

Preventie op de camping

**Carin Rots, Daniëlle Steenbergen &
Joyce de Goede**

**TSG - Tijdschrift voor
gezondheidswetenschappen**

ISSN 1388-7491

TSG Tijdschr Gezondheidswet
DOI 10.1007/s12508-020-00269-5



Your article is published under the Creative Commons Attribution license which allows users to read, copy, distribute and make derivative works, as long as the author of the original work is cited. You may self-archive this article on your own website, an institutional repository or funder's repository and make it publicly available immediately.



Preventie op de camping

Resultaten van twee pilots in West-Brabant in het souterrain van de woningmarkt

Carin Rots · Daniëlle Steenbergen · Joyce de Goede

© The Author(s) 2020

Samenvatting Vanwege tekorten op de woningmarkt enerzijds en de moeizame exploitatie van recreatieparken anderzijds, is permanente bewoning op recreatieparken een structureel maatschappelijk verschijnsel geworden. Permanente bewoning is wettelijk niet toegestaan en kan samengaan met diverse vormen van sociale problematiek. De sociale crisis die ontstond op camping Fort Oranje is voor de GGD West-Brabant aanleiding geweest preventieve werkwijzen voor recreatieparken te ontwikkelen. Dit artikel beschrijft twee pilots die in dit verband werden opgezet. De ambitie was bewoners van recreatieparken in beeld te krijgen en waar nodig te ondersteunen, en om een stem te geven aan hun verhaal.

Trefwoorden recreatieparken · permanente bewoning · sociale problematiek · domeinoverstijgende pilots

Prevention on recreation parks Results of two pilots at the lower end of the housing market

Abstract Due to the rising shortage of houses and the difficult exploitation of recreation parks, permanent residency on these parks has become a structural phenomenon. This kind of housing is illegal and can come with several forms of social issues. As a result of a social crisis on a recreation park in their region, the Regional Public Health Service of West-Brabant (the

Netherlands) developed two pilots aiming at prevention for other parks. The goals of these pilots were to get in touch with vulnerable residents, to link them to appropriate care and services, and to give a voice to their stories. This article describes pilot outcomes and lessons learned.

Keywords recreation parks · permanent residency · social issues · cross-domain pilots

Inleiding

Sinds een aantal jaar is de GGD West-Brabant betrokken bij een nieuw maatschappelijk vraagstuk, namelijk permanente bewoning op recreatieparken [1]. Hiermee wordt bedoeld dat een park niet gebruikt wordt voor kortdurend recreatief verblijf, maar voor reguliere bewoning. Uit onderzoek blijkt dat het hier niet gaat om incidenten, maar dat het verschijnsel structureel is. [2, 3]. Zo blijkt dat 60% van de parken in Noord-Brabant plaats biedt aan niet-toeristische doelgroepen. Bij 35% hiervan is sprake van een aanzienlijke vermenging van recreatief en niet recreatief-gebruik. Permanente bewoning hangt enerzijds samen met tekorten op de woningmarkt en anderzijds met de moeizame exploitatie van recreatieparken, waardoor recreatieondernemers op zoek gaan naar andere bronnen van inkomsten.

Permanente bewoning kan samengaan met diverse vormen van sociale problematiek. In West-Brabant escaleerde de situatie op Fort Oranje zodanig dat deze camping werd ontmanteld [4]. Op alle parken die sociaal-verpleegkundigen van de GGD hebben bezocht ($n=19$), worden bewoners aangetroffen die in kwetsbare omstandigheden leven. Deze woonplekken onttrekken zich aan het blikveld van gemeenten en zorginstellingen, mede doordat het wonen op recreatieparken wettelijk niet is toegestaan.

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

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



Werkvormen Camping Kafka

- Publiek debat: in het najaar van 2017 werden in Breda vier publieke debatten georganiseerd.
- Opstelling met een campingbewoner: hierin wordt onderzocht hoe alle mogelijke belanghebbenden zich verhouden tot een campingbewoner. Dit maakt duidelijk waar systeem- en leefwereld losraken. Deze werkvorm werd onder meer gedaan in de Week van de Publieke Gezondheid, georganiseerd door de GGD West-Brabant (december 2017).
- Game: hierin ervaart de speler hoe een arbeidsmigrant, alleenstaande moeder of 65-plusser op een camping terecht komt en daar leeft.
- Persona's: beeldmateriaal van de verschillende bewonersgroepen en andere stakeholders. Dit werd onder meer gebruikt op de landelijke Vakantieparken Top (november 2018).

