Toekomst geven aan tussenland

Samenwerking bij het (verder) vitaliseren van vakantieparken op de Veluwe

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

Laura Schröer
Martin Schulz
Mark van Twist

Laura Schröer
is als onderzoeker en opleidingsmanager verbonden aan de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en betrokken bij diverse onderzoeks- en opleidingstrajecten.

Martin Schulz
is co-decaan van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur en adjunct-directeur van de NSOB Denktank.

Mark van Twist
is decaan en bestuurder van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. Hij is daarnaast hoogleraar Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam.

De auteurs bedanken Tessa van Woensel voor haar uitstekende inhoudelijke en procesmatige ondersteuning bij de totstandkoming van dit essay.

Inhoudsopgave

1 Achterstandswijken in het groen → 4
1.1 Een lommerrijke omgeving met problemen → 4
1.2 De krachten bundelen: Programma Vitale Vakantieparken → 7
1.3 Dit essay: samenwerking bij het vitaliseren van vakantieparken → 9

2 Tussenland → 11
2.1 Niet het één, maar ook niet het ander → 11
2.2 Twee dynamieken: opwaarts en neerwaarts → 13

3 Neerwaartse dynamieken keren → 15
3.1 Gevolgen zijn ook oorzaken → 15
3.2 Patroon doorbrekende interventies → 16
3.3 Het vliegwiel draaiende houden → 18

4 Gewoon dingen doen → 21
4.1 Starten zonder strategie → 21
4.2 Generiek maatwerk → 23
4.3 Strategie tijdelijk stollen → 24

5 Wie heeft 'skin in the game'? → 26
5.1 Van tussenland naar pauzepark → 26
5.2 Fragiele afhankelijkheid → 27
5.3 Vrijwillig niet verblijvend? → 29

6 Einde van het begin → 31
6.1 Blijvende aandacht → 31
6.2 En nu door → 33

Literatuurlijst → 35

1 Achterstandswijken in het groen

Het is 16 januari 2014 als de NOS in het achtuurjournaal melding maakt van *"Grote inval recreatiepark Putten"*.[1] Een groot handhavingsteam van onder andere politie, brandweer, boa's, gemeenteambtenaren en belastingdienst betreedt op last van de burgemeester om half vier 's ochtends het park om over te gaan tot handhaving van alle geldende wet- en regelgeving. De brandweer controleert de brandveiligheid. De politie controleert op bijvoorbeeld openstaande boetes, de aanwezigheid van wapens en (productie van) drugs. De gemeente checkt op permanente bewoning die hier niet is toegestaan. De belastingdienst controleert of er nog vorderingen openstaan bij bewoners die op het park aanwezig zijn.

De Veluwse gemeente Putten heeft veel moois te bieden: van recreatiestrand, meren en bossen tot jachthaven, rijks- en oorlogsmonumenten. Op deze bewuste dag gaat de aandacht echter niet uit naar deze kwaliteiten, maar naar een gebied waarvan iedereen zich ineens realiseert dat het een 'no-go area' geworden is. Het is een plek waar de meeste mensen uit de gemeente niet zomaar meer naartoe willen of zelfs maar durven gaan. Bovendien weet eigenlijk niemand precies wat zich hier afspeelt. En wat misschien nog wel het meest verrast, die plek is – in naam althans – een vakantiepark.

De landelijke media-aandacht komt voor alle betrokkenen als een verrassing. Die verassing komt niet ongewenst en blijkt een katalysator voor het programma Vitale Vakantieparken (VVP) dat dan nog maar kort bestaat en als vehikel dient voor de samenwerking in de aanpak van de problematiek op vakantieparken.

1.1 Een lommerrijke omgeving met problemen

Het is misschien even wennen. Het voorgaande voorbeeld betreft niet een grootstedelijke achterstandswijk, maar een vakantiepark op de Veluwe. Het romantische beeld van een vakantiepark met schilderachtige huisjes, pittoreske doorkijkjes, een bloeiende camping, strakke gazons, zwembad, speelfaciliteiten en het komen en gaan van toeristen is op het vakantiepark

1 NOS, *Grote inval recreatiepark Putten*, 16 januari 2014

uit ons voorbeeld allang niet meer te zien. Het groen wordt niet meer onderhouden, de huisjes zijn permanent bewoond of (lijken) juist helemaal niet meer in gebruik, de faciliteiten zijn verroest, de huisjes zelf zijn al decennia niet meer goed onderhouden en echte toeristen zijn er al jaren niet meer gezien. De controleactie vindt plaats om half vier 's ochtends, omdat een groot deel van de parkbewoners in de Rotterdamse haven werkt en 's ochtends in alle vroegte vertrekt. Het eens zo bloeiende park is een achterstandswijk in het groen geworden.

Maar wat is een vakantiepark nu eigenlijk, hoe definieer je dat? Een vakantiepark is in de ruimtelijke ordening iedere locatie die een recreatieve verblijfsbestemming heeft. Dat is een andere bestemming dan bijvoorbeeld een 'gewone' verblijfsbestemming of een bedrijfsbestemming. Niet de omvang (het aantal huisjes of staplekken) is bepalend voor wat een 'vakantiepark' is, maar de bestemming die de grond heeft in het bestemmingsplan van de gemeente. Het kan bijvoorbeeld gaan om parken met huisjes, parken met bungalows en/of stacaravans/chalets, (mini)campings en alle mengvormen daartussen. Veel vakantieparken zijn in de loop van de tijd ontstaan in grote achtertuinen en op bij boerderijen gelegen weilandjes. Ze kennen een lange geschiedenis. Zo zijn er in Ermelo bijvoorbeeld verschillende kleine parken van vroegere eendenhouders die op zoek moesten naar een ander bedrijfsmodel of boeren die er maar iets bij zijn gaan doen. Andere parken zijn ontstaan vanuit een politieke oriëntatie of religieuze denominatie. Ook grote bedrijven, zoals de RET (Rotterdamse Electrische Tram N.V.) die het welzijn van hun werknemers wilden bevorderen hebben op de Veluwe eigen vakantieparken opgezet. Op de Veluwe bevindt zich een derde deel van alle vakantieparken in Nederland.

Onzichtbaar opgesplitst
In Ermelo ligt een klein vakantiepark. Het is een familiebedrijf dat door een vader is opgezet na het stoppen van zijn vorige bedrijfsactiviteit: eenden fokken. De verstandhouding tussen de kinderen die het park hebben geërfd, is niet bijster goed. In de loop der tijd hebben zij een naburig park dat ook van vader was maar verkocht. Een van de kinderen heeft het overgebleven park een decennium lang niet goed uitgebaat en veel permanente bewoning laten ontstaan. Als een van de andere kinderen de exploitatie uiteindelijk overneemt, worden alle permanente bewoners door de nieuwe exploitant uit de familie de wacht aan gezegd. Ze moeten vertrekken. Dat lukt overigens pas nadat de nieuwe exploitant de nutsvoorzieningen afsluit en gewoon niet thuis geeft als parkbewoners woedend op de deur van haar woonhuis staan te rammen. →

> Het vakantiepark bestaat nu nog uit zeven vakantiehuisjes, die gelegen zijn op het voorste deel van het park. Het achterste deel van het vakantiepark is onlangs verkocht, aan een ontwikkelaar die er thans nieuwe huisjes op zet en die na voltooiing door het familiebedrijf in de verhuur zullen worden genomen tegen een commissievergoeding. Het businessmodel van dit park verandert daardoor. Bovendien gaat het technisch gezien niet langer om een park, maar om twee parken, waarbij het voorste park recht van overpad geeft aan het achterste park. Alleen een geoefende waarnemer zou zich gezien het verschil in bouwstijl tussen de vakantiehuisjes afvragen of de twee delen van het park wel bij elkaar horen.

De Veluwe is met 91.200 hectare het grootste aaneengesloten natuurgebied van Europa en bekend om de heidevelden, dennenbossen en meren.[2] Vanwege deze natuur is het een populaire plek om te recreëren, met in totaal ongeveer 500 vakantieparken. En natuurlijk zijn niet al die parken in problemen – sterker nog het merendeel van de Veluwse parken bestaat uit prachtige, toeristische, economisch goed draaiende vakantieparken. Dat maakt dat er een groot toeristisch belang is van de parken voor de regio. De parken zorgen voor meer inkomsten door bestedingen van toeristen, voor plaatselijke werkgelegenheid en voorzieningen waar ook de eigen bevolking dankbaar gebruik van maakt.

Toch zijn er ook vele parken waar zich meer afspeelt dan op het eerste gezicht kan worden vermoed. Zo blijkt wederom ook uit recente berichtgeving rondom een publicatie van het Regionale Informatie- en Expertise Centrum (RIEC) Oost-Nederland, dat onderzoek doet voor de overheid naar ondermijnende, georganiseerde criminaliteit.[3] Criminelen kunnen ongemoeid hun gang gaan, omdat de koop en verkoop van chalets en stacaravans buiten het zicht van de overheid plaatsvindt doordat deze transacties niet worden geregistreerd in het Kadaster. Dat brengt zelfs de suggestie op dat enkele vooraanstaande vakantieparkketens, die de oorsprong van hun oorspronkelijke geïnvesteerd vermogen niet goed (lijken te) kunnen aantonen, weleens met crimineel geld gefinancierd zouden kunnen zijn. Ahmed Marcouch, burgermeester van Arnhem en tevens voorzitter van het RIEC, spreekt bij vakantieparken van ‘een blinde vlek’ en spoort aan tot actie.

Bovendien is er niet op alle parken sprake van criminele activiteiten, maar ook dan zijn er genoeg andere uitdagingen, zoals verloedering, (illegale) permanente bewoning en huisvesting van arbeidsmigranten. Op sommige

2 Visitveluwe.nl, *Ontdek de Veluwe*, geraadpleegd op 25 juli 2022. Geraadpleegd via: https://www.visitveluwe.nl/ontdek-de-veluwe

3 De Telegraaf, *Rapport: via vakantiepark grootschalig witwassen*, 13 juni 2022.

parken zijn bijna geen toeristen meer te vinden, waardoor de parken hun oorspronkelijke functie, toerisme en recreatie, verliezen. Dat heeft ook (een economische) impact op de omgeving. Voor een bestendig toekomstperspectief hebben veel parken bovendien een duurzaamheidsslag te slaan. Het is zaak dat de problemen op de parken niet alleen direct worden aangepakt, maar ook dat voorkomen wordt dat het probleem telkens terugkeert en dat het probleem zich tussen de verschillende parken en gemeenten verplaatst. Veel gemeenten vinden het daarom nodig dat de vakantieparken weer 'vitaal' worden, zodat ze weer functioneren als toeristische en recreatieve vakantieparken en op zichzelf kunnen staan en op niveau komen, waardoor de problemen langzaam oplossen. Met dat idee is het programma Vitale Vakantieparken (VVP) van start gegaan: een samenwerking tussen Veluwse gemeenten en de provincie Gelderland. Dit programma is ingezet met het idee dat deze brede thematiek samenwerking vereist.

