

Gebiedsscan Vakantieparken Drenthe 2019

Een onderzoek naar de veiligheid en leefbaarheid op Drentse vakantieparken

Provinciale rapportage 2019



Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC)
Noord Nederland

VERTROUWELIJK

Deze rapportage is in samenwerking met verschillende RIEC-partners tot stand gekomen. De inhoud van dit document valt onder artikel 6 van het RIEC-convenant en is vertrouwelijk. Het verstrekken van (gegevens uit) deze rapportage aan anderen dan de adressant mag uitsluitend voor zover de AVG en de van toepassing zijnde sectorale wetgeving hiertoe een wettelijke grondslag biedt. De rapportage en de daarin opgenomen gegevens mogen niet zonder uitdrukkelijke toestemming van de betrokken RIEC-partners aan derden, zijnde geen convenantpartners, worden verstrekt.

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave	3
1 Inleiding	5
1.1 Opdracht	8
1.2 Aanpak	8
1.3 Product	9
1.4 Leeswijzer	9
2 Methode	10
2.1 Onderzoekseenheid	10
2.2 Onderzoeksmodel	10
2.2.1 Kwantitatieve data	10
2.2.2 Kwalitatieve data	12
2.3 Dataverzameling	13
3 Onderzoekresultaten Drenthe	14
3.1 Risicoprofielen binnen de provincie	14
3.2 Uitkomst kwantitatieve data-analyse	14
3.2.1 Criminaliteit	15
3.2.2 Permanente bewoning en uitkeringen	16
3.3 Uitkomst kwalitatieve data-analyse	18
3.3.1 Criminaliteit	18
3.3.2 Permanente bewoning	19
4 Conclusie	22
5 Kanttekeningen en aanbevelingen	23
5.1 Kanttekeningen onderzoek	23
5.2 Aanbevelingen	24
Appendix A	28
Appendix B	29
Appendix C	30

Samenvatting

De provincie Drenthe kent bijna 400 bedrijven die zich bezig houden met verblijfsrecreatie.¹ Vakantieparken zijn hier een belangrijk onderdeel van. Er zijn echter signalen dat de recreatiesector suboptimaal functioneert. Een deel van de parken is verouderd geraakt en sluit niet meer aan bij de wensen van de consument. Voor een gedeelte van deze parken geldt dat een gebrekkige toeristische exploitatie door de parkeigenaren wordt opgevangen door de recreatieobjecten te gebruiken voor niet-recreatieve doeleinden, zoals tijdelijke of permanente huisvesting.

De huur van een recreatiewoning is doorgaans lager dan de huur van een regulier huis, en dat terwijl een vakantiepark over het algemeen meer luxe biedt dan een reguliere woonwijk. Dat maakt het aantrekkelijk voor bewoners om zich permanent op een vakantiepark te vestigen. Het motief om in een vakantiepark te gaan wonen, hoeft niet altijd van financiële aard te zijn: het afgesloten en anonieme karakter van een vakantiepark kan uitkomst bieden aan personen die liever onder de radar verblijven. Uit een onderzoek van Platform31² naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe komt naar voren dat een deel van de bewoners op vakantieparken bewust uit het zicht wil blijven. Dit gaat dan om personen die zich bezighouden of in het verleden bezighielden met criminele activiteiten, zoals productie of verkoop van drugs, heling of (illegale) prostitutie.

Het RIEC Noord en het VNG Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN VNG) zijn door de stuurgroep Vitale Vakantieparken gevraagd een gebiedsscan te doen van de Drentse recreatiesector, om de permanente bewoning en criminaliteit op Drentse vakantieparken in kaart te brengen. Doel van de gebiedsscan is het opleveren van een verkennend onderzoek naar de criminaliteit en permanente bewoning op Drentse vakantieparken. Op basis van deze informatie is voor elk vakantiepark vastgesteld in hoeverre het park nog vitaal is. Vitale vakantieparken zijn parken die recreatief gebruikt worden en een toeristische aantrekkingskracht hebben. Er is gekeken naar de (recreatieve) vitaliteit van 197 vakantieparken in Drenthe.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat de Provincie Drenthe 126 van dergelijke vitale parken heeft. Daarnaast hebben 47 vakantieparken een matige vitaliteit. Deze parken hebben aandacht nodig om weer vitaal te kunnen worden of om te voorkomen dat zij hun recreatieve functie verder verliezen. Daarnaast zijn dertien parken niet vitaal meer en er zijn tevens elf parken waarbij sprake is van urgente problematiek. Deze parken hebben dermate veel bewoning en/of criminaliteit dat zij een vrijstaat dreigen te worden. In de provincie Drenthe stonden op 1 januari 2019 in totaal 3490 personen ingeschreven op een adres op een vakantiepark. Van deze bewoners is ongeveer 11% minderjarig. Diefstal en geweld zijn de meest geregistreerde vormen van criminaliteit op de onderzochte Drentse vakantieparken. Mensenhandel of vreemdelingenproblematiek werd niet geregistreerd.

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat er waarschijnlijk meer criminaliteit voorkomt op de vakantieparken, dan op basis van de systeemdata kan worden geconcludeerd. Dit kan te maken hebben met onderrapportage van delicten. Ook is het mogelijk dat incidenten nog niet eenduidig geregistreerd worden. Tevens blijkt uit de interviews dat er waarschijnlijk meer personen permanent op vakantieparken verblijven, dan uit de BRP-inschrijvingen blijkt. Niet iedereen die op een vakantiepark woont schrijft zich namelijk in op dat adres. Het probleem van permanente bewoning blijkt hardnekkig. De bewoning lijkt deels voort te komen uit dieperliggende maatschappelijke problematiek, zoals woningnood, verzaaiing van de verblijfsrecreatiesector en tegenstrijdig beleid. Handhaving zal geen structureel effect hebben mits deze onderliggende factoren worden aangepakt.

¹ Provincie Drenthe. (2018). *Verblijfsrecreatielijst Drenthe*.

² Platform31. (2018). *Wonen in de luwte: een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe*.

1 Inleiding

Met meer dan 1500 parken heeft Nederland één van de hoogste vakantieparkendichtheid ter wereld³. De eerste Nederlandse vakantieparken ontstonden in de jaren twintig, toen er bij steeds meer mensen een anti-stedelijk gevoel ontstond. De parken boden een betaalbare vakantie voor het hele gezin, en die insteek sloeg goed aan binnen de Nederlandse cultuur: de mogelijkheid zelf boodschappen te kunnen doen en te kunnen koken maakten het verblijf in een vakantiewoning relatief goedkoop en daarom aantrekkelijk voor veel Nederlanders. In de jaren tachtig en negentig ontstonden de eerste grote ketens die zich specialiseerden in grootschalige vakantieparken. De overheid stond aanvankelijk positief tegenover de komst van vakantieparken. Om te voorkomen dat losse recreatiewoningen overal in het landschap zouden opduiken, werd de voorkeur gegeven aan de aanleg van vakantieparken waar alle recreatiewoningen bij elkaar staan.

In de jaren tachtig begon de overheid de provincies zelf actief te stimuleren om in te zetten op grootschalige toeristische ontwikkeling, onder andere door het beschikbaar stellen van subsidies. Doel was de positionering van Nederland als vakantiebestemming. Echter, de markt raakte verzadigd. Nieuwe vakantieparken bleven opkomen, wat ertoe leidde dat oudere parken hun klandizie zagen afnemen. Parkeigenaren kwamen met leegstand te zitten. Tegelijkertijd werden de maximale afmetingen voor vakantiehuizen sterk verruimd. Recreatiewoningen waren niet langer kleine houten huisjes, maar mooie verblijven die qua luxe niet meer onderdeden voor een normale woning. De omvang en kwaliteit van de vakantiewoningen stimuleerde mensen om ook buiten het seizoen gebruik te maken van de woning. Permanente bewoning van recreatieobjecten begon zijn intrede te doen³.

Begin jaren negentig kwam de eerste kritiek op permanente bewoning van vakantieparken. Enkele parken hadden het karakter gekregen van een verkapt woonvorm, waarbij bewoners voor relatief weinig geld in een ruime en vrijstaande woning konden wonen. Dergelijke woningen waren in de reguliere huizenmarkt een stuk duurder en dat zorgde voor verontwaardiging. Ook kwamen de eerste geluiden van sociale problematiek op verouderde parken naar voren. De combinatie van (illegale) permanente bewoning en sociale problematiek zorgden ervoor dat vakantieparken op de politieke agenda kwamen te staan.³

Het besef ontstond dat er iets gedaan moest worden aan de situatie op de vakantieparken, maar het kwam niet tot een eenduidige aanpak. In 2003 heeft de toenmalige minister Dekker van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer in haar beleid aangegeven op te treden tegen permanente bewoning van recreatieobjecten. Personen die op 31 oktober 2003 permanent woonden in een recreatiewoning konden onder bepaalde voorwaarden in aanmerking komen voor een persoons- of objectgebonden (gedoog)beschikking. Een gedoogbeschikking is een schriftelijk besluit van het bevoegde bestuursorgaan dat zij ter zake van de geconstateerde overtreding (in dit geval illegale permanente bewoning) afziet van handhaving.⁴ Deze gedoogbeschikkingen worden afgegeven door de gemeente en maken het dus mogelijk 'gedoogd' in een recreatieobject te wonen. Een objectgebonden gedoogbeschikking wordt uitgegeven voor een specifiek recreatieobject en blijft voor de woning gelden wanneer de huidige bewoner overlijdt of verhuist. Een persoonsgebonden gedoogbeschikking wordt uitgegeven aan een specifiek persoon. Deze is niet overdraagbaar en vervalt bij overlijden of verhuizen.

Destijds werd de keuze aan de gemeenten gelaten wat voor beleid zij zouden hanteren met betrekking tot recreatiewoningen. Hierdoor ontstonden grote verschillen tussen gemeenten met betrekking tot beleid. Waar in de ene gemeente gehandhaafd wordt bij permanente bewoning, wordt dit in de volgende gemeente gedoogd of zelfs gelegaliseerd.⁵ Deze verschillen in beleid ziet men vandaag de dag nog steeds, ook binnen de Drentse gemeenten. Dit maakt het beleid omtrent bewoning van vakantieparken een lastig vraagstuk. Om weloverwogen beslissingen te nemen is het allereerst van belang goed in beeld te hebben wat de stand van zaken is op Drentse vakantieparken. Het huidige onderzoek tracht daar een bijdrage aan te leveren.

³ Dings, M. (2015). *Tussen tent en villa: het vakantiepark in Nederland 1920-nu*. Rotterdam: Nai010 uitgevers.

⁴ Art. 1:3 AwB.

⁵ De Monitor. (2018, 7 maart). De huisjes op ons vakantiepark zijn de smeerolie van de woningmarkt. Geraadpleegd van <https://demonitor.kro-ncrv.nl/artikelen/de-huisjes-op-ons-vakantiepark-zijn-de-smeerolie-van-de-woningmarkt>

In de vrijetijdseconomie⁶ van Drenthe gaat tegenwoordig circa 1.2 miljard euro om per jaar en bijna zeven procent van de banen in de provincie is direct verbonden aan de vrijetijdseconomie.⁷ De provincie Drenthe kent bijna 400 bedrijven die zich bezig houden met verblijfsrecreatie.⁸ Vakantieparken zijn hier een belangrijk onderdeel van. Er zijn echter signalen dat de recreatiesector suboptimaal functioneert. Door toenemende concurrentie uit zowel binnen- als buitenland en het zeer grote aantal recreatieobjecten in Drenthe, ziet een deel van de vakantieparken het bezoekersaantal afnemen. Een deel van de parken is verouderd geraakt en sluit niet meer aan bij de wensen van de consument.

Hierdoor is de recreatiefunctie van deze parken in de loop der jaren onder druk komen te staan. Voor een gedeelte van deze parken geldt dat een gebrekkige toeristische exploitatie door de parkeigenaren wordt opgevangen door de recreatieobjecten te gebruiken voor niet-recreatieve doeleinden, zoals tijdelijke of permanente huisvesting. Dit is problematisch omdat permanente bewoning van recreatieobjecten in de meeste gemeenten niet is toegestaan.

Met de permanente bewoning van recreatieobjecten wordt bedoeld dan wel onbedoeld misbruik gemaakt van de structuur van een vakantiepark. Recreatiewoningen voldoen vaak niet aan de bouwkundige eisen die aan een reguliere woning worden gesteld. Waar bij een reguliere woning eisen worden gesteld met betrekking tot geluidswering, energiezuinigheid, brandveiligheid, afmetingen en inbraakbestendigheid, gelden deze eisen voor een recreatiewoning niet of de eisen zijn minder streng.⁹ De huur van een recreatiewoning is doorgaans lager dan de huur van een regulier huis en dat terwijl een vakantiepark over het algemeen meer luxe biedt dan een reguliere woonwijk. Het lijkt een uitkomst: een vrijstaande woning in de natuur, met toegang tot een zwembad of golfbaan, voor een fractie van de prijs van een reguliere woning. Echter, permanente bewoning van een recreatieobject is in strijd met het bestemmingsplan en is dus niet toegestaan.

Vanwege de financiële voordelen zijn er personen die ondanks de regelgeving toch permanent in een recreatieobject (willen) verblijven. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan personen in de schuldsanering, maar ook aan personen die door de soms lange wachtlijsten voor een sociale huurwoning een recreatiewoning als goed alternatief zien. Het motief om in een vakantiepark te gaan wonen, hoeft niet altijd van financiële aard te zijn: het afgesloten en anonieme karakter van een vakantiepark kan uitkomst bieden aan personen die liever onder de radar verblijven. Uit een onderzoek van Platform31 naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe komt naar voren dat een deel van de bewoners op vakantieparken bewust uit het zicht wil blijven. Dit gaat dan om personen die zich bezighouden of in het verleden bezighielden met criminele activiteiten, zoals productie of verkoop van drugs, heling of (illegale) prostitutie. Ook zouden personen die nog een gevangenisstraf uit moeten zitten zich vestigen op vakantieparken, of bijvoorbeeld personen die schuldeisers proberen te ontvluchten.¹⁰ Dit beeld wordt bevestigd binnen de integrale casuïstiek en ondermijningsbeelden die het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum (RIEC) opstelt voor Noord-Nederland. Hierin worden in relatie tot ondermijning met enige regelmaat verbanden met vakantieparken aangetroffen.

Niet iedereen die op een vakantiepark woont, is voornemens hier te blijven: zogenaamde 'spoedzoekers' zijn personen die op zeer korte termijn woonruimte nodig hebben en een vakantiepark biedt hen hierin uitkomst. Het betreft bijvoorbeeld personen die verwickeld zijn in een echtscheidingsprocedure of die in afwachting zijn van de bouw van hun huis. Een andere groep bewoners zijn arbeidsmigranten, die regelmatig voor de duur van hun verblijf gehuisvest worden op vakantieparken. Daarnaast is gebleken dat psychisch kwetsbare personen soms door hun zorginstelling worden doorverwezen naar een vakantiepark. Bijvoorbeeld bewoners met een verslaving, verstandelijke beperking of een psychiatrisch verleden.¹⁰ Gebrek aan ruimte in de eigen instelling kan voor de zorgverleners een reden zijn om deze personen door te verwijzen naar een vakantiepark, alsook de kennis dat de bewoner in kwestie door zijn of haar problematiek slecht in een reguliere woonsituatie past. Personen die tijdelijk op een vakantiepark willen verblijven, kunnen doorgaans een tijdelijke beschikking aanvragen bij hun gemeente. Voor de duur van de beschikking (6 of 12 maanden) wordt de bewoning van het recreatieobject gedoogd.