Zie ook: www.campingkafka.nl

Vanuit het perspectief van zorg voor burgers in kwetsbare posities en om het risico op escalatie te verkleinen, is gestart met het ontwikkelen van preventieve werkwijzen. Er zijn pilots opgezet met de ambitie bewoners van recreatieparken in beeld te krijgen, waar nodig te ondersteunen en stem te geven aan hun verhaal.

Dit artikel beschrijft hoe de pilots tot stand kwamen, wat de inhoud en resultaten waren, en welke lessen werden geleerd. De bevindingen zijn gebaseerd op een participatief actieonderzoek (juli 2017-juni 2019).

Hoe kwamen de pilots tot stand?

Het team dat de pilots ontwikkelde kwam gedurende de projectperiode wekelijks bij elkaar en bestond uit de GGD-disciplines sociale verpleegkunde (openbare geestelijke gezondheidszorg (OGGZ) en jeugdgezondheidszorg (JGZ)), beleidsadvies, onderzoek en projectmanagement, alsmede twee bewoners van recreatieparken en de Academie voor Beeldvorming (AvB). De AvB initieerde het project Camping Kafka, waarin met verschillende werkvormen wordt blootgelegd hoe permanente bewoning werkt en in dialoog naar alternatieven wordt gezocht (zie het kader).

Het team streefde ernaar twee pilotlocaties te vinden. Er werd gekozen voor parken in de gemeenten Oosterhout en Rucphen. In Oosterhout kwam deze keuze tot stand via agenda-setting bij de gemeente door de GGD-beleidsadviseur. Op ambtelijk en bestuurlijk niveau werden contacten gelegd en benut om het vraagstuk bespreekbaar te maken en het zorgperspectief in te brengen. De gemeente toonde het inzicht om het gebruikelijke perspectief van handhaving te verruimen en integraal aan de slag te gaan.

Er werd gekozen voor een park met veel permanente bewoning en met een score 'rood' volgens het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) voor de bestrijding van ondermijnende criminaliteit. Voor het park in Rucphen werd gekozen omdat dit bekend was als risicogebied. Een sociaal-verpleegkundige OGGZ komt er sinds 2015 en trekt samen op met een gemeentelijke handhaver en parkbeheerder.

Inhoud en resultaten van de pilots

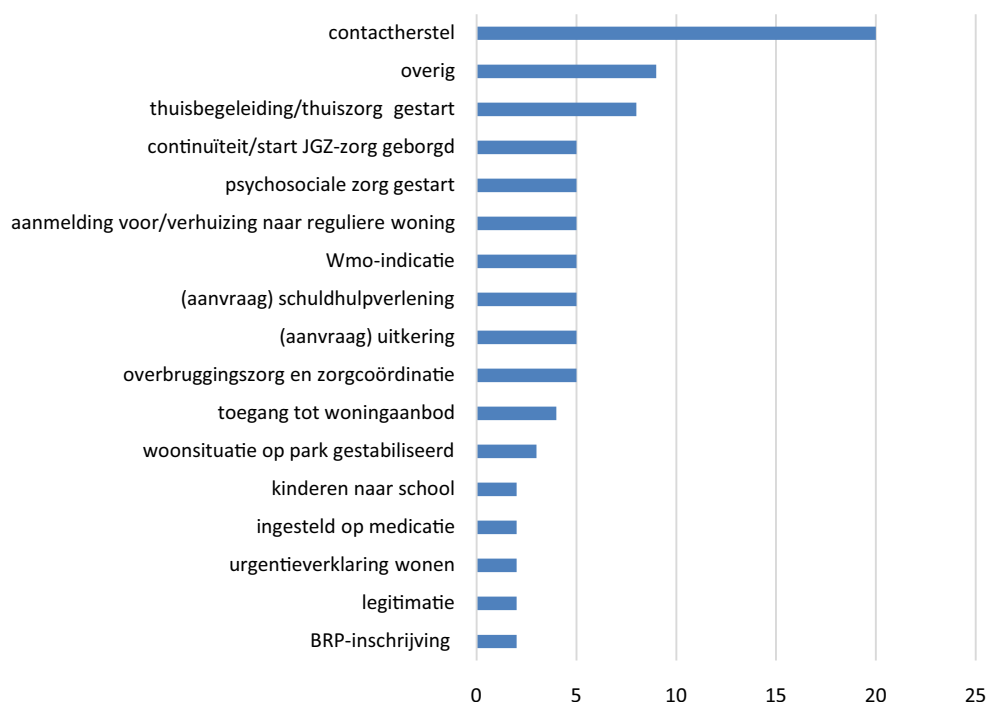
In de pilots is gestuurd op het verbinden van de leefwereld op de parken met de systeemwereld van de overheid. De noodzaak hiervan werd verwoord door een bewoner en teamlid: 'Pas als je op een park komt, ga je het zien. Er zijn veel mensen die beleid uitvoeren, maar nooit in contact zijn met waar ze beleid over schrijven. Er is geen onderzoek geweest naar het onderwerp en de personen van beleid. Ze weten niet waar ze over praten.'