1.2 De krachten bundelen: Programma Vitale Vakantieparken

In 2013 beginnen acht gemeenten uit de Regio Noord-Veluwe het programma Vitale Vakantieparken met als doel een integrale aanpak op te zetten om de problemen in het gebied het hoofd te bieden. De provincie Gelderland maakt het programma financieel mogelijk. Inmiddels is het programma uitgegroeid tot een samenwerking tussen twaalf partners, waaronder elf Veluwse gemeenten (Apeldoorn, Barneveld, Ede, Elburg, Epe, Ermelo, Harderwijk, Heerde, Nunspeet, Oldebroek en Putten) en provincie Gelderland. Gezamenlijk werken zij aan de problematiek op vakantieparken.

Het programma categoriseert de parken op de Veluwe in drie groepen: excellente parken, parken met nieuwe perspectieven en transformatieparken. De excellente parken (20-25% van de parken) worden door het programma gefaciliteerd en geholpen met eventuele uitbreidingen, waarbij gemeenten zich inspannen de parken zo min mogelijk te belemmeren met wet- en regelgeving. Bovendien werken deze parken samen aan vraagstukken zoals de energietransitie en denken ze onder de titel 'vakantiepark van de toekomst' na over de vraag hoe vakantieparken zich toekomstbestendig kunnen ontwikkelen. De parken met nieuwe perspectieven, ofwel de grote middenmoot (60-70% van de parken), worden door het programma gestimuleerd om excellent te worden en een eventuele (verdere) neergang van deze parken te voorkomen. De laatste groep, de transformatieparken (10-15% van de parken), hebben geen perspectief meer op duurzame recreatieve exploitatie. Het programma beoogt deze parken te saneren en te herbestemmen.

De ambitie van het programma is om voor 2023 voor alle Veluwse vakantieparken een toekomstperspectief te hebben. Het programma Vitale Vakantieparken gaat uit van het maatwerkprincipe 'één park, één plan', gekoppeld aan een aanpak op gebiedsniveau. Deze benadering gaat ervanuit dat generieke maatregelen alleen niet volstaan, maar dat per park samen met de belanghebbenden (ondernemers, eigenaren, bewoners en gemeente) wordt gekeken naar wat het toekomstperspectief is. De individuele gemeenten nemen uiteindelijk het initiatief, maar de uitwerking is gezamenlijk door de belanghebbenden. De samenwerkende partners beogen op deze manier thema's als innovatie, herstructurering en transformatie, veiligheid, wonen, sociale problematiek en duurzaamheid in relatie tot elkaar op te pakken om de ambitie voor 2035 te halen: alleen nog maar vitale, duurzame en toekomstbestendige vakantieparken op de Veluwe. Concreet houdt dit in dat de parken dan alleen nog recreatief gebruikt worden met een goede bezettingsgraad, dat ze een goed businessplan/bedrijfsmodel hebben, financieel gezond zijn, indien nodig beschikken over een goed functionerende Vereniging van Eigenaren (VvE), goed passen in hun omgeving en voorzien zijn van passende en kwalitatief goede voorzieningen. Wanneer dit voor een park niet haalbaar blijkt, wordt hier een andere functie voor gezocht.

De regionale samenwerking gaat niet over de beleidsinhoudelijke keuze die voor parken gemaakt moeten worden. Dat is aan de deelnemende gemeenten afzonderlijk (die daarbij wel afstemming natstreven). Het programma VVP faciliteert de gemeenten zo veel mogelijk bij de uitvoering. Naast onderzoeken en instrumenten ontwikkelen, is en wordt veel energie gestoken in concrete initiatieven, projecten en instrumenten. Zo wordt samen opgetrokken met het Ariadne-project, een samenwerking tussen de provincie Gelderland, Gelderse gemeenten, Openbaar Ministerie en politie, dat gemeenten ondersteunt met controle en handhavingsacties en het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit op en rondom de vakantieparken. Meer gericht op de economische kwaliteit van de parken, is er het Kwaliteitsteam Vitale Vakantieparken. Dit project is opgericht voor ondernemers die de kwaliteit van hun park willen verbeteren, en bestaat uit een groep experts die ondersteuning kunnen bieden bij het maken van plannen. Een derde instrument is de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (OMVV). Deze ontwikkelingsmaatschappij kan een rol spelen bij het aankopen en beheren van parken, waardoor het programma een actievere rol kan aannemen waar ontwikkelingen vastlopen door bijvoorbeeld complexe eigendomssituaties. Recent is gestart met het Park van de Toekomst. Een omvangrijk initiatief waarmee de verduurzaming van de parken wordt gestimuleerd (energietransitie, biodiversiteit, klimaatadaptatie, circulariteit). Overheden, onderwijs en ondernemers werken hier in samen.

Naast deze instrumenten heeft de VVP gezorgd voor agendering van de vraagstukken omtrent de parken op nationaal niveau en beter inzicht verschaft in de parken door onderzoeken (naar eigendom en ondernemerschap, naar veiligheid en leefbaarheid op de parken, naar permanente bewoning en een monitor voor de kwaliteit van de Veluwse parken op vijf thema's). Deze informatie is door gemeenten gebruikt om beleid te vormen en tot effectievere acties te komen.

De elf gemeenten participeren in wat verschillende betrokkenen een 'losse' netwerksamenwerking noemen, waarbij ze zelf verantwoordelijk blijven voor hun beleid en de besluiten die zij nemen over de vakantieparken in de eigen gemeente. Er is een programmabureau met een coördinerende functie, maar de gemeenten voeren zelf een eigen beleid.

1.3 Dit essay: samenwerking bij het vitaliseren van vakantieparken

Inmiddels is het programma bijna tien jaar onderweg en zijn verschillende vakantieparken aangepakt. Het vervolg van het programma is inmiddels aangekondigd.[4] De problemen zijn dan ook nog lang niet weg – wat eens te meer blijkt uit het recente rapport van de RIEC. Met het einde van de huidige programmaperiode in zicht (eind 2022) komt de vraag naar voren op welke manier en in welke vorm het programma doorgaat.

Ten behoeve van de totstandkoming van dit essay hebben wij onderzoek verricht. We hebben vele documenten bestudeerd die betrekking hebben op de opzet, inrichting en uitvoering van het programma. Daarnaast hebben we interviews gehouden met verschillende betrokkenen bij het programma. We hebben zowel ondernemers van vakantieparken, leidinggevenden van samenwerkingsprojecten en vertegenwoordigers van gemeenten en provincie gesproken evenals direct betrokkenen in de programmaleiding van het programma Vitale Vakantieparken. Daarnaast hebben we een aantal werkbezoeken aan vakantieparken gebracht om de praktijk van de parken met eigen ogen te zien en met de ondernemers te spreken die ze uitbaten. De inbreng uit deze interviews en bezoeken vormt de inspiratie tot het schrijven van dit essay.

In het volgende hoofdstuk verkennen we de problematiek die zich afspeelt op de vakantieparken verder en bezien we waarom de parken voor veel

4 Programma Vitale Vakantieparken, *Wordt vervolgd! Programma Vitale Vakantieparken na 2022*, 2022.

beleidsmakers lang onzichtbaar zijn geweest. In de daaropvolgende hoofdstukken reflecteren we op het programma Vitale Vakantieparken. In hoofdstuk drie bekijken we op welke manier het programma eigenlijk werkt en hoe de problematiek wordt aangepakt (*het omkeren van de neerwaartse dynamiek*). Dat doen we door verschillende dynamieken op te tekenen. Het gaat hier om verschillende opwaartse en neerwaartse tendensen die ervoor zorgen dat vakantieparken vitaal zijn en blijven of juist ontvankelijk worden voor problemen als permanente bewoning en criminaliteit. In hoofdstuk vier gaan we in op de wijze waarop het programma te werk gaat en op de strategie die daarbij wordt gehanteerd (*een strategie van dingen doen*). Daaropvolgend beschrijft hoofdstuk vijf op welke manier in het programma wordt samengewerkt (*wie er skin in de game heeft*). Daarbij bekijken we in hoeverre de verschillende partners zich eigenaar voelen van het programma. Tot slot, trekken we in hoofdstuk zes lessen voor de toekomst.

2 Tussenland

Een vijfsterren camping
We moeten er even voor rijden vanaf de A1, maar dat is bepaald geen straf. De route leidt ons door bossen en langs heidevelden, langs weides met koeien en door kleine ingeslapen dorpjes. Als we het terrein van de vijfsterren camping oprijden, straalt de vakantiesfeer ons tegemoet. Een entree in tropische sferen, gejoel van kinderen in het speelparadijs, lommerrijke weides voor alles van tent tot caravan, goed onderhouden, schone gebouwen, personeel dat met stapels schone lakens en handdoeken onderweg is naar de bungalows en onderweg de bezem niet schuwt. Ook dit is een vakantiepark, in dit geval een camping, op de Veluwe anno 2022.

De belangrijkste uitdaging voor dit vakantiepark is niet ondermijnende criminaliteit, uitponding of permanente bewoning – dat bestaat hier allemaal niet – maar de vraag hoe het hele park meekan in de energietransitie. Een grote vraag nu de gasprijs stijgt, maar nog altijd goedkoper is dan de nog sterker gestegen prijs van pallets die voorheen in de eigen bio vergistingscentrale werden verbrand om alvast van het gas af te komen. Nu duidelijk is dat de zoon van de huidige eigenaren het bedrijf als derde generatie in de familie wil overnemen en naar de toekomst gaat brengen, zijn het dit soort investeringsvragen die de familie bezighouden. Ook voor die vraag is het programma Vitale Vakantieparken in het leven geroepen.

2.1 Niet het één, maar ook niet het ander

Het is een beeld dat we bijna zouden vergeten. Ach, laten we het maar gewoon toegeven – bij alle verhalen van criminaliteit tot prostitutie die over de vakantieparken op de Veluwe rondgaan en de aandacht die hiernaar uitgaat – waren we werkelijk even vergeten hoe prachtig vakantie vieren op de Veluwe is. Door ons bezoek op de vijfsterrencamping en ons gesprek met de eigenaar hebben we dat gevoel hervonden. We willen dat niet onbenoemd laten, maar verleggen nu toch weer de focus naar de meer problematische kwesties, omdat die dringend aandacht behoeven en in het programma Vitale Vakantieparken en daarbuiten ook krijgen.

De problematiek is niet iets van de laatste jaren en heeft zich in de loop der jaren opgestapeld. Hoewel de overheid zich aanvankelijk met de parken heeft bemoeid, lijken de ontstane problemen maar redelijk recent onder de aandacht van beleidsmakers te zijn gekomen – waarbij er op de schaal van de Veluwe

ook al duidelijk langer aandacht voor bestaat dan bij de Rijksoverheid. Zo hebben het sociale vraagstuk en de criminele problematiek zich jarenlang zonder enig ingrijpen kunnen vestigen en zijn alsmaar gegroeid, met een zelfversterkend effect.

In zekere zin kunnen de vakantieparken worden gekenmerkt als *tussenland*. Tussenland is land dat tussen twee werelden invalt. Het is land dat vergeten is en van niemand lijkt te zijn en waar niemand over lijkt te gaan: een braakliggend terrein, een vervallen fort of verlaten gebouw. Waar de term oorspronkelijk wordt gebruikt voor gebieden die niet te beschrijven zijn in termen van de begrippen 'stad' en 'land' (Frijters et al., 2004), zijn veel overeenkomsten te vinden met de over het algemeen onzichtbare vakantieparken.