Zowel tijdelijke als permanente bewoning lijken een negatieve invloed te hebben op de recreatieve functie van een vakantiepark. Het is maar de vraag in hoeverre toeristen een vakantiepark nog willen bezoeken, als het merendeel van de vakantiewoningen (permanent dan wel tijdelijk) bewoond wordt. Wanneer toeristen niet langer op een park willen recreëren, veroorzaakt

⁶ De vrijetijdseconomie betreft de productie, distributie en consumptie van goederen en diensten ten behoeve van de vrijetijdsbesteding van mensen, zowel binnenshuis als buitenshuis, zowel binnen de eigen woonomgeving als daarbuiten, met inbegrip van verblijf, vervoer en toeleveranciers.

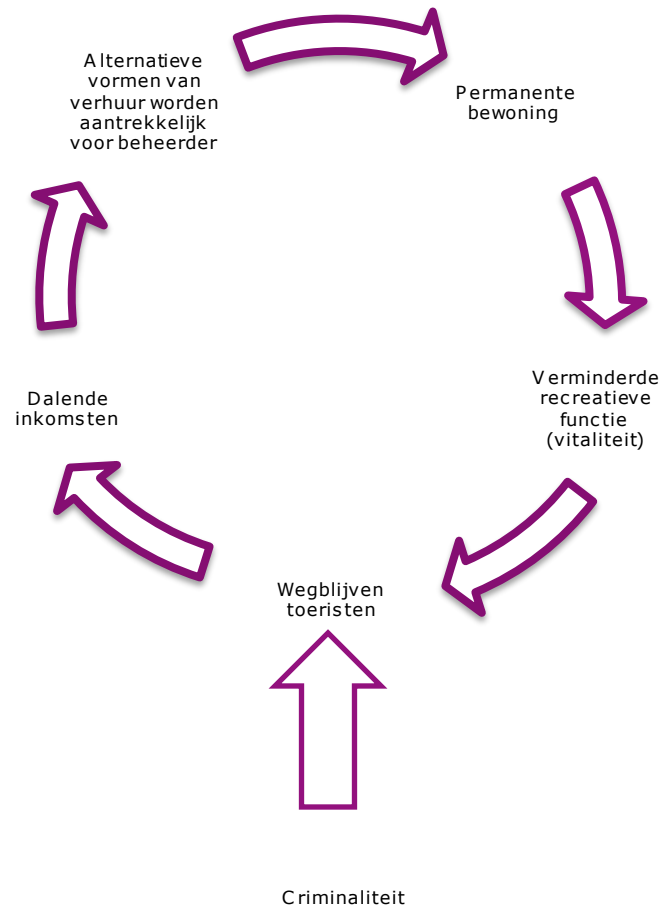
⁷ Governance Programma VVP Drenthe. (2018). *Slim slank slagvaardig*.

⁸ Provincie Drenthe. (2018). *Verblijfsrecreatielijst Drenthe*.

⁹ Bouwbesluit (2012). Hierin wordt het woord recreatiewoning niet gebruikt, maar wordt deze soort woning omschreven als een woning met logiesfunctie.

¹⁰ Platform31. (2018). *Wonen in de luwte: een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe*.

dit leegstand. Dit kan op zijn beurt nieuwe bewoning in de hand werken, omdat door het teruglopen van de recreatieve inkomsten het aantrekkelijk kan worden voor de parkeigenaar om zijn woningen niet-recreatief te gaan verhuren. Op deze manier kan een vicieuze cirkel ontstaan waarbij een park steeds minder vitaal wordt. Met vitaliteit wordt hier (en in de gehele rapportage) bedoeld op de recreatieve functie van een park. Dit staat dus los van de winstgevendheid van een park: een park dat voornamelijk verhuurt aan spoedzoekers en permanente bewoners kan financieel succesvol zijn, maar wordt in dit onderzoek niet als vitaal beschouwd. Daarnaast kan permanente bewoning een indirect effect hebben op de vitaliteit van een park, door de problematiek die bewoners met zich mee kunnen brengen. Overlast en andere vormen van criminaliteit maken een park onaantrekkelijk voor toeristen. Dit proces is weergegeven in figuur 1.



Figuur 1. Het veronderstelde effect van permanente bewoning en criminaliteit op de vitaliteit van een vakantiepark.

Zoals eerder vermeld trekken vakantieparken kwetsbare groepen aan. Het is echter de vraag in hoeverre de concentratie van kwetsbare groepen op een afgelegen gebied (vaak letterlijk achter een slagboom) wenselijk is. De bovenstaande vicieuze cirkel kan er in het ergste geval toe leiden dat een park uitgroeit tot een vrijplaats.¹¹ Het meest bekende voorbeeld hiervan is wellicht het Brabantse Fort Oranje. Op deze camping, die in 2017 gesloten en ontruimd werd, verbleven ongeveer 600 (veelal kwetsbare) bewoners. Het vakantiepark werd regelmatig in verband gebracht met prostitutie¹², mensenhandel¹³, hennepkwekerijen, caravanbranden, diefstal, gevaarlijke dieren en geweldsincidenten¹⁴. Onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen als permanente verblijfplaats kan

¹¹ Vrijplaatsen zijn locaties waar sprake is van knelpunten in de reguliere handhaving. Dat wil zeggen dat het locaties zijn die al dan niet bewust worden opgezocht door personen die zich willen onttrekken aan het overheidstoezicht.

¹² NOS. (2017, 9 juni). Verwaarloosde kinderen, zwaarden en prostitutie: welkom in Fort Oranje. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2177420-verwaarloosde-kinderen-zwaarden-en-prostitutie-welkom-in-fort-oranje.html>

¹³ NOS. (2017, 5 december). Vermoedens van mensenhandel en illegale prostitutie op camping. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2172843-vermoedens-van-mensenhandel-en-illegale-prostitutie-op-camping.html>

¹⁴ NOS. (2017, 7 mei). Twee gewonden bij steekpartij op camping Fort Oranje. Geraadpleegd van <https://nos.nl/artikel/2171864-twee-gewonden-bij-steekpartij-op-camping-fort-oranje.html>

dus een ondermijnd effect op de samenleving hebben. Met ondermijning wordt bedoeld het verzwakken of misbruiken van de structuur van onze samenleving, wat leidt tot een aantasting van haar fundamenteën en/of de legitimiteit van het stelsel dat haar beschermt.¹⁵ Ondermijnende criminaliteit vormt daarmee een (ongewenst) onderdeel van de samenleving, en is niet altijd direct zichtbaar. Er zijn tot op heden geen indicaties dat er sprake is van vrijplaatsen zoals Fort Oranje binnen de recreatiesector in Drenthe. Desalniettemin is het van belang meer zicht te krijgen op de huidige stand van zaken met betrekking tot permanente bewoning en criminaliteit, om waar nodig bijtijds in te kunnen grijpen.

1.1 Opdracht

In december 2017 hebben de Provincie Drenthe, het Recreatieschap, alle Drentse gemeenten en RECRON het bestuurlijke convenant 'Aanpak Vitale Vakantieparken Drenthe 2018-2024' ondertekend. Doel van het convenant is het realiseren van een integrale aanpak waarbij een kwaliteitsimpuls wordt gegeven aan Drentse vakantieparken. Hierbij is voor een tweesporige aanpak gekozen. De parken die reeds vitaal zijn zullen gefaciliteerd worden waardoor zij vitaal blijven. Parken die daarin geïnteresseerd zijn kunnen een excellentietraject aanvragen, waarin samen met adviseurs gekeken wordt naar de ambities van de parkeigenaar en hoe deze gerealiseerd kunnen worden.¹⁶ Door innovatie te stimuleren wordt de groep excellente vakantieparken vergroot. Daarnaast zullen niet-vitale parken (zonder recreatieve kwaliteit) geholpen worden hun vitaliteit te verbeteren, of (indien er geen perspectief meer is) worden getransformeerd naar een passende bestemming. Om te kunnen vaststellen welke Drentse parken vitaal zijn en welke parken wellicht aangepakt moeten worden dient allereerst in kaart te worden gebracht waar de Drentse vakantieparken vallen binnen dit continuüm.

In 2017 heeft ZKA Consultants onderzoek gedaan naar het bedrijfsmatig functioneren van Drentse vakantieparken.¹⁷ Hieruit kwam naar voren dat slechts 3% van de Drentse vakantieparken tot de top behoren. Daarentegen is 42% van de parken niet vitaal. Deze zogenaamde 'rode' parken hebben een lage toeristisch-recreatieve kwaliteit en weinig toekomstperspectief. Van deze rode parken kwamen negen parken uit de analyse naar voren als probleemparken. Dit zijn parken waar zware problematiek speelt, zoals de huisvesting van sociaal kwetsbare groepen en verloedering. Doordat gemeenten onvoldoende zicht hebben op de feitelijke situatie in de parken worden deze relatief kwetsbaar voor misbruik.

In het ZKA-onderzoek is vooral gekeken naar de bedrijfseconomische kwaliteit van parken. Het huidige onderzoek tracht dit beeld aan te vullen met een criminologisch perspectief, met als doel de (recreatieve) vitaliteit van de Drentse parken in kaart te brengen. Hierbij zullen de betrokken overheden handelingsperspectieven worden geboden om de vitaliteit op deze vakantieparken te waarborgen of te verhogen. Het RIEC Noord is door de stuurgroep Vitale Vakantieparken gevraagd een gebiedsscan te doen van de Drentse recreatiesector. Doel van de gebiedsscan is het opleveren van een verkennend onderzoek naar de criminaliteit en permanente bewoning op Drentse vakantieparken. Het VNG Kenniscentrum Handhavingen Naleving (KCHN VNG) heeft bij het opstellen van deze rapportage een adviserende rol met betrekking tot de vervolgaanpak van eventuele problematiek die uit het onderzoek naar voren komt. Door de focus van het onderzoek niet te leggen op het bedrijfsmatig functioneren van een park maar op de aanwezigheid van ondermijnende factoren onderscheidt dit onderzoek zich van eerdere onderzoeken naar de recreatiesector in Drenthe.

Voor het versterken van de Drentse recreatiesector is het belangrijk om een zo compleet mogelijk beeld te krijgen van de eventuele problematiek op Drentse vakantieparken, alvorens interventies in te zetten. Pas als duidelijk is *welke problematiek* zich voordoet in Drenthe en op *welke parken* deze problematiek zich concentreert, kan men vaststellen *welke aanpak* het meest effectief zal zijn. Het huidige onderzoek tracht op deze drie vragen een antwoord te geven.

1.2 Aanpak

Om het beoogde doel te bereiken zal gebruik worden gemaakt van een onderzoeksmodel dat door het RIEC

Zeeland & West-Brabant ontworpen is voor het in kaart brengen van ondermijning op vakantieparken. Aan de hand van dit model zal gekeken worden naar de vitaliteit van 197 Drentse

¹⁵ Hoogewoning, F.C., Dijk, A.J. van & Man, W.C. (2010) Ondermijning en Veiligheid, *Het Tijdschrift voor de Politie*, 72 (5).

¹⁶ Vitale Vakantieparken Drenthe. Geraadpleegd van <https://www.vitalevakantieparkendrenthe.nl/ik-heb-een-vakantiepark>

¹⁷ ZKA Consultants. (2017). *Vitaliteit Verbljfsrecreatie Drenthe*.

vakantieparken (verdeeld over de twaalf Drentse gemeenten¹⁸), op basis van een *mixed methods* onderzoeksmodel, waarbij kwantitatieve en kwalitatieve data gecombineerd worden.

Het gehanteerde onderzoeksmodel stelt op basis van twaalf indicatoren een risicoprofiel op per vakantiepark. Het risicoprofiel wordt weergegeven aan de hand van kleurcodes, waarbij het continuüm loopt van groen (vitaal), oranje (geringe vitaliteit en/of indicaties van startende problematiek), rood (indicaties van problematiek) en donkerrood (indicaties van urgente problematiek). Dit levert uiteindelijk een overzicht op van de stand van zaken van de vakantieparken in Drenthe. Naar aanleiding van de aangetroffen problematiek zullen handelingsperspectieven en interventieadviezen worden geboden, welke de betrokken overheden kunnen helpen in hun beleidskeuzes.

1.3 Product

Er worden twee producten opgeleverd. Enerzijds wordt deze provinciale rapportage opgeleverd, waarin de resultaten op provincieniveau weergegeven zijn. Daarnaast ontvangen uitsluitend de betrokken driehoeken naast de provinciale rapportage een gemeentelijke rapportage, met daarin de onderzoeksbevindingen over de vakantieparken in hun gemeente. Naast een beschrijving van de gevonden onderzoeksresultaten worden voor de oranje, rode en donkerrode parken handelingsperspectieven en interventieadviezen geboden om de voorkomende problematiek binnen hun gemeente aan te pakken. Ook wordt een factsheet opgeleverd met de belangrijkste onderzoeksresultaten op gemeenteniveau. Een voorbeeld van een dergelijke factsheet is weergegeven in appendix A.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 wordt de onderzoeksmethode van het huidige onderzoek uiteengezet. In hoofdstuk 3 worden de onderzoeksresultaten toegelicht. Hierbij zal in worden gegaan op de vastgestelde risicoprofielen binnen de gemeente (3.1), de uitkomst van de kwantitatieve data-analyse (3.2) en de uitkomst van de kwalitatieve data-analyse (3.3). Vervolgens wordt in hoofdstuk 4 een korte conclusie gegeven. In hoofdstuk 5 worden enkele kanttekeningen bij het onderzoek geplaatst en worden aanbevelingen gedaan op basis van de gevonden onderzoeksresultaten.

¹⁸ Aa en Hunze, Assen, Borger-Odoorn, Coevorden, Emmen, De Wolden, Hoogeveen, Meppel, Midden-Drenthe, Noordenveld, Tynaarlo en Westerveld

2 Methode

Voor het realiseren van dit onderzoek is een integrale projectgroep opgericht, met vertegenwoordigers van de Provincie Drenthe, de gemeente Noordenveld, de gemeente Westerveld, de gemeente Aa en Hunze, de gemeente Midden-Drenthe, de gemeente Coevorden, de Belastingdienst (Noord), het Openbaar Ministerie, de politie eenheid Noord-Nederland, het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (KCHN VNG) en het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC). Doel van de projectgroep was het bevorderen van het proces en het bespreken van de voortgang.

2.1 Onderzoekseenheid

Vanuit het project Vitale Vakantieparken is gevraagd een verkennend onderzoek te doen naar de recreatiesector in Drenthe. Onder de recreatiesector vallen bedrijven met als functie verblijfsrecreatie, zoals bungalowparken, campings, groepsaccommodaties en kampeerterrinen. Hotels, pensions en B&B's behoren niet tot de recreatiesector. Het project Vitale Vakantieparken heeft een overzicht geleverd van circa 400 recreatieverblijven verspreid over heel Drenthe en heeft verzocht de onderzoekseenheid zo volledig mogelijk te houden.