Om verbindingen tot stand te brengen werd een aantal zaken ingericht, namelijk de samenwerking met bewoners en Camping Kafka, vergaderingen van het team op recreatieparken en een aantal dagen 'vakantie' op een park. Ook organiseerde het team zowel in Oosterhout als Rucphen voor gemeentebestuurder(s) en gedeputeerden een bezoek aan het park en haar bewoners. Leden van het team faciliteerden de ontmoetingen met bewoners met uiteenlopende verhalen.

Om toegang te krijgen tot de parken zijn samenwerkingsrelaties opgebouwd met de eigenaren en/of beheerders van de parken. De hoofddoelstelling van de recreatieondernemer is de bedrijfscontinuïteit en samenwerking met 'zorg' is geen vanzelfsprekendheid. Sociaal-verpleegkundigen en/of maatschappelijk werkers gingen kennismaken om vertrouwen te winnen, het perspectief van de recreatieondernemer te leren kennen en de toegevoegde waarde van zorg te onderstrepen, in het bijzonder het belang van vroegtijdige signalering en aanpak van zorgsituaties. Hierdoor ontstonden openingen. De samenwerkingsrelaties groeiden langzaam, waarbij transparantie belangrijk was, naast erkenning van de belangen van de ondernemer. De maatschappelijk werker: 'Ik straal uit dat ik besef dat ik op hun terrein ben en het belang van hun bedrijfsvoering begrijp.'

De ervaring dat zorgwekkende situaties daadwerkelijk geadresseerd werden, leidde ertoe dat eigenaren de meerwaarde van de samenwerking gingen inzien en op den duur zelf ook met zorgsignalen kwamen. Toch bleef het laveren tussen enerzijds het in beeld willen krijgen van risicosituaties en anderzijds rekening houden met het belang van de recreatieonderneming om een veilig terrein en een goede samenwerking met de gemeente te behouden. De sociaal-verpleegkundige: 'De beheerder wilde niet dat er te veel zorgsituaties in beeld zouden komen, dat vond hij een risico.'

Figuur 1 De uitkomsten van de contacten met bewoners



Behalve het opbouwen van samenwerkingsrelaties met de recreatieondernemers werd ook geïnvesteerd in contacten met bewoners. Hierbij is gekozen voor aanwezigheid op de parken (ongeveer twee dagdelen per week). Dit werd wezenlijk geacht om vertrouwen te winnen en zicht te krijgen op wat er speelt. De maatschappelijk werker: 'Je gezicht laten zien, onderdeel worden van de gemeenschap, bij mensen langsgaan, kleine dingen gedaan krijgen, mond-tot-mondreclame, enkele sleutelfiguren onder de bewoners of gewoon buiten op een bankje zitten.'

Gelijktijdig met het opbouwen van de contacten op de parken werden lokaal passende overlegstructuren met de gemeenten en zorgpartners ingericht. In Oosterhout werd een lokaal zorgteam samengesteld met medewerkers van de GGD, Surplus Welzijn, MEE Plus, het sociaal wijkteam en GGZ Breburg. In dit team werden situaties die op het park speelden besproken, bijvoorbeeld hoe bureaucratische processen vlot getrokken konden worden. Gaandeweg werden afspraken met de gemeente gemaakt, bijvoorbeeld over toegang tot de schuldhulpverlening en het verkrijgen van inschrijvingen in de gemeentelijke Basis Registratie Personen (BRP). Bewoners van recreatieparken kunnen niet altijd aan alle regels en voorwaarden voldoen (zo zijn bijvoorbeeld verplichte workshops om te leren solliciteren voor mensen met een licht verstandelijk beperking niet haalbaar en kan niet altijd voldaan worden aan voorwaarden om een urgentieverklaring te krijgen voor een woning). De maatschappelijk werker: 'Normaal moet ik vechten om een uitzonderings-situatie mogelijk te maken. Nu was er meer ruimte. De kans op maatwerk maakte het veel meer werkbaar'.

