie van de sector in de regio een gelegenheidsstructuur creëert voor alternatief gebruik van recreatieobjecten. Op een oppervlakte van 1.600 km² kent de regio vijfhonderd vakantieparken met circa 29.000 verblijfsobjecten, tegenover 232.500 reguliere woningen. Vanwege de complexiteit van de opgave heeft beleidsmatig optreden door de vaak kleine gemeenten hier (nog) weinig aan deze voedingsbodem voor permanente bewoning kunnen veranderen. In dit hoofdstuk beschrijven we de consequentie hiervan: de omvang van wonen op vakantieparken in de elf gemeenten op de Veluwe en de kenmerken van de mensen waar het om gaat. Daarvoor is gebruik gemaakt van cijfers uit formele registraties, aangevuld met informatie uit andere onderzoeken en de zestig actuele interviews met bewoners.

5.1 Raming van aantallen

Hoewel permanente bewoning van vakantieparken in Nederland, en in het bijzonder binnen de elf gemeenten op de Veluwe, al vele jaren als probleem wordt gezien, is onbekend om hoeveel mensen het precies gaat. Het gebruik van recreatiewoningen wordt niet geregistreerd. In feite zijn gemeenten de enigen die dit kunnen en wettelijk gezien ook moeten vaststellen. De kortstondige monitor van de VROM-Inspectie naar onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen begin deze eeuw bestond dan ook volledig uit informatie die gemeenten op verzoek ter beschikking stelden. Inschrijvingen op het adres vormden de basis, waar mogelijk aangevuld met gegevens uit vastgestelde situaties en lokale inzichten. Daardoor bleef het bij een schatting.²³

27

Ook binnen dit onderzoek kon niet met volledige zekerheid worden vastgesteld hoeveel mensen er thans op een vakantiepark wonen. Sinds intrekken van de Wet op de Openluchtrecreatie monitoren de gemeenten niet meer standaard op terreinen en volgen de meeste primair de (actuele) inschrijvingen op recreatiewoningen. Enkel bij gericht beleid, zoals handhaving of ruimtelijke transformatie, worden op parken aanvullende inventarisaties verricht. De combinatie van meerdere bronnen biedt niettemin een goede 'educated guess' van de huidige omvang van het vraagstuk. Daarvoor is naast feitelijke registraties gebruik gemaakt van de kennis over de situatie bij betrokken ambtenaren, wijkagenten en welzijnswerkers. Ook boden beleidsdocumenten en rapportages belangrijke inzichten. Op basis van deze informatie kon per gemeente een raming worden gemaakt.

Registraties

Gestart is met het in beeld krijgen van het aantal mensen dat met hun vaste woon- en verblijfplaats ingeschreven staat bij een recreatieverblijf in de elf gemeenten op de Veluwe. ABF Research maakte hiervoor een analyse van microdata van het CBS, waarbij gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP) zijn gekoppeld aan de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG), met peildatum 1 januari 2016. In alle elf gemeenten bleken op dat moment tezamen 2.239 personen geregistreerd te staan op een adres gekoppeld aan een verblijfsobject met een recreatiefunctie. Ze vertegenwoordigen 1.272 huishoudens.

²³ VROM-Inspectie (2007). Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Eindrapport, januari 2005.

De analyse van ABF is beperkt doordat enkel verblijfsobjecten met een recreatiefunctie (dus een echte vakantiewoningen) konden worden geanalyseerd. Gegevens over niet-verblijfsobjecten, waar staanplaatsen onder vallen en dus bijvoorbeeld de stacaravans, bleken onvoldoende betrouwbaar. De BAG is hierin vaak onvolledig en vervuild, zoals verschillende medewerkers van gemeenten beamen. In eigen inventarisaties kijken ze daarom doorgaans niet naar het object waar ze mensen aantreffen, dat vaak geen zelfstandige registratie heeft, maar of het adres een vakantiepark betreft. Op basis daarvan bepalen gemeenten of er sprake is van onrechtmatige bewoning.

Voor het onderzoek zijn alle gemeenten gevraagd naar het aantal personen dat bij hen in de BRP staat ingeschreven op het adres van een vakantiepark. Sommigen blijken dat zeer nauwgezet bij te houden, anderen hebben slechts steekproeven of cijfers van een aantal jaar geleden beschikbaar. In enkele gevallen komt de informatie overeen met de analyse van ABF, maar voor de meeste gemeenten liggen hun eigen registraties aanzienlijk hoger. Dit kan komen door een toename in het aantal inschrijvingen sinds de peildatum van het ABF-onderzoek of door een groot aantal inschrijven op niet-verblijfsobjecten, die niet geanalyseerd konden worden. Op basis van deze informatie is het aantal BRP-inschrijvingen op vakantieparken binnen het onderzoeksgebied op circa 3.600 personen geschat.

Het is al langer duidelijk dat veel mensen die op een vakantiepark wonen zich daar niet inschrijven. Zowel de gesprekken met de ambtenaren en praktijkprofessionals, als de zestig interviews met bewoners, onderstrepen deze situatie. Zeker sinds enkele gemeenten meer zijn gaan handhaven, zien ze in hun eigen cijfers dat het aantal inschrijvingen afneemt. Daarnaast blijkt uit de analyse van ABF dat bij de elf gemeenten op de Veluwe veel personen met een buitenlandse, in het



bijzonder Poolse, achtergrond op een recreatiewoning staan ingeschreven. Dit betreft waarschijnlijk voor een aanzienlijk deel arbeidsmigranten, waarvan bekend is dat ze zich na vertrek uit Nederland niet altijd uitschrijven. Het feit dat er in sommige gevallen meerdere huishoudens op één recreatie-object staan ingeschreven, tot tien personen aan toe, bevestigt dit beeld. De BRP-gegevens bieden dus maar een eerste indicatie.

Informatie van gemeenten en andere bronnen

In alle interviews met de informanten bij de gemeenten, politie en welzijnsinstellingen is gevraagd naar parken die naar hun weten worden bewoond en naar een schatting van het aantal mensen dat daar verblijft. Enkele gemeenten beschikken over vrij exacte tellingen van de situatie, anderen hebben de grote dichtheid van parken binnen hun grondgebied slechts een beperkt beeld. De aantallen waarmee informanten kwamen, die in sommige gevallen sterk uiteenliepen, zijn vervolgens gecombineerd met cijfers uit beleidsdocumenten en recente rapportages. Zowel voor het gebied als geheel, als voor de elf afzonderlijke gemeenten, zijn de afgelopen jaren analyses gemaakt van de recreatiesector, arbeidsmigranten en woonurgenten waarin ook de bewoning van vakantieparken is meegenomen. Op basis hiervan kon een schatting gemaakt worden van het aantal bewoners op parken in elk van de elf gemeenten en het aantal daar bewoonde recreatieobjecten.

Tabel 2: Cijfers over bewoning van vakantieparken in de elf gemeenten op de Veluwe

Geregistreerde personen volgens BRP en BAG-data van CBS op 1.1.2016	2.239
BRP-inschrijvingen (bij benadering)*	3.600
Raming totaal aantal bewoners van vakantieparken *	6.000 – 9.000
Raming aantal bewoonde recreatie-objecten *	3.000 – 5.000

* analyse op basis van aangeleverde gegevens uit bestanden, documenten, en kennis van informanten

In de meeste gemeenten gaat het naar schatting om enkele honderden mensen, met uitschieters tot boven de 1.000. De bandbreedtes zijn daarbij per gemeente 25 tot 50 procent, met name waar het om zeer veel terreinen gaat waar beperkt zicht op is. Opgeteld voor het hele onderzoeksgebied ligt de raming van het aantal bewoners op vakantieparken minimaal tussen de 6.000 en 9.000 mensen. Op basis van enkele recente tellingen die gemeenten zelf op parken hebben verricht, lijken er gemiddeld rond de twee personen per bewoond recreatieobject te verblijven. Op plekken met veel arbeidsmigranten ligt dit aantal hoger, op parken met veel particulier bezit iets lager. Gecombineerd met informatie van de informanten, is de schatting dat er in minimaal 3.000 en maximaal 5.000 recreatieverblijven op de Veluwe permanent wordt gewoond. Dat komt neer op 10 tot 17 procent van alle verblijfsobjecten in de elf gemeenten, waarbij het niet mogelijk is onderscheid te maken naar type accommodatie. Per gemeente zijn er wel grote verschillen zichtbaar, van nog geen vijf procent tot zelfs meer dan de helft van het aantal recreatieobjecten dat naar schatting wordt bewoond.

Het aantal parken op de Veluwe waar bewoning plaatsvindt, bleek minder goed vast te stellen omdat de gegevens hierover zeer beperkt zijn. In onderzoek dat het Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd in 2015 voor de provincie Gelderland uitvoerde, gaf 40 procent van de recreatieondernemers op de Veluwe aan dat er permanente bewoning op hun terrein plaatsvindt.²⁴ De informatie van de gemeenten zelf loopt uiteen van enkele parken tot minimaal de helft. Vanuit de politie is de boodschap dat er 'bijna overal wel iets gebeurt'. Diverse informanten stellen dat ook de parken van de gerenommeerde ketens mensen huisvesten, al is dit in omvang en duur beduidend minder dan de kleinere, private terreinen waar weinig toeristische verhuur plaatsvindt. De conclusie is evenwel dat er op een groot deel van de vakantieparken in de elf gemeenten op de Veluwe permanente bewoning voorkomt. Tezamen gaat dit als snel over een paar honderd terreinen, van de bijna vijfhonderd in totaal.

29

Ontwikkelingen in tijd en locatie

De raming ten behoeve van dit onderzoek is een momentopname; het aantal mensen dat op een vakantiepark op de Veluwe verblijft, is verre van stabiel. Een harde kern van bewoners zit er al sinds jaar en dag, zo blijkt uit zowel de microdata van het CBS als de zestig interviews op de parken. Maar de groep als geheel is zeer fluïde en kent de afgelopen jaren ook aanzienlijke schommelingen in omvang. Zo rapporteert een aantal gemeenten die strenger zijn gaan controleren en handhaven een substantiële afname, in het bijzonder Ede en Putten.²⁵ Enkele andere gemeenten melden een lichte stijging, wat deels verklaard kan worden uit het waterbedefferd dat zich in de regio voordoet. Een deel van de bewoners die gedwongen moet vertrekken, strijkt neer op een park in een andere gemeente. Daarnaast lijkt ook het aantal arbeidsmigranten die op de Veluwe in vakantieparken zijn gehuisvest toe te nemen, temeer gemeenten hier specifieke regelingen voor treffen. Deze groep is echter ook zeer mobiel.

²⁴ Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd (2015). Verblijfsrecreatie op de Veluwe. Onderzoek naar het perspectief voor de sector.

²⁵ Voordat de gemeenten rond 2014/2015 strenger zijn gaan handhaven, lag het totaal aantal bewoners op Veluwse waarschijnlijk rond de 10.000. Dit is echter lastig aan te tonen, omdat veel gemeenten geen de cijfers uit die periode beschikbaar hebben.

Vanwege de fluctuaties en het feit dat gemeenten maar periodiek het aantal bewoners op hun parken inventariseren, kan het zijn dat - zowel in de formele cijfers als de raming voor dit onderzoek - soms dezelfde mensen meegeteld zijn. Het is onmogelijk op basis van de beschikbare data te zeggen hoe groot de groep 'vakantieparknomaden' op de Veluwe is. Dit vraagt gerichte monitoring over een langere periode. Gezien het groot aantal verblijfsobjecten op de parken in de regio zijn de geraamde aantallen in totaal een realistische, en soms nog redelijk conservatieve, benadering van de werkelijkheid.

5.2 Persoonlijke kenmerken

Discussie over de bewoning van vakantieparken, gaat vaak enkel over de aantallen en weinig over de mensen zelf. Voor zover gemeenten gedegen informatie beschikbaar hebben, betreft dit vrijwel altijd de omvang van onrechtmatige bewoning als totaal – in aantallen mensen, recreatieobjecten en terreinen. De recente inventarisaties die van specifieke vakantieparken worden gemaakt ten behoeve van handhaving of transformatie, nemen wel de kenmerken van de aangetroffen bewoners mee. Dit wordt door de gemeenten echter nog niet dusdanig geregistreerd dat het objectieve achtergrondkennis oplevert over de doelgroep. Volgens een beleidsambtenaar zijn dergelijke gegevens ook vaak niet helemaal betrouwbaar. "Veel mensen weten dat ze er niet mogen wonen, dus proberen van alles om dat te ontkennen."

Kortom, het algemene beeld van wie er precies een vakantiepark wonen is gekleurd. Het is vaak afgeleid van het selectieve aantal parken dat door ambtenaren is bezocht, waar zij gehandhaafd hebben, waar zorginstanties actief zijn, waar mensen ingeschreven staan, via contacten met parkeigenaars of wat zij van horen zeggen hebben. Een constatering komt daarin steeds opnieuw naar voren; de bewoners van recreatiewoningen zijn zeer verschillend. Een beleidsambtenaar zegt hierover: "Je komt echt van alles tegen, er is niet zoveel wat je verbaast. Qua lagen van de bevolking, leeftijden, et cetera is het heel divers."

Meer gedetailleerde kennis over de kenmerken van de betreffende mensen is niettemin van belang om te kunnen bepalen wat iedere doelgroep nodig heeft om niet meer op een vakantiepark te kunnen of hoeven wonen. De microdata van het CBS die door ABF Research voor de elf Veluwe gemeenten zijn geanalyseerd, bieden een basaal statistisch inzicht in de persoonskenmerken en sociaaleconomische status van de mensen die op een recreatiewoning staan ingeschreven. Dit is aangevuld met en afgezet tegen de informatie uit de zestig interviews met bewoners op de parken die ten behoeve van dit onderzoek zijn gehouden. Hiermee is geen volledig statistisch representatief beeld mogelijk, maar wel een meer objectieve schets van de mens achter de term permanente bewoning.

Persoons- en huishoudenssituatie

Op basis van de beschikbare informatie kunnen we constateren dat de verdeling in gezinssamenstelling en sekse van bewoners op vakantieparken redelijk evenwichtig is. Onder de 2239 personen die volgens het CBS op 1 januari 2016 ingeschreven stonden op een recreatiewoning, is het aantal mannen en vrouwen vrijwel gelijk verdeeld – 52 tegen 48 procent. Alleenstaanden maakt de helft van deze groep uit en bijna 30 procent bestaat uit stellen zonder kinderen. De interviews reflecteren deze gegevens. Er is gesproken met zes gezinnen, een man met kind, 21 stellen en 11 vrouwen en 14 mannen alleen. Er lijken op basis van deze selectie niet veel meer mannen dan vrouwen permanent op een vakantiepark te wonen. Onder de respondenten is het aandeel paren hoger, hetgeen verklaard kan worden uit het feit dat alleen Nederlandse bewoners en geen arbeidsmigranten zijn gesproken. Wel laten zowel de microdata van CBS als de interviews zien dat een aanzienlijk deel van de huishoudens kinderen heeft die ook in de recreatiewoning verblijven – zeker rond de 15 procent van de huishoudens. Daarbij gaat het zowel om paren als eenoudergezinnen.