De onderzoeksdefinitie van een vakantiepark die gehanteerd is in dit onderzoek is een park met meerdere (semi-) permanente losstaande en uitpandige recreatieobjecten, in de vorm van bungalows, stacaravans, chalets, vakantievilla's, blokhutten of trekkershutten. Leidend bij het bepalen van deze definitie en de uiteindelijke onderzoekseenheid was het uitgangspunt dat op basis van de data daadwerkelijk een risico-indicatie kan worden afgegeven voor het betreffende park. Om deze reden zijn de zogenaamde mini-campings (campings met maximaal 25 eenheden) en kampeerterrinen buiten beschouwing gelaten. Deze campings zijn dermate kleinschalig dat er twijfels zijn bij de validiteit van de onderzoeksresultaten voor deze parken op basis van het gehanteerde onderzoeksmodel. Bij deze minicampings is niet zelden sprake van een eigenaar die met zijn gezin woonachtig is in het woonhuis dat bij de camping hoort. BRP¹⁹-inschrijvingen op het adres van deze kleinschalige vakantieparken zijn dus deels legaal, en dienen niet gezien te worden als risico-indicator.

Ook zijn de losse recreatiewoningen die geen onderdeel uitmaken van een als zodanig herkenbaar vakantiepark buiten beschouwing gelaten. Deze losse recreatiewoningen lenen zich niet voor een traject binnen de Vitale Vakantieparken-aanpak omdat zij geen onderdeel uitmaken van een (mogelijk criminogene) structuur, maar op zichzelf staande eenheden zijn. Hetzelfde geldt voor groepsaccommodaties, waarbij slaapzalen of appartementen verhuurd worden aan grote gezelschappen. Ook deze zijn in het huidige onderzoek niet meegenomen. Bovenstaande onderzoeksdefinitie heeft geleid tot een onderzoekseenheid van 197 vakantieparken, verdeeld over de twaalf Drentse gemeenten.

2.2 Onderzoeksmodel

Voor dit onderzoek is gebruik gemaakt van een *mixed methods* onderzoeksmodel, waarbij kwantitatieve en kwalitatieve data gecombineerd worden.

2.2.1 Kwantitatieve data

De kwantitatieve data zijn verzameld en geanalyseerd volgens een methode ontwikkeld door het RIEC Zeeland West-Brabant, waarbij op basis van twaalf variabelen een risicoprofiel wordt opgesteld per vakantiepark. Het model richt zich op twee factoren die de vitaliteit van een vakantiepark negatief kunnen beïnvloeden: permanente bewoning en criminaliteit.

- **Permanente bewoning** is in dit onderzoek gekwantificeerd aan de hand van het aantal BRP-inschrijvingen op de vakantieparken en het aantal uitkeringen, beide met peildatum 1 januari 2019. Het aantal BRP-inschrijvingen is uitgesplitst naar meerder- en minderjarige personen. De uitkeringen dienen als indicatie voor de sociaal-economische achtergrond van de bewoners en worden daarom uitgesplitst naar bijstands- en overige uitkeringen.²⁰

¹⁹ Basisregistratie Personen

²⁰ Voor een overzicht van de uitkeringen die vallen onder 'overige' uitkeringen, zie appendix B.

- **Criminaliteit** is gekwantificeerd door zowel het aantal registraties in de Basisvoorziening Handhaving²¹ (BVH) per park, als de aanwezigheid van het park in de integrale ondermijningsbeelden die het RIEC voor de Drentse gemeenten heeft opgesteld.²² De BVH-registraties zijn opgevraagd over de jaren 2016, 2017 en 2018.²³ Hierbij is gekeken naar incidenten in de volgende categorieën: diefstal, geweld, mensenhandel, overlast, verdovende middelen, vreemdelingen²⁴ en wapens. Het aantal incidenten per park is per hoofdklasse weergegeven en wordt niet verder gespecificeerd naar delict. Om die reden is in appendix C uiteengezet wat onder elke vorm van criminaliteit wordt verstaan, zodat de aanwezigheid van incidenten op een park juist geïnterpreteerd kan worden. Daarnaast is gekeken of een vakantiepark genoemd is in het integrale ondermijningsbeeld. Dit ondermijningsbeeld wordt opgesteld aan de hand van signalen van ondermijning vanuit de gemeente en politie. Deze signalen kunnen betrekking hebben op diverse soorten criminaliteit die binnen een RIEC-thema vallen (verdovende middelen, illegale prostitutie, mensenhandel, enzovoorts). De signalen worden vervolgens getoetst op het ondermijnende karakter, actualiteit en doelbinding met een RIEC thema. Ook wordt gekeken of de signalen voldoende concreet zijn. Uitsluitend signalen die aan deze voorwaarden voldoen worden opgenomen in het uiteindelijke ondermijning beeld. Alleen als uit het gemeentelijk interview bleek dat het signaal (zoals genoemd in het ondermijningsbeeld) nog actueel is, is deze meegewogen in het huidige onderzoek.

Bovenstaande kwantificering heeft geleid tot de twaalf onderzoeksvariabelen zoals weergegeven in figuur 2.

Variabele
Vreemdelingen
BRP inschrijvingen meerderjarig
Diefstal
Overlast
Geweld
Mensenhandel
Verdovende middelen
Wapens
BRP inschrijvingen minderjarig
Bijstand
Uitkering
Vakantiepark genoemd in ondermijningsbeeld

Figuur 2. Onderzoeksvariabelen.





Niet elke variabele weegt even zwaar mee in het bepalen van het risicoprofiel van een vakantiepark. De zwaarteweging per variabele heeft het RIEC Zeeland West-Brabant bij het ontwerpen van het model vastgesteld in samenspraak met de RIEC-partners in hun regio. Op basis van hun kennis is bijvoorbeeld besloten dat een diefstal minder zwaar meeweegt in het bepalen van de vitaliteit van een park, dan een incident met verdovende middelen. Ook wordt bijvoorbeeld de aanwezigheid van minderjarigen als problematischer gezien dan de aanwezigheid van meerderjarigen. Aan de hand van de score van een vakantiepark op de bovenstaande twaalf onderzoeksvariabelen wordt een totaalscore per vakantiepark berekend. Op basis van deze totaalscore valt een park in één van de vier risicoprofielen: groen, oranje, rood of donkerrood. Een beschrijving van elk risicoprofiel is weergegeven in figuur 3.

²¹ De Basisvoorziening Handhaving is een incidentregistratiesysteem dat wordt gebruikt door de Nederlandse politie.

²² De ondermijningsbeelden die zijn opgesteld voor de provincie Drenthe zijn Noord-Drenthe (2019), Zuidwest-Drenthe (2018) Zuidoost-Drenthe (2018) en Assen (2017). Onder Noord-Drenthe vallen de gemeenten Noordenveld, Tynaarlo en Aa en Hunze. Onder Zuidoost-Drenthe vallen de gemeenten Coevorden, Emmen en Borger-Odoorn. Onder Zuidwest-Drenthe vallen De Wolden, Hogeveen, Midden Drenthe, Meppel en Westerveld. De gemeente Assen heeft een eigen ondermijningsbeeld.

²³ Hoewel het oorspronkelijke onderzoeksmodel gebruikt maakt van de incidenten over een periode van vijf jaar is er in het huidige onderzoek bewust voor gekozen een onderzoeksperiode van drie jaar te hanteren. Uit het contact met de gemeenten kwam naar voren dat vakantieparken regelmatig van eigenaar wisselen, en dat dit soms sterk van invloed kan zijn op de situatie op het park. Omdat dit zich kan vertalen naar het aantal incidenten dat plaatsvindt, zijn delicten van vijf jaar geleden wellicht niet meer representatief voor de hedendaagse vitaliteit van een park. Om die reden is ervoor gekozen gebruik te maken van zo recent mogelijke informatie.

²⁴ Onder het incident 'vreemdelingen' wordt verstaan een overtreding van het vreemdelingenbesluit, een overtreding van de Wet Arbeid Vreemdelingen en mensensmokkel.

	<p>Risicoprofiel: Groen Dit zijn vitale vakantieparken waarbij geen indicaties van problematiek naar voren zijn gekomen. De recreatieve functie van het park lijkt intact te zijn.</p>
	<p>Risicoprofiel: Oranje Dit zijn vakantieparken waarbij enige indicaties van problematiek naar voren zijn gekomen, of waarbij sprake is van startende problematiek. De oranje kleur geeft aan dat oplettendheid geboden is, om te voorkomen dat het park zijn recreatieve functie volledig verliest.</p>
	<p>Risicoprofiel: Rood Dit zijn vakantieparken waarbij er duidelijke indicaties van problematiek zijn. Mogelijk hebben deze parken hun recreatieve functie verloren of dreigen zij deze te verliezen als niet ingegrepen wordt.</p>
	<p>Risicoprofiel: Donkerrood Dit zijn de slechtst scorende vakantieparken binnen Drenthe. Er speelt op deze parken dermate veel problematiek dat ingrijpen urgent is. De parken hebben hun recreatieve functie verloren en lopen het risico een vrijplaats te worden, of zijn dat al.</p>

Figuur 3. Mogelijke uitkomst per park op basis van de totaalscore.

2.2.2 Kwalitatieve data

Omdat systeemdata nooit een exacte weergave van de werkelijkheid geven, is ervoor gekozen naast kwantitatieve systeemdata ook gebruik te maken van kwalitatieve data, in de vorm van een interview met elk van de twaalf gemeenten. In het interview werd het gevonden risicoprofiel per vakantiepark kenbaar gemaakt aan de gemeente. Vervolgens is de gemeentelijke experts gevraagd in hoeverre dit risicoprofiel aansluit bij het beeld dat zij als gemeente van het vakantiepark hebben. Bij sterke discrepanties tussen het risicoprofiel en het beeld dat de gemeente van een vakantiepark heeft, is er in enkele gevallen voor gekozen het risicoprofiel aan te passen. De onderzoeker besloot in die gevallen, op basis van zowel de kwantitatieve als kwalitatieve data, welk risicoprofiel het meest gepast zou zijn. Bij 29 van de 197 vakantieparken is op basis van de kwalitatieve data afgeweken van het risicoprofiel dat het park op basis van de systeemdata kreeg. In tien gevallen kreeg een park een lichter risicoprofiel en in zeventien gevallen kreeg een park een donkerder risicoprofiel.

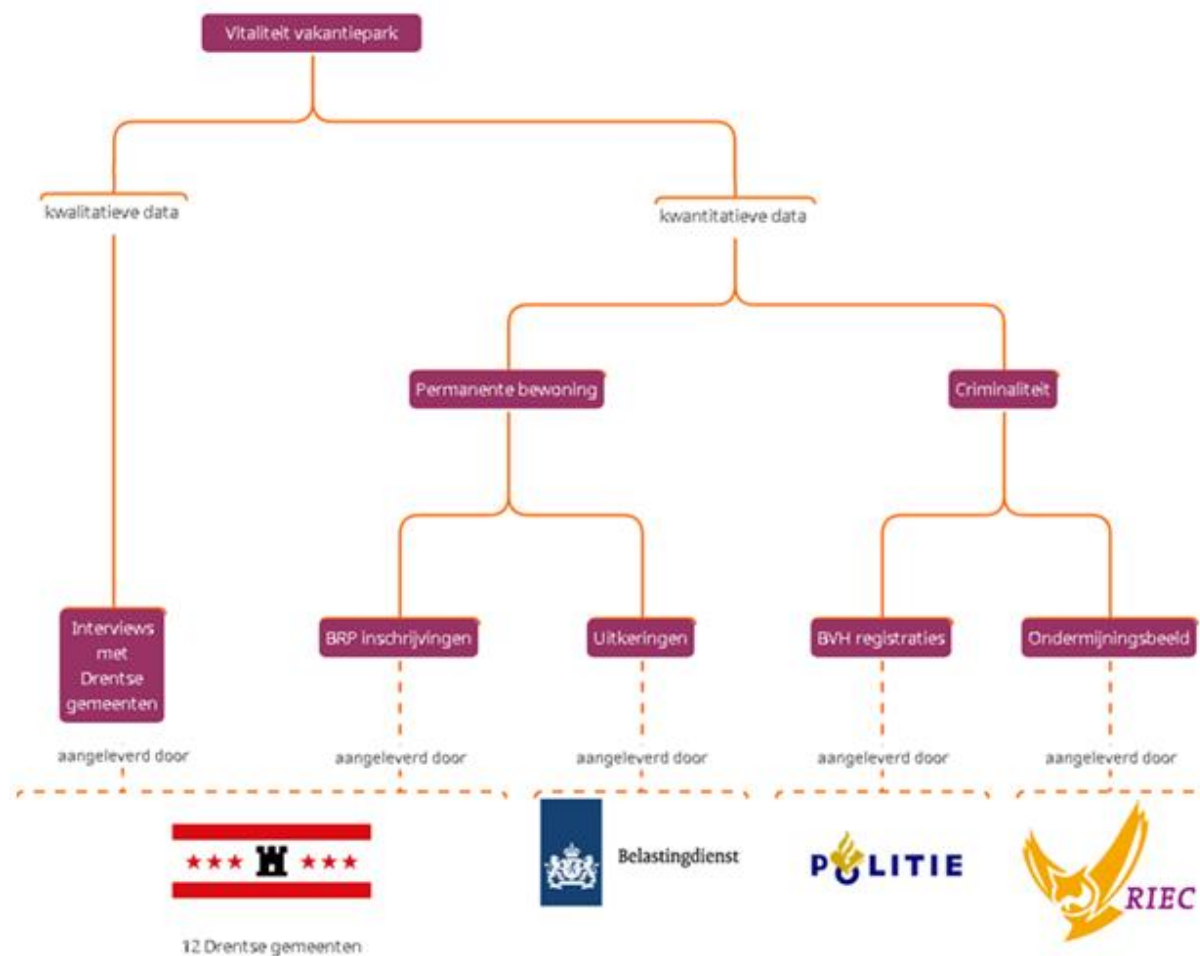
Daarnaast is elke gemeente in het interview een aantal algemene vragen gesteld over de vakantieparken in de betreffende gemeente, variërend van het beleid met betrekking tot permanente bewoning tot de aanwezigheid van arbeidsmigranten op vakantieparken. Deze informatie is verwerkt in de gemeentelijke rapportages. Een beknopte samenvatting van alle interviews zal ook worden gegeven in deze provinciale rapportage, waarbij geen tot gemeente herleidbare informatie wordt gedeeld.

Voorafgaand aan het interview is aan de gemeente kenbaar gemaakt wat het doel was van het gesprek, zodat zij op basis hiervan experts binnen hun gemeente konden uitnodigen. Het stond gemeenten vrij hoeveel en welke personen zij lieten deelnemen. Doorgaans sloten adviseurs

Openbare Orde en Veiligheid (AOV'ers), handhavers, toezichhouders en beleidsmedewerkers Recreatie en Toerisme aan. Ook waren er enkele gemeenten die intern al bezig waren met een eigen project in het kader van Vitale Vakantieparken. In dat geval nam de projectleider van dit project ook deel aan het gesprek.