Tussenland is onzichtbaar en wordt niet in kaart gebracht. Dit is dan ook een groot probleem van de vakantieparken: te lang hebben overheden weggekeken of lijdzaam toegekeken van de steeds verder ontwikkelde problematiek op de parken. De parken zijn, onder andere vanwege het wegkijkende oog, vanuit zelforganisatie gaan handelen en zo een pad van verslechtering opgeraakt. Niemand heeft hierdoor precies in beeld hoe de parken ervoor staan en ze raken steeds verder uit het zicht.

Vakantieparken zijn lange tijd tussenland geweest. Tussenland bevindt zich letterlijk en figuurlijk in de periferie. Het is land dat niet (meer) opvalt, omdat we gewoon geworden zijn (onszelf hebben aangeleerd) om het te negeren of niet meer belangrijk te vinden. We lopen of rijden erlangs of erdoorheen, zonder dat we het werkelijk waarnemen. We vragen ons niet af wat zich binnenin afspeelt. We nemen er zelden daadwerkelijk een kijkje – alleen als het niet anders kan of we er per toeval verzeild raken. Tussenland bestaat zowel in ruimtelijke als in beleidsmatige zin. In ruimtelijke zin liggen de vakantieparken perifeer. Ze liggen wel op het grondgebied van de gemeente, maar niet in de kernen. Ze liggen tussen landbouwgrond en natuur. Ze vullen de tussenruimte. In beleidsmatige zin is er aandacht voor de landbouwgrond, voor natuur, voor infrastructuur, voor landelijk gebied, maar daartoe behoren vakantieparken dan weer niet. De beleidsmatige aandacht richt zich op alle andere domeinen, waarmee de vakantieparken in de periferie van de beleidsaandacht terecht zijn gekomen. Beleidsmatig verwezen ze als het ware.

Er is niets mis met het bestaan van tussenland, maar tussenland kan wel een positieve en een negatieve invulling krijgen. Aan de ene kant kan tussenland een plek voor vernieuwing en innovatie zijn. Wat in de schaduw blijft van het beleid kan ook tot wasdom komen. Met rust gelaten gebieden krijgen de kans om zich te ontwikkelen tot prachtige natuur (denk aan de

Oostvaardersplassen). Bovendien kan juist het ongereguleerde van een vakantiepark ervoor zorgen dat zich een sterke zelfredzame sociale structuur ontwikkelt (zoals bij de inwoners van recreatieoord Hoek van Holland die strijd voeren tegen de gemeente om hun park voor wonen te behouden[5]). Zo een tussenland kan ook een broedplaats zijn voor creatieve ondernemers. Aan de andere kant kan tussenland een plek zijn van verwaarlozing, een vrijplaats voor ongewenste activiteiten, vestigingsplaats voor prostitutie, hennepkwekerijen en drugslaboratoria.

Tussenland kan ook zomaar ineens (weer) gaan opvallen. Bijvoorbeeld als een gebied uit de toon valt, of iemand ineens een reden heeft om er werkelijk naartoe te gaan. Het tussenland is dan ineens niet meer onzichtbaar. Het is ook niet langer meer onbestemd tussenland dat zich in alle vrijheid en in de luwte van de aandacht ontwikkelt. Het is ineens iets, iets prachtigs dat gekoesterd kan worden of iets vervelends dat moet worden aangepakt. Dat laatste is het geval gebleken met (een deel van) de vakantieparken op de Veluwe. Vanuit dit perspectief is het programma Vitale Vakantieparken een vehikel om het tussenland zijn vrije status te ontnemen en weer op te nemen in de reguliere beleidsaandacht: niet langer perifeer, maar in het centrum van de aandacht, niet langer de opvulling van de ruimte tussen landbouwgrond en natuur, maar een eigen grondgebonden functie met daarbij behorende aandacht van politiek en bestuur.

2.2 Twee dynamieken: opwaarts en neerwaarts

Het voorbeeld van de vijfsterrencamping laat zien dat er goede vakantieparken bestaan op de Veluwe, en dat er bij die parken bovendien ook wordt nagedacht over de vraag hoe ze excellent blijven en hoe ze zich kunnen mee ontwikkelen bij grote maatschappelijke vraagstukken. Het zijn bovendien vakantieparken waar nog werkelijk de ‘recreatieve verblijfsbestemming’ invulling krijgt. We zouden kunnen zeggen dat de positie van tussenland hier goed uitpakt en ondernemerschap, creativiteit en groei teweegbrengt. Dat noemen we hier een ‘opwaartse’ dynamiek. Er ontstaan vakantieparken zoals ze bedoeld zijn, locaties met ‘recreatieve verblijfsbestemming’ waar precies dat het hele jaar door aan de orde is en waarmee de eigenaar, de ondernemer ook in staat is om vanuit de inkomsten in het eigen onderhoud te voorzien.

En bij dat laatste punt, het kunnen voorzien in het eigen onderhoud, wringt de schoen bij de vakantieparken waar een neerwaartse dynamiek ontstaat.

5 BNNVARA, *Verkoop recreatiepark Hoek van Holland afgeblazen: park komt in handen van recreanten*, 26 februari 2022.

Ten opzichte van de rest van Nederland bestaat op de Veluwe een verouderd aanbod doordat dit de plek is waar de eerste vakantieparken in Nederland zijn ontstaan (wet van de remmende voorsprong). Veel vakantieparken die thans in slechte staat verkeren, hebben in het verleden vaak door gebrek aan opvolgers of door gebrekkig recreatief ondernemerschap onvoldoende geïnvesteerd in de ontwikkeling van hun park. Ze hebben daardoor kwalitatief de aansluiting met de ontwikkeling in de rest van de markt gemist. Zeker kleine parken met enkele tientallen vakantiehuisjes of stacaravans, hebben daardoor steeds minder recreërende klanten gekregen. De verhuur van huisjes leverde daardoor te weinig op om in het eigen levensonderhoud te voorzien.

Daardoor kiezen eigenaren en ondernemers vervolgens voor andere verdienmodellen. De basis van veel problematiek die op vakantieparken ontstaat ligt in 'uitponding'. Bij uitponding wordt een grote kavel als het waren opgeknipt in veel kleine kavels die allemaal apart worden verkocht. Dat in zichzelf is niet het grootste probleem, maar wel dat er vaak geen sprake meer is van goed en effectief beheer. De kleine eigenaren werken niet of nauwelijks samen waardoor de kwaliteit achteruitgaat en de verloedering inzet.

Daarnaast zijn ook op de recreatiemarkt enorme prijsstijgingen te zien. Een park dat vijf jaar geleden nog vier ton kostte is nu twee miljoen waard. Een vakantiehuis dat vijf jaar geleden nog 30 duizend euro kostte, wisselt nu voor meer dan een ton van eigenaar. Er valt veel geld te verdienen en dat trekt goede en minder goede partijen aan, en dat heeft positieve en negatieve effecten.

Deze ontwikkelingen in combinatie met het achterwege blijven van handhaving en beleid door de overheid zorgen in veel gevallen voor een versterkend (negatief) effect. Hoog gegroeide heggen waardoor woningen volledig aan het zicht zijn onttrokken, slecht onderhouden vakantiehuisjes, permanente bewoning die oogluikend door parkeigenaren wordt toegestaan. En vervolgens allerlei vormen van criminaliteit die zich achter dichte gordijnen en hoge heggen op het platteland kan ontwikkelen buiten het zicht van de overheid.

3 Neerwaartse dynamieken keren

Uitponding terugdraaien
Een vakantieparkeigenaar heeft spijt van de uitponding van zijn park. Hij wil het graag weer volledig in eigen beheer krijgen. Hij heeft daarvoor een plan opgesteld en met financiering van de bank heeft hij eerste stappen ondernomen. Kort daarna brengt een eigenaar vijf huisjes op zijn park in de verkoop. De parkeigenaar heeft zelf de middelen niet om deze vijf vakantiehuisjes te kopen. Bij de bank hoeft hij zo snel na zijn vorige lening ook niet aan te kloppen. Hij wendt zich tot de Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (OMVV). De OMVV koopt vervolgens alle vijf de huisjes en geeft ze met een beheercontract bij de parkeigenaar in de verhuur. De huuropbrengsten kan de parkeigenaar gebruiken om de huisjes terug te kopen van de OMVV. De parkeigenaar is bovendien de enige partij die de huisjes kopen mag, met de verplichting om ze in de verhuur aan te bieden voor recreatie. Zo helpt de OMVV deze parkeigenaar om de uitponding ongedaan te maken en zo stapje voor stapje niet alleen de controle over het park terug te krijgen, maar ook de problemen op het park aan te pakken.

3.1 Gevolgen zijn ook oorzaken

De Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken (OMVV) is opgezet als investeringsvehikel om verouderde parken door middel van investeringen weer de functie te laten krijgen waarmee ze ooit zijn opgericht: recreatie en toerisme. In overleg met de betrokken gemeente kan de OMVV een rol spelen bij het aankopen en/of (tijdelijk) beheren van parken.[6] Ook kan worden besloten het park weer terug aan de natuur te geven waarbij de OMVV dan een rol heeft in de financiële afwikkeling.[7]

De OMVV doorbreekt de neerwaartse dynamiek. Die dynamiek kenmerkt zich doordat *gevolgen tegelijk ook oorzaken zijn*. Oorzaken hebben gevolgen en die gevolgen zijn weer oorzaken voor daarna komende gevolgen. Zo ontstaat een neerwaartse of opwaartse dynamiek. Bij de vakantieparken in het bovenste segment is een opwaartse dynamiek te zien en bij vakantieparken

6 Vitale Vakantieparken, *Ontwikkelingsmaatschappij Vitale Vakantieparken*. Geraadpleegd op 25 juli 2022. Geraadpleegd via https://www.vitalevakantieparken.nl/programma/ontwikkelingsmaatschappij-vitale-vakantieparken/
7 De Stentor, *Gelderland koopt en vernieuwt verpauperde vakantieparken*, 1 februari 2018.

met problemen een neerwaartse dynamiek. Senge (1990) is een pionier in het systeemdenken: in plaats van zich te concentreren op onderdelen, vertrekt hij vanuit het idee dat er samenhang bestaat tussen die onderdelen. Iedere invloed is tegelijkertijd een oorzaak en een effect. Een tekort aan inkomsten leidt tot minder investeren in het park, waardoor er minder toeristen komen en dus weer minder inkomsten. Minder investeringen in het vakantiepark maken dat de primaire functie minder goed kan worden vervuld, dus ontwikkelen zich nieuwe en in dit geval ongewenste functies. Minder inkomsten leiden tot een zoektocht naar andere verdienmodellen en die verdienmodellen (zoals huisvesten van niet-recreanten en uitponding) leiden weer tot de komst van minder toeristen. Zo verliest het park steeds meer zijn oorspronkelijke functie. Bovendien beïnvloeden die negatieve dynamieken ook de aanpalende gebieden. Niet alleen de leefbaarheid op de parken gaat achteruit, maar ook de economische activiteit in de regio leidt onder de terugloop van de toeristische bezoeken. Zo komen niet alleen vakantieparken van de regen in de drup, maar gebieden of regio's als geheel. De invloed van deze neerwaartse dynamiek is afhankelijk van de mate waarin een gebied of regio afhankelijk is van het toerisme op de parken.