Wat betreft leeftijd vallen de meeste bewoners van vakantieparken in de categorie tussen de vijftig en zeventig jaar. Dit blijkt zowel uit de microdata van het CBS als de zestig interviews op de parken. Een aantal bewoners is een stuk ouder, zelfs in de tachtig. Onder de ingeschreven personen zijn ook groepen jongeren en mensen van middelbare leeftijd te onderscheiden. Onder de geïnterviewden maken ze duidelijk een minderheid uit, waarschijnlijk omdat hier geen arbeidsmigranten in zijn opgenomen, waarvan bekend is dat ze vaak op jonge leeftijd naar Nederland komen.

De CBS-data bieden geen informatie over huwelijks status, dus daar kunnen alleen de interviews een tipje van de sluier oplichten. Deze bewoners bevestigen het beeld dat er relatief veel gescheiden mensen op vakantieparken wonen, dertien van de zestig respondenten. Maar het aantal getrouwde mensen is hoger, zowel onder de oudere bewoners als de wat jongere categorie.

Sociaaleconomische situatie

Zowel in de microdata van het CBS als onder de zestig interviews valt op dat de meeste bewoners van vakantieparken een inkomen hebben uit arbeid. Dit betekent dat ze een dagbesteding hebben. De banen die expliciet genoemd worden door respondenten zijn: taxichauffeur, aannemer, eigenaar van een installatiebedrijf, winkelmedewerker, regiomanager winkelketen, muzikant, zzp'er, schoonmaker,



postbode, vrachtwagenchauffeur, magazijnmedewerker, baliemedewerker en banketbakker. Er zijn ook bewoners die aangeven vrijwilligerswerk te doen, zoals één mevrouw voor de lokale wereldwinkel.

Gezien de gemiddelde leeftijd van de bewoners is het niet verwonderlijk dat een aanzienlijk deel van hen gepensioneerd is. Onder de data van het CBS heeft 24 procent van de huishoudens pensioen als de belangrijkste inkomstenbron.

Binnen de groep geïnterviewden is dat aantal beduidend hoger, maar dit is vertekend door het feit dat oudere bewoners meer bereid waren hun verhaal te delen. Het aandeel mensen dat van een uitkering rondkomt, ligt in de data van het CBS op iets meer dan 10 procent. Dit komt min of meer overeen met de interviews. Er is met drie mensen gesproken die afgekeurd zijn en met vier werklozen. De meesten van hen zijn bekend bij de gemeente, maar een aantal probeerde nadrukkelijk onder de radar te blijven.

De microdata van het CBS laten zien dat onder de (ingeschreven) bewoners van vakantieparken in de elf gemeenten alle inkomensgroepen vertegenwoordigd zijn, van minder dan bijstandsniveau tot meer dan twee keer modaal. Het besteedbaar inkomen van de meesten (zo'n twee derde) ligt echter onder modaal. In de interviews is niet gevraagd naar het inkomen van de bewoners. Uit hun verhalen is op te maken dat ze over het algemeen geen ruime beurs hebben, maar er zijn weinig mensen die elke maand de eindjes aan elkaar moeten knopen. Door de opzet en het ontbreken van gegevens is de financieel kwetsbare groep die op vakantieparken verblijft, deels buiten de scope van het onderzoek gebleven. De categorie bewoners waar zicht op is, zowel vanuit de data van het CBS als de interviews, kan op basis van de genoemde banen als geschoolde arbeiders en lagere middenklasse worden omschreven. Enkele bewoners met hun eigen huis en kavel hebben duidelijk meer vermogen. Zij vormen een vakantiepark-elite die totaal tegengesteld is aan het beeld dat doorgaans in de media wordt geschetst.

Herkomst en verblijf

Onder de elf gemeenten op de Veluwe heerst het beeld dat de meeste bewoners van vakantieparken van elders komen, waarmee ze een bovenlokaal probleem vormen. De gegevens die binnen het

onderzoek zijn verzameld, bevestigen dit grotendeels, maar laten in de herkomst ook een genuanceerd beeld zien. Zo blijkt uit de microdata van CBS dat de meeste bewoners van vakantieparken autochtone Nederlanders betreffen. De bekende allochtone groepen zijn verwaarloosbaar, wel laten de data enkele mensen uit omliggende landen zoals België en Duitsland zien. De grootste categorie van buitenlandse afkomst heeft echter een Poolse achtergrond, veelal arbeidsmigranten. Uit de gesprekken met informanten blijkt dat deze groep in diverse gemeenten een aanzienlijk deel uitmaakt van de bewoners op vakantieparken, terwijl ze in andere gemeenten nauwelijks voor lijken te komen.

De microdata van CBS melden niet wat de vorige woonplaats was van de geregistreerde personen op een vakantiepark in een van de elf gemeenten. Op landelijk niveau blijkt de meeste (autochtone) bewoners van recreatiewoningen relatief dicht uit de buurt te komen; ruim de helft woont voorgeen in dezelfde gemeente en slechts een kwart kwam van buiten de regio. Voor de Veluwe lijkt dit op basis van de interviews iets anders. Al is dat beeld niet volledig representatief. Van de respondenten die dit hebben aangegeven, was bijna de helft voor de verhuizing naar het park al woonachtig in de regio. Maar een kwart komt ook oorspronkelijk van de Veluwe of uit de directe omgeving. Het merendeel woont langere tijd in een stedelijke omgeving binnen de Randstad of Brabant voor – soms met een tussenstap elders op de Veluwe – hun intrek te nemen op het vakantiepark. Ook is een aantal geïnterviewden vanuit het buitenland gekomen. Opvallend genoeg lijken de Veluwse parken nauwelijks aantrekkingskracht te hebben op mensen uit Friesland, Groningen, Zeeland en Limburg. Deze provincies kennen een eigen recreatie-infrastructuur en ook een relatief ruime voorraad betaalbare woningen.

32

De microdata van het CBS over de ingeschreven bewoners duiden op een relatief kortdurend verblijf op het vakantiepark. Ruim de helft woont minder dan twee jaar op het adres, de meesten zelfs minder dan een jaar en de grootste groep daarna tussen de drie en vijf jaar. Onder de zestig interviews is deze verdeling geheel omgekeerd. De meeste bewoners die bereid waren tot een gesprek wonen al tien jaar of langer op het park en een op de vijf zelfs al meer dan twintig jaar. Er zijn relatief weinig kortblijvers gesproken, waardoor de gemiddelde woontijd op het park onder de geïnterviewden op zeven jaar ligt. Hoewel hier duidelijk sprake is van een selectie-effect, is het ook een teken van de differentiatie onder de vakantieparkbewoners. Er lijkt een groep te zijn voor wie het park tijdelijk onderdak biedt, een groep die er een aantal jaar verblijft en een groep die langdurig vast op het park gevestigd is.

Reflectie

Vakantieparken op de Veluwe herbergen een substantiële groep mensen die er voor korte of langere tijd hun vaste woonplaats hebben. Vanwege het verborgen en diffuse karakter van permanent wonen in een recreatieverblijf is niet objectief vast te stellen hoe omvangrijk het fenomeen is. Ongeveer de helft van de mensen schrijft zich in op het adres en op de rest is geen structureel zicht. Toch kan met enige zekerheid worden gezegd dat er in totaal tussen de 6.000 en 9.000 mensen op een vakantiepark in de elf gemeenten op de Veluwe wonen. Tezamen bezetten ze 10 tot 17 procent van alle verblijfsobjecten in het gebied.

De groep is divers, maar er zijn wel enkele duidelijke kenmerken te onderscheiden. De meeste bewoners komen oorspronkelijk uit stedelijke gebieden rondom de Veluwe, toch woont de helft voor hun verhuizing naar het park reeds in de regio. Onder hen vallen de **lang zittende** oudere bewoners op, maar er is ook een duidelijke categorie gezinnen met kinderen en gescheiden mensen van middelbare leeftijd die enige tijd, variërend van **een paar maanden tot een aantal jaar**, op het park woont. Een andere substantiële groep bewoners bestaat uit jongere arbeidsmigranten uit Oost-Europa die vaak niet langer dan **een jaar of twee** op het adres verblijven. De Veluwse vakantieparken herbergen over het algemeen bewoners met een lagere sociaaleconomische status, maar gelet op inkomens en werksituatie betreft het weinig kansarmen. Een klein deel van de bewoners is zelfs tamelijk bemiddeld.

6 De leefwereld van bewoners

In het vorige hoofdstuk schetsen we een beeld van wie er thans op een vakantiepark binnen de elf gemeenten op de Veluwe wonen – het aantal mensen en hun persoonlijke kenmerken. Hieruit volgt het inzicht dat het om een substantiële groep gaat die tamelijk gedifferentieerd is samengesteld. Dit zegt echter nog onvoldoende over waarom deze mensen op het vakantiepark wonen. In dit hoofdstuk belichten we de keuzes en ervaringen van de bewoners, vanuit hun eigen leefwereld. Hiervoor dienen de zestig interviews op de dertien vakantieparken als bron. De respondenten vormen geen evenredige afspiegeling van alle bewoners; zo zijn arbeidsmigranten niet meegenomen en waren de mensen voor wie het park een toevluchtsoord is minder bereid tot een gesprek. De verhalen moeten daarom bovenal gezien worden als verdieping en verrijking van de cijfermatige gegevens over permanente bewoning op vakantieparken.

6.1 Aanleiding en motieven

Levensloopkeuzes

Mensen verhuizen over het algemeen niet zomaar, doorgaans hangt dit samen met zogenaamde ‘life-events’. Dit zijn belangrijke ontwikkelingen en beslissingen in hun leven waardoor er behoefte ontstaat aan een andere woning. Ook bij bewoners van vakantieparken blijkt dit het geval, althans voor de meesten. Echtscheiding, pensionering - of meer algemeen het ouder worden - en gezinsvorming zijn de belangrijkste aanleidingen die de respondenten noemen. “We hadden een woning nodig omdat ik zwanger was”, aldus een jonge moeder. “Het oude huis werd te groot toen de kinderen de deur uit waren”, zo verklaart een stel op leeftijd. Daarnaast is er een groep bewoners die persoonlijke en financiële problemen opgeeft als reden dat ze niet meer in hun vorige woning konden blijven. “Nadat ons bedrijf failliet ging, werd het huis verkocht”, vertelt een ouder echtpaar. Een alleenstaande man geeft aan dat hij ‘het heeft verkloot’ en een vrouw van middelbare leeftijd beschrijft hoe ze in 2013 door de politie uit huis is begeleid na zware mishandeling door haar echtgenoot. Een stel uit de Randstad, waarvan de man een verleden heeft met drugs en criminaliteit, zegt dat hun oude huurwoning onbetaalbaar werd.

33

Een klein aantal respondenten noemt geen duidelijke pushfactor voor hun verhuizing. Ze blijken vaak een nomadisch bestaan te leiden en soms zelfs voor langere tijd in het buitenland te wonen. Ook bij de mensen die wel een aanleiding opgeven, is niet altijd sprake van grote noodzaak. ‘Slechts’ iets meer dan een kwart van de zestig geïnterviewde bewoners moest vanwege een onverwachte, ingrijpende gebeurtenis, soms van externe aard, echt op zoek naar een (andere) woning. Voor hen was het vakantiepark geen eerste keus, maar het best mogelijke alternatief voor een regulier huis. Bij de meerderheid van de respondenten speelden echter meer positieve, zelfstandige keuzes en veranderende levensbehoeften een rol. De recreatiewoning paste vaak in hun (gewenste) levensstijl en ze zijn dan ook min of meer bewust naar het vakantiepark verhuist.

Zoekproces

Niet alle respondenten hebben aangegeven hoe ze bij de specifieke recreatiewoning zijn uitgekomen. Soms was deze al enige tijd in bezit, een deel van de huidige bewoners blijkt gestart als recreant. Voor de meesten kwam het vakantiepark in een brede huizenjacht op hun pad. Het sociale netwerk van bewoners heeft daarbij vaak een grote rol gespeeld. Hierin waren mensen die een vakantiehuisje hadden of de situatie kenden, enkele respondenten geven ook aan familie in de buurt te hebben wonen. “Mijn ouders hielpen met het zoeken en hebben uiteindelijk dit gekocht”, vertelt een jonge vrouw die destijds zwanger was. “Ik kwam deze woning tegen door mijn schoonzoon”, aldus een oudere dame.

“Een vriend gaf me als tip om op dit vakantiepark te gaan wonen”, verklaart een man die oorspronkelijk uit Den Haag komt. Familie en kennissen vormen zo de belangrijkste route waarlangs men op het park terecht is gekomen. Dit geldt zowel voor bewoners die een positieve, bewust keuze hebben gemaakt als mensen die vanwege persoonlijke omstandigheden op zoek waren naar andere huisvesting.

Bij veel gemeenten bestaat de indruk dat instanties, soms zelfs vanuit elders in het land, kwetsbare personen en sommige speedzoekers actief naar vakantieparken op de Veluwe sturen. De interviews bevestigden dit verhaal enigszins voor twee respondenten die reeds in een zorginstelling verbleven. Een man die oorspronkelijk van de Veluwe komt, maar na een persoonlijke crisis een tijdje in een daklozenopvang in Tilburg heeft gezeten, is op aanraden van de instelling op het park gaan wonen. Een andere man die weg wilde uit zijn begeleid wonen project, werd door zijn hupverlener naar het park verwezen.

Voor de stelling van veel ambtenaren dat collega's bij gemeenten met gebrek aan reguliere woonruimte hun inwoners een vakantiepark op de Veluwe aanraden, is bij de respondenten geen grond gevonden. Mensen die grote urgentie hadden en geen sociaal netwerk om hen te helpen, zijn via internet en makelaars naar een recreatiewoning geleid. “Ik heb het park gevonden via Google.” Onder de bewoners van buiten de regio lijken iets meer personen met sociale en/of financiële problemen te zijn, maar van deze kwetsbare groep heeft ook een deel vanuit hun woongeschiedenis lokale binding.

Woonbehoeften

Over de reden dat men specifiek in een recreatiewoning is gaan wonen, zijn de respondenten opvallend eensgezind. Zowel de mensen die bewust zijn verhuisd als diegenen voor wie het een tweede keuze was, duiden op de beschikbaarheid, betaalbaarheid en de mooie plek als doorslaggevende factoren. Ruim de helft van de bewoners geeft de landelijke omgeving, met nadruk op rust en groen, op als reden dat ze voor het vakantiepark hebben gekozen. “Hij wilde in eerste instantie zoeken naar stenen woning, maar we werden verliefd op het park. Er is veel parkeerruimte en groen in vergelijking met een woonwijk.” De grote groep senioren lijkt het vakantiehuis als alternatief voor een reguliere ouderenwoning te zien: gelijkvloers en in een rustige omgeving met gelijkgestemden. Een oudere dame is in een recreatiewoning gaan wonen toen haar man door zijn dementie verdwaalde in hun oude huis en buurt. “We zochten een minder grote woning dicht bij de natuur. Dit park is bedoeld voor mensen die van natuur houden. En er wonen veel gepensioneerde mensen.”