2.3 Dataverzameling

De kwantitatieve data zijn opgevraagd bij de RIEC partners, te weten de twaalf Drentse gemeenten (BRP-inschrijvingen), de Belastingdienst (uitkeringen) en de Politie Noord-Nederland (BVH-registraties). Daarnaast is gebruik gemaakt van de signalen uit de integrale ondermijningsbeelden die zijn opgesteld door het RIEC. De kwalitatieve data (in de vorm van interviews) zijn afkomstig van de twaalf Drentse gemeenten.²⁵ De onderzoeksopzet en de wijze van dataverzameling wordt schematisch weergegeven in figuur 4.



Figuur 4. Schematisch overzicht van het gehanteerde onderzoeksmodel en wijze van dataverzameling.

De verwerkingsgrondslagen voor dataverstrekking door de partners aan het samenwerkingsverband RIEC zijn terug te vinden in wettelijke bepalingen die op de convenantpartners van toepassing zijn. Er worden niet meer gegevens opgevraagd dan strikt noodzakelijk is ter verwezenlijking van de doeleinden. Alle aanleverende partners zijn daarom verzocht de data op parkniveau aan te leveren.

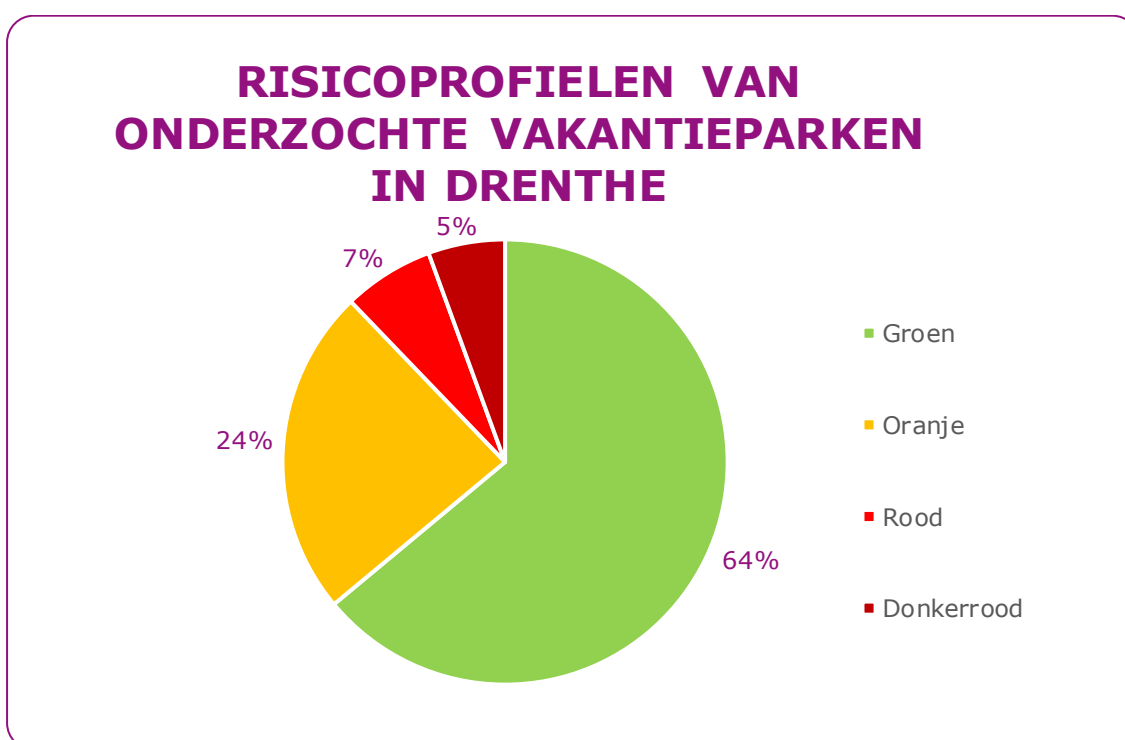
²⁵ De ambtelijke organisaties van gemeente de Wolden en gemeente Hoogeveen vormen een samenwerkingsorganisatie. Zowel de levering van de kwantitatieve als de kwalitatieve data (het interview) is voor deze gemeenten gezamenlijk gebeurd. Wel is voor beide gemeenten een afzonderlijke gemeentelijke rapportage geschreven.

3 Onderzoeksresultaten Drenthe

In dit hoofdstuk zullen opeenvolgend de risicoprofielen binnen de provincie (3.1), de uitkomsten van de kwantitatieve data-analyse (3.2) en de uitkomsten van de kwalitatieve data-analyse (3.3) worden besproken.

3.1 Risicoprofielen binnen de provincie

Als indicatoren voor de vitaliteit van een park is gekeken naar het voorkomen van criminaliteit, permanente bewoning en uitkeringen, en de aanwezigheid van een vakantiepark in het integrale ondernijningsbeeld. Door kwantitatieve en kwalitatieve data te combineren heeft elk onderzocht vakantiepark een risicoprofiel gekregen, variërend van groen tot donkerrood. Op basis van het huidige onderzoek hebben binnen de provincie Drenthe 126 vakantieparken een groen risicoprofiel gekregen, 47 een oranje risicoprofiel, dertien een rood risicoprofiel en elf een donkerrood risicoprofiel. Deze verdeling is procentueel weergegeven in figuur 5.



Figuur 5. Vitaliteit van de Drentse vakantieparken als percentages van het geheel (197 eenheden) op basis van het gehanteerde onderzoeksmodel.

3.2 Uitkomst kwantitatieve data-analyse

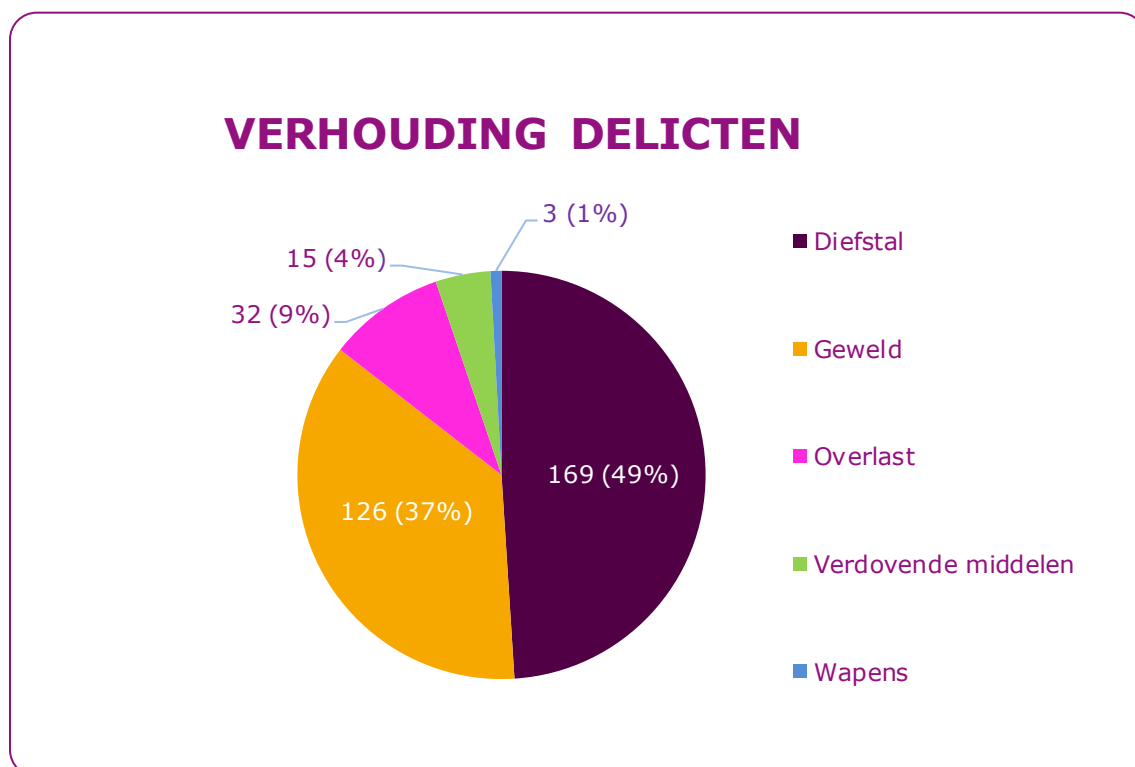
In dit hoofdstuk zullen de resultaten van de kwantitatieve data-analyse worden gepresenteerd. Ter verduidelijking is soms een geanonimiseerd voorbeeld aangehaald uit de gemeentelijke interviews die afgenomen zijn. In paragraaf 3.3 zal dieper in worden gegaan op de uitkomsten van de interviews. Alvorens in te gaan op de bevindingen met betrekking tot de aangetroffen criminaliteit en permanente bewoning op de vakantieparken, dient het volgende te worden vermeld.

Elke gemeente is gevraagd de adressen behorende bij elk vakantiepark aan te leveren. Op basis van deze adressen worden het aantal BRP-inschrijvingen, uitkeringen en incidenten per vakantiepark opgevraagd. Echter, tijdens het onderzoeksproces bleek dat de meeste gemeenten geen accuraat adressenbestand konden leveren van de vakantieparken in hun gemeente. Doorgaans was per vakantiepark slechts één adres bekend, terwijl veel vakantieparken meerdere straatnamen of huisnummers hebben. Wanneer slechts het hoofdadres van een vakantiepark wordt gebruikt bij het opvragen van systeemdata, dan ontbreken in de dataset alle inschrijvingen, uitkeringen en incidenten op de overige adressen. Voor een valide onderzoeksresultaat is het dus cruciaal dat gebruik wordt gemaakt van een juist en volledig adressenbestand. Om de validiteit van het onderzoek te kunnen waarborgen, is in het huidig onderzoek veel tijd geïnvesteerd in het creëren

van een accuraat adressenbestand per gemeente. Vervolgens is op basis van dit adressenbestand de data opgevraagd. Echter, dit onderzoek concentreert zich uitsluitend op vakantieparken. Het is mogelijk dat de basisadministratie rondom de overige recreatievoorzieningen (die niet zijn meegenomen in dit onderzoek) tevens onvolledig is. Een onvoorziene maar belangrijke eerste bevinding uit dit onderzoek is dus dat de basisadministratie rondom recreatievoorzieningen nog onvolledig is. Dit kan (toekomstig) onderzoek belemmeren.

3.2.1 Criminaliteit

In figuur 6 is elke onderzochte delictsoort weergegeven als percentage van het totaal aantal geregistreerde delicten op de onderzochte vakantieparken in Drenthe.



Figuur 6. Verhouding delictsoort tot het totale aantal delicten in absolute waarden en procentueel.

Van de zeven onderzochte incidentsoorten was diefstal de meest voorkomende (of geregistreerde) vorm van criminaliteit op Drentse vakantieparken. Op ongeveer 12% van de onderzochte vakantieparken zijn de afgelopen drie jaar één of meerdere diefstallen geregistreerd. In totaal gaat het om 169 diefstallen. Hoewel het aantal diefstallen relatief hoog is ten opzichte van de andere vormen van criminaliteit, dient deze variabele met enige voorzichtigheid te worden geïnterpreteerd in relatie tot de vitaliteit van Drentse vakantieparken. Drenthe kent enkele zeer grote vakantieparken die jaarlijks vele bezoekers trekken. Deze parken bieden doorgaans een zeer uitgebreid activiteiten aanbod en trekken daarmee niet alleen vakantiegangers maar ook dagtoeristen. De doorgang van personen is dus zeer hoog op deze parken en het is niet ondenkbaar dat er een positief verband is tussen het aantal bezoekers van een vakantiepark en het aantal diefstallen. Dat wil zeggen: mogelijk is het aantal diefstallen toe te schrijven aan het hogere bezoekersaantal, en zegt dit niets over de vitaliteit van een park. Veel gemeenten sloten zich aan bij deze veronderstelling: de parken die hoog scoorden op diefstal waren volgens de gemeente wel vitaal. Eén van de gemeenten gaf aan dat een vakantiepark binnen hun gemeente (met een hoog aantal diefstallen) vaak als pleegplaats gebruikt wordt door criminelen van buitenaf. Deze criminelen verblijven niet op het vakantiepark maar worden aangetrokken tot het vakantiepark door de hoge bezoekersaantallen.

Een vorm van criminaliteit die gemeenten wel zien als bedreiging voor de vitaliteit, is het voorkomen van geweldsincidenten, overlast, verdovende middelen of wapens. Op ongeveer 13% van de Drentse vakantieparken is in de afgelopen drie jaar één of meerdere geweldsincidenten geregistreerd. Het gaat in totaal om 126 geweldsincidenten. Daarnaast is op ongeveer 8% van de vakantieparken één of meerdere overlastincidenten geregistreerd. In totaal zijn er 32 overlastincidenten geregistreerd in de afgelopen drie jaar. Incidenten met verdovende middelen of wapens zijn minder vaak geregistreerd. Op slechts 4% van de parken is een incident met verdovende middelen geregistreerd. Het gaat in totaal om vijftien incidenten in de afgelopen drie jaar. Daarnaast

zijn er drie incidenten met wapens geregistreerd in de afgelopen drie jaar. Deze incidenten deden zich voor op drie afzonderlijke parken.

Er zijn op de onderzochte vakantieparken in de afgelopen drie jaar geen incidenten met betrekking tot mensenhandel of vreemdelingenproblematiek geregistreerd. Dit wil niet zeggen dat deze vormen van problematiek niet spelen in de provincie. Van zowel mensenhandel als vreemdelingenproblematiek is bekend dat dit type delict vaak ondergerapporteerd wordt. Dat wil zeggen dat van een groot aandeel delicten geen aangifte wordt gedaan, en deze delicten dus nooit de politiestructuren bereiken. Zowel slachtoffers van mensenhandel als vreemdelingen bevinden zich vaak in een bijzonder kwetsbare positie en dat kan ertoe leiden dat de aangiftebereidheid onder deze groepen laag is. Uit de recente uitgebrachte jaarrapportage Aanpak Mensenhandel Drenthe²⁶ komt naar voren dat het aantal meldingen van mensenhandel (bij de ketenregisseur en zorgcoördinator) in de provincie Drenthe in 2018 meer dan verdubbeld is ten opzichte van 2017. Sommige vakantieparken vormen door hun afgelegen karakter en lage sociale controle een aantrekkelijke verblijfslocatie aan personen die onder de radar willen blijven. Omdat een vakantiepark zich dus kan lenen voor het huisvesten van slachtoffers van mensenhandel (en ook vreemdelingen) is het van belang alert te blijven op signalen.

Wanneer een vakantiepark genoemd werd in het ondermijningsbeeld is in het interview met de gemeente gevraagd of de in het signaal benoemde problematiek nog actueel is. Indien dit niet het geval was, is het signaal ook niet meegenomen bij het bepalen van het risicoprofiel van het vakantiepark. Immers, het huidige onderzoek tracht een actueel beeld te geven van de situatie op een vakantiepark, en verleden (wellicht verholpen) problematiek draagt hier niet aan bij. Van de onderzochte 197 onderzochte vakantieparken werden 25 vakantieparken genoemd in het ondermijningsbeeld. Uit navraag bij de gemeenten bleek dat op zestien vakantieparken de destijds genoemde problematiek nog steeds speelt.