Op het park in Rucphen werd ervoor gekozen om gedurende een dagdeel per week een inloopsprekuren te houden in de bar op het terrein. Tijdens het spreekuur konden bewoners bij de sociaal-verpleegkundige (OGGZ en JGZ) binnenlopen met hun vragen, zorgen en ideeën. De sociaal-verpleegkundigen bouwden binnen en buiten de gemeente samenwerkingsstructuren op, vooral met het gemeentelijke Wmo-loket en het Leger des Heils.

Gedurende een half jaar is een beknopte registratie bijgehouden over de ondersteuning aan bewoners van de twee recreatieparken. In deze periode waren er contacten met 52 huishoudens, ongeveer gelijk verdeeld over de recreatieparken. In totaal waren hierbij 113 bewoners betrokken. Bij 20 huishoudens waren kinderen betrokken. Drie huishoudens betroffen arbeidsmigranten. Problemen met wonen/huisvesting, financiële problemen en een slechte psychische gezondheid kwamen het meest voor, respectievelijk 23 keer (44%), 18 keer (35%) en 16 keer (31%). Bij woon- en huisvestingsproblematiek gaat het vooral om de moeizame zoektocht naar meer geschikte en betaalbare huisvesting, betalingsproblemen en onveilige/vervuilde woonsituaties.

Figuur 1 laat zien wat de uitkomsten zijn geweest van de contacten met bewoners. Elke uitkomst die 2 of meer keren werd genoemd wordt vermeld. De rest staat onder de categorie 'overig' (onder andere inschrijving zorgverzekering, pleegzorg, begeleiding MEE, Voedselbank). De figuur laat zien dat het om een breed scala aan uitkomsten gaat op de gebieden thuisbegeleiding, jeugdgezondheidszorg, psychosociale hulp, wonen, inkomen, schoolverzuim, BRP-inschrijving, legitimatie, overbruggingszorg en af-

stemming van het zorgaanbod. In 20 gevallen (38%) wordt vermeld dat herstel van contact met de bewoner een belangrijke uitkomst was. In deze situaties is bovengemiddeld geïnvesteerd in het versterken van het vertrouwen van de bewoner als voorwaarde voor een vruchtbare samenwerking. Het gaat vaak om mensen die de zorgverlening afhouden vanwege een opeenstapeling van negatieve ervaringen met hulpverlenende instanties.

Gedurende de pilots bleek er vraag naar de expertise die werd ontwikkeld. Teamleden deelden kennis en ervaringen op congressen in de domeinen wonen, ruimtelijke ordening, veiligheid en zorg. Ook werden de werkvormen van Camping Kafka ingezet als bewustwordings- en agenderingsinstrument in provinciale en landelijke netwerken. Samen met de gemeente Zundert (Fort Oranje) en in opdracht van het ministerie van BZK werd een Community of Practice ingericht. In november 2018 organiseerde BZK de Vakantieparken Top en werd de landelijke Actie-agenda Vakantieparken 2018–2020 ondertekend door BZK, drie provincies, VNG en Recron. GGDGHOR Nederland was medeondertekenaar. De Actie-agenda beoogt een integrale aanpak vanuit de invalshoeken economie, huisvesting, sociaal-maatschappelijk, veiligheid en ruimtelijke ordening.

Geleerde lessen

Recreatieparken met weinig toekomstperspectief zijn onderdeel geworden van het souterrain van de woningmarkt. Woningzoekenden met een tekort aan middelen zoeken door het gebrek aan betaalbare woningen hun toevlucht tot (verouderde) recreatieparken. Het feit dat wonen op recreatieparken illegaal is maakt deze bewoners kwetsbaar voor afglijden. De GGD West-Brabant ontwikkelde samen met bewoners en de AvB twee preventieve pilots. Deze samenwerking heeft het begrip voor bewoners, hun perspectieven en dilemma's vergroot, en inzicht gegeven in de manier waarop zij het contrast tussen systeem en leefwereld ervaren. Het vinden van samenwerkingsvormen die recht doen aan alle betrokkenen was tegelijk een zoektocht. Een bewoner: 'Ik heb verschillende keren geprobeerd iets over te brengen vanuit het perspectief van de ervaringsdeskundige, maar dat werd totaal niet begrepen. Dat is geen tekortkoming, maar het is blijkbaar heel erg moeilijk om je de positie in te beelden.' Geleerd werd dat er veel onderling vertrouwen nodig is en dat het loont hierin bij aanvang van de samenwerking te investeren.