Ook de verschillende respondenten met urgentie noemen de specifieke plek als aantrekkingskracht. “Na mijn scheiding wou ik niet op een flat gaan wonen. Toen ben ik op de Veluwe gaan kijken naar vakantieparken, dat beviel me wel.” Een aantal andere bewoners geeft aan dat het vakantiepark hen als prikkelarme omgeving aantrok. Zo vertelt een gescheiden man die naar eigen zeggen misbruikt is en onterecht vast zat, dat hij door zijn verleden ruimte en rust nodig heeft. Een jonge vrouw die in het chalet van haar vader woont, verklaart dat haar man zich door zijn PTSS niet veilig voelt in de stad. En een alleenstaande vrouw op leeftijd die vroeger vanwege het werk van haar man veel verhuisde, vertelt dat ze na een jaar in een appartement in een stad permanent op een vakantiepark is gaan wonen. “Ik werd ziek en werd gek van alle geluiden en prikkels.”

Voor bijna de helft van de respondenten speelden de relatief lage woonlasten van de recreatiewoning (tevens) een belangrijke rol. Ze noemen hoge prijzen op de reguliere markt, maar ook de eigen beperkte financiële middelen als grootste pushfactor in de keuze voor het vakantiepark. “We zochten naar een woning en dit huis was toen erg betaalbaar, aldus een vrouw die er al bijna dertig jaar woont. Een drie jaar geleden gescheiden man vertelt dat hij geen andere optie had. “Ik heb me we ingeschreven bij woningbouw, maar de huurwoningen zijn te duur. Het begint bij 700 euro excl.” Een aantal bewoners weet dat ze niet in aanmerking komen voor een sociale huurwoning vanwege een te

hoog inkomen. Enkele anderen staan of stonden wel ingeschreven, maar zeggen vanwege de lange wachtlijsten, aangewezen te zijn op een recreatiewoning. “Je komt onderaan de lijst, maar ik kan niet vier jaar wachten. En vrije vestiging van 1.200 euro is niet aan mij besteed.” Zowel net gescheiden mannen als twee jonge moeders wijzen erop dat ze geen urgentie konden krijgen. “Er waren geen instanties die hielpen zoeken, zonder dit huisje stond ik op straat.”

Voor de verschillende respondenten die een nomadisch bestaan leidden, bood de recreatiewoning een haast logische keuze. Ze kunnen of willen zich niet langdurig vastleggen op een vaste woonlocatie en hebben vaak niet de middelen, tijd of het sociaal netwerk om op de reguliere woningmarkt iets te vinden. Hieronder zijn ook enkele mensen die aangeven niet in een rijtjeshuis in een gewone wijk te passen, omdat ze daar te weinig vrijheid ervaren. “Ik heb mezelf een paar jaar geleden een nieuw leven gegeven. Deze woonplek past goed bij me. De bewoners van het park lopen niet langs het gebaande pad, ze doen niet mee aan de ‘Rat Race’. Dit is wat ik wil.”



35

Status

De mensen die al lang op het vakantiepark wonen, leken zich er algemeen niet van bewust dat dit niet is toegestaan. Het park was voor hen een bewuste, normale keuze in de zoektocht naar een nieuwe woning. “Het huis voelt hetzelfde aan als een gewoon woonhuis.” Een stel dat na hun pensioen vanuit Utrecht naar een recreatiewoning verhuisde, vertelt niet te hebben geweten dat wonen op het park is verboden. “Er waren hier toen nog geen regels over bekend en we hoorden nooit iets van de gemeente.” Toch staat de helft van deze bewoners niet op het vakantiepark zelf ingeschreven, maar bij familie en vrienden of soms een woning waar ze zelf niet verblijven.

De bewoners die de afgelopen jaren op een park zijn gekomen, realiseerden zich doorgaans vanaf het begin dat ze hier niet permanent mogen wonen. Een jonge vrouw vertelt dat ze dit goed heeft uitgezocht. “Iedereen weet dat je hier niet voor langere tijd mag wonen.” Velen hebben het gevoel, of verantwoordden zich daarmee, dat ze geen keus hadden omdat andere opties niet betaalbaar dan wel aantrekkelijk geacht werden. “Als we niet hier waren gaan wonen, hadden we bij een boer in een tuinhuisje gewoond of in een goedkoop appartement. Hier betalen we nog minder voor meer ruimte.”

De nomadische groep kent de regels, maar heeft zich er in hun keuze weinig door laten beïnvloeden. “Voor nu is het illegaal, ik zeg leven en laten leven. Laat me met rust!” Een jonge muzikant uit Amsterdam laat weten op de hoogte te zijn van de geldende regels en ook dat deze niet van toepassing zijn op zijn situatie. Hij woont formeel in Spanje en zegt het chalet, dat familie voor hem kocht, als vakantiehuis te gebruiken. Een jonge alleenstaande dame die zoekt naar een eigen plek, verklaart dat ze op het park woont met toestemming van de beheerder. “Er ligt een permanente vergunning voor bewoning op het huisje.”

De bewoners met urgentie maken bewust gebruik van de speling in de regels. Ze weten dat gemeenten hen niet direct uitzetten en ze op basis van woningnood vaak een jaar tot anderhalf op het park mogen verblijven. Daarna zien ze wel verder. “Bewoners kunnen een vergunning van een jaar krijgen om in die tijd een woning te zoeken. Is dit niet gelukt dan kunnen zij verlenging aanvragen van een half jaar.”

Er zijn ook respondenten die het vakantiepark zien als het beste uit twee kwaden. Dit geldt in het bijzonder voor de jonge gezinnen en bewoners met fysieke, psychische en/of financiële problemen. Een respondent vertelt dat ze voorheen boven een café woonde, samen met vrienden en een drugsverslaafde broer. “We wonen hier illegaal, maar ik was zes maanden zwanger en we wilden een veilige omgeving voor de baby. Die vonden we op het vakantiepark. Dit is een tussenoplossing, we zijn niet rijk.” De indruk is echter ook dat een deel van deze respondenten niet de cognitieve en sociale vaardigheden heeft om op de reguliere woningmarkt hun weg te vinden.

36

6.2 Ervaringen op het park

Woonsituatie

De recreatiewoning waar de respondenten verblijven, is bij twee derde van hen in eigen bezit. Dit geldt zowel voor de mensen die bewust voor het vakantiepark hebben gekozen, als voor een groep die – in elk geval aanvankelijk – vanwege ingrijpende *life events* op zoek was naar een andere woonruimte. Opvallend is dat een aantal mensen die aangeeft geen reguliere (huur)woning te kunnen betalen, wel de middelen had om een chalet of stacaravan te kopen – soms met hulp van familie. Prijzen gaan al rond de 50.000 euro. “Ik heb geen ruim budget, daarom dit chalet gekocht”, aldus een respondent. Sommigen hebben het direct uit eigen zak kunnen betalen, anderen sloten er een (tweede) hypotheek voor af. Daarnaast betalen ze vaak nog huur voor de kavel en andere parkkosten, hetgeen onder de respondenten uiteenloopt van 1.000 tot 2.400 euro per jaar.

Een minderheid van de respondenten huurt hun woning op het vakantiepark. Deze groep bestaat overwegend uit mensen die nog er maar kort verblijven en grote noodzaak hadden om te verhuizen. De opgegeven huurprijzen liggen tussen de 550 en 800 euro per maand, waar soms nog kosten voor gas, water en licht bij komen. De partijen waaraan ze dit betalen, verschillen. Opvallend is dat de gehuurde recreatiewoningen niet zelden in bezit zijn van de ‘extended’ familie. De bewoners betalen in feite een vergoeding voor de kosten van gebruik. Zo woont een respondent al geruime tijd in het chalet van voormalige schoonouders. Anderen huren direct van een particulier en in enkele gevallen van de eigenaar van een park.

Over hun verblijfsstatus op het park zijn veel respondenten vaag. Bij doorvragen verklaren elf bewoners een gedoogbeschikking of permanente omgevingsvergunning te hebben. Zes geven aan over een tijdelijke vergunning van de gemeente te beschikken, al is de termijn niet altijd duidelijk. De meeste van deze 'gedoogde bewoners' hebben de recreatiewoning naar eigen zeggen ook als hun officiële woonadres, slechts een enkeling staat elders ingeschreven. Uit de verhalen van ruim de helft van de respondenten is op te maken dat ze in feite illegaal op het park wonen, ook mensen die er al meer dan tien jaar verblijven. Hun formele adres is elders en ook hier speelt het sociale netwerk weer een grote rol. Een enkeling beschikt over een eigen legale woning, waar ze niettemin zelden of nooit verblijven. Zo houdt een ouder echtpaar dat al sinds de jaren zeventig op diverse parken op de Veluwe woont, al die tijd ook een goedkoop huurappartement aan in de omgeving van Rotterdam.

Fysieke omgeving

Zonder al te stellige conclusies te trekken, mag gezegd worden dat de meeste bewoners enthousiast zijn over het vakantiepark als woonplek. Daarbij ligt de nadruk op de landelijke kwaliteiten; dichtbij de natuur, in de bossen, rustig en weids. Een respondent omschrijft het wonen op het vakantiepark als de hemel op aarde, een ander als een droom. Deze bewoordingen worden vooral gebruikt door de mensen die een positieve, bewuste keuze maakten, zij het dus in feite illegaal. Maar ook de respondenten die vanwege persoonlijke en financiële nood in een recreatiewoning terecht kwamen, waarderen de fysieke kwaliteiten. "De voordelen van het leven op het park zijn dat het goedkoop is, we hebben veel vrijheid, een grote tuin en veel ruimte." Dit is ook een belangrijke reden dat sommigen langer dan verwacht op het park zijn blijven wonen. "Het was bedoeld als overbrugging voor andere woning, maar ik ben blijven hangen omdat het hier fijn is. Het geeft rust, ik heb niet door dat ik op een park woon."

De meeste respondenten geven aan geen voorzieningen in de buurt te missen; met de auto of fiets ben je zo in het naburige dorp. Enkele bewoners die met fysieke gebreken kampen, met name ouderen, voelen wel dat ze wat geïsoleerd zitten. "Als je niet meer kunt autorijden is het eigenlijk niet meer te doen om op het park te wonen." De jongere generatie merkt op dat je voor meer dan de basisvoorzieningen toch verder weg moet. Zo ervaart een stel dat volgens eigen zeggen vanwege woningnood is uitgeweken naar een chalet dat er niet veel werkgelegenheid in de buurt is.

37

Over het algemeen wordt de recreatiewoning als toereikend bestempeld, al is deze vaak relatief klein. "Je hebt minder ruimte binnen dan in een woonwijk, maar het uitzicht is mooier. We zitten hier heel goed vergeleken met een éénkamerappartement." Groter wonen wordt door sommigen ook niet gewenst, wel een betere verwarming en internetverbinding. Met name respondenten die in een oudere chalet of stacaravan wonen, zeggen dat de winters op het park zwaar kunnen zijn. Een man vertelt dat hij tijdens een zware storm zat opgesloten en volgens de beheerder maar uit het raam moest klimmen.

Sociale omgeving

Veel respondenten prijzen het vakantiepark ook vanwege de sociale contacten die ze er opdoen en de saamhorigheid tussen de vaste bewoners. Het park voelt voor hen als een wijkje waar veel gelijkgestemde mensen wonen. "Iedereen laat elkaar met rust maar men is wel begaan met elkaar", aldus stel van vergevorderd leeftijd dat al dertig jaar op het park komt. Met name de groep oudere, lang zittende bewoners vertelt over het gemeenschapsleven waarin veel gedeeld en georganiseerd wordt. "We hebben sleutels van elkaars huizen, een groeps-WhatsApp en een bewonerscommissie." Het vakantiepark lijkt ook zijn eigen variant van de buurtbarbecue te kennen. De meer recente bewoners ervaren tevens de sterke sociale cohesie, die zich vooral uit in onderlinge behulpzaamheid. "Er wonen verschillende mensen op het park: gescheiden, ouderen, starters en werkenden. Ik heb goede burens! Mensen helpen elkaar, bijvoorbeeld toen ik ziek was kwam er iemand soep brengen. Ik help af en toe mee op het park met het onderhoud", zo vertelt een man van middelbare leeftijd die na tien jaar in het buitenland sinds kort op het park woont.

Meerdere respondenten geven aan mantelzorg te verlenen of ontvangen van burens. Zeker de oudere, gevestigde groep is naast 'drager' ook 'vrager' binnen de gemeenschap. Zo houdt een gepensioneerd stel de buurvrouw van 94 in de gaten en vertelt een 65-jarige alleenstaande man: "De parkbewoners zorgen voor mij. Ik wil zolang mogelijk blijven functioneren." Ook de kwetsbare mensen die op het park neerstrijken worden vaak door anderen opgevangen en ondersteund. Al deze hulp heeft echter ook een grens. Een dame van middelbare leeftijd die zelf met gezondheidsproblemen kampt, geeft aan dat medebewoners soms teveel aan haar gingen hangen en ze zich daarom nu afzijdig houdt.



38

Over de relatie tussen de permanente bewoners en recreanten zijn de meeste respondenten positief. Ze knopen regelmatig praatjes aan met toeristen en geven graag tips of informatie door. "Ik voel me een *local guide*", aldus een 25-jarige zzp'er afkomstig uit Amsterdam. Veel contact is er uiteindelijk niet, maar samen zorgen ze wel voor het draagvlak voor voorzieningen zoals een kantine en voor een zekere mate van levendigheid. Een goede balans daarbij is belangrijk, zo benadrukken enkele respondenten. "We vullen elkaar aan. Permanente bewoners voelen zich verantwoordelijk voor de omgeving."

Veel respondenten vinden het belangrijk dat andere parkgebruikers zich aan de (ongeschreven) regels wat betreft rust en netheid houden. Ze zijn daarom beduidend minder goed te spreken over de Poolse arbeidsmigranten die de afgelopen jaren op veel vakantieparken onderdak hebben gevonden. Menig respondent beschouwt hen als een ongewenste groep die rommel, lawaai en zelfs criminaliteit met zich meebrengt. Een aantal bewoners geeft aan dat ook andere groepen wel eens dergelijke overlast veroorzaken en de oudgedienden zien dat hun park steeds meer mensen aantrekt die geen andere keus hebben. "De laatste jaren is het voornamelijk het afvoerputje van de maatschappij", aldus een

gepensioneerd stel. Een andere respondent vertelt dat er ex-delinquenten, een 'paar' alcoholisten en meer bewoners met sociale problemen bijkomen. Toch zien de meeste respondenten vooral nette mensen. "Poolse bewoners zorgen voor overlast, maar Fort Oranje is qua extremiteit een uitzondering."