De ene ongewenste functie biedt de voedingsbodem voor de andere. Zo gaat het maar door. Senge noemt dat een (reinforcing) feedback loop: een onderdeel van een systeem waarbij de uitkomst van een bewerking (proces) wordt teruggevoerd (feedback) aan de invoer. Zo ontstaan er zichzelf versterkende, neerwaartse dynamieken.

3.2 Patroon doorbrekende interventies

Interventies vanuit het programma Vitale Vakantieparken zijn erop gericht om die neerwaartse dynamiek te keren. Ze worden daarom zo ontworpen dat ze de cirkel doorbreken – en als dat niet zo is, dan zou het zo moeten zijn. De kunst is steeds om te bezien hoe interventies de cirkel doorbreken, de spiraal stoppen. Dat hoeft niet eens door een overheidsinterventie te komen. Zo zijn we bij een klein vakantiepark op bezoek geweest in het lagere segment van de markt dat eerst in verval was maar waarvan een bepaalde bungalow door gasten op booking.com heel goed is beoordeeld. De bungalow scoort een 9.1 bij heel veel gasten en de verhuurwebsite gebruikt de foto's van de bungalow zelfs in de eigen reclame-uitingen. Die op elkaar stapelende positieve beoordelingen bij booking.com creëren voor het park een opwaartse spiraal, het trekt extra toeristen, genereert extra inkomsten en maakt zo het park weer meer vitaal. We zeggen niet dat iedere vakantieparkeigenaar zou moeten proberen om dit voor elkaar te krijgen bij booking.com – dat lijkt ons logisch ook onmogelijk – maar het is wel een interessante gedachte dat alle cirkel

doorbrekende interventies welkom zijn om de dynamiek te keren. Steeds is de kunst om in gevolgen ook oorzaken te zien en circulair te denken.

Waar sprake is van een neerwaartse circulaire dynamiek ligt de opgave erin die dynamiek te stoppen en een opwaartse circulaire dynamiek te creëren. Een zelfversterkende feedback loop, maar dan met interventies die leiden tot positieve uitkomsten, waarbij die positieve uitkomsten weer dienen als positieve input. Een simpel voorbeeld dat Senge (1990) noemt is dat sporten leidt tot meer energie waardoor je meer gaat sporten, waardoor je meer energie krijgt. Dat simpele idee is precies wat de samenwerkende gemeenten met het programma Vitale Vakantieparken beogen te bewerkstelligen. Door niet enkel in te zetten op enkelvoudige, kleine interventies, maar te interveniëren op het niveau van de dynamiek, van het patroon tot positieve zelfversterkende dynamieken te komen. Kleine, enkelvoudige interventies brengen altijd het risico van waterbedeffecten met zich mee – de problematiek vermindert op de locatie van de interventie, maar duikt op een ander park zo weer op. Niet een park, maar alle parken, niet een kwestie die er speelt, maar alle kwesties die er spelen worden zoveel mogelijk tegelijkertijd en in relatie tot elkaar aangepakt. Terwijl ook waterbedeffecten positief geduid kunnen worden en cirkel doorbrekend kunnen werken. Doordat een gemeente haar vakantieparken aanpakt en positieve resultaten behaalt, voelt een andere gemeente de druk toenemen om dat ook te doen, waardoor steeds meer gemeenten hun vakantieparken beginnen aan te pakken.

Nader beschouwd zijn alle interventies vanuit het programma en vanuit gemeenten dynamiek doorbrekend bedoeld. Een belangrijk element in de neerwaartse dynamiek is de onzichtbaarheid van de problematiek. Die heeft onder andere te maken met de wijze waarop vakantieparken in de basisadministratie staan. Gemeenten zijn bijvoorbeeld begonnen de huisjes op vakantieparken te nummeren en die nummers op te nemen in de Basisadministratie Gemeenten (BAG). Voorheen stond alleen het huisnummer van de 'beheerderswoning' geregistreerd. Door ook de individuele huisjes te registreren, krijgen gemeenten meer zicht op het aantal eenheden en kunnen ze ook gerichter toeristenbelasting heffen, controles uitvoeren en andere publieke en overheidsinstanties zicht geven op de opbouw van vakantieparken waardoor ook die instanties er risicoanalyses van kunnen maken. Registratie is een belangrijke bouwsteen voor het vormgeven van opwaartse dynamieken, omdat het positieve oorzaak-gevolg-relaties oproept.

Survival of the fitting
Wie zijn of haar vakantiepark wil verbeteren kan natuurlijk altijd terecht bij de gemeente. In de omgang met de gemeente gaat het echter niet alleen om de vraag of de parkeigenaar een goed idee heeft, maar ook om de vraag of de parkeigenaar een beetje handig en verstandig manoeuvreert in de bureaucratische werkelijkheid van de gemeente. Veel oplossingen kunnen best bespreekbaar zijn, maar worden door gemeenten soms gezien als een gunst (omdat ze slecht gedrag uit het verleden niet zomaar willen belonen). Alternatief gebruik maken van de Ruimte voor Ruimte regeling zou misschien best kunnen, bijvoorbeeld door 17 vakantiehuisjes met deels permanente bewoning te sluiten en af te breken in ruil voor een omzetting van de bestemming van de grond naar een normale verblijfsbestemming en een bouwvergunning voor twee mooie vrijstaande huizen in het groen op de plek van de oude vakantiehuisjes. Het gaat echter niet alleen om de kwaliteit van het idee (survival of the fittest), maar om de vraag of een parkeigenaar ook een beetje handig en bescheiden positie weet te kiezen (survival of the fitting). Daarmee is er dus ook veel politieke emotie verbonden met de problematiek op de vakantieparken.

3.3 Het vliegwiel draaiende houden

Het programma VVP is erin geslaagd om met interventies op het juiste niveau een aantal van deze dynamieken om te keren, waardoor opwaartse spiralen zijn ontstaan. Deze aanpak is minder simpel dan gedacht. Zelfs als je denkt te snappen wat er aan de hand is, kan een bepaalde aanpak anders uitpakken dan in de eerste instantie gedacht. Dat heeft met reflexiviteit te maken: er is sprake van een sociale werkelijkheid, wat betekent dat de menselijke handeling een grote rol speelt in hoe interventies uitwerken. Senge noemt verschillende ‘wetten’ die ingrijpen ingewikkeld maken.

Een eerste voorbeeld daarvan is dat het geheel meer is dan de som der delen. Zoals we hiervoor beschreven kunnen eenvoudige interventies leiden tot het waterbedeffect. Een handhavingsactie op één park kan er bijvoorbeeld voor zorgen dat criminaliteit opschuift naar een ander park of naar een ander gemeente. De criminaliteit verdwijnt dus niet, maar verandert van vorm en plaats. Hoewel de aanpak lokaal succesvol lijkt, is de werkelijke verandering alleen op het niveau van het hele gebied te begrijpen.

Ten tweede is er niet sprake van lineaire causaliteit waardoor er dus ook geen schuldige is aan te wijzen. Bij complexe vraagstukken die spelen op de parken is het onmogelijk om een oorzaak van een gevolg te onderscheiden. In de praktijk hebben alle onderdelen van het systeem wederzijdse invloed op

elkaar. Verloedering wordt niet door een eigenaar veroorzaakt, maar door een samenspel van factoren. Waarbij het uitblijven van het handelen van de een ook zorgt voor het uitblijven van handelen door de ander.

Dan maken we er maar een woonwijk van
Vlakbij de A1 ligt in de gemeente Harderwijk een voormalig vakantiepark waar veel sprake was van permanente bewoning. Na lang onderhandelen met de bewoners van het park heeft de gemeente ingestemd met een bestemmingsplanwijziging. Het gehele park heeft in een keer een normale verblijfsbestemming gekregen. Daardoor zijn alle vakantiehuisjes normale woningen geworden. Dat heeft tot een aanzienlijke waardevermeerdering van de huizen geleid. In ruil hiervoor moeten de bewoners van het park, eigenlijk de woonwijk, zelf de kosten dragen voor het verbeteren van de huizen zodat ze voldoen aan het bouwbesluit, de infrastructuur in de wijk aanleggen en onderhouden en een geluidswal tussen de wijk en de snelweg aanleggen omdat daartoe bij woonwijken een wettelijke verplichting bestaat. Wie vandaag de dag met de auto de wijk wil verkennen, komt bedrogen uit. De slagboom van het voormalig park staat er nog steeds. Het park is daardoor nu een 'privaat beheerd woondomein' geworden. Op vergelijkbare wijze heeft de gemeente inmiddels van nog drie andere parken de bestemming gewijzigd.

Ten derde liggen oorzaak en gevolg niet altijd dicht bij elkaar in ruimte en tijd. Vaak gaan we ervan uit dat een interventie een direct effect heeft op dezelfde plek. Maar dat 'effect' komt ook tot stand door vele andere invloeden. En de interventie heeft veel meer effecten als we het op langere termijn bekijken. Een eigenaar van een park dat een bezoek heeft gehad van het Kwaliteitsteam zal misschien wel direct aan de slag willen, maar maakt vaak veranderingen die stapje voor stapje gaan. Het opbloeien van het uiteindelijke park kan maanden of jaren op zich laten wachten.

Ten vierde kunnen soms ook onbedoelde effecten optreden, die desalniettemin van waarde zijn en waarvan is te leren. Denk bijvoorbeeld aan de handhavingsactie in de gemeente Putten die onverwachts groots in het nieuws werd uitgemeten. De handhavingsactie had ten doel de criminaliteit op het lokale park aan te pakken, maar zorgde er uiteindelijk vooral voor dat de urgentie van het vraagstuk breder werd gezien en gaf een positieve zwaai aan het programma VVP.

Ten vijfde hebben sommige acties geen concrete resultaten, omdat het juist gaat om het proces van geleidelijke verbetering. Deze patronen kun je alleen waarnemen over een langere periode. Dat maakt bijvoorbeeld ook dat

verantwoording over wat je doet naar anderen toe ingewikkeld is. Daarbij speelt ook mee dat normen over wat 'goed' of 'succesvol' is ook veranderen. Wat relevante indicatoren zijn om de problematiek en de maatschappelijke veranderingen in beeld te brengen, verandert daarmee ook. De doelstellingen van de aanpak zijn dan ook niet gefixeerd, maar veranderen mee met de problematiek.

Tot slot staat de aanpak niet los van de problematiek, maar is er onderdeel van. Een voorbeeld is dat het Kwaliteitsteam op bezoek gaat bij eigenaren van parken, maar daar ondernemers treft die een huiverige opstelling hebben ten aanzien van de overheid. Sommige van deze ondernemers hebben bijvoorbeeld ook wel eens illegale bewoners op het park gehad, maar willen nu graag aan de slag om hun park te innoveren. Hoewel ze graag hulp zien, vinden ze het spannend om een overheid te betrekken die tegelijkertijd ook hard optreedt tegen illegale activiteiten op de parken.