3.2.2 Permanente bewoning en uitkeringen

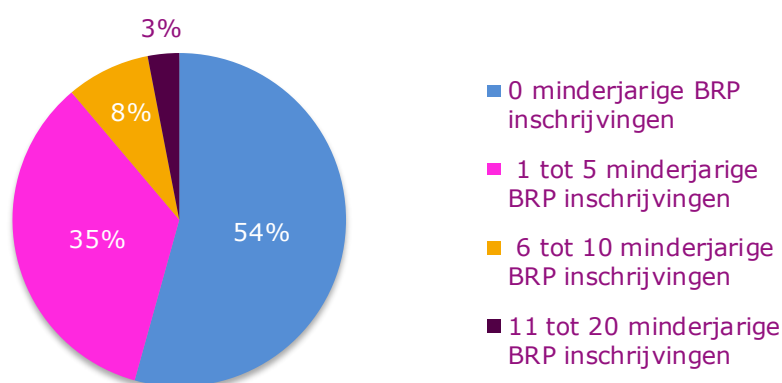
In de provincie Drenthe stonden op 1 januari 2019 in totaal 3490 personen ingeschreven op een adres op een vakantiepark. Een deel van deze personen woont mogelijk door middel van een gedoogbeschikking rechtmatig op een vakantiepark, maar ook deze vorm van bewoning heeft een onwenselijk effect op de vitaliteit van een vakantiepark. Immers, recreatieobjecten die (al dan niet gedoogd) worden gebruikt door permanente bewoners, worden niet gebruikt door recreanten en verminderen daarmee de recreatieve functie van een park. Bij het interpreteren van het aantal BRP-inschrijvingen dient er rekening mee te worden gehouden dat sommige bewoners inmiddels alweer vertrokken zullen zijn, omdat zij het vakantiepark als tijdelijke woonoplossing gebruikten. Ook is er waarschijnlijk nog een groep personen die in de cijfers ontbreekt, omdat zij wel op het park wonen maar zich niet inschrijven op het park. In het eerdergenoemde onderzoek van Platform31 werd geschat dat ongeveer de helft van de permanente bewoners zich niet inschrijft op de recreatiewoning. Zij zouden zich inschrijven bij familie, vrienden of op een eigen woning. Door zich op een ander adres in te schrijven kunnen zij uit beeld blijven bij bepaalde instanties (met name de handhaving vanuit de gemeente), terwijl zij ondertussen wel aanspraak op voorzieningen kunnen blijven maken (bijvoorbeeld een uitkering).¹⁰ De meeste gemeenten gaven aan dat zij om deze reden het werkelijke aantal bewoners doorgaans hoger schatten dan het aantal BRP-inschrijvingen.

Recentelijk is een rapport uitgekomen van de kinderombudsman waarin zij haar zorg uitspreekt over kinderen die permanent op vakantieparken wonen, en waarin zij stelt dat gemeenten in kaart moeten brengen hoeveel kinderen op een vakantiepark wonen.²⁷ Op de in dit onderzoek onderzochte vakantieparken stonden op de peildatum 395 minderjarigen ingeschreven. Dit is ongeveer 11% van het totale aantal BRP-inschrijvingen op de onderzochte vakantieparken. Als men kijkt naar de verdeling van kinderen over de vakantieparken, dan komt men tot de verdeling zoals weergegeven in figuur 7.

²⁶ Aanpak Mensenhandel Drenthe. Jaarrapportage 2018.

²⁷ De Kinderombudsman. (2019). *Als het vakantiepark je (t)huis is. Zicht op, en zorg en zekerheid voor kinderen op vakantieparken*. Geraadpleegd op <https://www.dekinderombudsman.nl/publicaties/rapport-als-het-vakantiepark-je-thuis-is>

VERDELING MINDERJARIGE BRP INSCHRIJVINGEN OVER VAKANTIEPARKEN

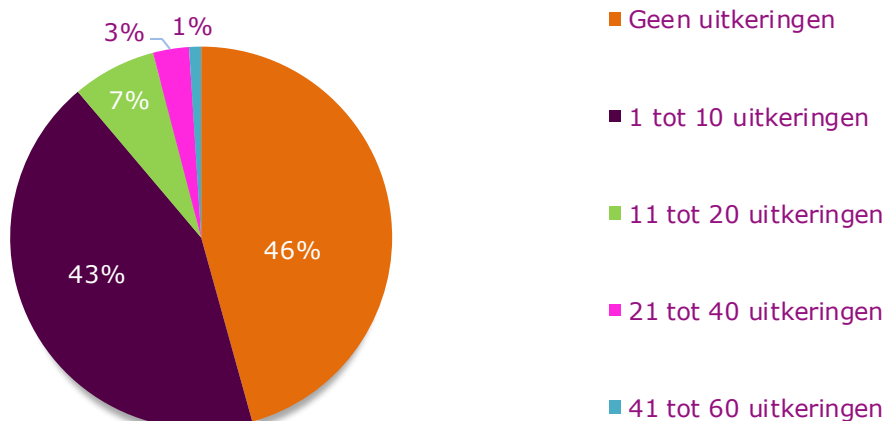


Figuur 7. Verdeling van het aantal minderjarige inschrijvingen over de 197 vakantieparken.

Uit de figuur is op te maken dat op 54% van de vakantieparken geen kinderen staan ingeschreven. Op 35% van de vakantieparken staan nul tot vijf kinderen ingeschreven. Bij de parken binnen deze categorie is het mogelijk dat de minderjarige inschrijvingen afkomstig zijn van de kinderen van de beheerder, die in een woonhuis op het vakantiepark wonen. Op 8% van de vakantieparken staan echter zes tot tien kinderen ingeschreven. Het is onwaarschijnlijk dat deze hoeveelheid kinderen allen tot het beheerdersgezin behoren. Op 3% van de parken staan zelfs elf tot twintig kinderen ingeschreven.

Naast het aantal BRP inschrijvingen is gekeken naar het aantal uitkeringen dat ontvangen wordt op de vakantieparken. Op de onderzochte vakantieparken worden in totaal 754 uitkeringen ontvangen. Hiervan is ongeveer 20% een bijstandsuitkering. De rest betreft een overige uitkering.²⁸ De verdeling van de uitkeringen over de vakantieparken is weergegeven in figuur 8. Uit de figuur valt op te maken dat op 46% van de vakantieparken geen uitkeringen worden ontvangen. Op 43% van de vakantieparken worden één tot tien uitkeringen ontvangen. Op 7% van de vakantieparken worden elf tot twintig uitkeringen ontvangen en op slechts 4% van de vakantieparken worden 21 tot 65 uitkeringen ontvangen.

VERDELING UITKERINGEN OVER VAKANTIEPARKEN



Figuur 8. Verdeling van het aantal uitkeringen over de 197 vakantieparken.

²⁸ Voor een overzicht van de uitkeringen die onder deze categorie vallen, zie appendix B.

3.3 Uitkomst kwalitatieve data-analyse

Zoals verwacht bleken de kwalitatieve data (in de vorm van interviews met de gemeenten) een waardevolle aanvulling te zijn op de kwantitatieve data. De gemeentelijke experts konden vanuit hun professionele expertise de systeemdata aanvullen met persoonlijke waarnemingen en ervaringen. Door te spreken met verschillende betrokkenen (variërend van beleidsmedewerkers tot handhavers) is een goed beeld ontstaan van een groot deel van de Drentse vakantieparken. Tevens is naar voren gekomen welke parken nog een witte vlek zijn. Daarnaast is duidelijk geworden waar gemeenten tegenaan lopen bij het beleid omtrent vakantieparken. In totaal is met 36 gemeentelijke experts gesproken.

3.3.1 Criminaliteit

In de interviews is aan de gemeenten gevraagd in hoeverre de systeemdata omtrent criminaliteit overeenkomt met de signalen die hen als gemeente bereiken. Hieruit kwam naar voren dat er een sterke discrepantie is tussen het aantal incidenten dat uit de systeemdata naar voren komt en de signalen die de gemeente krijgt van criminele activiteiten op de vakantieparken. Meerdere gemeenten gaven aan verbaasd te zijn over het lage aantal incidenten op bepaalde vakantieparken en konden concrete en recente incidenten noemen op specifieke vakantieparken. Zo werden er bijvoorbeeld provinciebreed drie incidenten met wapens geregistreerd op de vakantieparken. Drie gemeenten konden echter aanvullende incidenten noemen met wapens, die niet naar voren kwamen uit de data.

Deze discrepantie kan mogelijk verklaard worden door onderrapportage of een onjuiste registratie van incidenten. Het is algemeen bekend dat niet alle criminaliteit geregistreerd wordt. Niet van elk delict wordt aangifte gedaan en ook in het huidige onderzoek kan onderrapportage een rol hebben gespeeld. Echter, omdat sommige incidenten wel bij de gemeente bekend waren maar niet uit de politiedata naar voren kwamen, kan de discrepantie ook voortkomen uit de manier waarop incidenten geregistreerd worden. Naar aanleiding van de discrepanties is samen met de politie gekeken hoe het zou kunnen dat bepaalde BVH-registraties niet in de dataset zijn beland. De politie gaf aan dat wijkagenten incidenten soms zeer verschillend wegschrijven. Zo valt een dronken persoon die overlast veroorzaakt onder de categorie 'verdovende middelen'. Echter is het ook niet ondenkbaar dat een wijkagent deze wegzet onder 'overlast'. Het is mogelijk dat incidenten die voor dit onderzoek van belang waren, zijn weggeschreven onder een categorie die niet is meegenomen in het onderzoek. Hoogstwaarschijnlijk ligt het aantal incidenten per gemeente hoger dan wat op basis van dit onderzoek naar voren komt. Dit maakt het kwalitatieve deel van dit onderzoek des te waardevoller, omdat sommige gemeenten mogelijk een representatiever beeld van de situatie op een park hebben dan uit de systeemdata kan worden opgemaakt.

Naast de gemeenten te vragen naar hun visie op de systeemdata, is elke gemeente een aantal specifieke vragen gesteld om in kaart te kunnen brengen welke problematiek zich zoal voordoet op hun vakantieparken. Hoewel uit de systeemdata geen gevallen van **mensenhandel** naar voren kwamen, kwamen uit de interviews wel signalen van mensenhandel naar voren. Vier gemeenten gaven aan in het verleden te maken hebben gehad met mensenhandel op vakantieparken, of hier nog steeds signalen over te ontvangen. Sommige signalen waren zeer concreet, andere signalen waren gebaseerd op vermoedens. Een voorbeeld van deze laatste categorie is het aantreffen van een busje met schaars geklede vrouwen die niet de Nederlandse taal spreken. Een ander voorbeeld is een gemeentemedewerker die bij het bezoeken van een park veel Braziliaanse vrouwen waarneemt. Op basis van deze waarnemingen kan niet hard gemaakt worden dat hier sprake is van mensenhandel, maar het riep bij de betrokkenen wel een slecht onderbuikgevoel op.

In de eerder genoemde jaarrapportage Aanpak Mensenhandel Drenthe wordt gesteld dat een mogelijke oorzaak voor de onderrapportage voortkomt uit het feit dat signalen van mensenhandel soms slecht herkend worden, of betrokkenen niet weten waar zij dit moeten melden. Dat bewustwording kan leiden tot meer signalen kwam ook naar voren uit één van de afgenomen interviews. In dit interview gaf de betreffende gemeente aan dat zij medewerkers actief zijn gaan scholen in het herkennen van signalen van mensenhandel. Zij noemden een voorbeeld van een aantal Oost-Europese mannen die een vrouw probeerden in te schrijven op een vakantiepark. Doordat de baliemedewerkers van de gemeente getraind waren in het herkennen van signalen van mensenhandel is dit voorval gerapporteerd.

Uit de interviews kwam naar voren dat vier gemeenten signalen hebben ontvangen van **prostitutie** op een vakantiepark binnen hun gemeente. Bij één van deze gemeenten ging het slechts om vermoedens, bijvoorbeeld het waarnemen van schaars geklede vrouwen op een vakantiepark.

Bij de andere gemeenten waren de signalen concreter en konden er bijvoorbeeld specifieke incidenten worden genoemd. Net als bij mensenhandel is het voor betrokkenen soms lastig prostitutie te signaleren. Soms zijn prostitutie en mensenhandel met elkaar verweven. Er zijn echter positieve ontwikkelingen. Eén van de gemeentelijke experts geeft aan dat zijn gemeente een presentatie heeft gekregen over een project van de organisatie Defence for Children. Deze organisatie heeft in 2018 een tweejarig project afgerond met als doel het bewustmaken van het personeel van hotels en vakantieparken op signalen van illegale prostitutie. Er zijn trainingen gegeven aan 300 medewerkers van hotelketens en vakantieparken die aangesloten zijn bij de RECRON. Ook is er een *e-learning* module gemaakt die door nog eens 1000 hotelmedewerkers is gevolgd.²⁹ Mogelijk leiden dergelijke initiatieven tot een betere herkenning van signalen en hoe men hier adequaat mee om kan gaan.

Ook met betrekking tot **vreemdelingenproblematiek** blijkt het een lastige opgave de werkelijke omvang van het probleem in kaart te brengen. Uit de systeemdata kwamen geen incidenten naar voren, maar uit de interviews met de gemeenten blijkt dat twee gemeenten in het verleden problemen hebben gehad met vreemdelingen op vakantieparken. De ene gemeente gaf aan dat er in het verleden asielzoekers zijn opgevangen op een vakantiepark. Dit leidde destijds tot incidenten maar sinds het vertrek van de asielzoekers is de rust teruggekeerd. De andere gemeente geeft aan dat het probleem met vreemdelingen destijds is opgelost middels een handhavingstraject. Uit noch de kwantitatieve noch de kwalitatieve data kwamen signalen naar voren dat gemeenten op dit moment last hebben van vreemdelingenproblematiek op vakantieparken. Echter geldt, net als bij mensenhandel, dat alertheid geboden blijft.

Een andere vorm van problematiek die zich in een aantal gemeenten mogelijk voordoet op vakantieparken is **mobiel banditisme**. De term mobiel banditisme wordt gebruikt voor internationaal rondtrekkende criminele groepen, die zich schuldig maken aan verschillende misdrijven zoals winkel- en ladingdiefstal, inbraak in woningen en bedrijven, oplichting en zakkenrollerij.³⁰ Mogelijk verblijven deze groepen op vakantieparken en plegen zij van daaruit hun delicten. Twee gemeenten gaven aan dat dit mogelijk voorkomt op een vakantiepark in hun gemeente. Een derde gemeente zegt in het verleden te maken hebben gehad met mobiel banditisme, maar dat dit nu niet meer voorkomt. Daarnaast geeft een gemeente aan dat dit voorkomt op een vakantiepark, maar dat de mobiele bende niet op het vakantiepark verblijft. Zij gebruiken het vakantiepark slechts als pleegplaats.

3.3.2 Permanente bewoning

In de interviews is aan de gemeenten gevraagd in hoeverre de systeemdata overeenkomen met het beeld dat zij als gemeente hebben van de problematiek op vakantieparken. Hoewel de systeemdata met betrekking tot permanente bewoning afkomstig zijn van de gemeente zelf, waren de gemeentelijke experts soms verrast door de hoeveelheid BRP-inschrijvingen die zij bij sommige parken vonden. Parken waar men gevoelsmatig geen bewoning verwacht had, bleken soms toch veel BRP-inschrijvingen te hebben. Anderzijds kwam het voor dat het aantal BRP-inschrijvingen minder hoog was dan de gemeentelijke experts op basis van hun waarnemingen verwachtten. Deze gemeenten gaven in dergelijke gevallen aan dat het daadwerkelijke aantal bewoners vermoedelijk hoger ligt dan het aantal BRP-inschrijvingen per vakantiepark, omdat niet iedereen die op een vakantiepark woont zich daar ook inschrijft. Naast de gemeenten te vragen naar hun visie op de systeemdata, is elke gemeente een aantal specifieke vragen gesteld over permanente bewoning op vakantieparken in hun gemeente.