Veranderde woonbeleving

Diverse respondenten geven aan dat de 'rurale-idylle' op het vakantiepark de afgelopen tijd verstoord is geraakt en ze zich minder veilig voelen. Dit wijten ze in de eerste plaats aan slechter beheer van het terrein en het gedrag van nieuwkomers. De gemoedelijke sfeer is daardoor veranderd. "Omdat er veel wisselingen zijn en er steeds nieuwe mensen komen wonen, is het niet gezellig meer", aldus een ouder echtpaar. Het is velen een doorn in het oog als beheerders niet goed screenen en controleren. Een jong stel laat zich ontvallen dat hun beheerder volgens het huurcontract 'binnen mag kijken wanneer het hem uitkomt'. Hier hebben ze geen bezwaar tegen omdat het criminaliteit en verloedering tegengaat.

Het strenger optreden van de gemeente wordt juist niet gewaardeerd. Met name de controleacties van inspecteurs en politie, door sommigen als razzia's omschreven, ervaren ze als een aantasting van hun privacy. Diverse respondenten vertellen met verontwaardiging dat er regelmatig op de deuren en op de ramen geklopt wordt, ook 's nachts, en de politie het park af en toe helemaal afsluit. Sommigen voelen zich daardoor behandeld als een crimineel, zoals een gescheiden man die al jaren op het park verblijft. "Af en toe komt er iemand van de handhaving op het park. Hij kijkt met een teelens of de krant van vandaag op tafel ligt en houdt bij of de was weer buiten hangt. Tijdens de controles van de gemeente kwam ik er achter dat ze alles van me wisten. Ik vind het storend dat ze aannames maken op basis van mijn bezit."

Door de handhaving op onrechtmatige bewoning zien diverse respondenten de parken ook steeds leger raken. Een man van middelbare leeftijd die op het park terecht kwam vanwege werk in de omgeving, geeft aan dat hij er vroeger veel vrienden had maar die nu bijna allemaal weg zijn. Het vertrek van veel permanente bewoners maakt het park er voor de achterblijvers vaak niet beter op. "Nu is er te veel leegstand en daardoor verloedert het park."

39

6.3 Relatie met de gemeente

In vrijwel elk gesprek met de bewoners op de vakantieparken kwam het contact met de gemeente en het beleid ten aanzien van permanente bewoning aan de orde. De emoties liepen daarbij vaak hoog op. Een groot deel van de respondenten blijkt de afgelopen jaren een dialoog gevoerd te hebben over hun verblijf op het park en sommigen zitten hier nog middenin. Daarnaast merkt vrijwel iedereen dat er strenger wordt gehandhaafd op permanente bewoning dan in het verleden.

Procedures

De langstzittende bewoners, waaronder veel ouderen, zeggen vaak overvallen te zijn door de handhaving vanuit de gemeente. Toen ze op het vakantiepark gingen wonen was het nog niet expliciet verboden en enkelen menen zelfs formele toestemming te hebben. "We waren starters. Gezien de woningnood en onze financiële staat mochten we gedoogd wonen op een vakantiepark. Alles staat op papier", aldus een man die al achttien jaar met vrouw en inmiddels drie kinderen in een recreatiewoning verblijft.

De brief met de mededeling dat ze hun gebruik onrechtmatig is, vormt voor menig bewoner de start van een complexe en soms langdurige juridische strijd die veel impact op hun leven heeft. In de regel gaan ze in beroep tegen de dwangsom, waardoor deze vaak hoger oploopt. Sommigen zoeken – tijdelijk – elders onderdak, anderen betalen een initiële boete in de hoop er dan vanaf te zijn. Een ouder echtpaar dat uit het dorp komt en na een faillissement rond de eeuwwisseling hun intrek heeft genomen op het

park, vertelt dat ze de afgelopen tien jaar meerdere aanmaningen en incasso's hebben gehad. "Iedereen die voor 2003 op het park woonde, kreeg een gedoogverklaring, maar wij niet." Door de langlopende procedure zijn de kosten inmiddels opgelopen tot 36.000 euro, al zijn verschillende dwangsommen ook weer ingetrokken.

Het verweer heeft bij enkele respondenten uiteindelijk succes; ze krijgen op grond van hun persoonlijke situatie –zwakke gezondheid, beperkte bestedingsruimte, gebrek aan geschikte andere woonruimte - toestemming om voorlopig op het park te wonen. Zo ook de man die in een traject voor mensen met een arbeidsbeperking zit en na twaalf jaar op het park te horen krijgt dat hij weg moet. In plaats daarvan schakelde hij een jurist in, met als resultaat dat het wonen op het park voor een bepaalde tijd wordt gedoogd. De gemeente is volgens hem uiteindelijk met de oplossing gekomen dat de verhuurder een schorsing moest indienen. Een ouder stel dat een tijd als beheerder op het park heeft gewerkt, zegt al drie zaken te hebben gehad over dwangsommen. Door naar de bezwarencommissie te stappen werd de gemeente in gebreke gesteld, waarna zij weinig 'gedoe' meer hebben gehad.

Een aantal van de meer recente bewoners geeft aan actief contact te hebben gezocht met de gemeente over hun verblijf. Ze weten dat ze elk moment van het park weggestuurd kunnen worden, maar ook dat er vanwege persoonlijke omstandigheden vaak minder hard wordt opgetreden. Als de gemeente in eerste instantie niet thuis geeft, stappen sommigen naar de bezwarencommissie of zelfs de rechter. Zo geeft een man die net gescheiden is en van een uitkering leeft aan: "De instanties weten dat ik hier woon, handhaving is naar inschrijfadres gegaan voor een check. Toen ben ik naar de bezwarencommissie gegaan en heeft de rechtbank me uitstel gegeven."

De bewoners die uiteindelijk toch moeten vertrekken doen dat vaak gelaten, maar daarmee zijn hun problemen zelden voorbij. Zo houden velen aan het proces een schuld, aan dwangsom en advocaatkosten, over. Diverse respondenten zeggen ook dat door de stress hun mentale en fysieke gezondheid achteruit is gegaan. Dikwijls waren ze al kwetsbaar, zoals een vrouw die zich na een geschiedenis van huiselijk geweld veilig voelde op het park. Een stel op vergevorderde leeftijd vertelt met de handen in het haar te zitten. Omdat ze niet getrouwd zijn en haar man later is ingetrokken, heeft de gemeente na een controle geoordeeld dat hij illegaal gehuisvest is. De respondent moet nu haar partner het huis uit zetten, onder een dwangsom die kan oplopen tot 60.000 euro.

Visie op beleid

Een deel van de respondenten snapt dat gemeenten handhaven en dat permanente bewoning in principe niet is toegestaan. Maar er is algemeen weinig begrip over hoe hier in de praktijk mee wordt omgegaan en met name de manier waarop bewoners zelf worden bejegend. Diverse respondenten omschrijven het optreden van handhavers en controleurs als agressief en intimiderend.

Over contact met de gemeente zijn de bewoners wisselend te spreken. Sommigen hebben positieve ervaringen en zijn de gemeente zelfs dankbaar dat deze hen, al is het tijdelijk, op het park laat wonen. Een man die uit zijn vorige huis werd gezet en duidelijk verward is, zegt dat het zijn redding is geweest. Velen klagen echter over moeizame communicatie, tegenwerking en harde opstelling maar ook laksheid van de gemeente. Een aantal respondenten zegt dat contact vooral per brief verloopt en deze moeilijk leesbaar zijn. "Ik krijg maar geen antwoord op mijn vragen over de situatie en de brieven van de gemeente zijn gewoon niet te begrijpen."

Veel respondenten vinden het gehanteerde beleid door de gemeente ondoorzichtig en zelfs willekeurig. Met name het feit dat sommige langstzittende bewoners te maken krijgen met handhaving, terwijl nieuwkomers met persoonlijke problemen wel mogen blijven, stuit op onbegrip. "Ze meten met verschillende maten. Zoveel mensen op het vakantiepark wonen er permanent maar er zijn nooit

controles op hen gepleegd. De gemeente voert een scheef beleid, voorheen zijn er mensen in nood zelfs naar dit vakantiepark gestuurd.”

Ook de wisselende informatie over inschrijven op adres zorgt voor verwarring en onverwachte handhaving. Een man verklaart dat de gemeente zegt dat iedereen zich kan inschrijven op het park. “Maar dit is een vieze truc omdat je drie maanden later een dwangsom krijgt omdat je op een vakantiepark woont. Een buurvrouw van me moest weg omdat ze een dwangsom kreeg en nu woont er een ander permanent in dezelfde caravan.” Volgens diverse bewoners is de definitie van permanent verblijf niet duidelijk, zowel bij de gemeente als de parkeigenaren. “Je betaalt voor het hele jaar, maar mag er niet al die tijd zitten.”

Een stel op leeftijd dat vier jaar geleden bewust koos voor een mobiel leven in een camper en daarnaast een vakantiehuisje kocht, dacht alles goed geregeld te hebben. Met een getekende verklaring van de parkeigenaar dat ze vier maanden per jaar weg zijn, accepteerde de gemeente hun inschrijving op dat adres. Na drie maanden kregen de respondenten echter een dwangsom van 30.000 euro omdat ze permanent in een vakantiehuis zouden wonen. Met verschillende gemeenten, waaronder hun oorspronkelijke woonplaats en de gemeente waar ze nu bij kennissen staan ingeschreven, loopt er een discussie over wat als vestgingsadres geaccepteerd is.

In het algemeen voelen diverse respondenten zich slecht behandeld door de gemeente. De handhavingsacties staan volgens hen niet in verhouding tot de overtreding en de opties die bewoners hebben. “Ik vind dat er onmenselijk met ons is omgegaan. Mensen zonder mogelijkheden moesten toch het park af.” Veel permanente bewoners zijn volgens henzelf niemand tot last en betalen gewoon belasting, maar worden voor hun gevoel toch hard aangepakt. “Je kan beter een zware misdaad begaan dan op een park wonen”, aldus een oudere dame.

41

6.4 Verblijfsperspectief

Toekomst

Als de bewoners gevraagd wordt naar hun toekomstige woonplek geeft bijna twee derde aan deze het liefst op een vakantiepark te zien. Een enkeling zegt zelfs alleen ‘tussen zes plankjes’ van het park af te gaan. Hoewel dit voor slechts een deel van de respondenten een reëel optie is, zouden de meesten niet verhuizen als ze daartoe niet de juridische druk voelden. De gesprekken over het verruilen van een recreatiewoning voor een legale, permanente woning gingen dan ook maar zelden over een verbetering van woon- of leefkwaliteit die dat zou opleveren. Een respondent stelt dat het leven op een vakantiepark als verstoppertje spelen is, maar het ook veel rust geeft. Een ander die sinds een half jaar een chalet huurt, zegt dat hij het graag wil kopen. “Dan kan mijn dochter bij mij komen wonen, hier is genoeg plek. Ik wil niet groter wonen, want dan moet ik meer schoonmaken.”

Opvallend is dat ook veel bewoners die zeggen uit nood illegaal op het park te zitten, weinig actief op zoek lijken naar een andere woonruimte. Ze zijn soms wel ingeschreven, maar reageren niet structureel op aanbod. Zo is een man pas na zes jaar ergens gaan kijken en heeft een jonge gescheiden vrouw die al jaren op het park verblijft een woning afgewezen omdat ze de straat niet leuk vond.

Een aantal oudere bewoners realiseren zich dat het park niet de zorgvoorzieningen biedt die ze vroeg of laat nodig zullen hebben. Enkelens voelen zich al steeds eenzamer omdat ze minder mobiel worden en hun bekenden van het park vertrekken. Daarom zien ze zichzelf over een aantal jaar verhuizen, maar hoe en waarheen blijft vaag. Mede hierdoor lijkt niet alleen van buitenaf, maar ook vanuit het park zelf het aantal kwetsbare bewoners toe te nemen.



Alternatieven

Meerdere respondenten, zowel de oudgedienden als nieuwkomers, willen de rust, ruimte en vrijheid van het vakantiepark niet opgeven. Velen zouden daarom graag in de buurt blijven, maar ervaren dat huurwoningen in de omliggende dorpen schaars en relatief duur zijn. “Als het aan mij lag dan bleef ik het liefst in deze gemeente wonen, maar de huizen hier zijn vaak niet te betalen.”

Enkele langzittende bewoners die al een paar dwangsommen hebben gehad, vertellen tussen wal en schip te zitten. Ze zouden best van het huidige park willen vertrekken, maar kunnen hun huisje of kavel

niet voor de gewenste prijs verkopen. Hun financiële situatie laat niet alleen geen verlies toe, zolang ze nog een hypotheek hebben, is dat volgens hen moeilijk met een huurwoning te combineren.

Uit gebrek aan wenkende perspectieven houden diverse respondenten zich koest en hopen ze op legalisatie door de gemeente. Ze weten dat deze plannen bestaan en er doen onder bewoners veel geruchten over de ronde. Een oudere dame die al geruime tijd op een luxe bungalowpark woont, vertelt: “Er heerst angst op het park voor handhaving van de geldende regels. Ik heb geen contact met de gemeente omdat ik geen gedoe wil. Als de gemeente gaat handhaven, is ons huis niets meer waard. We hopen dat het wonen hier snel legaal wordt.”

Andere respondenten zien geen betere oplossing dan naar een volgend vakantiepark te verhuizen. Zo laat een pas gescheiden man, die met zijn ex-partner nog een koophuis heeft, weten dat hij op korte termijn een ander chalet op een recreatiepark zoekt. “Ik ga op verschillende parken met de eigenaar praten, dat is de beste manier om een woonruimte te vinden.” Een vrouw van middelbare leeftijd wil liever geen stenen huis en heeft er over nagedacht om haar chalet te verplaatsten naar een andere gemeente. Dit blijkt echter te veel geld te kosten.

Na het vakantiepark

In de gesprekken met de gemeenten komt naar voren dat ze bewoners waarop gehandhaafd wordt niet actief begeleiden of volgen. Diverse ambtenaren hebben de indruk dat veruit de meeste mensen zelfstandig een nieuw onderkomen vinden en dit doorgaans een legale woning betreft. In dit onderzoek hebben we dat niet kunnen verifiëren. Uit de zestig interviews met de bewoners wordt niettemin duidelijk dat een aanzienlijk deel van de bewoners niet makkelijk zelfstandig de stap zal maken naar reguliere woonruimte. Sommigen maken hier, ondanks middelen en vermogen, weer een bewuste keuze, om buiten het systeem te blijven. Zo overweegt het echtpaar dat in een camper is gaan wonen emigratie. Anderen lijken vanwege hun financiële of mentale gesteldheid niet met de situatie uit de voeten te kunnen en zonder hulp verder in de problemen te komen. Hieronder zijn huishoudens die al een complexe zorggeschiedenis hebben en mensen bij wie de handhavingsprocedures kwetsbaarheid hebben aangewakkerd. Slechts een enkele bewoner geeft aan steun te krijgen vanuit instanties bij zijn/haar situatie. Velen verwachten dit ook niet en een enkeling houdt het zelfs af.