De samenwerking in het programma VVP zal dus adaptief moeten zijn wil ze de opwaartse spiralen in stand houden. De interventies van gisteren werken mogelijk niet meer vandaag, en de interventies op het ene park niet bij het andere. Daarmee ontstaat het risico dat deze opwaartse spiralen gaan stagneren. Bovendien kan een opwaartse spiraal vastlopen in zijn eigen succes, doordat de problemen uit het zicht verdwijnen. Juist doordat het programma impact heeft en verbetering heeft gebracht, lijken de vraagstukken geen urgentie meer te hebben. De echte resultaten beginnen net te komen en dan is de idee gemakkelijk dat het wel vanzelf zal gaan en dat 'we er zijn'. Als alles goed gaat hoef je immers niks meer te doen toch? Deze gedachtegang gaat voorbij aan de verschillende dynamieken en patronen die we hebben beschreven in dit hoofdstuk. De uitdaging ligt erin om te laten zien dat het programma relevant blijft, ondanks dat problemen (uit het zicht) verdwijnen.

4 Gewoon dingen doen

Oog voor wat er niet is
De eerste vier jaar van het programma Vitale Vakantieparken bestaat er geen formeel programmaplan. Er zijn enkel wat aparte documenten met een licht organogram, een schema met thema's en een conceptorganisatieplan. Verder is er geen enkel document waarin de samenwerkende partijen hebben opgeschreven wat ze precies samen doen, en waar ze op welke manier naartoe willen werken. Maar in die vier jaar is er wel degelijk veel gedaan. Er zijn analyses van vakantieparken gemaakt, er is overzicht van de problematiek gecreëerd, er zijn controles uitgevoerd op allerlei vakantieparken en ga zo maar door. Gaandeweg heeft niet alleen de samenwerking, maar ook de inhoudelijke focus van het programma zich gevormd: door gewoon maar samen dingen te doen.

4.1 Starten zonder strategie

We zijn vaak zo druk bezig te kijken naar wat er is, dat we niet zien wat er niet is. En als het ons opvalt wat er niet is, dan is de eerste reactie doorgaans niet hoe mooi die afwezigheid is. Eerder ontstaat er een algemene reactie dat het er heel snel moet komen. Dat is zeker zo als het strategie betreft in het openbaar bestuur. De strategieliteratuur staat vol met modellen en als organisaties niet in die modellen passen, dan is niet vanzelf de eerste gedachte dat het model misschien niet compleet of passend is. Inkpen en Choudhury (1995) constateren iets soortgelijks, namelijk dat alle strategieliteratuur ervanuit gaat dat organisaties een strategie moeten hebben om succesvol te zijn en dat het uitgangpunt is dat de ene strategie beter is dan de andere. Daarbij gaat de literatuur voorbij aan het feit dat organisaties ook geen strategieën kunnen hebben en sterker nog, dat dat helemaal geen zwakte hoeft te zijn. Het kan zelfs een kracht zijn. Zij noemen dit *strategy absence*. De afwezigheid van strategie kan op drie manieren worden gezien:

- De afwezigheid van een strategie kan uitdrukking zijn van *falen*. Het hebben van een strategie hoeft niet te betekenen dat organisaties goed zijn in de uitvoering ervan. Dus net zo goed als het hebben van een strategie kan het leiden tot falen als de strategie niet passend is of slecht wordt uitgevoerd, kan ook de afwezigheid van strategie uitdrukking zijn van falen. Dan had er een strategie moeten zijn en is er niet goed genoeg nagedacht over de richting van de organisatie.
- De afwezigheid van een strategie kan betekenen dat de organisatie in

transitie is of net opstart. Zeker jonge organisaties hebben nog geen historisch patroon van activiteiten en keuzes waardoor het moeilijk is om te spreken van een strategie. Strategie is immers niet alleen een planmatig vooruit kijken naar de toekomst, maar juist ook een reflexief terugkijken op het verleden om te zien wat de strategie was. Strategie is dan hoe de dingen altijd zijn en worden gedaan. In de opstartfase is de afwezigheid van strategie begrijpelijk vanuit de fase waarin de organisatie zich bevindt.
- De afwezigheid van een strategie is een *kracht*. Ook in latere fases van zijn bestaan kan de afwezigheid van strategie een bewuste keuze en ook een kracht zijn, door inconsistenties in besluiten in te bouwen.

De afwezigheid van strategie in de beginfase van Vitale Vakantieparken is misschien wel eerder logisch en onvermijdelijk dan bijzonder, gezien de opstartfase van de samenwerking en het programma. Desalniettemin is de afwezigheid van strategie in latere jaren juist een grote kracht voor het programma. Dat heeft twee redenen. Ten eerste, in veranderende omgevingen en bij veranderende opgaven – zichzelf mee veranderende ondermijnende criminaliteit, snelle veranderingen in prijzen van onroerend goed, veelvuldige verandering van eigenaren, verandering en verplaatsing van problematiek – zitten ingesleten patronen en geformaliseerde processen eerder in de weg dan dat ze helpen. Dat blijkt ook een vast struikelblok te zijn voor gemeenten en ondernemers die aan de slag willen met het innoveren van parken. Dit hebben ze bijvoorbeeld ook gemerkt bij de gemeente Ede die de OMVV had ingeschakeld met een probleem rondom Natura 2000. Op een park dat van generatie op generatie is overgegeven, had de ondernemer besloten te willen ‘inbreiden’ door extra chalets te plaatsen op nog beschikbare ruimte. Nadat de vergunningen waren geregeld werd met de bouw gestart, maar al snel moest de bouw weer worden gestaakt, omdat een derde van het terrein Natura 2000 gebied blijkt te zijn. Inbreiden is hierdoor niet mogelijk, maar uitbreiden ook niet. De gemeente is uiteindelijk voor de ondernemer in de bres gesprongen. Soms kan formaliseren dus juist in de weg zitten. In plaats daarvan helpt het om lenig en adaptief te blijven, steeds snel nieuwe interventies te kunnen bedenken en in te zetten. Het afleren van en stoppen met eerder geformaliseerde praktijken is veel lastiger. Door een *constructieve ambiguïteit* vorm te geven, en te zorgen voor beleid dat misschien dubbelzinnig of weinig scherp is maar daardoor bruikbaar en ruimte scheppend voor verschillende partijen, blijft het programma zelf ook vitaal.

Ten tweede, kan de afwezigheid van strategie worden ingezet om flexibiliteit uit te stralen naar zowel medewerkers als stakeholders. Afwezigheid van strategie maakt dat iedereen zichzelf erin kan herkennen, erbij kan horen, omdat strategische keuzes alleen in het nu bestaan en door iedereen de hele

dag door worden genomen. De afwezigheid van strategie heeft dan vooral een *symbolische functie*, om te laten zien dat de organisatie no-nonsense is en over wil gaan op uitvoering. Dit blijkt ook uit de plannen van het programma Vitale Vakantieparken waarin bijvoorbeeld staat vermeld dat het programmateam het karakter heeft van een 'doe-club'.

4.2 Generiek maatwerk

Binnen deze strategie van doen, van flexibiliteit door ambiguïteit is weldegelijk een leidende en de samenwerking samenbindende gedachte ontstaan: 'één park, één plan'. Wat zoveel betekent als generiek maatwerk leveren, omdat ieder park anders is en iets anders nodig heeft om vooruit te komen. Kwaliteitsteam, de naam zegt het eigenlijk al: het is een team dat zich richt op het verbeteren van de kwaliteit van vakantieparken. Het team bestaat uit twintig tot vijfentwintig externe adviseurs met allemaal eigen expertises: van de bedrijfseconomische huishouding van het park, tot de visie en strategie en de positionering van het bedrijf, van juridische ondersteuning tot het opstellen van meerjarenplannen en de coaching van de parkondernemer als persoon en werkgever. Afhankelijk van de vragen en kwesties bij een specifiek park wordt een team van specialisten samengesteld om de ondernemer te ondersteunen en het park vooruit te helpen – mits de ondernemer daar zelf om vraagt.

Per ondernemer en park is de aanpak uniek, er bestaat geen vast traject of hulpmiddel, maar er wordt gedaan wat relevant is. Het Kwaliteitsteam slaagt hierin door een persoonlijke benadering, al te beginnen met de persoonlijke kennismaking. Niet zelden is het intakegesprek emotioneel, heeft de parkeigenaar ook al jaren buikpijn van de situatie en zijn de schaamte en het leed in de persoonlijke situatie niet te onderschatten. Wanneer een ondernemer zich meldt of doorverwezen wordt door de gemeente gaat het Kwaliteitsteam op bezoek voor een intakegesprek. Niet elke ondernemer is gewend om met adviseurs om te gaan, soms wordt er een zekere afstand, angst of zelfs argwaan gevoeld bij aankomst van het team. De intakegesprekken kunnen daarom een beetje onwennig zijn. Het Kwaliteitsteam probeert dit ongemak weg te nemen en gaat open het gesprek aan: alles kan in vertrouwen worden gezegd. De tweede stap is een bedrijfsbezoek, waarvoor een team van specialisten wordt samengesteld zodat ze samen 'een kijkje in de keuken' kunnen nemen. Vervolgens bekijkt het team simpelweg wat nodig is: hulp op juridisch vlak, een vraag over marketing of gaat het eerder om bedrijfsvoering? Met de input uit het gesprek maken de adviseurs een plan van aanpak en zorgen voor coaching tijdens het traject. Of een zo goed mogelijk gefaciliteerde bedrijfsbeëindiging...

4.3 Strategie tijdelijk stollen

Wie aan strategie denkt, denkt al snel aan plannen, weloverwogen keuzes en een strakke coördinatie op de uitvoering. Maar strategie in het openbaar bestuur en de publieke sector is niet per se iets van grote stappen, maar eerder van gewoon doen, uitproberen en leren om te zien wat werkt en waarom. Dat geldt zeker ook voor het programma Vitale Vakantieparken: dat er niet sprake is van een uitgebreide uitgeschreven strategie of plan betekent niet dat er geen strategische beslissingen worden genomen. Zo was het een keuze om alleen aan de slag te gaan met een zogenaamd doelen-inspanningsnetwerk (DIN). Hiervoor waren alleen een paar A4tjes opgesteld met een schema van activiteiten en een geschetst organogram. Dit was misschien geen formeel programmaplan, maar in de basis wel een plan zeggen betrokkenen. Omdat er nog zo weinig vast stond, maakte dit dat iedereen zijn eigen inzet kon plegen. Daarna was het een kwestie van aan de slag gaan, uitproberen en bijstellen. Dit is het idee van strategisch incrementalisme, dat staat tegenover het idee van strategische planning. In onderstaande tabel zetten we dit kort uiteen.