Elke gemeente is gevraagd naar het **beleid** ten opzichte van permanente bewoning van recreatieobjecten. Zes van de twaalf gemeenten gaven aan te handhaven wanneer personen zich inschrijven op een adres met een recreatiebestemming. Hoewel de gemeente verplicht is de inschrijving door te voeren wordt er binnen deze gemeenten onmiddellijk overgegaan tot handhaving. In drie van deze gemeenten bestaat de handhaving uit het aanschrijven van de bewoner of eigenaar. Deze wordt in een brief gewezen op het feit dat hij of zij zich heeft ingeschreven op een woning met een recreatiebestemming en dat bewoning van een recreatieobject in strijd is met het bestemmingsplan. Vervolgens wordt hij of zij verzocht het recreatieobject te verlaten. Deze gemeenten geven aan dat deze brief vaak voldoende is om de persoon in kwestie te doen vertrekken. Vanwege capaciteitsproblemen kunnen gemeenten soms niet meer doen dan het versturen van dit schriftelijke verzoek. Het gebrek aan capaciteit leidt soms ook tot willekeur. Zo wordt er op sommige parken wel gehandhaafd naar aanleiding van inschrijvingen, op andere parken niet.

²⁹ Defence for Children. (n.d.). *Hotels en Vakantieparken tegen seksuele uitbuiting*. Geraadpleegd van <https://www.defenceforchildren.nl/wat-doen-we/projecten/hotels-en-vakantieparken-tegen-seksuele-uitbuiting>

³⁰ Politie. (n.d.). *Mobiel banditisme*. Geraadpleegd op <https://www.politie.nl/themas/mobiel-banditisme.html>

Drie andere gemeenten sturen tevens een brief, maar maken waar nodig ook gebruik van dwangsommen. In de brief wordt de bewoner verzocht binnen drie maanden te vertrekken. Doet de bewoner dit niet, dan kan er een dwangsom volgen voor deze bewoner en/of de eigenaar van het recreatieobject. Twee van deze gemeenten geven aan dat zij de termijn van drie maanden voor het vinden van een nieuwe woning wellicht wat kort vinden. Zij willen deze termijn verlengen naar zes maanden, omdat zij zich bewust zijn van het feit dat bewoners van vakantieparken niet altijd de financiële middelen hebben om snel een nieuw onderkomen te vinden.

Vier gemeenten geven aan geen beleid te hebben omtrent de bewoning van recreatieobjecten. Drie van deze gemeenten geven expliciet aan dat zij wel graag beleid willen ontwikkelen, het liefst in samenspraak met de andere gemeenten binnen de provincie. In gemeenten waar niet standaard gehandhaafd wordt naar aanleiding van een BRP-inschrijving op een recreatieobject, wordt nog wel eens gehandhaafd middels Bouw- en Woningtoezicht. Als er meldingen of klachten binnenkomen over een bepaald recreatieobject, dan pakt Bouw- en Woningtoezicht deze op. Als vervolgens blijkt dat bewoning van het recreatieobject in strijd is met het bestemmingsplan, dan wordt er een handhavingstraject gestart. Bij het uitblijven van meldingen en klachten wordt er niet gehandhaafd.

Uit de interviews met de twaalf gemeenten kwam naar voren dat bijna alle gemeenten in het verleden **gedoogbeschikkingen** hebben uitgegeven, waardoor een deel van de bewoning op vakantieparken wordt gedoogd. Slechts drie gemeenten gaven aan dat er geen gedoogbeschikkingen op vakantieparken binnen de gemeente voorkomen. Bij de persoonsgebonden beschikking wordt bewoning door een specifiek *persoon* gedoogd. Dit recht is niet overdraagbaar en werkt volgens een uitsterfconstructie: wanneer de persoon in kwestie komt te overlijden of vertrekt vervalt de beschikking. Daarnaast zijn er de zogenoemde objectgebonden beschikkingen. Hierbij wordt de bewoning van een bepaald *object* gedoogd. Met een objectgebonden beschikking leidt bewoning van het betreffende recreatieobject dus niet tot handhaving. Zowel de persoons- als de objectgebonden beschikkingen komen voor in tijdelijke en permanente vorm. Tijdelijke beschikkingen gelden vaak voor een periode van zes of twaalf maanden en worden uitgegeven aan de eerder genoemde spoedzoekers. In sommige gemeenten moet de persoon die in aanmerking wil komen voor een tijdelijke gedoogbeschikking een bewijs van tijdelijkheid laten zien. Zo moet iemand die tijdelijk op een vakantiepark wil verblijven omdat zijn of haar huis nog in aanbouw is, door middel van documentatie aantonen dat er inderdaad een huis gebouwd wordt. Dit verzekert de gemeente ervan dat de persoon in kwestie in de toekomst weer vertrekt en de bewoning inderdaad tijdelijk is.

Uit de in de inleiding genoemde literatuur¹⁰ blijkt dat **zorginstellingen** soms psychisch kwetsbare personen doorverwijzen naar een vakantiepark, als tijdelijke woonoplossing. Vrijwel alle gemeenten gaven in het interview aan dat dit inderdaad weleens voorkomt. Een opvallende bevinding was dat niet alleen zorginstellingen cliënten door lijken te verwijzen naar vakantieparken, maar dat dit ook gebeurt vanuit de reclassering. Daarnaast zijn vakantieparken door woningcorporaties gebruikt als tijdelijke woonoplossing, wanneer zij woningen aan het renoveren waren en de bewoners onderdak nodig hadden. Hoewel in dit laatste geval duidelijk sprake is van een tijdelijke situatie, roept dit desalniettemin de vraag op in hoeverre het wenselijk is dat vakantieparken door diverse instellingen als opvanglocatie worden gezien.

Een ander welbekend fenomeen op vakantieparken is de **huisvesting van arbeidsmigranten**. Van de twaalf gemeenten gaven negen aan dat hun vakantieparken weleens gebruikt worden als verblijfplaats voor arbeidsmigranten. Eén van de gemeenten gaf aan dat de werkgevers van arbeidsmigranten regelgeving soms effectief weten te omzeilen. Als in de reglementen van het vakantiepark bijvoorbeeld opgenomen is dat het verhuren aan arbeidsmigranten niet toegestaan is, dan huurt de werkgever de vakantieparken op zijn eigen naam. Vervolgens laat hij zijn medewerkers in de woningen verblijven. Het park kan de arbeidsmigranten vervolgens niet van het park verwijderen, omdat er geen overtreding van het parkreglement plaatsvindt.

Alle twaalf gemeenten gaven aan over het algemeen goed contact te hebben met de **parkeigenaren** of VVE's³¹ binnen hun gemeente. Een groot deel van de beheerders stelt zich open naar de gemeente en wil graag de recreatieve functie van hun vakantiepark waarborgen. Sommige beheerders willen van hun park zelfs een excellent park maken en aanvaarden hierbij graag de hulp van de gemeente. Soms zoeken parkeigenaren zelf contact met de gemeente wanneer zij problematiek ervaren op hun park. Ook dit lijkt een positief teken te zijn dat parkeigenaren welwillend zijn hun parken vitaal te houden.

Uiteraard zijn er uitzonderingen. Sommige eigenaren hanteren op hun park weinig regels en komen bij de gemeente wanneer de situatie uit de hand dreigt te lopen. Wanneer de gemeente niet de gewenste hulp biedt, verslechtert de relatie tussen de gemeente en de eigenaar. Andere

³¹ Vereniging van Eigenaren

beheerders willen de recreatieve functie van hun park helemaal loslaten en pleiten bij de gemeente voor een woonbestemming. Enkele gemeenten hebben al trajecten lopen om te kijken welke parken excellent kunnen worden en welke parken herbestemd kunnen worden tot woongebied.

Uit de interviews kwam naar voren dat de bewoning op vakantieparken een lastig vraagstuk is door diverse **knelpunten in het beleid**. Uit alle interviews bleek dat de gemeenten zich goed bewust zijn van het feit dat bewoners van vakantieparken zich vaak in een kwetsbare positie bevinden en dat louter handhaven niet de oplossing is. Hoewel de permanente bewoning ongewenst is, kunnen gemeenten zich doorgaans wel verplaatsen in de bewoners van vakantieparken. Ook kunnen gemeenten zich verplaatsen in de diverse instellingen die vakantieparken soms gebruiken als noodoplossing. Zelfs binnen de gemeente bestaat soms een verschil in visie, bijvoorbeeld tussen handhaving en het sociaal team. Uit handhavingsperspectief is bewoning van recreatieobjecten wellicht ongewenst, maar het sociaal team van de gemeente merkt dat de vakantieparken voor sommige mensen houvast bieden. Deze mensen hebben niet de financiële middelen om zich op de reguliere woningmarkt te redden. Ook zouden sommige mensen niet in een reguliere woonwijk passen, en biedt een vakantiepark hen de benodigde rust. Desalniettemin verwijst geen enkele gemeente zelf mensen door naar vakantieparken. Hoewel dit in het verleden incidenteel voorkwam, lijken de gemeenten er nu zeer streng op toe te zien dat dit niet gebeurt. Wel geven zij aan dat er soms vanuit andere gemeenten naar hun vakantieparken wordt doorverwezen.

De gemeenten beseffen ook dat de regels omtrent bewoning van recreatieobjecten soms tegenstrijdig zijn. Door wijzigingen in de Wet op Huurtoeslag is het bijvoorbeeld niet langer mogelijk huurtoeslag te ontvangen voor een recreatiewoning of woning gelegen op een recreatiepark. Sommige bewoners, die al jaren gedoogd op een park wonen, kunnen daardoor in financiële problemen komen. Ook moedigt het huidige systeem (waarbij voornamelijk gehandhaafd wordt naar aanleiding van inschrijvingen) aan tot ondermijnd gedrag. Zo kunnen personen die zich inschrijven in de BRP een dwangsom krijgen, terwijl personen die zich niet inschrijven ongemerkt op het park kunnen verblijven. Deze gang van zaken komt ook buiten Drenthe voor, wordt door veel bewoners als een willekeurig en oneerlijk instrument gezien, en leidt doorgaans tot minder inschrijvingen.³² Dit wil niet zeggen dat de bewoning afneemt. Vermoedelijk neemt vooral het zicht op bewoning af.

Ook personen die zich wel moeten inschrijven in de BRP (bijvoorbeeld om aanspraak te kunnen maken op een uitkering) vinden soms mogelijkheden om het systeem te omzeilen. Op sommige grote parken heeft elke vakantiewoning een eigen adres. Wanneer men een brief ontvangt met het verzoek de vakantiewoning binnen zes maanden te verlaten, kan men na afloop van die periode verhuizen naar een andere woning op het park en zich daar inschrijven. De beheerder van het vakantiepark speelt soms ook een rol in het aantal inschrijvingen op zijn adres. Meerdere gemeenten gaven aan dat sommige parkeigenaren er streng op toezien dat bewoners zich niet inschrijven bij de gemeente, omdat zij weten dat zij hier een dwangsom door kunnen krijgen. Deze parkeigenaren laten desalniettemin mensen permanent op hun park wonen vanwege de extra inkomsten.

Veel gemeenten gaven aan behoefte te hebben aan eenduidig, gezamenlijk beleid met betrekking tot bewoning van vakantieparken. Op dit moment hanteert elke Drentse gemeente een ander beleid, wat een waterbedeffect in de hand werkt. Het moet voorkomen worden dat permanente bewoning verschuift van het ene naar het andere park, of van de ene naar de andere gemeente. Ook lijkt de huidige situatie in te gaan tegen het rechtvaardigheidsgevoel van zowel de gemeente als de bewoners.

³² Platform31. (2018). *Wonen in de luwte: een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe*.

4 Conclusie

Het doel van het huidig onderzoek was in kaart te brengen *welke problematiek* zich voordoet in Drenthe en op *welke parken* deze problematiek zich concentreert, zodat inzichtelijk kan worden gemaakt *welke aanpak* het meest effectief zal zijn. Een belangrijke bevinding die al naar voren kwam tijdens het onderzoeksproces, is dat de informatiepositie van gemeenten nog niet altijd voldoende is. Met name het aanleveren van een accuraat adressenbestand door de gemeente bleek veel tijd te kosten, omdat een dergelijk (accuraat) bestand nog niet bestond. Omdat de informatieuitvraag binnen dit onderzoek zich volledig baseert op adresgegevens, is het voor de validiteit van het onderzoek cruciaal dat de adresgegevens per park juist zijn. In het huidige onderzoek heeft het ontbreken van een dergelijk juist adressenbestand veel vertraging opgeleverd, omdat dit bestand nog tijdens het onderzoek gevormd moest worden door de gemeenten. Hoewel dit veel tijd vergde heeft de keuze om deze tijdsinvestering te doen de validiteit van de onderzoeksresultaten aanzienlijk vergroot. Het belang van een juist adressenbestand strekt echter verder dan uitsluitend het gebruik voor onderzoeksdoeleinden. Diverse overheidsorganisaties maken gebruik van adresgegevens en gebruiken deze bij het innen van belastingen of het opstellen van een calamiteitenplan. Ook voor een juiste uitvoering van deze taken is een volledig adressenbestand noodzakelijk.

Op basis van de onderzoeksresultaten kan gesteld worden dat het merendeel van de Drentse vakantieparken vitaal is: 64% van de parken kreeg een groen risicoprofiel. Bij deze parken kwamen geen indicaties van problematiek naar voren. Daarnaast valt 24% van de onderzochte vakantieparken binnen het oranje risicoprofiel. Op deze parken kwamen indicaties van (beginnende) problematiek naar voren. Ongeveer 7% van de onderzochte parken viel binnen een rood risicoprofiel. Deze vakantieparken hebben hun recreatieve functie verloren en/of er is sprake van serieuze problematiek. Tot slot viel nog eens 5% van de vakantieparken in het donkerrode risicoprofiel. Op deze parken is sprake van urgente problematiek: er is dermate veel criminaliteit of bewoning dat het park zonder ingrijpen een vrijplaats kan worden.

Diefstal en geweld zijn de meest geregistreerde vormen van criminaliteit op de onderzochte Drentse vakantieparken. Op 12% van de vakantieparken is een diefstal geregistreerd, en op 13% een geweldsincident. Incidenten met overlast (8%), verdovende middelen (4%) en wapens (1,5%) zijn minder vaak geregistreerd. Incidenten met mensenhandel en vreemdelingen zijn niet geregistreerd op vakantieparken in Drenthe. In de integrale ondermijningsbeelden zijn in totaal 25 signalen genoemd over vakantieparken. Uit navraag bij de gemeenten bleken zestien van deze signalen nog actueel te zijn.