43

Reflectie

Uit de verhalen van de bewoners, komt het vakantiepark over als een landelijk gelegen, gemoedelijke woonbuurt, die op sommige plekken trekken begint te vertonen van een aandachtswijk. De traditionele groepen senioren, vrijbuiters en pas gescheiden mensen hebben gezelschap gekregen van mensen die uit een combinatie van nood en financiële of persoonlijke problemen hun toevlucht zoeken tot een recreatiewoning. Mensen die niet alleen in de knel komen op de reguliere woningmarkt, maar ook niet goed uit de voeten lijken te kunnen in het systeem en de dynamiek van de complexe maatschappij in de grote stad. Het vakantiepark biedt hen een aantrekkelijk alternatief, niet alleen in huisvesting maar ook in sociaal opzicht. Wat vaak een tijdelijke oplossing was, wordt vervolgens het nieuwe ‘normaal’. De parallelle samenleving op het vakantiepark is echter ook niet zalmakend, in het bijzonder voor de kwetsbare groepen. De rust die veel bewoners er menen te vinden, staat op gespannen voet met de wetenschap dat ze er onrechtmatig verblijven en vroeg of laat weg moeten. Dit heeft in veel gevallen impact op hun welzijn. Daarnaast lijkt de handhaving vanuit gemeenten en het beleid om groepen urgenten tijdelijk toe te laten, de leefbaarheid op de parken onder druk te zetten.

7 Categorieën vakantieparkbewoners

Uit de vorige hoofdstukken bleek dat de kenmerken, motieven en perspectieven van vakantieparkbewoners op de Veluwe divers zijn. Toch zijn er op basis van achtergrond en situatie enkele parallellen te trekken. Dit is tevens van belang voor toekomstig beleid ten aanzien van bewoning op vakantieparken. Zoals eerder gezegd kan dit fenomeen niet over een kam geschoren worden. In dit hoofdstuk staan we daarom stil bij de verschillende categorieën vakantieparkbewoners. De informatie is afkomstig uit de beschikbare cijfers zoals deze in hoofdstuk 4 zijn besproken en de inzichten uit de gesprekken met informanten en de zestig interviews. Ook is geput uit enkele eerdere onderzoeken naar vakantieparken in de elf gemeenten op de Veluwe.

7.1 Alternatieve woonbehoefte en levensstijl

Gekeken naar de verschillende keuzes en omstandigheden die bewoners naar een vakantiepark hebben geleid, zijn er opvallend veel mensen voor wie de recreatiewoning past in een zelfgekozen levensstijl. Ze willen rustig, groen en vrij wonen, maar zien hun behoefte niet vervuld in het reguliere aanbod in landelijke gebieden. Deze bewoners zijn over het algemeen zelfredzaam en nauwelijks in beeld bij instanties, ondanks dat hun verblijf op het park vaak illegaal is. Een maatschappelijk werkster omschrijft hen als de 'representatieve groep' die geen overlast veroorzaakt of problemen met zich meebrengt en ondernemers het daarom niet erg zouden vinden om op hun park te hebben. "Ze kunnen prima naast toeristen zitten, zonder dat ze last van elkaar hebben." Deze categorie wordt daarom ook wel omschreven als 'gelukszoekers'.

44

Ouderen/pensionado's

Een aanzienlijke groep bewoners van vakantieparken in het onderzoeksgebied bestaat uit ouderen die hier een groot deel van het jaar of permanent verblijven. Ze willen zonder zorgen, ruim en groen wonen en zien een recreatiewoning als middel voor deze wens. Sommigen zijn ooit als recreant op het park begonnen, andere kochten het huisje bewust als seniorenwoning na hun pensionering. Een deel van deze groep woont een aantal maanden per jaar in buitenland, in het bijzonder Spanje. "Een categorie zijn pensionado's die ooit zo'n huisje hebben gekocht om in de winter te wonen en in de zomer in de camper door Europa te trekken", aldus een gemeenteburgemeester. Onder de ouderen zijn de meest bemiddelde vakantieparkbewoners, maar een deel koos juist vanwege een klein pensioen voor een simpele recreatiewoning.

Deze groep heeft op de Veluwe een lange geschiedenis, die volgens veel informanten ontstaan is toen in de jaren negentig het uitpanden van vakantieparken begon. Zo woont een aanzienlijk deel van de ouderen al jarenlang in een recreatiewoning en hebben ze daarvoor ook een gedoogbeschikking. Maar een groter deel verblijft feitelijk illegaal en staat elders ingeschreven. "Hoewel wonen niet mag, blijven ze vaak onder de radar want het is op zich niet problematisch. Pas als ze de gemeente of instanties nodig hebben voor een uitkering of zorg komen ze aan het licht", zo verklaart een welzijnswerker.

De categorie vaste vakantieparkbewoners van middelbare leeftijd en ouder behoort tot de groep waar vanuit gemeenten veel op gehandhaafd lijkt te worden. Ze komen naar boven in controles en krijgen vaak geen respijt vanuit nood of schrijnende omstandigheden, zoals een beleidsambtenaar uitlegt. "Ze dachten voor relatief weinig geld een mooi, groot huis in het groen te kopen. Daar zijn ze vervolgens ook gaan wonen, hoewel het nadrukkelijk niet mocht, en dat soms al lang." In de interviews hebben diverse bewoners van de tweede woningparken met veel senioren aangegeven dat het terrein door de handhaving leeg raakt en de indruk is daarom dat deze groep als geheel langzaam afneemt. Niettemin

stellen diverse informanten dat uitponding nog altijd doorgaat en ook de bouw van nieuwe, luxe recreatiewoningen, die in prijs en comfort soms niet onderdoen voor een regulier huis, senioren blijft trekken. Zoals blijkt uit de gesprekken met de bewoners vertrek naar een andere, legale woonsituatie voor veel tweede woningeigenaren lastig en rekenen sommigen op een functieverandering van het park. Ook bij gemeenten zien ze dit. “Mensen wonen in koopchalets, soms met gedoogverklaring en hypotheek. Door handhaving wordt dat minder waard of onverkoopbaar en zitten ze met een restschuld.”

Een ander aspect waar diverse informanten op wijzen en dat ook bevestigd wordt door de interviews op de parken, is de zorgvraag die de oudere bewoners op den duur ontwikkelen. “Ze zitten daar jaren, soms tot hoge leeftijd.” De recreatiewoning blijkt dan toch niet zo’n geschikte vorm van seniorenhuisvesting als wel gedacht. Binnen de gemeenschap op het park kan veel opgevangen worden, maar wanneer de fysieke gebreken te groot zijn, is toch professionele ondersteuning nodig en niet zelden ook een verhuizing. Niet ingeschreven staan bij de gemeente vormt dan een drempel.



45

Jongere vrijbuiters

Zoals uit de interviews blijkt, zijn er bewoners die eveneens graag betaalbaar, vrij en rustig willen wonen, maar niet vanwege hun leeftijd. Deze groep is niet groot, maar lijkt wel regelmatig op vakantieparken voor te komen, zo zien ook de ambtenaren in de elf Veluwe gemeenten. “Je hebt mensen die dicht bij de natuur, *back to basic*, willen wonen.” Vaak zijn ze relatief jong, onder de geïnterviewden zelfs enkele twintigers en dertigers. Een deel van hen heeft een nomadisch bestaan vanwege werk, anderen prefereren een ongebonden levensstijl met weinig vastigheid en bezittingen. “Zeker voor jonge mensen maakt het niet uit waar hun bed staat, als ze hun leven maar kunnen leiden. En dat kan vanuit een vakantiepark prima.”

De vrijbuiters komen uit het hele land en voelen zich in tegenstelling tot de pensionado's meestal niet aan de plek zelf gebonden; ze zouden makkelijk ergens anders kunnen wonen. De huisjes waar ze verblijven worden daarom overwegend gehuurd, of zijn voor een relatief beperkt bedrag gekocht. Hierin lijken ze op de mensen die zich aangetrokken voelen tot Tiny Houses: goedkope, compacte en mobiele woningen in het buitengebied, los van het bestaande systeem.

7.2 Acute woonbehoefte

Waar de eerste categorie bestaat uit vakantieparkbewoners die niet in de bestaande systemen willen passen en daarom een alternatieve keuze maken, is er een aanzienlijke groep die hun reguliere woonbehoefte niet – op afzienbare termijn – vervuld ziet in het bestaande aanbod. De woningmarkt in Nederland biedt weinig ruimte voor mensen die acuut of tijdelijk een woning nodig hebben en over beperkte financiële mogelijkheden beschikken. Het onderzoek bevestigt dat vakantieparken voldoen in deze behoefte en deels als flexibele schil fungeren voor wie tussen sociale sector en vrije markt valt. De recreatiewoning is voor deze bewoners een snelle, acceptabele oplossing binnen een systeem dat hen weinig alternatieven biedt.

Spedzoekers/overbruggers

Dit is een brede groep bewoners die in principe uit woningnood op het vakantiepark is gaan wonen. Persoonlijke omstandigheden zoals echtscheiding, gezinsuitbreiding, verandering van werk of financiële tegenvallers spelen daar een rol bij, maar er is dan (nog) geen sprake van meervoudige problematiek. Voor zover mensen kwetsbaar zijn is dit vooral vanwege hun beperkte (financiële) mogelijkheden op de reguliere woningmarkt. Net als de categorie bewoners met een alternatieve woonbehoefte is de categorie met een acute woonbehoefte zelfredzaam en kiezen ze vaak bewust voor een recreatiewoning als meest acceptabele oplossing. In principe bedoelt als tijdelijke situatie, maar zoals de interviews laten zien, treedt vaak gewenning op en blijven sommige spedzoekers langer op het park hangen dan gedacht.

De meeste spedzoekers zijn mensen die tussen wal en schip vallen op de woningmarkt. Ze hebben te weinig wachtduur of een te hoog inkomen voor een sociale huurwoning, maar vinden geen geschikt aanbod in de particuliere sector. Het vakantiepark is dan vanwege de beschikbaarheid een logische keus, waar ze soms zelfs door instanties naar toe geleid worden, zo vertelt onder andere een beleidsmedewerker. "Bij Sociale Dienst komen ook mensen aan met dat ze geen woning hebben en kunnen vinden. We moeten dan adviseren waar ze kunnen gaan wonen. Eén van de mogelijkheden is een vakantiepark. En vervolgens gaan we daar naartoe om te vertellen dat ze daar niet mogen wonen." Uit woningnood kennen diverse gemeenten dergelijke bewoners een tijdelijke beschikking toe, mits men actief op zoek gaat naar andere woonruimte. Tijd slecht echter niet altijd de barrières waar men eerder tegenaan liep, zoals lange wachtlijsten en te weinig inkomen voor de particuliere sector.

Onder de informanten wordt ook veel gesproken over zogenaamde overbruggers, mensen die echt tijdelijk op een vakantiepark wonen vanwege verbouwing of de aankoop van een nieuw huis. Zij zoeken een flexibele woonruimte waar ze snel in kunnen en die ze ook makkelijk weer kunnen verlaten. Onder de geïnterviewden op de parken is deze groep spedzoekers niet expliciet aangetroffen, maar de gemeenten komen ze wel degelijk tegen omdat hun verblijf onder voorwaarden wordt gedoogd. "Mensen die tussen twee woningen in zitten, mogen tijdelijk in een recreatiewoning wonen. Dan moeten ze een gedoogbeschikking aanvragen bij de gemeente. Dit gaat om nog best veel mensen. Wekelijks komen er aanvragen binnen. Ze moeten het aantonen aan de hand van een koopovereenkomst. Ze moeten dus al iets gekocht hebben."

De groep spoedzoekers telt relatief veel alleenstaanden, zowel mannen als vrouwen, maar soms ook gezinnen met kinderen. Een aantal koopt voor weinig een stacaravan, maar velen huren, waarmee ze flexibel blijven. Deze mensen zitten volgens een beleidsmedewerker vaak op de 'betere' parken. "Met name gescheiden mannen of overbruggers die voldoende middelen hebben." Onder de informanten heerst het beeld dat op de Veluwe ook veel jongeren voor hun eerste zelfstandige woning naar een vakantiepark uitwijken, omdat de regio vooral grotere eengezinswoningen heeft. "We hebben de indruk dat sommige ouders uit de dorpen hun uit huis gaande kinderen op parken huisvesten." In de gesprekken op de parken binnen dit onderzoek zijn daar zeer beperkte aanwijzingen voor gevonden en ook in de inventarisatie die de gemeente Putten enkele jaren geleden op 29 terreinen hield, kwamen jongeren uit de omgeving nauwelijks voor.²⁶ Voor zover ze er zijn, lijken ze eerder onder de groep vrijbuiters of kwetsbare mensen dan onder de 'zelfredzame' spoedzoekers te vallen.

Arbeidsmigranten

Buitenlandse werknemers uit Oost-Europese landen, zoals Polen, Bulgarije en Roemenië, zijn een substantiële groep bewoners van vakantieparken op de Veluwe. Ze moeten vanwege hun achtergrond en kenmerken als aparte categorie beschouwd worden. Hoewel er niet direct met arbeidsmigranten is gesproken, wordt uit de verschillende bronnen over hen duidelijk dat ze grote overeenkomsten vertonen met de spoedzoekers, omdat ze acuut en vaak tijdelijk woonruimte nodig hebben en over weinig bestedingsruimte beschikken. Verschil is dat veel arbeidsmigranten niet zelf zoeken, maar door hun werkgever gehuisvest worden. Van (reguliere) sociale huurwoningen kunnen zij geen gebruik maken en individueel mogen arbeidsmigranten zich pas bij een corporatie aanmelden als ze vast in Nederland komen wonen. Hoewel er op de Veluwe ook arbeidsmigranten in reguliere woningen in de particuliere sector wonen, volstaat dit aanbod niet voor de totale groep. Vanwege de beschikbaarheid en betaalbaarheid wordt veelvuldig uitgeweken naar vakantieparken. Bekend is dat dit op de Veluwe al geruime tijd gebeurt en de gemeenten zijn hier over het algemeen goed van op de hoogte.²⁷

47

Arbeidsmigranten zijn overwegend jong, 'nooit ouder dan vijftig en meestal onder de dertig; aldus een ambtenaar. Ze werken zowel in de regio als daarbuiten, volgens een wijkagent soms zelfs in de Randstad. Arbeidsmigranten wonen vaak geconcentreerd op vakantieparken, verspreid over de hele Veluwe. "Dat is een grote groep die vaak door een uitzendbureau wordt gehuisvest, maar ook op de bonnefooi komt. De parken gaan dan rond in de gemeenschap." In het eerste geval komen arbeidsmigranten vaak alleen en wonen ze met meerderen in een huisje, waardoor ze soms in grote aantallen op een terrein verblijven. Bij mensen die op eigen gelegenheid komen zien de informanten een ander patroon. "Het gaat vaak om stellen met een baby of hele gezinnen, niet de grote groepen jonge mannen die door uitzendbureaus worden geronseld."