ASPECTEN	STRATEGISCHE PLANNING	STRATEGISCH INCREMENTALISME
Aard van strategie	Bewust ontworpen	Geleidelijk gevormd
Houding naar de toekomst	Voorbereiden, keuzes maken	Stel keuzes uit, blijf flexibel
Focus van besluiten	Coördinatie en middelen verdeling	Experimenteren en parallelle initiatieven
Uitvoering gericht op	Implementeren	Leren

Inmiddels zijn er meer zaken formeel op papier gezet, zo is er bijvoorbeeld een uitgebreid programmaplan 2019-2022. Daarnaast is er een opschalingsslag gemaakt met de komst van meer deelnemende gemeenten en vermeldt het programma concrete resultaten: de uitvoering is versterkt door het stevig neerzetten van projecten, er zijn meerdere onderzoeken verricht die inzicht verschaffen in de vakantieparken, er is agendering op nationaal niveau en er is een monitorinstrument ontwikkeld dat het mogelijk maakt om ontwikkelingen op de parken te volgen. Tegelijkertijd blijft de strategie nog ambigu. Dat schept zoals gezegd flexibiliteit, maar kan uiteindelijk ook tot verlamming en stilstand leiden, als onvoldoende scherpe, gezamenlijke doelstellingen worden geformuleerd. Dan ontstaat weldegelijk kwetsbaarheid. Als met ruimte en flexibiliteit onvoldoende voortgang wordt bewerkstelligd dan is het ook een kwestie van scherp doelen stellen, zodat die doelen tot inspanningen leiden en verplichten.

Door te proberen en te leren is er inmiddels een goed idee wat nodig is en helpt om de parken te vitaliseren. Dat betekent niet dat strategie nu ineens iets geworden is van alleen nog maar vooruitkijken en plannen maken. De strategie van dingen doen, van strategie als terugkijkend patroon van hoe de dingen zijn gedaan, stolt af en toe in documenten. Die documenten zijn een momentopname in een steeds doorgaande beweging. Tijdelijke stolling stopt het stromen niet.

5 Wie heeft ‘skin in the game’?

Zwerver Jan
Het is alweer een paar jaar geleden dat zwerver Jan om vier uur ‘s middags vlak voor kerstavond bij het gemeentehuis wordt afgezet. Hij heeft geen verblijfplek en zal toch ergens moeten slapen de komende dagen. Een gemeenteambtenaar die al bijna onderweg is naar zijn eigen kerstdiner valt de taak toe nog even onderdak voor hem te vinden. Dat leidt tot belletjes richting diverse vakantieparken met de vraag of er ergens een huisje beschikbaar is waar Jan even in kan. En waar Jan vervolgens jarenlang in de halfschaduw zal verblijven. Hetzelfde vakantiepark dat Jan jarenlange huisvesting biedt, krijgt van de gemeente een paar jaar later een last onder dwangsom opgelegd vanwege de permanente bewoning van een deel van de vakantiehuisjes. Als de gemeente vervolgens opnieuw belt met de vraag om hulp bij een persoon die een sociaal lastige situatie verkeert, geeft de parkeigenaar niet meer thuis.

5.1 Van tussenland naar pauzepark

Zoals bij Jan, zo is het vaker gegaan. Nu gemeenten – mede door de aandacht in de media en het bestaan van een programma als Vitale Vakantieparken – strenger worden in de handhaving, komen ook de andere tot nu toe ook verborgen, maar voor gemeenten zeer positieve zijden van vakantieparken als tussenland aan het licht. Het tussenland heeft gemeenten jarenlang de ruimte gegeven om sociaal-maatschappelijke problemen op te lossen aan en voorbij de randen van het systeem. Gemeenten zoeken naar oplossingen voor mensen die ze door capaciteitsgebrek niet in een sociale huurwoning kunnen plaatsen, terwijl die mensen door omstandigheden van bijvoorbeeld scheiding, re-integratie in de samenleving of financiële problemen daar ook niet zelf in kunnen voorzien. Veel mensen eindigen zo voor jaren op vakantieparken. Als gemeenten vervolgens handhavend optreden bij de eigenaren vanwege permanente bewoning en daarvoor een Last onder dwangsom opleggen, dan is enig onbegrip aan de zijde van die eigenaren bepaald niet onbegrijpelijk. Het voert te ver om te stellen dat gemeenten hierin de afgelopen jaren regelmatig dubbelspel zouden hebben gespeeld (dezelfde eigenaar een last onder dwangsom opleggen en vragen iemand met sociale problemen voor langere tijd te huisvesten). Het was nu eenmaal tussenland waarvan ook de overheid handig gebruik heeft kunnen maken. De handhavers en de medewerkers van de sociale dienst werken bij verschillende afdelingen en hebben elk op een eigen manier met

vakantieparken te maken. Eerder is dus sprake van meervoudige functies die in de tussenruimte verborgen liggen en die door verschillende afdelingen binnen de gemeenten worden gebruikt. Sommige functies zijn negatief, zoals ondermijnende criminaliteit. Andere worden juist heel positief ervaren, zoals de ruimte die gemeenten hebben kunnen vinden om kwetsbare mensen tijdelijk van onderdak te voorzien. Het zichtbaar worden van deze spanning leidt inmiddels tot het idee dat er 'pauzehuisjes' en zelfs hele 'pauzeparken' ontwikkeld zouden moeten worden. De tijdelijke, maar toch wat langduriger huisvesting op een vakantiepark wordt dan legaal en onder voorwaarden en voor specifieke groepen mogelijk gemaakt.

Dat komt de rechtvaardigheid van het systeem zeker ten goede (er bestaan op verschillende parken nu al pauzewoningen). Het valt nog te bezien in welke mate het werkelijk een oplossing voor de problemen is. Sterker nog, onderzoek in opdracht van het programma Vitale Vakantieparken laat zien dat er in Veluwse parken ongeveer 6000 tot 9000 mensen permanent wonen. Dat zijn allemaal mensen die nu geen woning in een Veluwse gemeente zoeken en die dat mogelijk wel gaan doen, als ze van die parken moeten vertrekken. Aan ons vertelde grove schattingen gaan er bovendien vanuit dat bij zeker 3000 van de permanente bewoners ook sprake is van sociale problematiek (variërend van schulden tot zogenaamd 'onbegrepen' of ronduit 'verward' gedrag). Hun formele vestiging in Veluwse gemeenten zou dan ook een beslag op zorgbudgetten kunnen leggen.

Met andere woorden: dat vakantieparken jarenlang tussenland waren, is voor veel gemeenten (binnen en buiten de Veluwe!) ook een zegen geweest omdat in dat tussenland ruimte bestond om ongezien en buiten het systeem sociaal-maatschappelijke problematiek te parkeren. Hoe succesvoller het programma Vitale Vakantieparken wordt, hoe strenger gemeenten de regels gaan handhaven, des te groter kunnen dus de problemen worden voor Veluwse gemeenten (en de gemeenten daarbuiten voor wie deze vorm van opvang als overloopfaciliteit kon dienen).

5.2 Fragiele afhankelijkheid

Rondom de aanpak van de vakantieparken bestaan spanningen. De inzet op handhaving enerzijds en problemen die dit oplevert bij het vinden van oplossingen voor kwetsbare personen anderzijds. Maar ook op andere vlakken doen zich die spanningen voor. Zoals het vinden van oplossingen voor concrete parken door ondernemer en kwaliteitsteam aan de ene kant en de soms aanwezige onwil van een gemeente – op basis van het principe 'we willen fout gedrag uit het verleden niet belonen' – om een oplossing mogelijk

te maken aan de andere kant. Hoe mooi de instrumenten ook zijn die vanuit het programma zijn ontwikkeld, hoezeer participerende gemeenten in algemene zin ook steun uitspreken voor het programma – de aanpak vanuit het programma is door die aanwezige spanningen fragiel.

Wil de samenwerking in het programma Vitale Vakantieparken duurzaam blijven bestaan, dan is het nodig dat zij antifragiel wordt. Taleb (2016) leert ons omgaan met onvoorspelbaarheid, met chaos en dat wat we niet begrijpen. Hij introduceert het concept 'zwarte zwanen' om onvoorspelbare gebeurtenissen aan te duiden die enorme impact hebben en alleen achteraf aannemelijk en voorspelbaar worden gemaakt. Dit soort gebeurtenissen zijn sterk genoeg om zelfs de meest weerbare, flexibele, veerkrachtige en robuuste organisaties in problemen te brengen.

Het idee van antifragiliteit is dat er systemen zijn die groeien en bloeien bij veranderlijkheid, toevallige variatie, wanorde en stressoren (Taleb, 2013). Dergelijke systemen houden van avontuur, risico en onzekerheid. Hoe meer de omstandigheden of tegenstanders proberen ze kapot te maken, des te krachtiger worden ze (zie ook: Van der Steen, 2016). Antifragiliteit zien we bijvoorbeeld in de luchtvaart: een vliegtuigongeluk maakt vliegen veiliger, hoe vreselijk de gebeurtenis zelf ook is. Niet voor de mensen die in het ene vliegtuig zaten, maar wel voor alle anderen. Er wordt namelijk altijd rigoureus onderzoek gedaan naar de oorzaken en de toedracht van het ongeval.

Het opbouwen van antifragiliteit vraagt om meer 'skin in the game' (Taleb, 2018). Hoe kleiner het belang is van de betrokken actoren, des te kwetsbaarder (fragieler) wordt de samenwerking. Enerzijds zien we dat gemeenten tegenstrijdige belangen hebben – opvang van kwetsbaren, maar ook vitale vakantieparken waarbij geen of minder sprake is van (illegale) permanente bewoning. Anderzijds zien we ook dat gemeenten heel wisselend in de wedstrijd staan. Niet overal is het programma een prioriteit, of is er simpelweg een gebrek aan capaciteit waardoor gekozen wordt om het lokale belang voorop te stellen. Resultaten van het programma zijn vaak niet direct voelbaar of zichtbaar. Op het moment dat resultaten zijn geboekt, kan dat de reden voor actoren zijn om zich af te vragen of inzet op de doelstelling nog wel nodig is. Juist als we spreken van een omgeving van meer vitale parken, kan het gevoel ontstaan dat het programma minder prioriteit verdient. Bij gemeenten wordt de pijn niet meteen gevoeld wanneer het programma kleiner wordt en de aanpak vertraagd of verwaterd. Dit maakt dat sommigen geen of minder belang voelen bij het programma.

Dat de kracht van de samenwerking vooral zit in een extern (buiten gemeenten gelegen) programmamanagementteam en een op externe inhuur gebaseerd

Kwaliteitsteam is dan een kwetsbaarheid, een fragiliteit van de aanpak. Hoe groter het belang van de betrokken actoren, des te krachtiger – antifragiel – wordt de samenwerking. Als de deelnemende gemeenten het programma doorleven als iets van henzelf, dan hebben ze er werkelijk belang bij – anders hebben ze niet genoeg 'skin in the game', dan halen ze er te veel uit voor te weinig inspanning.

5.3 Vrijwillig niet verblijvend?

Het programma is overduidelijk uit de beginfase, en maakt stappen richting meer uitvoering. Inmiddels heeft het Kwaliteitsteam ruim 70 parken bezocht en daar concreet kunnen bijdragen aan verbeteringen. De ontwikkelingsmaatschappij heeft nog weinig zichtbare resultaten behaald, maar staat in de startblokken om in actie te komen – als gemeenten daarom vragen, maar die doen dat nog maar mondjesmaat. De samenwerking in het programma is vrijwillig, niet vrijblijvend – zo hebben wij meermaals horen vertellen. Maar de praktijk lijkt voorlopig toch nog een behoorlijk vrijblijvend karakter te hebben.