Uit de interviews met de gemeenten blijkt dat er waarschijnlijk meer criminaliteit voorkomt op de vakantieparken, dan op basis van de systeemdata kan worden geconcludeerd. Dit kan te maken hebben met het feit dat niet alle criminaliteit geregistreerd wordt. Het is daarnaast ook mogelijk dat criminaliteit, wanneer deze wel geregistreerd wordt, niet consistent onder dezelfde klasse wordt weggeschreven in de Basisvoorziening Handhaving. Hierdoor worden bij het opvragen van specifieke incidentklassen (zoals in het huidig onderzoek is gebeurd), wellicht incidenten gemist.

In de provincie Drenthe stonden op 1 januari 2019 in totaal 3490 personen ingeschreven op een adres op een vakantiepark. Een deel van deze personen woont mogelijk door middel van een gedoogbeschikking rechtmatig op een vakantiepark. De geïnterviewde gemeenten gaven echter aan dat zij het daadwerkelijke aantal bewoners hoger schatten, omdat niet iedereen die permanent op een vakantiepark woont, zich inschrijft. Van het totaal aantal personen dat staat ingeschreven op een recreatiepark, is ongeveer 11% minderjarig. Een deel van de bewoners heeft een uitkering: in totaal worden er 754 uitkeringen op de onderzochte Drentse parken ontvangen.

Uit de interviews met de gemeenten komt naar voren dat het probleem van permanente bewoning hardnekkig is. De bewoning lijkt deels voort te komen uit dieperliggende maatschappelijke problematiek, zoals woningnood, verzadiging van de verblijfsrecreatiesector en tegenstrijdig beleid. Handhaving zal geen structureel effect hebben mits deze onderliggende factoren worden aangepakt. In de volgende paragraaf zullen op basis van de aangetroffen problematiek daarom enkele handelingsperspectieven en interventieadviezen worden geboden.

5 Kanttekeningen en aanbevelingen

In deze rapportage is door middel van kwantitatief en kwalitatief onderzoek geprobeerd een zo compleet mogelijk beeld te schetsen van de problematiek op vakantieparken in Drenthe. De onderzoeksresultaten moeten echter, zoals met elk onderzoek, met zorgvuldigheid geïnterpreteerd worden. In dit hoofdstuk zullen enkele kanttekeningen bij dit onderzoek worden geplaatst, enerzijds om de waarde van de resultaten te duiden, en anderzijds als leidraad voor eventueel vervolgonderzoek naar vakantieparken. Daarna zullen aanbevelingen worden gedaan om de gevonden problematiek aan te pakken.

5.1 Kanttekeningen onderzoek

Dark number

Bij elk onderzoek dat gebruik maakt van systeemdata dient men zich bewust te zijn van het feit dat dergelijke data nooit sluitend zijn. Zeker met betrekking tot het vaststellen van criminaliteit is er sprake van een *dark number*: de criminaliteit die niet opgenomen wordt in statistieken. Binnen criminologisch onderzoek speelt het fenomeen van onderrapportage: niet van alle criminele feiten wordt aangifte gedaan. Bij het interpreteren van de onderzoeksresultaten dient rekening te worden gehouden met het feit dat onderrapportage ook op dit onderzoek van invloed kan zijn geweest. Uit onderzoek blijkt dat een deel van de bewoners op vakantieparken te maken heeft met psychische problemen of financiële moeilijkheden. Andere proberen bewust onder de radar te blijven.³³ Deze factoren kunnen de aangiftebereidheid van deze groep personen verkleinen. Op die manier blijft een deel van de criminaliteit op vakantieparken wellicht buiten de statistieken. Ook met betrekking tot cijfers omtrent permanente bewoning moet een slag om de arm worden gehouden. De gemeenten gaven aan dat het werkelijke aantal personen dat permanent op een vakantiepark woont waarschijnlijk hoger is dan uit de BRP-gegevens blijkt.

Informatiepositie gemeenten

Om discrepanties tussen de systeemdata en de werkelijkheid enigszins op te vangen, zijn de systeemdata met de gemeenten geduid middels een interview. Het gebruik van interviews heeft echter zijn beperkingen. Eén van de beperkingen is dat gemeenten tijdens het interview niet meer kunnen delen dan zij weten. Gedurende het hele onderzoek was te merken dat de ene gemeente zeer betrokken was bij het onderwerp vakantieparken, terwijl de andere gemeente het onderwerp (nog) niet prominent op de agenda heeft staan. Dit had als gevolg dat sommige gemeenten tijdens het interview specifieke kennis hadden over de situatie op bepaalde parken en andere gemeenten minder informatie konden leveren. Omdat het interview mede bepalend is voor het risicoprofiel van een vakantiepark is een goed ingelichte gemeente van groot belang.

Een belangrijke vraag die gesteld moet worden met betrekking tot problematiek op vakantieparken, is in hoeverre problematiek niet bestaat en in hoeverre er geen zicht op is. Sommige parken waren nog nooit bezocht door de betreffende gemeente en werden omschreven als witte vlekken. Dit is begrijpelijk, want Drentse gemeenten hebben te maken met een groot aantal vakantieparken. Toch is een goede informatiepositie een vereiste voor een doeltreffende aanpak. Als een gemeente het thema vakantieparken nog niet op de kaart heeft staan, is het goed mogelijk dat signalen van problematiek die gemeente ook moeilijker bereiken. Juist met betrekking tot vakantieparken zou men een actieve houding moeten aannemen, omdat met name personen op een vakantiepark gemotiveerd kunnen zijn onder de radar te blijven. Problematiek op vakantieparken dient zich dus niet altijd aan, maar moet wellicht 'opgezocht' worden.

Door de grote verschillen tussen gemeenten qua informatiepositie, is nadrukkelijk voorzichtigheid geboden bij het interpreteren van de uitkomsten per gemeente. Het is niet ondenkbaar dat een goed ingelichte gemeente, die ons veel en concrete informatie kon leveren, meer oranje en (donker)rode parken heeft dan een gemeente met een minder sterke informatiepositie. Dit wil niet zeggen dat de eerste gemeente er daadwerkelijk slechter voor staat. Integendeel, een sterke informatiepositie zal deze gemeente in de toekomst alleen maar ten goede komen.

³³ Platform31. (2018). *Wonen in de luwte: een verkennend onderzoek naar bewoning van vakantieparken op de Veluwe*.

Verkenkend onderzoek

Deze rapportage is geschreven op basis van een verkennend onderzoek naar de problematiek op vakantieparken binnen Drenthe. Het nadeel hierbij was dat er geen baseline voorhanden was aan de hand waarvan resultaten kunnen worden gewogen. Dat wil zeggen, er was geen onderzoek voorhanden waarin op wetenschappelijke wijze is getoetst wat voorspellende waarden zijn voor problematiek op een vakantiepark. In de huidige studie is uitgegaan van de aanname dat criminaliteit en permanente bewoning van invloed zijn op de vitaliteit van een vakantiepark. De weging van elke variabele is vastgesteld samen met gemeenten. Idealiter zou je de invloed van criminaliteit en permanente bewoning op vitaliteit eerst statistisch testen.

Men zou (in vervolgonderzoek) bijvoorbeeld gebruik kunnen maken van een multiële regressieanalyse, waarbij het effect van elke onafhankelijke variabele (diefstallen, geweldsincidenten, BRP inschrijvingen, etcetera) op de afhankelijke variabele (vitaliteit) in kaart gebracht wordt. Men zou dan kunnen vaststellen welke variabelen (welke vormen van problematiek) significant van invloed zijn op de vitaliteit van een park. Vervolgens kan men kijken hoe de Drentse vakantieparken scoren op deze variabelen en op deze manier de risicoprofielen per park bepalen.

In het huidige onderzoek werd bijvoorbeeld al door enkele gemeenten gevraagd in hoeverre het aantal diefstallen op een park van voorspellende waarde is voor de vitaliteit van een park. Deze vraag kan beantwoord worden door middel van een statistische analyse. Ook neemt het gebruikte onderzoeksmodel vrijwel elke soort uitkering mee als variabele. Uiteraard beïnvloeden alle uitkeringen de vitaliteit van een park negatief, omdat uitkeringen een indicator zijn van permanente bewoning. Echter kan het zijn dat sommige uitkeringen de vitaliteit negatiever beïnvloeden dan andere. Zo gaven enkele gemeenten aan de aanwezigheid van AOW-uitkeringen minder bedreigend te vinden voor de vitaliteit van een park, dan de aanwezigheid van Wajong-uitkeringen. Ook deze stelling zou statistisch onderzocht kunnen worden. Dergelijke statistische analyses met betrekking tot vakantieparken zouden een waardevolle aanvulling kunnen zijn op het al bestaande onderzoek.

Controleren voor grootte

Een andere beperking van het huidig onderzoek is het feit dat het gebruikte onderzoeksmodel geen rekening houdt met de grootte van een vakantiepark. De verhouding van het aantal incidenten, BRP-inschrijvingen en uitkeringen tot de grootte van het park blijft dus onbekend. Door de gevonden systeemdata te duiden met de gemeenten kon dit probleem enigszins opgevangen worden. Echter zou het in vervolgonderzoek nuttig zijn het aantal eenheden per vakantiepark mee te nemen. Hierbij is het opnieuw van groot belang dat de gemeente actuele en accurate informatie kan leveren omtrent het aantal eenheden per park.

5.2 Aanbevelingen

Op basis van de onderzoeksuitkomsten zullen nu enkele aanbevelingen worden gedaan voor de aanpak van de gevonden problematiek en knelpunten. Elke gemeente krijgt naast deze provinciale rapportage een gemeentelijke rapportage, met daarin de onderzoeksuitkomsten per park. Als uit deze bevindingen blijkt dat er problematiek op een park speelt, dan kan de lokale Driehoek tot vervolgstappen besluiten. Een mogelijkheid is het starten van een RIEC-traject of LSI-traject. Welk van deze twee trajecten passend is, is afhankelijk van de problematiek op een specifiek vakantiepark. RIEC-trajecten richten zich op de bestuurlijke aanpak van georganiseerde criminaliteit. Vakantieparken waarbij de problematiek voornamelijk voorkomt uit criminaliteit, kunnen ingediend worden bij het RIEC als signaal. Vervolgens kan het RIEC de criminaliteit op dit vakantiepark middels een integrale projectgroep verder in kaart brengen. Ook kan het RIEC vanuit haar expertise aanbevelingen doen op basis van de aangetroffen vormen van criminaliteit.

Een LSI-traject vanuit de VNG is meer gericht op sociale problematiek zoals permanente bewoning. In een LSI-traject wordt samen met de ketenpartners van de VNG gekeken hoe men deze problematiek kan aanpakken. Om een LSI-traject te starten dient een gemeente het LSI-convenant ondertekend te hebben. Op dit moment hebben bijna alle Drentse gemeenten dit convenant ondertekend. Een voorwaarde voor een dergelijk traject is een goede informatiepositie als basis. Heeft een gemeente nog geen goede informatiepositie, dan kan de VNG ook zonder LSI-traject een ondersteunende rol spelen bij het in kaart brengen van de problematiek.

Informatiepositie gemeente verbeteren

De informatiepositie van sommige gemeenten is nog niet optimaal. Een grote belemmering bij het huidige onderzoek was het feit dat de meeste gemeenten geen accuraat adressenbestand konden

aanleveren van de vakantieparken binnen hun gemeente. Dit had gevolgen voor het gehele onderzoek, omdat zowel de systemen van de politie, de Belastingdienst als de gemeente zelf zich voor de data-uitvraag baseren op adresgegevens. Daarnaast bleek tijdens de interviews met de gemeenten dat sommige parken nog grotendeels witte vlekken zijn. De gemeentelijke experts kenden lang niet altijd alle parken binnen hun gemeente. Zo kwam het voor dat de gemeentelijke experts nog nooit op een park geweest waren of van een park gehoord hadden.

Een eerste stap alvorens interventies in te zetten is het versterken van de informatiepositie van de gemeente. Een goede informatiepositie is een vereiste alvorens een aanpak in te zetten. Of de gemeente intern aan de slag wil met de vakantieparken binnen de gemeente, of dit wil doen met behulp van een externe partner, een goede informatiepositie is de basis voor een effectieve aanpak. Is de informatiepositie binnen de gemeente nog onvoldoende sterk, dan dient allereerst hierin geïnvesteerd te worden. De gemeente zou zich in dat geval kunnen richten op het aanleggen van een accuraat adressenbestand, een overzicht van het aantal actuele gedoogbeschikkingen binnen de gemeente en een overzicht van de eigenaren of VVE's per park.

Ontwikkelen van doeltreffend gemeentelijk beleid

Uit het huidige onderzoek blijkt dat het beleid met betrekking tot permanente bewoning van recreatieobjecten per gemeente verschilt. Sommige gemeenten handhaven systematisch en andere gemeenten hebben nog geen beleid. Gemeenten waar het nog aan beleid ontbreekt zouden zich kunnen richten op het opstellen van beleid. Hierbij is het noodzakelijk dat het beleid haalbaar is en te handhaven valt. Als er geen capaciteit binnen de gemeente is om de beleidsregels te handhaven, dan zal het nieuwe beleid weinig veranderen aan de permanente bewoning op vakantieparken. Dit geldt ook voor gemeenten die slechts administratief handhaven. Deze gemeenten sturen permanente bewoners een brief met de mededeling dat hun bewoning in strijd is met het bestemmingsplan, maar er wordt geen einde gemaakt aan de bewoning middels handhaving. Deze gemeenten zouden kunnen kijken of het mogelijk is hun beleid aan te passen, zodat het wel mogelijk wordt handhavend op te treden. Capaciteit speelt hier opnieuw een grote rol. De VNG kan gemeenten ondersteunen door advies te geven bij het opstellen van beleidsplannen.

Ontwikkelen van een eenduidig provinciaal beleid

Daarnaast gaven meerdere gemeenten aan behoefte te hebben aan een eenduidig provinciaal beleid. Doordat het huidige beleid per gemeente verschilt, en sommige gemeenten nog geen beleid hebben, loopt men het risico dat er een waterbedeffect ontstaat wanneer één gemeente overgaat tot handhaving. Wanneer een gemeente strenger gaat toezien op de bewoning van recreatieobjecten, zullen bewoners zich mogelijk verplaatsen naar een gemeente die niet of nauwelijks handhaaft. Door een eenduidig provinciaal beleid op te stellen, wordt een dergelijke verschuiving van problematiek voorkomen.

Onderliggende factoren aanpakken: woningnood

Een beleid met als doel het tegengaan van permanente bewoning op vakantieparken, is slechts effectief wanneer ook naar de onderliggende factoren wordt gekeken die aan de basis liggen van het oneigenlijk gebruik van vakantieparken. Uit de interviews met de gemeenten komt naar voren dat het probleem van permanente bewoning hardnekkig is, omdat de bewoning deels voort lijkt te komen uit dieperliggende maatschappelijke problematiek. Woningnood faciliteert niet-recreatief gebruik van vakantieparken. Handhaving naar aanleiding van nieuw beleid zal geen structureel effect hebben mits deze onderliggende factor niet wordt aangepakt.