Uit de diverse gesprekken, zowel met de bewoners als professionals, blijkt dat het wonen van arbeidsmigranten op vakantieparken niet onproblematisch is. Criminaliteit en vandalisme is zeldzaam, zo stelde Bureau Beke eerder vast in een leefbaarheids- en veiligheidsscan van vakantieparken op de Veluwe.²⁸ Concentraties van arbeidsmigranten leiden wel regelmatig tot overlast en meerdere informanten stellen daarom dat het mengen met reguliere bewoners of zelfs recreatieve gebruikers niet is aan te raden. De gemeenten zien ook dat de huisvesting soms te wensen overlaat. "Vaak met veel mensen in een caravan van niet al te beste kwaliteit." Onder voorwaarden werken diverse gemeenten echter mee aan het wonen van arbeidsmigranten op vakantieparken. Dit is de afgelopen jaren op de

²⁶ Spaan, H., A.J. Stokreef & G.J. Vooren (2016). Uitgerekend recreatief. Gemeente Putten.

²⁷ Reusken, S. (2013). Quickscan arbeidsmigranten. Inventarisatie regio Noord-Veluwe. Necker van Neam

²⁸ B. Bremmers & H. Ferwerda (2014). Gebiedsscan veiligheid en leefbaarheid verblijfsrecreatie. Een veiligheidsanalyse op en rond vakantieparken op de Noord-Veluwe als opmaat voor een gemeenschappelijke aanpak. Arnhem: Bureau Beke.

Veluwe ook gestimuleerd als oplossingen voor leeglopende terreinen en de opgave die de regio met het Rijk heeft afgestemd. “We hebben een klein park met huisjes in goede staat die allemaal ingezet worden voor huisvesting van arbeidsmigranten. Dat mag officieel niet, maar we hebben vanuit het ministerie een soort van taakstelling gekregen om deze groep te huisvesten dus het wordt gedoogd. Er is ook nog nooit een klacht bij ons binnen gekomen over dit park.”



48

7.3 Behoeftte aan een beschermde woonomgeving

Pensionado's, vrijbuiters, spoedzoekers en in mindere mate arbeidsmigranten zijn de traditionele groepen vakantieparkbewoners die de Veluwe al lang kent. Door de jaren heen is hier een nieuwe categorie bij gekomen voor wie het vakantiepark een toevluchtsoord vormt. Ze vinden bescherming in de afgelegen, gesloten setting van het terrein. Sommigen zijn letterlijk op de vlucht, van hun ex-partner of van instanties en duiken onder in een recreatiewoning waarvan in principe niemand weet dat ze er verblijven. Anderen trekken naar het vakantiepark omdat ze vanwege meerdere persoonlijke problemen niet (meer) in een reguliere woonsituatie passen, maar ook niet terecht kunnen of willen in een instelling of maatschappelijke opvang. Deze categorie wordt ook wel aangeduid als de 'rakkers en de stakkers' en lijkt samen te hangen met het verval in de recreatiesector. Informanten stellen dat de elf gemeenten op de Veluwe nog geen grote concentraties kennen, zoals op Fort Oranje zijn aangetroffen. Op diverse parken met oudere, weinig aantrekkelijke huisjes strijken volgens hen wel in toenemende mate vergelijkbare mensen neer.

Kwetsbare mensen die elders zijn vastgelopen

Bijna alle informanten geven aan dat er op vakantieparken in hun gemeente een groep mensen woont die allerlei sociale, psychische en financiële problemen hebben, waarbij er vaak sprake is van multi-problematiek. De interviews laten zien dat deze bewoners kampen met combinaties van verslaving,

schulden, verstandelijke beperkingen, gezondheidsklachten en een psychiatrisch verleden. Vaak zijn dit minder zelfredzame personen met een uitkering of een laagbetaalde baan. Een groot deel van deze kwetsbare groep woont alleen, maar er zijn soms ook kinderen bij.

De achtergronden waarmee mensen op het park belanden, verschillen. Sommigen zijn vanwege huurschulden of afwijkend gedrag uit hun huis gezet en kunnen daardoor enige tijd geen aanspraak meer maken op een sociale huurwoning. “Als je het tot uitzetting laat komen bij een corporatie kun je het schudden. Dan duiken mensen onder de radar om niet hun kinderen kwijt te raken bijvoorbeeld en gaan ze op een vakantiepark wonen. Zij duiken weer op als ze problemen krijgen of terug willen naar een huis.” Wie aanklopt voor hulp moet doorgaans wonen op de plek waar ze ook staan ingeschreven. Andere bewoners liepen zelf vast en zagen het vakantiepark als een uitvlucht. “Mensen met GGZ-problematiek, die moeten in wijken wonen, maar sommige passen hier niet. Ze komen dan naar een vakantiepark voor groen en rust.”

Een aanzienlijk deel van de zogenaamde ‘sociale doelgroep’ op vakantieparken komt uit stedelijke gebieden waar ze zijn gestrand in de systemen en trajecten. “De meeste mensen uit deze groep zijn afkomstig uit het westen van het land en wonen geconcentreerd op een aantal parken. Dit is gebaseerd op gegevens uit de administratie (uitkeringen, Wmo, jeugdzorg, schuldhulp)”, aldus een manager van het sociale team in een gemeente. Diverse informanten stellen echter dat er ook veel kwetsbare mensen uit de regio zelf komen, omdat ze hier een sociaal netwerk hebben en gebruik maken van voorzieningen. Duidelijk is dat hulpverleningsinstanties in de regio eerder cliënten doorverwezen naar recreatiewoningen en dat er op de Veluwe nog steeds enkele parken zijn waar mensen worden geplaatst. Gebrek aan ruimte in zorginstellingen, maatschappelijke opvang en begeleid wonen zou hiervoor de reden zijn. “De mensen kunnen uitstromen uit een voorziening en wil je zelfstandig laten zijn. Soms weet je dat het een doelgroep is die moeilijker in een gewone woonwijk kan wonen. Daarom heb je ze mogelijk liever op een vakantiepark, maar dan wel goed gereguleerd”, aldus een beleidsmedewerker.

49

Het vakantiepark als oplossing voor de kwetsbare doelgroep wordt door veel van de informanten niet beaamd. “Deze groep is vaak murw van alles. Het verblijf op het vakantiepark past in de vicieuze cirkel van sociale, fysieke en financiële problemen. Hoe langer ze daar zijn, hoe groter dat wordt.” Instanties lijken deze mensen wel te vinden en hulp te verlenen, maar ook met de noodzakelijke zorg en ondersteuning is het vakantiepark vaak niet de prikkelarme, rustgevende woonsituatie die ze hopen te vinden. Zo merken diverse sociale professionals op dat ze geen perspectief kunnen bieden op andere, legale huisvesting. Met name wijkagenten die op parken komen, zien hoe mensen dan soms van de regen in de drup raken. “Elke groep heeft wel zorgen en problemen. Maar dat ze samen op een park zitten, zorgt voor nog meer kwetsbaarheid. Er ontstaan netwerken van sociaal zwakken en criminelen. Juist omdat ze op een park zitten, is de drempel lager dan in een gewone woonwijk. Er ontstaan sneller contacten.”

Onder de radar

Een andere laatste groep die op het vakantiepark woont, doet dit om uit het zicht van de ‘bovenwereld’ te blijven. Voor een groot deel zijn dit mensen met (voorheen) criminele activiteiten, zoals productie en verkoop van drugs, heling van gestolen goederen en prostitutie. Diverse wijkagenten geven aan dat de vakantieparken op de Veluwe, binnen de groep die onder de radar wil verblijven, vooral kleine criminelen herbergen. “Je hebt grote vissen en kruimeldiefjes. De zware boeven verdwijnen als je gaat handhaven, maar de kruimeldiefjes blijven zitten.” Daarnaast zouden op vakantieparken mensen wonen die gevangenisstraf of hoge boetes boven hun hoofd hebben hangen dan wel gevlucht zijn voor schuldeisers.

In dit onderzoek hebben we deze groep niet met gedegen informatie kunnen verifiëren. Bij de gemeenten is weinig kennis over bewoners die in een recreatiewoning zijn aangetroffen bij controles op overtredingen of strafbare feiten. Voor de interviews zijn uit veiligheidsoverwegingen de vakantieparken gemeden waar aanwijzingen waren dat er criminelen huisden, maar in de praktijk bleek dit slechts om enkele terreinen te gaan. Er zijn ook geen bewoners gesproken die uit het zicht willen blijven van deurwaarders of een strafblad de reden is om op een vakantiepark te wonen. De indruk bestaat daarom dat het ten opzichte van de andere groepen op de vakantieparken in het onderzoeksgebied om beperkte aantallen gaat die bovendien zeer mobiel is. Om echt grip krijgen op deze groep is een andere onderzoeksmethode noodzakelijk.

Reflectie

Vakantieparken zijn volgens diverse wijkagenten en welzijnswerkers niet anders dan gewone woonwijken waar allerhande mensen wonen en er soms problemen zijn. Ten opzichte van een reguliere wijk in een stad of dorp kennen vakantieparken echter wel een bijzonder aantal bewoners die je elders minder geconcentreerd samen vindt. Vrijwel iedereen heeft vanuit persoonlijke omstandigheden gekozen voor een niet reguliere woonsituatie, die vooral een verblijf in de luwte betekent. Op basis van de situaties en keuzes die de bewoners naar het park hebben geleid, zijn een zestal categorieën te onderscheiden. De beschikbare gegevens duiden op ouderen en arbeidsmigranten als de grootste groepen op de Veluwe. Exacte aantallen zijn niet te geven, maar wel is te stellen dat ze samen ruim de helft van het totaal aantal vakantieparkbewoners in de elf gemeenten uitmaken. De categorie kwetsbare mensen is eveneens omvangrijk, gevolgd door de spoedzoekers, samen ruim een derde. De groepen die graag vrij leven of onder de radar willen blijven zijn relatief beperkt, al gaat het in absolute aantallen zeker nog om enkele honderden mensen.

De scheidslijnen tussen de categorieën zijn niet hard, met name wat betreft perspectief en behoeften lopen ze in elkaar over. Sommige bewoners beginnen als pensionado of spoedzoeker, maar worden op het park steeds kwetsbaarder. Ook laten bewoners zich op het park soms met activiteiten in die hen op het park doet blijven om uit het zicht te zijn van 'de bovenwereld'. Er zijn daarom geen betrouwbare exacte aantallen te geven, alleen een schatting van het aandeel van een categorie in het totaal. De percentages in onderstaande tabel tellen ook niet op tot honderd.

Tabel 3: Categorieën bewoners van vakantieparken op de Veluwe

Categorie	Aandeel van totale groep vakantieparken bewoners
Ouderen	Circa 30%
Vrijbuiters	5 - 10 %
Spoedzoekers	15 – 20%
Arbeidsmigranten	25 - 30 %
Kwetsbare mensen	20 - 25%
Onder de radar	< 5%?

8 Conclusies en aanbevelingen

Dat er in toenemende mate verschillende type (illegale) bewoners op vakantieparken te vinden zijn, waaronder mensen in een kwetsbare positie, was bij aanvang van het onderzoek bekend. Behoeftte was hier zowel in kwantitatief als kwalitatief opzicht meer zicht op te krijgen. Om hoeveel mensen gaat het, wat zijn hun kenmerken en waarom verblijven ze in een recreatiewoning? Het onderzoek heeft hier voor vakantieparken in elf gemeenten op de Veluwe een antwoord op proberen te vinden. We moeten constateren dat dit ten delen is gelukt, omdat bewoning van vakantieparken zich in hoge mate buiten reguliere systemen en processen afspeelt. Ook dit was bij de start van het onderzoek bekend, maar de analyse voor de Veluwe heeft duidelijk gemaakt dat knelpunten zich op veel niveaus bevinden: in de formele registratie van objecten en mensen, in private status van terreinen, in de inzet van gemeenten en instanties en niet in de laatste plaats in het ontwijkende gedrag van beheerder en bewoners. Hierdoor is ondanks het gebruik van verschillende bronnen, ingangen en methoden geen volledig zicht verkregen op met name de mensen voor wie een vakantiepark een toevluchtsoord vormt vanwege meervoudige persoonlijke problemen, maar ook delinquent gedrag.

Dat een deel verborgen is gebleven, is een belangrijke kanttekening voor de conclusies die uit dit onderzoek over bewoning van vakantieparken in het algemeen getrokken kunnen worden. Vervolgonderzoek is hier nadrukkelijk gewenst. Het laat niettemin onverlet dat er veel waardevolle informatie is verzameld die een goede indicatie geeft van omvang van de doelgroep en de motieven en perspectieven die de verschillende subcategorieën ervaren. In dit hoofdstuk beschrijven we deze bevindingen en worden enkele aanbevelingen gedaan voor oplossingsrichtingen.

51

8.1 Antwoord op de onderzoeksvragen

Omvang, spreiding en status van de doelgroep

Dat permanente bewoning van vakantieparken een wijdverbreid fenomeen is op de Veluwe, is geen nieuws. Het onderzoek onderstreept deze situatie en komt op basis van verschillende bronnen tot de conclusie dat het een substantieel vraagstuk betreft dat niet zomaar zal verdwijnen. Het gaat om een aantal tussen de 6.000 tot 9.000 personen die in elk geval voor enige tijd hun vaste woon- en verblijfplaats hebben op een vakantiepark in een van de elf gemeenten. Tezamen bewonen ze 3.000 tot 5.000 verblijfsobjecten, tussen de 10 en 17 procent van het totale aanbod, verspreid over een groot aantal parken in het gebied. Om tot deze aantallen te komen is nochtans de verzamelde kennis van ambtenaren, wijkagenten en welzijnswerkers vereist. Registraties van personen en objecten (BRP en BAG) bieden zicht op nog niet de helft van de doelgroep, al lichten ze wel een belangrijke tip van de sluier op over de patronen achter permanente bewoning op vakantieparken.

De gevonden aantallen zijn niet evenredig over het onderzoeksgebied verdeeld, noch hebben gemeenten met weinig parken automatisch ook weinig bewoners. Parken met veel huisjes en stacaravans in particulier bezit blijken relatief veel permanente bewoning aan te trekken, vaak voor langere termijn. Ook op parken met wisselende toeristische exploitatie vindt bewoning plaats, maar doorgaans in de vorm van tijdelijke verhuur. Grote concentraties van mensen in een kansarme positie lijken er in de regio niet of nauwelijks te bestaan; ze zijn verspreid over vele verschillende parken. Wel zijn er terreinen en gemeenten die relatief grote groepen ouderen, die een eigen vakantieverblijf als permanente woning gebruiken, en arbeidsmigranten herbergen. Aard en omvang van de doelgroep kent dus veel lokale verscheidenheid, bijna elk park is anders.

Schatting is dat gemiddeld de helft van de bewoners zich op de recreatiewoning registreert, de rest staat bij familie, vrienden en soms een eigen reguliere woning elders ingeschreven. Dat doen ze om uit beeld te blijven bij instanties, met name de handhaving vanuit gemeenten, maar ook om geen aanspraak op voorzieningen te verliezen. Opvallend is dat hoewel wonen op een vakantiepark volgens de bestemmingsplannen in feite illegaal is, op de Veluwe relatief veel mensen persoons- of tijdsgebonden toestemming hebben om er te verblijven. Dit betreft in het bijzonder senioren die al lang op het park wonen, spoedzoekers met hoge urgentie, kwetsbaren in schrijnende omstandigheden en door uitzendbureaus gehuisveste arbeidsmigranten. Op basis van de bronnen is het lastig een goede berekening te maken, maar het lijkt zeker om een paar duizend mensen te gaan.