Het programmateam Vitale Vakantieparken werkt voor de samenwerkende gemeenten en de provincie Gelderland. De bedoeling van die samenwerking is dat ambtenaren binnen die gemeenten (en provincie) zelf aan de slag gaan met de thema's en kwesties die kunnen worden opgepakt bij hun vakantieparken. Het programmateam ondersteunt ze daarbij. De praktijk is dat de ambtenaren van de gemeenten vooral actief zijn in de eigen gemeenten en dat er weinig tijd is om actief te zijn in de regionale aanpak. Die bovenlokale werkzaamheden komen bijna volledig op de schouders van het programmateam terecht.

Hoewel betrokkenen waarde zien in het programma en overeenstemming hebben over de behaalde resultaten zien we een verschillende mate van betrokkenheid. Grote gemeenten hebben vaak een eigen aanpak om vakantieparken te vitaliseren en daarom minder baat bij het gezamenlijk oppakken van vraagstukken. Daarentegen hebben kleine gemeenten juist maar beperkte capaciteit op het thema vakantieparken waardoor ze er ook weinig voor voelen of überhaupt in staat zijn om veel tijd en energie in de samenwerking te steken. Dat resulteert erin dat zowel bij grote als kleine gemeenten het risico op de loer ligt dat het programma tot iets wordt voor als er even tijd en lucht is of pas op het moment gezien wordt als vraagstukken ineens urgent worden. Voor beide categorieën is er wel iets te winnen, maar nauwelijks iets te verliezen: natuurlijk weet iedereen dat blijvende inzet nodig is om parken te vitaliseren, maar er is geen sprake van het niet nakomen van

(formele) afspraken, burgers worden er niet direct door getroffen en of er een wethouder politiek over zou struikelen laat zich ook betwijfelen. Het is en blijft uiteindelijk wel tussenland. Dan is het vooral handig om ontwikkelde instrumenten (Kwaliteitsteam, OMVV en in zekere zin ook Ariadne dat geen onderdeel is van het programma maar wel bijdraagt aan de resultaten op vakantieparken) binnen gemeenten beschikbaar te hebben, maar is de vraag hoe groot de urgentie is voor doorontwikkeling en inzet van bestaand instrumentarium, laat staan de ontwikkeling van nog weer nieuwe instrumenten.

Het is in dat opzicht tenminste ongelukkig dat in 2019 is besloten om de stuurgroep in te dikken van alle betrokken bestuurders uit de verschillende gemeente naar een kerngroep met een burgermeester, een gedeputeerde en een gemeentesecretaris. Dat komt ongetwijfeld de slagkracht van de stuurgroep ten goede, omdat er met minder mensen hoeft te worden vergaderd en besloten. Hierdoor zijn de verantwoordelijke wethouders echter ook op afstand komen te staan van het programma waardoor het vanzelfsprekend ook minder van hen is – dan is er minder beleving van eigenaarschap, minder 'skin in the game'. De vrijwilligheid wordt daardoor onbedoeld toch een vrijblijvendheid.

6 Einde van het begin

Het einde van de tweede programmaperiode Vitale Vakantieparken is naar ons idee vooral op te vatten als einde van het begin. Het programma is opgezet, instrumenten zijn ontwikkeld, ervaringen worden opgedaan en eerste resultaten zijn behaald. Maar wie denkt dat 'we er daarmee wel zijn' zal bedrogen uitkomen. Het is eerder zo dat de voorwaarden zijn geschapen om nu echt in eigen gemeente en provincie, en met elkaar aan de slag te gaan. Anders kan het programma Vitale Vakantieparken alsnog in schoonheid sterven.

6.1 Blijvende aandacht

In dit essay hebben we langs drie lijnen het programma nader verkend. Dat gaf niet alleen een inkijkje in de wereld van de vakantieparken en al wat daar speelt, maar ook in de manier waarop overheden omgaan met ingewikkelde vraagstukken en de manier waarop partijen samenwerken. Uit onze reflecties blijkt dat het programma niet statisch kan zijn maar blijvende aandacht vraagt om effectief en waardevol te blijven. Dat vraagt blijvende aandacht voor de instrumenten en interventies waarmee het programma vakantieparken wil vitaliseren (dynamieken), de wijze waarop het programma te werk gaat (strategie) en de manier waarop de verschillende actoren samenwerken in en om het programma (samenwerking). In dit hoofdstuk kijken we vooruit en geven we voor deze drie lijnen een reflectie met oog op de toekomst.

Dynamieken
Waar het gaat om de dynamiek op de vakantieparken zijn de instrumenten ontworpen om het patroon van circulariteit – gevolgen zijn tegelijk ook oorzaken voor nieuwe gevolgen – te doorbreken. Denk aan het doorbreken van de negatieve spiraal van verloedering op een park, met als gevolg minder gasten doordat het park minder aantrekkelijk wordt voor vakantiegangers. Dit zorgt voor minder inkomsten waardoor het park verder verloedert, enzovoorts. Een simpele ingreep van bijvoorbeeld het Kwaliteitsteam kan de spiraal doen keren. Maar bij het omkeren van dynamieken bestaat altijd het risico dat interventies uiteindelijk toch te simplistisch blijken, omdat ze bij specifieke problemen op parken toch niet passend lijken te zijn. Wat immers als een eigenaar besluit het park op te knippen, de helft te verkopen en daardoor twee in plaats van één park te laten ontstaan. Dat bemoeilijkt de situatie weer, zeker als de nieuwe eigenaar besluit om zijn park uit te ponden en de problemen niet nu, maar over twintig jaar zullen ontstaan. Bovendien

zijn interventies bij het ene park wel passend en bij het andere niet, of werken interventies op een bepaald moment in de tijd wel, en op een ander moment niet.

Met het oog op de toekomst is het de kunst om negatieve dynamieken te blijven doorbreken en positieve dynamieken te creëren of te stimuleren en tegelijkertijd te waken voor het risico dat interventies soms een andere uitwerking hebben dan bedacht. Dit vraagt om blijvende aandacht voor wat er speelt op een vakantiepark en in de omgeving, en flexibiliteit aan de kant van het programmateam en betrokken ambtenaren.

Strategie
We zagen een programma waarbij geen sprake was van een al te dichtgetimmerd plan – een afwezigheid van strategie, en dat maakte dat kon worden uitgeprobeerd en verschillende ervaringen konden worden opgedaan. Dit zorgde voor flexibiliteit en een groot leervermogen waarvan nu vruchten worden geplukt. Dit strategisch incrementalisme staat tegenover strategische planning. Het biedt een organisatie de ruimte om ambiguïteit te benutten, waardoor het makkelijker is overeenstemming te bereiken. Het zorgt er tegelijkertijd ook voor dat ruimte blijft bestaan om geen stappen te hoeven maken. Zonder concrete doelstellingen – alle parken gezond in 2030 bijvoorbeeld – kunnen ruimte en ambiguïteit ook verworden tot vrijblijvendheid. Zeker als andere doelstellingen binnen gemeenten wel scherp geformuleerd zijn. Gezamenlijke zelfverplichting – want dat is wat het stellen van doelstellingen feitelijk is – helpt dan om scherpte vinden. En ook dan kan de strategie er een blijven van strategisch incrementalisme.

Met het oog op de toekomst is het dus de kunst om ruimte te houden voor ambiguïteit, voor flexibiliteit en experimenteerruimte, en is het tegelijkertijd belangrijk om met elkaar scherpte op te zoeken door bijvoorbeeld met elkaar afspraken te maken over (concrete) activiteiten, inzet of doelen.

Samenwerking
Met elkaar de scherpte op zoeken is altijd ingewikkeld. We zagen namelijk ook een samenwerking waarin sprake is van spanningen en tegenstrijdigheden. Bijvoorbeeld het Kwaliteitsteam dat een ondernemer adviseert, en waarbij de betreffende gemeente vervolgens tegenbeweegt. Het lijkt de partners te ontbreken aan skin in the game. Niet (alleen) het programmateam, maar (juist ook) de medewerkers van gemeenten staan aan de lat om het programma tot een succes te maken en acties uit te voeren. Waar het gaat om de samenwerking zelf is het belangrijk om genoeg skin in the game te organiseren. Maar het risico hier is nou juist dat actoren misschien (onbewust) niet echt skin in the game willen. Zo kunnen gemeenten

(voorlopig en in afwachting van de komst van het pauzepark als juridische vorm) te veel eigen belang hebben bij de tussenruimte die vakantieparken bieden. Dat de verantwoordelijke wethouders bovendien geen onderdeel meer uitmaken van de stuurgroep lijkt ons met het oog op eigenaarschap en skin in the game een onfortuinlijke keuze.

Met het oog op de toekomst is dus het essentieel om meer skin in the game te organiseren. Maar dat is nu net ingewikkeld, bovenal ook omdat 'vrijwilligheid maar geen vrijblijvendheid' een uitgangspunt is van de samenwerking en ook maakt dat men mee wilt doen. Het is van wezenlijk belang dat de urgentie op de thematiek niet mag verslappen, en daarbij hoort het inzicht dat de vraagstukken misschien wel continu veranderen (al dan niet de goede kant op), maar dat dat niet gelijk betekent dat de aandacht kan verslappen. Bovendien is het beter maken van vakantieparken aan de ene kant ondankbaar werk, want het is dichtbij maar onzichtbaar – in randen van de aandacht, in de schaduw van beleid (niet meegenomen in energietransitie bijvoorbeeld). Anderzijds is het juist wel heel dankbaar werk; je kunt er 10 jaar later langskomen en denken: dat hebben wij toch maar mooi voor elkaar gebracht met ons programma. Een beetje zoals de wethouder die rondloopt door zijn stad en kan aanwijzen wat hij tot stand heeft gebracht (figuurlijk natuurlijk, niet letterlijk want stenen zijn door anderen gelegd).

Naast bovenstaande constateringen past ook de conclusie dat de inzet van het programma vooral gericht lijkt op de problematische parken, hoewel dit feitelijk niet het geval is. Door de brede aandacht die ook in landelijke media al naar die parken uitgaat, zouden we bijna vergeten dat er op de Veluwe ook vele prachtige, hoogwaardige vakantieparken zijn. Deze parken verdienen evenzeer steun bij en aandacht voor hun zoektocht naar manieren om de energietransitie te volbrengen en zich voor te bereiden op de toekomst. Natuurlijk was 2021 door de coronapandemie en de toename van het aantal vakanties in eigen land een economisch succesvol jaar voor zowel de parken aan bovenkant van de markt als aan de onderkant. Maar van alleen die (eenmalige) opleving in de omzet kunnen ook goede parken de toekomst niet bekostigen. Zeker in tijden waarin het helpen oplossen van problemen op vakantieparken door de politiek vaak wordt gezien als belonen van slecht gedrag mag het stimuleren van de voorbeeldfunctie van al die goede parken niet uit het oog worden verloren.