Hoewel het permanent bewonen van een recreatieobject niet toegestaan is, is het de vraag in hoeverre hier sprake is van opzettelijk regelovertredend gedrag. Hoewel een deel van de permanente bewoners op vakantieparken misschien aangetrokken wordt door de rust of natuur, lijkt het grootste gedeelte aangetrokken te worden door de lage huurprijzen. De ondervraagde gemeenten beamen dat er mogelijk binnen de gemeente niet voldoende goedkope huurwoningen zijn en dat woningzoekenden soms te maken krijgen met lange wachtlijsten. Uit onderzoek naar permanente bewoning op de Veluwe komt naar voren dat een woning op een vakantiepark beter hun woonbehoeften vervult dan het aanbod op de reguliere markt. Dit zou de voornaamste reden zijn dat bewoners naar vakantieparken verhuizen.³⁴

³⁴ Rijksoverheid. (2018, 28 november). *Onderzoek: Uiteenlopende redenen voor permanente bewoning op Veluwe vakantieparken*. Geraadpleegd op <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2018/11/28/onderzoek-uiteenlopende-redenen-voor-permanente-bewoning-op-veluwe-vakantieparken>

Bewoners lijken zich soms genoodzaakt te voelen een alternatieve woonoplossing te vinden, omdat het reguliere aanbod voor hen niet toereikend is. Hoewel het bewonen van een recreatieobject niet toegestaan is, kunnen bewoners het bewonen van een recreatieobject voor zichzelf rechtvaardigen door te wijzen naar het gebrek aan alternatieven. Gemeenten zouden in gesprek kunnen gaan met woningcorporaties om te kijken hoe zij bewoners van vakantieparken dit alternatief wel kunnen bieden.

Onderliggende factoren aanpakken: verzadiging van de recreatiemarkt

Een andere reden dat vakantieparken niet-recreatief gebruikt worden, lijkt te liggen in de verzadiging van de recreatiemarkt. Het zeer grote aantal vakantieparken in Drenthe leidt tot veel concurrentie en een mogelijke terugloop van inkomsten. Eigenaren kunnen dit verlies aan inkomsten opvangen door niet-recreatief te verhuren. Gemeenten kunnen op basis van de onderzoeksresultaten van de gemeentelijke rapportage (waarbij een eerste overzicht wordt geleverd van de vitale en minder vitale parken binnen de gemeente), ervoor kiezen de minder vitale parken te herbestemmen. Een mogelijkheid is parken met een aanzienlijke hoeveelheid bewoning een woonbestemming te geven. Dit zou een eventuele vraag naar goedkope huurwoningen tegemoet komen en creëert tegelijkertijd ruimte in de recreatiemarkt. Wel dient rekening te worden gehouden met het feit dat huizen met een woonbestemming aan strengere eisen moeten voldoen dan recreatiewoningen. Het aanpassen van recreatiewoningen aan deze strengere eisen kan kostbaar zijn en verstoort mogelijk een deel permanente bewoners alsnog van het park, omdat zij niet aan de financiële verplichtingen kunnen voldoen.

Stimuleren van een centraal gezag

Meerdere gemeenten gaven aan dat de communicatie met sommige parken bemoeilijkt wordt door de aanwezigheid van meerdere VVE's. Ook zou het ontbreken van een centraal gezag de ontwikkeling van parken soms in de weg staan. Gemeenten zouden in gesprek kunnen gaan met de verschillende VVE's, om te kijken of het mogelijk is een centraal aanspreekpunt te creëren. Ook zou gekeken kunnen worden of het mogelijk is de VVE's te fuseren, zodat de bevoegdheid om beslissingen te nemen over het park bij één aanspreekpunt ligt.

Daarnaast kwam uit de gesprekken met de gemeenten naar voren dat sommige vakantieparken hun parkreglement zouden kunnen versterken. Nu komt het nog regelmatig voor dat beheerders weinig regels hanteren op hun park met betrekking tot permanente bewoning of verhuur aan arbeidsmigranten. Vervolgens, wanneer de situatie uit de hand dreigt te lopen, zoeken de parkeigenaren contact met de gemeente voor een oplossing. Door in het parkreglement duidelijke regels op te nemen worden dergelijke situaties voorkomen en kan er meteen opgetreden worden wanneer parkregels worden overtreden.

Ruimtelijke inrichting verbeteren

In de interviews met de gemeenten werd herhaaldelijk aangegeven dat sommige parken door hun ruimtelijke inrichting gevoelig lijken te zijn voor criminaliteit of permanente bewoning. Allereerst lijkt de grootte van een park van invloed. Logischerwijs is het makkelijker onder de radar te blijven op een park met honderden recreatiewoningen, dan op een park met een klein aantal woningen. Sociale controle houdt hier mogelijk verband mee: op zeer grote parken verblijft men wellicht anoniemer dan op kleinschalige parken.

Ook gaven gemeenten aan dat de recreatiewoningen op sommige parken zo verscholen liggen dat er letterlijk weinig zicht op is. Soms liggen de woningen in een bebost gebied en kan men vanuit de ene vakantiewoning de andere vakantiewoning niet zien. Deze ligging kan criminele activiteiten faciliteren. Ook kunnen dergelijke recreatiewoningen personen aantrekken die aan het oog willen ontsnappen. Daarnaast speelt de ordelijkheid op het park mogelijk een rol in het gedrag dat op het park vertoond wordt. Gemeenten gaven aan dat sommige parken zeer verouderd zijn of slecht onderhouden, en dat dit de vitaliteit van het park niet ten goede komt. Deze veronderstelling sluit aan bij de zogenoemde *Broken Windows* theorie³⁵, een criminologische theorie die stelt dat zichtbare signalen van vervuiling verdere vervuiling aanmoedigen. Op eenzelfde wijze zullen zichtbare signalen van criminaliteit en anti-sociaal gedrag meer criminaliteit en anti-sociaal gedrag

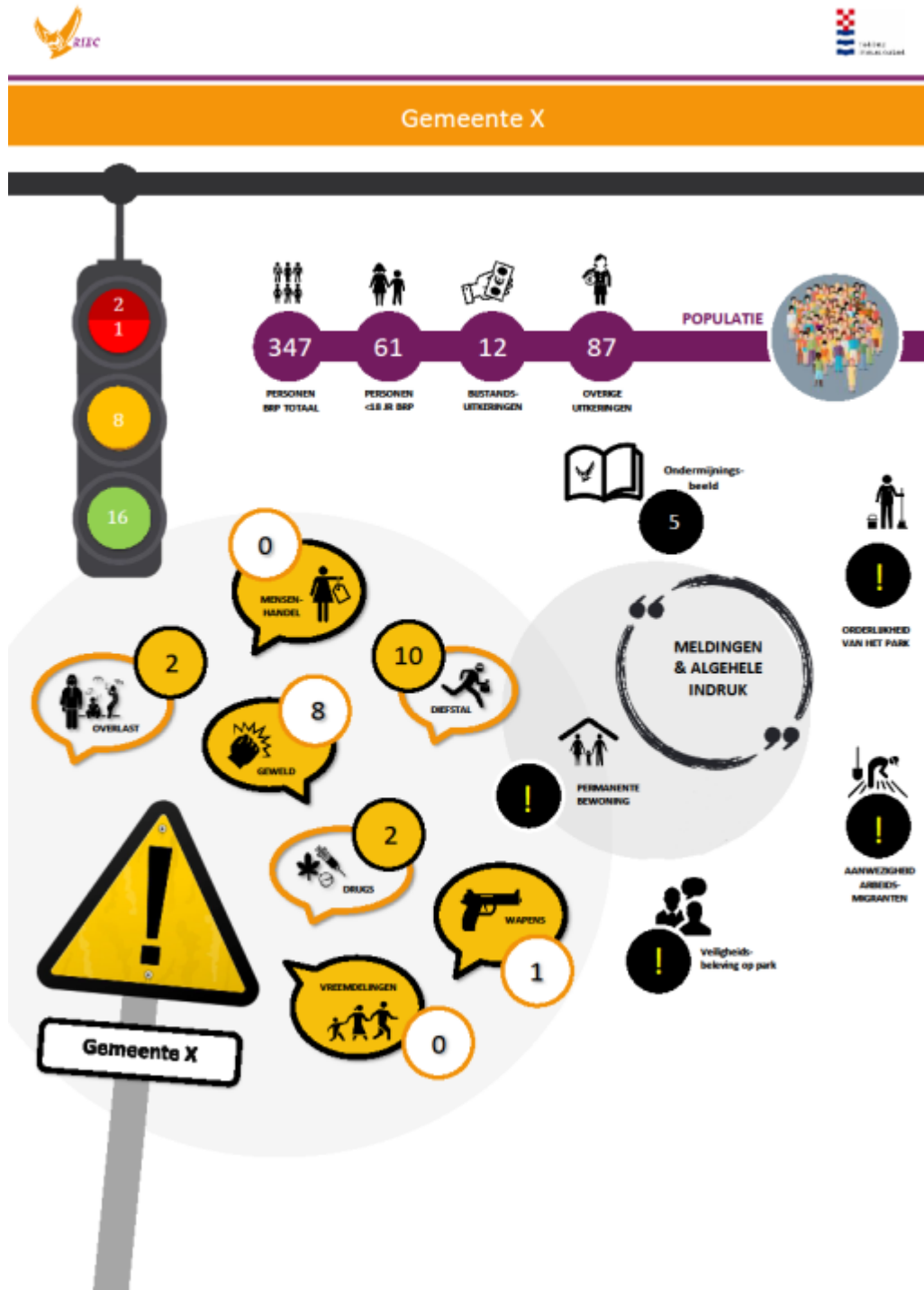
³⁵ Kelling, G. L., & Wilson, J. Q. (1982). Broken windows: the police and neighborhood safety. *Atlantic monthly*, 249(3), 29-38. Geraadpleegd op http://scholar.google.nl/scholar_url?url=https%3A%2F%2Furbanpolicy.net%2Fwp-content%2Fuploads%2F2012%2F11%2FKelling%2BWilson_1982_BrokenWindows_policing.pdf&hl=nl&sa=T&oi=gpp&ct=res&cd=1&d=12554722462872897108&ei=YpFCXZj5ML6Cy9YPzMq6A4&scisq=AAGBfm13uqonumT9n98Kq77r2IBLmUsoTq&nossi=1&ws=1768x1004&at=Broken%20windows

aanmoedigen. Om het voorbeeld uit de inleiding aan te halen: op Fort Oranje zag men zeer vervallen stacaravans, grofvuil in de tuintjes, en antisociaal gedrag. Volgens de *Broken Windows* theorie zullen de bewoners van een dergelijk park minder geneigd zijn hun stacaravan te onderhouden, hun afval op te ruimen, of rekening te houden met anderen. Er ontstaat een negatieve wisselwerking tussen de slechte staat van het park en het gedrag van de bewoners. De theorie stelt dat het onderhouden en schoon houden van een omgeving een preventief effect heeft ten aanzien van kleine misdrijven zoals vandalisme en openbare dronkenschap.

Bij de aanpak van vakantieparken kan het dus zinvol zijn aandacht te schenken aan de ruimtelijke inrichting van het park. Er zou ingezet kunnen worden op het creëren van meer openheid (geen verscholen woningen), en het uitvoeren van onderhoud. Een park waar men zich niet aan het zicht kan onttrekken, en waar men met antisociaal gedrag opvalt, zal niet aantrekkelijk zijn voor personen die onder de radar willen blijven. De gemeenten gaven aan dat sommige vakantieparken zeer afgelegen liggen en zij niet weten wat er 'achter de slagboom' speelt. Dit faciliteert mogelijk een gevoel van onaantastbaarheid bij bewoners. Door als gemeente zichtbaar te zijn op de parken kan dit gevoel vermindert worden. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door middel van een periodiek bezoek aan het park door toezichthouders.

Appendix A

Hieronder is een voorbeeld weergegeven van de factsheet die per gemeente opgeleverd wordt in de gemeentelijke rapportage. In de paarse tekstballonnen staat van links naar rechts: het totale aantal BRP-inschrijvingen, het aantal minderjarige BRP-inschrijvingen, het aantal bijstandsuitkeringen en het aantal overige uitkeringen. In de gele tekstballonnen staat het aantal incidenten per incidentklasse. In de zwarte tekstballonnen staan de uitkomsten van het interview dat gevoerd is met de betreffende gemeente. Als een bepaalde vorm van problematiek aanwezig is dan wordt dit aangegeven met een uitroepteken. In het stoplicht staat weergegeven hoeveel parken binnen de gemeente onder elk risicoprofiel vallen. In onderstaand voorbeeld is een factsheet weergegeven van een fictieve gemeente met willekeurige cijfers.



Appendix B

Meegenomen overige uitkeringen zoals bekend bij de Belastingdienst per 1/1/2019.

Overige uitkeringen
AOW
AOW/WIA
ANW
Ziektewet
NWW
Vervoluitkering NWW
WAZ
Wajong
Samenloop Wajong met WAZ, WAO/IVA of WGA
IVA
WGA
WWB
Toeslagenwet
Overige sociale verzekeringswetten
IOW
APPA
Nabestaandenpensioen
Arbeidsongeschiktheidspensioen
Lijfrente A
Lijfrente B
Aanvulling uitkering
Ontslagvergoeding
Overig

Appendix C

Onder **diefstal** wordt verstaan: inbraken in woningen, schuren, garages, tuinhuizen, boxen of andersoortige gebouwen. Ook valt hieronder de diefstal van een voertuig of vaartuig en diefstallen die gepaard gaan met geweld.

Onder **geweld** wordt verstaan: bedreiging, gijzeling, ontvoering, vechtpartij, schietpartij, steekpartij, ruzie of twist, mishandeling, doodslag of moord, openlijke geweldpleging tegen personen, overige misdrijven tegen het leven en overige misdrijven tegen de persoonlijke vrijheid.

Onder **mensenhandel** wordt verstaan: elke vorm van mensenhandel met als doel seksuele uitbuiting, uitbuiting in strafbare activiteiten, arbeidsuitbuiting of andere vormen van uitbuiting.

Onder **overlast** wordt verstaan: geluidsoverlast, vandalisme en baldadigheid, meldingen van overlast door jeugd, overlast door verwarde personen en overlast door prostitutie.

Onder **verdovende middelen** wordt verstaan: bezit/handel/vervaardigen van soft- of harddrugs en het aantreffen van drugs of drugsafval. Onder deze categorie vallen ook openbare dronkenschap en overlast door alcohol of drugs. Deze delicten worden dus niet onder overlast weergegeven, maar vallen in de categorie verdovende middelen.

Onder **vreemdelingen** wordt verstaan: een overtreding vreemdelingenbesluit, een overtreding Wet Arbeid Vreemdelingen en mensensmokkel. Mensensmokkel valt dus niet onder de indicator mensenhandel³⁶.

Onder **wapens** wordt verstaan: het bezit van of de handel in vuurwapens en overige wapens.

³⁶ Bij mensensmokkel is sprake van het onwettig en georganiseerd vervoeren van personen over internationale grenzen. Omdat het illegale vreemdelingen betreft valt het onder de categorie vreemdelingen. Bij mensenhandel is sprake van een uitbuitingscomponent, vaak in de vorm van seksuele uitbuiting of arbeidsuitbuiting. Mensensmokkel en mensenhandel zijn niet zelden met elkaar verwoven, maar vallen in de registratie onder verschillende klassen.

© 2019, Regionaal Informatie en Expertisecentrum Noord-Nederland (uitgegeven in eigen beheer). Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag zonder bronvermelding worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door print-outs, kopieën, of op welke andere manier zonder voorafgaande toestemming van de uitgever.

E: riec.noord-nederland@politie.nl
T: 088-1672790
P: Postbus 107, 9400 AC Assen
<http://www.riec.nl>