52

Kenmerken, motieven en perspectieven van de doelgroep

Het onderzoek laat zien dat de bewoners van vakantieparken op de Veluwe zeer divers zijn in persoonlijke kenmerken, sociaaleconomische situatie en verblijfsopties. Het gaat vaak om alleenstaanden, maar ook om stellen en enkele gezinnen met (jonge) kinderen. De meesten hebben inkomen uit werk of pensioen en enkelen zijn zelf redelijk bemiddeld. Stedelijke gebieden in de Randstad en Brabant zijn een belangrijke 'toeleverancier', naast het buitenland. Toch heeft zeker de helft van de mensen regionale binding vanwege een lokaal sociaal netwerk, werk- of woongeschiedenis in de afgelopen jaren. In elk geval een deel van de kwetsbare groep lijkt relatief dichtbij te komen, mede doordat instanties hen bij nood naar vakantieparken op de Veluwe verwijzen. Er zijn geen aanwijzingen gevonden dat steden elders in het land dit actief doen, de meeste mensen zijn langs informele wegen – familie, vrienden, advertenties op internet - op het park terecht gekomen.

De belangrijkste *pushfactoren* waarom mensen naar het vakantiepark zijn verhuisd, verschillen weinig van reguliere woningzoekenden. Maar hun specifieke woonbehoeften zagen ze beter vervuld in een – illegale - recreatiewoning dan het aanbod op de reguliere markt. Toegankelijkheid en betaalbaarheid speelden daarbij een rol, maar vaak ook persoonlijke woonwensen en omstandigheden. Reguliere woningen zijn te duur, beperkt voorradig of voldoen niet aan de woonwensen of leefstijl. Daarbij zijn verschillende categorieën te onderscheiden: ouderen en vrijbuiters die op het park een alternatieve ‘groene en rustige’ woonbehoefte vervuld zien, spoedzoekers en arbeidsmigranten die vanwege een acute woonbehoefte uitwijken naar volop beschikbare recreatiewoningen en kwetsbare mensen en een groep die onder de radar wil blijven voor wie het park een beschermde woonomgeving biedt. De groep vrijbuiters en woonurgenden zijn zeer mobiel en verblijven doorgaans een paar maanden tot hooguit enkele jaren op het park. De omvangrijke groep ouderen is vaak al lang gevestigd en heeft geen intentie om te vertrekken. Een deel van de spoedzoekers en kwetsbaren zitten hier tussenin, waar het park vaak bedoeld was als overbrugging, blijft een deel er jaren wonen.

Wat betreft nabijheid van voorzieningen en kwaliteit van de woning is een vakantiepark niet ideaal, maar dit wordt gecompenseerd door de ‘*rurale idylle*’. Voor veel bewoners geldt dat hoe langer ze op het park blijven, hoe meer ze het als hun thuis beschouwen en hoe minder de drang is om te vertrekken. De gemeenschapsvorming, waarin men voor elkaar zorgt, maar er ook duidelijke normen en waarden gelden, draagt hieraan bij. Parken vervullen niet alleen een opvangfunctie, maar voor diverse bewoners ook een veilige, prikkelarme omgeving waar ze na een turbulente periode in hun leven tot rust kunnen komen. Daarbij maken ze dikwijls dankbaar gebruik van de mogelijkheid om, vanwege zwaarwegende omstandigheden, met toestemming van de gemeente tijdelijk of zelfs langdurig in de recreatiewoning te verblijven. Niet om moedwillig de regels te overtreden, voor een deel is het vakantiepark een welkom olifantenpaadje in een hoog complexe wereld. Beperkte cognitieve en sociale vaardigheden komen geregeld voor. Duidelijk is dat veel bewoners niet met enkele simpele dwangmaatregelen van het park af gaan, waarbij de grens tussen niet willen en niet kunnen soms moeilijk vast te stellen is.

53

8.2 Invloed van externe factoren

Hoewel het onderzoek niet gericht was op beleidsevaluatie of analyse van de structurele processen rondom vakantieparken, kunnen hier wel enkele conclusies uit worden afgeleid. Naast de individuele motieven en ervaringen op de parken zijn er een aantal duidelijke externe factoren die bijdragen aan de omvang en aard van permanent wonen in een recreatiewoning op de Veluwe. Ten eerste bieden de elf gemeenten met het grote aanbod aan vakantieparken in een krimpende en veranderende markt, een gelegenheidsstructuur voor alternatief gebruik van recreatieobjecten. Het gaat om vele tientallen zo niet honderden parken met soms een groot aantal verblijfsobjecten waar mensen kunnen wonen. Dit wordt ook gestimuleerd door de uitponing van terreinen, bouw van luxe recreatiewoningen bedoeld als investering en het teruglopen van toeristische overnachtingen waardoor exploitanten op zoek moeten naar een ander verdienmodel. Tezamen maakt dit dat permanente bewoning grote vormen aan kan nemen, waarbij de aantallen in het onderzoek nog een relatief conservatieve schatting vormen.

De rol die de overheid in dit vraagstuk speelt, in het bijzonder de gemeenten, is een tweede aspect dat duidelijk in het onderzoek naar voren is gekomen. Hun beleid rondom permanente bewoning is lang niet overal eenduidig en streng geweest. Dit is de afgelopen jaren nadrukkelijk veranderd, maar veel gemeenten op de Veluwe lopen aan tegen beperkte capaciteit en middelen ten opzichte van de omvang van het vraagstuk. En waar ze aan de ene kant daadkrachtig optreden, wordt aan de andere kant nog veelvuldig gedoogd en toegestaan omdat structurele alternatieven voor bewoners lokaal niet zomaar voorhanden zijn. In geval van arbeidsmigranten wordt huisvesting op een vakantiepark zelfs

ondersteund als mede-oplossing voor exploitatieproblemen. Ondanks dat door handhaving een deel van de oude kern van vakantieparkbewoners is vertrokken, lijkt de komst van andere doelgroepen niet voor een substantiële afname van het vraagstuk te zorgen. Eerder verschuift dit naar mensen die meer zorg en inzet vragen van instanties.

Ten slotte is ook de woningmarkt een belangrijke factor, maar in sterke samenhang met veranderingen in het sociaal domein. Permanent wonen op vakantieparken is niet een simpele kwestie van woningnood, zowel lokaal als in de Randstad. Veel bewoners zoeken iets dat het reguliere systeem überhaupt niet biedt, zowel in woningtype, als beschikbaarheid en betaalbaarheid. Hun woonbehoeften zijn een reflectie van maatschappelijke ontwikkelingen waar de markt nog onvoldoende antwoord op heeft. Zo is in de groep ouderen duidelijk het effect zichtbaar van individualisering en langer thuis wonen die zich uit in behoefte aan een soort seniorencommunities zoals in de VS bestaan. Vrijbuiters laten de hang naar *off the grid* willen leven in *tiny houses* zien. Spoedzoekers en arbeidsmigranten onderstrepen de behoefte aan flexibele woonoplossingen die al ruime tijd erkend wordt, maar nog weinig is gerealiseerd. Bij de kwetsbare categorie is evident dat beleidsontwikkelingen zoals de extramuralisering en scheiden van wonen en zorg een rol spelen in hun toevlucht tot het park. De reguliere woonsituaties waar ze in principe terecht zouden moeten voldoen niet, maar een ander vangnet ontbreekt. Met name voor deze groepen in stedelijke gebieden lijken vakantieparken een overlooptgebied.



8.3 Aanbevelingen

Grip op het vraagstuk

Als primair verantwoordelijke overheid is het belangrijk dat gemeenten zich inspannen om zicht te krijgen op hun parken. Zonder te weten wat er op een terrein speelt en wie er wonen, zijn interventies een druppel op de gloeiende plaat. Dit betekent dat er capaciteit en middelen vrij gemaakt moeten worden – of beschikbaar gesteld - om de kennispositie te vergroten, te beginnen bij het op orde krijgen van de eigen registraties. Een actuele, makkelijk toegankelijke BRP en BAG kunnen een goede signaalfunctie vervullen. Om in beeld te brengen wie er op de parken wonen, zouden gemeenten intern meerdere afdelingen moeten betrekken omdat elk over eigen inzichten en informatie beschikt. Ook kunnen ze veel meer samenwerken met instanties zoals politie, zorg en welzijn. Zo worden de campings in West-Brabant door een groot aantal partners bezocht onder coördinatie van de GGD. Niet alleen ontstaat hierdoor een beeld van het aantal bewoners, maar ook van hun situatie en behoeften. Handhaving op illegaal gebruik is daarbij niet het eerste doel, wel het zorgen dat mensen naar een betere, reguliere woonsituatie gaan.

Naar oplossingen

Dat de aanpak van vakantieparken een integrale benadering vergt is al vaak gezegd, toch blijkt de praktijk weerbarstig. Er is meer nodig dan alleen een stok en kaders om permanente bewoners van de parken af te krijgen, bovendien lost dit de onderliggende vraagstukken niet op. Belangrijk is dat er perspectieven ontstaan voor enerzijds de bewoners zelf en anderzijds de parken waar ze verblijven. Een deel van deze opgave ligt bij de gemeenten, bij voorkeur in afstemming binnen de regio. Wat betreft handhaving is het aan te raden dit meer systematisch te doen en in afstemming met andere gemeenten. Dit om de huidige willekeur en waterbedeffecten tegen te gaan, zodat de aanpak niet dweilen met de kraan openblijft. Een realistische beleidsvisie per park zoals sommige gemeenten op de Veluwe ontwikkelen is daarnaast noodzakelijk, zodat plekken niet direct weer worden ingenomen door nieuwe bewoners of de terreinen verloederen. Gemeenten moeten daarbij daadkrachtig optreden en vergaande instrumenten durven in te zetten zodat het proces niet jarenlang kan voortsluipen.

55

Wat betreft bewoners zijn vaak ondersteuning en maatwerkoplossingen nodig om mensen naar een andere woonsituatie te bewegen. Daarbij is het belangrijk te beseffen dat verblijf op vakantieparken geen pure woonopgave is, maar ook een maatschappelijke. Effectieve oplossingen zitten voor veel bewoners in de samenhang. Woningen kunnen instanties niet aanbieden, maar gezien de beperkingen in denk- en doe-vermogen van sommige bewoners is het actief door de systemen leiden een taak voor partijen rond het vraagstuk. Meer inzet vanuit het sociaal domein binnen gemeenten is ook zeer belangrijk, waarbij er middelen vrij dienen te komen om ook de bewoners die niet staan ingeschreven te helpen.

Het wonen op vakantieparken is een fenomeen dat gemeenten niet individueel of in regionaal verband kunnen doen verdwijnen. Op hogere schaalniveaus moet realistisch gekeken worden naar de woningmarkt en maatschappelijke processen die leiden tot nieuwe, on vervulde woonbehoeften. Het bouwen van meer sociale huurwoningen zal helpen, maar is niet dé oplossing zoals partijen wel eens suggereren. Het gaat veel meer om alternatieve woonvormen voor bijzondere doelgroepen, deels in flexibele oplossingen. Ook dienen partijen die zich bezighouden met de transformaties in het sociaal domein, scheiden van wonen en zorg en langer thuis wonen, zich te realiseren dat vakantieparken mensen opvangen die door deze ontwikkelingen tussen wal en schip vallen.

Voor vervolgonderzoek

Het onderzoek laat zien dat een methodiek waarin verschillende bronnen elkaar aanvullen de meest waardevolle informatie oplevert. Om ook in andere regio's het vraagstuk in beeld te krijgen, is een combinatie van systeemgegevens, gesprekken met informanten en interviews met bewoners op vakantieparken te verkiezen. Belangrijk is dat gemeenten hier direct bij zijn betrokken en naar alle partijen duidelijkheid kunnen geven over doel en consequenties van het onderzoek. Voor een volledig overzicht is het noodzakelijk dat bij voorbaat alle parken toegankelijk zijn en er geen conflicterende gemeentelijke acties of belangen spelen. Draagvlak en doorzettingsmacht vanuit bestuurders is in dit proces cruciaal.

Om een goede, representatieve selectie van parken te kunnen maken dient de situatie in de gemeente goed in beeld te zijn: het aantal parken en verblijfsobjecten, eigendomsverhoudingen en globaal beeld van gebruikers en activiteiten. Ook informatie uit BRP en BAG moet, zonder naar personen te herleiden, makkelijk beschikbaar zijn. Op basis hiervan kunnen onderzoekers de eerste schifting maken, die vervolgens op basis van aanvullende kennis en lokale ontwikkelingen kan worden aangescherpt tot een steekproef. Hoe groter het gebied, hoe meer tijd en inzet het onderzoek zal vergen. Daarbij dient ook rekening gehouden te worden met het seizoen.

Om ook bewoners op parken te spreken die buiten het beeld van instanties willen blijven, is een haast antropologische aanpak nodig waarin onderzoekers meerdere keren op een park zijn en hier soms zelfs een aantal dagen verblijven. Het wekken van vertrouwen door het wegblijven van de uitstraling van een 'gezagsdrager' en het houden van een open gesprek op een door mensen verkozen plek zijn bewezen effectief. Eventueel kunnen sociale teams helpen om onderzoekers met specifieke mensen in contact te brengen. Inzicht in dossiers, geanonimiseerd, zou een aanvullende methode kunnen zijn om meer kennis over de meest 'verborgen' groepen te verzamelen. Ook zouden gemeenten de informatie die zij in inventarisaties van parken ophalen, meer systematisch kunnen registreren.

Bijlage 1 Reflectie op het onderzoeksproces

Bewoning van vakantieparken speelt op meerdere plekken in Nederland en al vele jaren proberen overheden op nationaal, maar ook regionaal en lokaal niveau een overzicht te krijgen van de situatie. Complicerende factor is het groot aantal terreinen, afhankelijk van de focus op vakantie woningen of ook stacaravans en kampeerplaatsen enkele duizenden, en de ontoegankelijkheid daarvan. Dit maakt het verkrijgen van representatieve gegevens een uitdagende opgave, waarvoor de meest effectieve aanpak nog gevonden moet worden.

Uitgangspunt bij het onderzoek vormden de focus op een overzichtelijk gebied waar reeds veel activiteit bestaat rondom de aanpak van vakantieparken en een combinatie van verschillende bronnen om zowel aantallen als achtergronden van het vraagstuk in beeld te krijgen. Vervolgens is een onderzoeksproces ontworpen dat in een aantal gecontroleerde stappen uit moest komen bij de leefwereld van bewoners. Gezien de politieke gevoeligheid maar ook de mediabelangstelling omtrent wonen op vakantieparken, is gekozen voor een zeer terughoudende communicatie over het onderzoek in de 'buitenwereld'. Wel bleek het cruciaal de betrokken gemeenten in elke stap mee te nemen, aangezien ze een sleutelpositie innemen voor het verkrijgen van de beoogde informatie.