6.2 En nu door

Succes is geen toestand maar een beweging. Het gaat erom eraan te blijven werken, want het loopt ook zo weer weg. Dat is ook nu al te zien in de tragiek

die zich aankondigt van projectontwikkelaars die oude terreinen kopen, leegvegen en mooi maken met nieuwe huisjes om ze dan te verkopen en uit te ponden tot ze over 10 jaar opnieuw zijn verpauperd. Diezelfde projectontwikkelaars zullen dan niet willen betalen voor onderhoud en gewoon op andere plekken opnieuw dezelfde cyclus doorgaan.

Een succesvolle aanpak van de problematiek op vakantieparken is dan ook geen opgave van gemeenten en zelfs regio's alleen. Daarin heeft ook de Rijksoverheid een rol te vervullen, bijvoorbeeld door in overleg met verschillende regionale aanpakken een landelijke aanpak, een landelijk programma te ontwikkelen voor het vitaliseren van vakantieparken en door het ondersteunen en mogelijk maken van initiatieven zoals experimenten met 'pauzeparken' in de regio's.

Succes heeft daarnaast steeds het karakter van een waterbedeffect – maar dan gelukkig wel met twee kanten. Wat je opruimt op ene plek komt helaas soms weer tevoorschijn op een andere plek. Dus kwesties worden niet opgelost maar verplaatst, en dat is tragisch. Tegelijkertijd is het misschien ook dan maar goed dat de problematiek zich niet vastzet, maar zich verdunt en ook op andere plekken een weg zoekt: beter verdund en snelstromend vuil water, dan stilstaan in een stinkende plas waarin alles zich steeds meer vastzet. Maar deze notie vraagt wel aandacht voor de Veluwe als geheel en maakt duidelijk dat iedere gemeente zich de problematiek op vakantieparken in andere gemeenten zou moeten aantrekken. Het bevindt zich nu nog in een andere gemeente, maar kan morgen ook in de eigen gemeente de kop op steken.

Het is daarom van belang om continu aandacht te hebben voor wat je (wanneer) doet. Maar daarbij komt ook altijd de vraag op welke manier je dat doet en hoe je dat met elkaar doet. Het vraagstuk vraagt enerzijds flexibiliteit, een veranderende aanpak of inzet, maar anderzijds stabiliteit, namelijk blijvend oog voor de kwesties die spelen. Hoewel de problematiek soms kan lijken te verdwijnen, kan deze onverwachts altijd weer de kop doen opsteken.

Gelukkig kennen niet alleen negatieve praktijken een waterbedeffect, ook succesvolle aanpakken kunnen profiteren van een waterbedeffect en zich als een golf verspreiden door het land. Plaatsen we die interpretatie voorop, dan bevinden we ons met deze fase van het programma hoogstens aan het einde van een goed gekozen begin en zeker niet aan een begin van een goed gekozen einde...

Literatuurlijst

Frijters, E., Hamers, D., Johann, R., Kürschner, J., Lörzing, H., Nabielek, K., Rutte, R., van Veelen, P., & van der Wagt, M. (2004). *Tussenland*. Rotterdam, NAi Uitgevers.

Inkpen, A. & Choudhury, N. (1995). The Seeking of Stratgegy Where it is Not: Towards a Theory of Strategy Absence. *Strategic Management Journal*, Vol 16, No. 4, pp. 313-323.

Senge, P. (1990). *The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organization*. New York: Doubleday/Currency.

Taleb, N.N. (2013). *Antifragiel. Dingen die baat hebben bij wanorde*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds.

Taleb, N.N. (2016). *De Zwarte Zwaan. De Impact van het hoogst onwaarschijnlijke*. Amsterdam: Uitgeverij Nieuwezijds, 2e editie.

Taleb, N.N. (2018). *Skin in the Game. Hidden Asymmetries in Daily Life*. Londen: Allen Lane.

Van der Steen, M. (2016). *Tijdig Bestuur: Strategisch omgaan met voorspelbare verrassingen*. NSOB: Den Haag.

Eerder publiceerde de NSOB

2022

Omgaan met onbegrepen gedrag
Dilemma's in de samenwerking en informatie-uitwisseling rondom personen met verward gedrag
Christiaan van der Kaaij, Ninske Repko, Jorren Scherpenisse, Laura Schröer, Martin Schulz, Mark van Twist

Governance voor transities
Naar coping strategieën voor de omgang met governance dilemma's bij de transitie naar een circulaire economie
Johan Oudega, Martin Schulz, Mark van Twist

Omgaan met signalen
Naar een handelingsperspectief voor overheden
Martijn van der Steen, Andrea Frankowski, Laura Schröer, Jorren Scherpenisse, Nancy Chin-A-Fat

Overleg in Beweging
30 jaar overleg tussen overheid en samenleving in de fysieke leefomgeving
Martijn van der Steen, Marije Huiting, Myrthe van Delden, Christiaan van der Kaaij, Marise van 't Wout, Mark van Twist

Verantwoorden over vertrouwenswerk - een kwestie van tellen én vertellen
Georgina Kuipers, Myrthe van Delden, Mark van Twist

Maatwerk als standaard
Over dilemma's en dynamieken bij het streven naar 'maatwerk' in de uitvoeringspraktijk
Wiljan Hendrikx, Marije Huiting, Caspar van den Berg, Mark van Twist

Stadsmariniers in de spiegel
Reflecties op de veranderende rol van stadsmariniers in Rotterdam en Antwerpen
Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Rike Hendrikse

De stroom zoeken
De energietransitie bezien vanuit ecosysteemperspectief
Martijn van der Steen, Maarten Otto, Georgina Kuipers, Sander Oosterloo, Petra Ophoff, Alexander Woestenburg

Signalen schatten
Een lerend belevingsonderzoek naar de omgang met signalen door het ministerie van SZW in de Kinderopvangtoeslagaffaire
Martijn van der Steen, Myrthe van Delden, Petra Ophoff, Paul 't Hart

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS augustus 2020 - februari 2021
Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de tweede golf van de coronacrisis door VWS
Myrthe van Delden, Laura Schröer, Sebastian Wijnands, Nancy Chin-A-Fat, Petra Ophoff, Wiljan Hendrikx, Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist

Het einde voorbij: werken in een wijkend perspectief
Een reflectie op het handelen van het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de tweede golf van de coronacrisis
Jorren Scherpenisse, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Sebastian Wijnands, Petra Ophoff, Myrthe van Delden, Wiljan Hendrikx, Laura Schröer, Nancy Chin-A-Fat

Politiek is grenzenwerk
Het stileren van politieke strijd in de gemeente(raad van) Sittard-Geleen
Martin Schulz, Paul Frissen, Henk den Uijl, Johan Oudega

Strategisch vermogen (h)erkennen
Over het productief maken van strategische spanningen bij de provincie Utrecht
Jorgen Schram, Sebastian Wijnands, Martijn van der Steen, Mark van Twist

De achterkant van afpakken
Reflecties op de Rotterdamse praktijk van (bestuurlijk) afpakken
Jorren Scherpenisse, Henk den Uijl, Mark van Twist

Leven in de Curve
Een reflectie op het handelen van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport in de eerste golf van de coronacrisis
Martijn van der Steen, Petra Ophoff, Wiljan Hendrikx, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Feitenreconstructie aanpak coronacrisis door VWS
Een feitelijke tijdlijn naar de aanpak van de eerste golf van de coronacrisis door VWS
Nancy Chin-A-Fat, Wiljan Hendrikx, Petra Ophoff, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Martijn van der Steen, Mark van Twist, Ilsa de Jong

Practical Wisdom in Governance
Ambiguity, Politics and Democratization in Supervising Care Institutions
Henk den Uijl

2021

Impliciete politiek
Noord-Brabants erfgoed: een verhaal van stille sturing
Paul Frissen, Henk den Uijl, Martin Schulz, Mark van Twist

Hou zou Wim dat aanpakken?
Verschil maken voor een veiligere stad door het bestuurlijk optreden van de gemeente Rotterdam
Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Bruno Koopmans

Leren van of door rapporten?
Hoe de gemeente Rotterdam leert van raadsenquêtes en rekenkamerrapporten
Mark van Twist, Hans Vermaak, Nancy Chin-A-Fat, Marije Huiting

Wordt vervolgd!?
Lessen over opzet en werking van het interdepartementale programma-directoraat-generaal Samenleving en COVID-19 (DGSC-19)
Martin Schulz, Myrthe van Delden, Rixt de Jong, Mark van Twist

Ondermijningsbewustzijn
Aandacht voor de keerzijde van kansen bij de ontwikkeling van regionale bedrijvigheid
Jorgen Schram, Jorren Scherpenisse, Mark van Twist, Myrthe van Delden

Kennis in meervoud
Kennis voor de opgavegerichte aanpak van maatschappelijke problemen
Martijn van der Steen, Andrea Frankowski

Tussen staat en menselijke maat
Handhaving in de sociale zekerheid
Andrea Frankowski, Henk den Uijl, Wiljan Hendrikx, Paul Frissen, Marije Huiting

Aftreden of optreden
Over schuld en symboliek bij wethouders in problemen
Marije Huiting, Rixt de Jong, Paul Frissen, Martin Schulz

Evalueerkunst
Een praktische toepassing van het publieke waarde perspectief op het evalueren van beleid
Scott Douglas, Jorren Scherpenisse, Marije Huiting, Martijn van der Steen

Opgavegericht tegenwerken
Over het meetbaar en merkbaar maken van werken aan de opgave
Marije Huiting, Wiljan Hendrikx, Mark van Twist

Aandacht voor het alledaagse: 50 jaar milieubeleid in beeld
Aanleiding voor dit boek is dat milieubeleid 50 jaar geleden voor het eerst institutioneel vorm kreeg in Nederland.
Martijn van der Steen, Mark van Twist, Nancy Chin-A-Fat, Jorren Scherpenisse, Myrthe van Delden, Bruno Koopmans

De wijsheid van traag bestuur
Provincie en ondermijning
Myrthe van Delden, Paul Frissen, Jorgen Schram, Mark van Twist

Het terugkerend verlangen naar regie
Over de vraag hoe belangen van landbouw, natuur en vitaal platteland stevig te behartigen zijn in vele spelen met vele andere legitieme belangen
Katrien Termeer, Geert Teisman, Martijn van der Steen, Laura Schröer

Onzichtbaar, maar onmisbaar
Lessen over samenwerking in de executiekiten bij de implementatie van de herzieningswet Uitvoering Strafrechtelijke Beslissingen (USB)
Marije Huiting, Bruno Koopmans, Martin Schulz, Mark van Twist

Publicaties uit eerdere jaargangen zijn te vinden op www.nsob.nl

COLOFON
© 2022

ISBN NUMMER
978-90-832838-5-2

ONTWERP
Ontwerpwerk, Den Haag

Nederlandse School voor Openbaar Bestuur

www.nsob.nl

Over NSOB

De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) is een hoogwaardig onderwijs- en onderzoeksinstituut in het hart van de hofstad. Binnen dit instituut worden wetenschappelijke kennis over en praktijkervaring met het Nederlandse openbaar bestuur met elkaar verbonden. De NSOB organiseert opleidingen, publieke debatten en verzorgt wetenschappelijke en professionele publicaties.