De werkvormen van Camping Kafka bleken interessant voor agenda-setting op regionaal, provinciaal en landelijk niveau. De projectleider: 'Ik heb geleerd hoe je agenda-settend bezig kunt zijn op een manier waarin wij als GGD helemaal niet thuis zijn.' Aanvullend zijn het creatieve en opiniërende, en het proces om meer en meer vanuit bewoners te denken. De AvB: 'De mogelijkheden zijn groot als we de oogkleppen af-

doen en samenwerken. Wat betekent de nog niet gerealiseerde potentie? Wat kunnen we ervan leren voor nieuwe oefeningen, nieuwe vormen van organiseren?'

Beide pilots hebben laten zien dat het mogelijk is om via outreachend werken vanuit het zorgperspectief toegang te krijgen tot parken en samen te werken met eigenaren, beheerders, bewoners en het lokale zorgnetwerk. De pilots hebben bewoners beter in beeld gebracht, zodat ze toegeleid konden worden naar een breed scala aan voorzieningen, deels gericht op de basisvoorwaarden van het bestaan. Ook kinderen kwamen in beeld. Naar aanleiding van eigen onderzoek deed de Kinderombudsvrouw de oproep aan alle gemeenten om zicht te krijgen op kinderen die op vakantieparken wonen en na te gaan hoe het met hen gaat, waar nodig ondersteuning te organiseren en te zorgen voor stabiliteit in de woonsituatie [5].

De pilots beoogden stem te geven aan het verhaal van bewoners. Hiertoe werden onder meer werkbezoeken georganiseerd met bestuurders en gedeputeerden, waarbij gesprekken met bewoners nadrukkelijk onderdeel van het programma waren. Het blijkt een positief effect te hebben als een gemeente oog heeft voor domeinoverstijgende vragen van bewoners. Het vinden van de juiste stakeholders hiervoor was een zoektocht. De beleidsadviseur: 'Campingbewoners worden door niemand als hun primaire *taak* gezien. Het is zoeken naar degenen die zich als *mens* openstellen en veranderingsbereid en flexibel zijn. Met hen kan je op pad.'

De professionele bril bepaalt hoe naar een burger wordt gekeken: iemand die iets illegaals doet of iemand die steun nodig heeft om weer mee te kunnen doen. Het vraagt veel van professionals om eerst te snappen wat de doelen zijn in de andere domeinen dan het eigen domein, en vervolgens gezamenlijk naar mogelijkheden te zoeken. Dit is ook de kern van de maatschappelijke opgave bij het realiseren van de Actie-agenda recreatieparken. In Oosterhout heeft dit reeds geleid tot integrale planvorming voor het pilotpark, in nauwe samenwerking met de recreatieondernemer en met koppeling van de beleidsdomeinen zorg, veiligheid en wonen. Aangepast beleid en aanvullende woonoplossingen maken hiervan onderdeel uit.

De gemeenten en parken die aan de pilots deelnamen werden niet geselecteerd op basis van representativiteit. De keuze werd ingegeven door de sociaal-maatschappelijke opgave (relatief veel permanente bewoning, aantasting van de recreatieve waarde en leefbaarheid) in combinatie met een (gecreëerd) draagvlak bij gemeenten en eigenaren. Uit onderzoek en praktijk is echter bekend dat er veel meer parken zijn met soortgelijke kenmerken. Hiervoor kunnen de ontwikkelde werkwijzen en opgedane ervaringen van nut zijn, met dien verstande dat er lokaal maatwerk nodig is bij het verbinden van oplossingsrichtingen met meerdere domeinen en uiteraard ook bij het op-

bouwen van de samenwerking met eigenaren en bewoners.

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons licence, and indicate if changes were made. The images or other third party material in this article are included in the article's Creative Commons licence, unless indicated otherwise in a credit line to the material. If material is not included in the article's Creative Commons licence and your intended use is not permitted by statutory regulation or exceeds the permitted use, you will need to obtain permission directly from the copyright holder. To view a copy of this licence, visit <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>.

Literatuur

1. Rots C, Goede J de. Preventie op de camping. Hoe verder na Fort Oranje. Tijdschr Gezondheidswet. 2019;97(5/6):122–5.
2. ZKA Leisure Consultants. Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant. 's-Hertogenbosch: ZKA Leisure Consultants; 2018.
3. Platform31. Wonen in deluwte. Een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe. Den Haag: Platform31; 2018.
4. GGD West-Brabant. In Beeld? Kwetsbare mensen op vergeten plekken. De inzet van de GGD West-Brabant op camping Fort Oranje en de geleerde lessen. Breda: GGD West-Brabant; 2019.
5. Kalverboer M, Kooi C van der, Hopman M. Als het vakantiepark je (t)huis is. Zicht op, en zorg en zekerheid voor kinderen op vakantieparken. Den Haag: De Kinderombudsman; 2019.