In totaal heeft het onderzoek een doorlooptijd van een jaar gehad, enkele maanden langer dan vooraf door beoogd. Ook in de elf gemeenten op de Veluwe, die al jaren actief samenwerken rondom vakantieparken, bleek het geen kwestie van simpelweg beschikbare gegevens aanleveren en een aantal vakantieparken bezoeken voor gesprekken met bewoners. Uit dit onderzoeksproces zijn verschillende lessen te trekken voor een vervolg in andere regio's.

57

Het nut van systeemgegevens

In principe behoort iedereen die in Nederland woont met een vaste verblijfplaats te zijn opgenomen in de Basis Registratie Personen (BRP). Elke vaste locatie geldt als inschrijvingsadres, dus ook een recreatiewoning of stacaravan zonder formele woonbestemming. Bewoners van vakantieparken mogen zich dus inschrijven op dat adres en vanuit het Rijk worden gemeenten daartoe ook aangespoord, zodat er zicht komt op deze burgers. Het onderzoek laat niettemin zien dat de BRP van beperkte waarde is om bewoning op vakantieparken in beeld te krijgen.

Ten eerste is het gecompliceerd om uit alle ingeschreven personen de mensen die in een recreatiewoning verblijven te halen. Bij adressen wordt niet automatisch geregistreerd dat het om een vakantiepark gaat. Wel is informatie bekend over de recreatiefunctie van een verblijfsobject, maar standplaatsen voor chalets en stacaravans zijn lastig te onderscheiden. Uit data van het Centraal Bureau voor de Statistiek is daarom geen volledige informatie over geregistreerde bewoners op vakantieparken te halen. Gemeenten blijken in zeer wisselende mate hun adresgegevens op orde te hebben om dit aan alle bij hen ingeschreven personen te kunnen koppelen. In het onderzoek moesten sommigen gemeenten dit handmatig doen, wat gezien het groot aantal parken en objecten een tijdrovende klus opleverde. Mede daarom konden de meesten alleen indicaties of oudere cijfers aanleveren.

Een tweede factor is de beperkte mate waarmee bewoners van vakantieparken zich daadwerkelijk inschrijven. Het wonen in een recreatieobject is niet toegestaan en inschrijving bij een gemeente vormt vaak het signaal om hierop te handhaven. Zeker sinds binnen de elf gemeenten op de Veluwe de

inspanningen zijn verhoogd, is de *incentive* van bewoners om zich formeel op het adres te registreren afgenomen. Dit staat nog los van de groep die het vakantiepark bewust uitkiest om onder te duiken. Schatting op basis van het onderzoek is dat nog niet de helft van de bewoners zich inschrijft op het vakantiepark. In de huidige registraties zijn vooral langzittende ouderen en kortblijvende arbeidsmigranten te vinden. De groepen vrijbuiters, spoedzoekers en kwetsbaren houden vaak een ander adres aan.

Aanvankelijk was het streven om ook te kijken naar vakantiebewoners in gegevens van gemeenten over uitkeringen en voorzieningengebruik en registraties van politie en GGD. Gezien de grote moeite om mensen alleen al uit de BRP te filteren bij de elf gemeenten op de Veluwe is hier uiteindelijk vanaf gezien. In nader onderzoek zou op dergelijke lokale systeemgegevens ingezet kunnen worden om een beter statistisch beeld te krijgen van de verschillende bewoners op de parken.

Toegankelijkheid van praktijkkennis

Bij groepen waarvan systeemgegevens beperkte informatie opleveren, is een kwalitatieve aanpak nodig om diepgaand inzicht te vergaren. Ervaring in eerder onderzoek naar de leefsituatie van arbeidsmigranten was dat praktijkprofessionals veel kennis hebben over deze 'verborgen' doelgroep. Streven was om in alle elf betrokken gemeenten ambtenaren, wijkagenten, welzijnswerkers en medewerkers van corporaties te spreken. Uiteindelijk is dit alleen voor de eerste groep gelukt, omdat contactgegevens buiten de gemeenten niet overal compleet waren. Met de meeste ambtenaren zijn groepsgesprekken ter plekke gehouden en met de overige informanten werden interviews telefonisch afgenomen. Daarnaast was er uitgebreid mailcontact om bronnen en aantallen boven water te halen.

58

De informatie van de praktijkprofessionals was zeer waardevol, maar toonde ook aan hoezeer het wonen op vakantieparken zich aan het zicht van instanties onttrekt. Veel van de informanten hadden maar een beperkt en soms zelfs gekleurd beeld, omdat ze nooit op vakantieparken zelf komen of alleen de meest problematische gevallen meemaken. Ook bleek de verwachting dat gemeenten over bruikbaar 'vooronderzoek' beschikken slechts ten dele waar. Aantallen waren bij velen niet scherp in beeld en schattingen liepen zeer uiteen, als ambtenaren zich hier al aan durfden te wagen. Ook bestaat er ondanks systematische handhaving en diverse inventarisaties op parken geen overkoepelend systeem waarin kenmerken van bewoners worden genoteerd.

Hoewel nadrukkelijk niet bedoeld als beleidsevaluatie, bleken diverse informanten het onderzoek wel zo te beschouwen. Bij ambtenaren leidde dit soms tot terughoudendheid in het delen van inzichten en aantallen. Voor enkele gemeenten ontstond de indruk dat ze het volledige beeld niet willen weten. Het feit dat de opdracht vanuit het regionale samenwerkingsverband en het Rijk was gegeven, en niet de gemeente zelf, maakte het niet eenvoudig deze houding te doorbreken. Er is daarom veel tijd besteed aan communicatie met de gemeenten over doel van het onderzoek, het belang van hun bijdrage en betrokkenheid bij het proces.

Een deur met vier sloten

Om ook de doelgroep zelf te spreken, vormde veldwerk op een aantal parken een van de nadrukkelijke eisen in de onderzoeksopdracht. Bij de start was het streven om op tien tot vijftien vakantieparken elk tien gesprekken te houden, dus minimaal honderd in totaal. Daarbij dienden de interviews representatief te zijn voor de bewoners op de Veluwe, maar arbeidsmigranten werden bewust buiten beschouwing gelaten omdat al veel bekend is over hoe ze op vakantieparken terecht komen en daar verblijven. Verder ging de interesse uit naar zowel kwetsbare groepen als pensionado's en de zelfredzame spoedzoeker.

Met ruim vijfhonderd vakantieparken in de regio leken er genoeg opties, maar het eenvoudigweg een willekeurig terrein oplopen, aankloppen bij willekeurige huisjes en kijken wie er open doet, was niet aan de orde. Voor je een park op kan, moet je weten wat zich daar afspeelt, zodat kans om bewoners aan te treffen zo groot mogelijk is, maar er zich ook geen veiligheidsrisico's voordoen. Daarnaast hebben vakantieparken een private status waardoor toestemming van parkbeheerders nodig is om het terrein te betreden. Tenslotte was bekend dat bewoners van vakantieparken zich niet makkelijk laten interviewen en een deel wantrouwen koestert tegenover instanties. Voor uiteindelijk een interview te kunnen houden, moesten er derhalve vier 'sloten' worden opengemaakt.

Het eerste slot bleek het zwaarst, de selectie van parken waarop het veldwerk kon plaatsvinden. Er bestond geen lijst van vakantieparken waar zich permanente bewoning voordoet op basis waarvan een objectieve steekproef mogelijk was. Vanuit gesprekken met de informanten en de Veluwe parkenbank – een overzicht van alle parken en hun kenmerken dat vanuit het programma Vitale Vakantieparken is aangelegd - ontstond een longlist met tachtig terreinen als mogelijke locatie voor het onderzoek. Een aantal daarvan viel direct af omdat ze niet naar de gewenste doelgroep leidde, zo zaten er opvallend veel luxe tweede woningterreinen in de selectie. Maar vaker gaven gemeenten geen toestemming vanwege conflicten met hun eigen activiteiten op de parken, zoals lopende handhavingprocedures, inventarisaties en beleidsontwikkeling. Zo waren het niet zozeer de verwachte veiligheidsrisico's, als wel de vrees voor ongewenste beroering onder de bewoners, die een bezoek aan de meer problematische terreinen tegenhield. Opzet om in elke gemeente minimaal één park te selecteren voor gesprekken met de bewoners bleek gezien de situatie niet haalbaar. Anderzijds toonden enkele gemeenten zich gaandeweg het proces zeer behulpzaam door in de laatste fase nog nieuwe namen van parken aan te leveren. Uiteindelijk bleven dertig vakantieparken in acht gemeenten over als locatie waar het veldwerk plaats zou kunnen vinden.

59

Voor de uitvoering werd een team van studentonderzoekers van de Hogeschool Utrecht samengesteld. Door het onderzoek te koppelen aan onderwijs en de studenten vanuit een stageopdracht in te zetten, konden een groot aantal interviews gerealiseerd worden. Daarnaast was de gedachte dat bewoners sneller hun verhaal zouden willen delen met jonge mensen die vanuit hun opleiding in de hoek van sociale dienstverlening bekend zijn met moeilijke doelgroepen. Door twee ervaren docentonderzoekers zijn de studenten intensief getraind in het maken van contact, winnen van vertrouwen, garanderen van de anonimiteit en wegblijven van de uitstraling van een 'gezagsdrager'.

Het team van twaalf studentonderzoekers en hun docenten heeft, vaak na overleg met gemeente en wijkagenten, alle geselecteerde parken benaderd. In enkele gevallen viel de deur al direct in het slot bij de parkeigenaar die aangaf niet te willen deelnemen aan het onderzoek. De toegang werd echter het meest bepaald door de parkbeheerders, waaronder VvE's. Op een aantal parken voelden zij niets voor deelname, vaak uit vrees voor de impact van het onderzoek. Er waren echter ook beheerders die juist actief meewerkten door de studenten aan te wijzen waar ze respondenten konden vinden of direct met hen in contact te brengen.

Uiteindelijk lukte het om met bewoners van dertien parken interviews te houden. Het streefaantal van minimaal tien gesprekken per park bleek te hoog gegrepen, omdat veel bewoners de deur in het slot gooiden. Vaak direct, soms in tweede instantie. Zoals verwacht was er grote terughoudendheid, veel potentiële respondenten stelden vragen over doel en mogelijke gevolgen van het onderzoek. De relaties tussen de verschillende partijen (gemeenten, beheerders en bewoners) was soms zo gespannen dat er nauwelijks gesprekken te plannen waren. Anderzijds waren er onder de respondenten uiteindelijk toch een aanzienlijk aantal mensen die als 'kwetsbaar' te typeren zijn. Ze voelden zich uitgenodigd om hun verhaal te doen, en namen daar soms veel tijd voor.

Het team heeft veel moeite gedaan om tot gesprekken te komen. De bezoeken aan de parken werden steeds in koppels uitgevoerd en vaak in meerdere rondes. Op verschillende plekken zijn bewoners 'overgehaald' tot deelname middels een zeer laagdrempelige brief en het verspreiden van foto's van de studenten. Ook was er veel flexibiliteit nodig in tijdstippen en locaties waarop respondenten bereid waren tot een interview. Enkele beheerders en bewoners vonden het vervelend dat ze niet over de status van dit onderzoek konden lezen op een website van de opdrachtgever. Daarnaast was het garanderen van absolute anonimiteit cruciaal. Dit betekent dat de resultaten niet een op een gedeeld worden met gemeenten of politie, noch dat de specifieke parken terugkomen in de eindrapportage.

Aandachtspunten bij verder onderzoek

Een belangrijk aandachtspunt voor vervolgonderzoek ligt in het opdrachtgeverschap. Bewoning van vakantieparken is niet alleen een probleem in een gemeente, maar ook van een gemeente. Voor bijna alle aspecten van het vraagstuk (ruimtelijk, sociaal, juridisch, economisch) hebben zij de regie. Doordat in het onderhavige onderzoek de opdracht niet direct uit de eigen gemeente kwam, was er geen automatisch draagvlak en doorzettingsmacht wat betreft de verwachte bijdrage. Ook in de communicatie met de beheerders en bewoners op de parken zorgde het opdrachtgeverschap voor een gecompliceerde situatie. Hun primaire relatie is met de gemeente; in veel gevallen heeft die letterlijk hun lot in handen. Het feit dat de onderzoekers niet konden vertellen waartoe hun verhalen precies zouden dienen, bemoeilijkte de deelname. Ervaring in andere onderzoeken naar en zelfs op vakantieparken is dat aansturing vanuit de gemeente zelf een veel soepeler proces oplevert.

Een tweede punt is het juiste schaalniveau. Een landelijk beeld is binnen één onderzoek niet te krijgen, maar zal middels verschillende regionale inventarisaties moeten gebeuren. Hoewel overzichtelijk en relatief goed georganiseerd, was het onderzoeksgebied op de Veluwe uiteindelijk te omvangrijk om het de inventarisatie op een efficiënte en vlotte manier uit te voeren. Met bijna vijfhonderd vakantieparken verdeeld over elf gemeenten en 1.600 m2 bleek het lastig echt de diepte in te gaan en een representatief beeld te krijgen. Ook is veel tijd besteed aan afstemming en proces door gebrek aan korte lijnen. In een vervolg zou hier beter op gelet moeten worden.

Om gedegen systeeminformatie boven water te krijgen, is het belangrijk dat partijen, in het bijzonder gemeenten, aan de slag gaan met hun eigen registraties. In een vervolgonderzoek zouden ze ruim van tevoren de opdracht moeten krijgen om gegevens over BRP-inschrijvingen en schatting van aantallen aan te leveren. Gezien de privacy en soms slechte kwaliteit van gegevens is het niet van onderzoekers te verwachten dat zij deze registraties ophalen en bewerken. Willen gemeenten weten wie bij hen op vakantieparken wonen, dan dienen ze hier zelf een begin mee te maken.

Wat betreft het veldwerk op parken tenslotte is bevestigd dat er een gedegen aanpak nodig is met onderzoekers die daartoe getraind zijn en makkelijk vertrouwen winnen. Door de inzet van de studenten kon een aanzienlijk aantal openhartige gesprekken gevoerd worden met een doelgroep die over het algemeen weinig vertrouwen heeft in overheden en instituties. Enquêtes, zoals in sommige andere onderzoeken worden ingezet, lenen zich niet voor een complex en soms ook gevoelig onderwerp als de levensloop van mensen en hun verblijf op een vakantiepark. Dossieronderzoek zou hierin tegemoet kunnen komen, vooral in kwantitatieve zin. Om de nuance aan te brengen zijn altijd interviews nodig. Duidelijk daarbij is dat het houden van een-op-een gesprekken met bewoners een goede selectie en voorbereiding vergt, zowel in het aanwijzen van parken als uiteindelijk leggen van contacten. Bij het inzetten van studenten is een aandachtspunt hier voldoende tijd voor in te bouwen, zodat de juiste onderzoekers gevonden kunnen worden en het onderzoek past in het onderwijsprogramma.