

Informatie voor de raad

Onderwerp	-	Veilige vakantieparken
Portefeuillehouder	-	A.J. Ramerman (wethouder)
Domein	-	Staf
Contactpersoon	-	M. Borkent
Contactgegevens	-	m.borkent@dalfsen.nl
Openbaarheid	-	Openbaar

Behandeld in collegevergadering van
Behandeling in raadsvergadering van

26 maart 2024
22 april 2024

Kernboodschap:

Het college van B&W stelt u voor kennis te nemen van het onderzoeksrapport “Leefbaarheid, veiligheid en ondermijning vakantieparken Vechtdalgemeenten”.

Toelichting:

Het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken Overijssel heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de leefbaarheid, veiligheid, en ondermijning op vakantieparken binnen de Vechtdalgemeenten (Ommen, Dalfsen, Hardenberg). Het betreft een onderzoek vanuit de gezamenlijke aanpak van provincie en gemeenten. Dit onderzoek geeft inzichten in de huidige staat en risico's verbonden aan vakantieparken, evenals de noodzaak voor gerichte acties en beleidsontwikkeling. U wordt hierbij geïnformeerd over de uitkomsten van het onderzoek. Een samenvatting vindt u in bijlage 1, het gehele rapport in bijlage 2.

Vakantieparken in de regio kampen met diverse problemen variërend van verminderde leefbaarheid en veiligheidsrisico's tot aanwijzingen van ondermijnende criminaliteit. Deze situatie kan leiden tot een verslechtering van het sociale en economische klimaat in de gemeenten.

De bevindingen uit het rapport zijn:

Het veiligheidsonderzoek op vakantieparken in de Vechtdalgemeenten brengt verschillende kwetsbaarheden aan het licht, waaronder illegale bewoning en verwaarlozing. Dit is weergegeven in de kleuren groen, geel, oranje, rood. Het beeld over de Vechtdalgemeenten is divers en vrij verschillend per gemeente. De kleurbeelden worden 'roder' naarmate er meer sprake is van incidenten (bv. veiligheid en ondermijning), vaste dan wel illegale bewoning, waarbij de vitaliteit en aantrekkelijkheid van een park onder druk komt te staan.

Het ontbreekt in gemeenten aan gestructureerd en actueel beleid over vakantieparken en het aanpakken van vakantieparken met problemen.

Gemeenten, politie, OM en overige veiligheidspartners zeggen geen structureel zicht te hebben op de problematiek die zich op vakantieparken voordoet. Structureel inzicht ontbreekt. Dit onderzoek is een eerste aanzet om het zicht op de parken te verbeteren.

Het onderzoek levert de volgende aanbevelingen op:

- Een goede informatiepositie verkrijgen
- Actualiseren beleid
- Ontwikkelen van een integrale aanpak en visie met een toekomstperspectief gericht op het versterken van de leefbaarheid en veiligheid, en het tegengaan van ondermijning (gemeentelijke ambities en prioriteiten).
- Implementeren van een monitoringsysteem om de staat van vakantieparken continu te beoordelen en vroegtijdig risico's te identificeren.
- Versterken van de samenwerking tussen gemeenten, politie, justitie, en parkbeheerders om informatie uit te wisselen en gezamenlijk op te treden.

De problematiek in Dalfsen is anders dan in Ommen en Hardenberg. Een uniforme vervolgaanpak is daarmee niet voor de hand liggend, echter wordt wel met elkaar opgetrokken om ervaringen en leerpunten te delen. Bovendien kan er sprake zijn van een waterbedeffect, waarbij de aanpak van de ene gemeente doorwerkt naar een naastgelegen gemeente. Daarmee is het van belang om minimaal te weten wat elke gemeente doet.

Communicatie:

Het onderzoeksrapport is gelijktijdig bij de drie Vechtdal-gemeenten in route gebracht, zodat het voor de raden ook op hetzelfde moment openbaar komt en er niet al iets over gepubliceerd kan zijn terwijl een andere gemeenteraad nog van niks weet.

Vervolg:

In het coalitieakkoord is opgenomen “in deze raadsperiode is er duidelijkheid of en onder welke condities recreatie woningen een permanente woonbestemming kunnen krijgen”. Het onderwerp heeft veel historie en raakt aan diverse onderwerpen zoals veilige / vitale vakantieparken. Eind maart is hiervoor een ambtelijke kickoff. Doel hiervan is de opdracht aan te scherpen, historie inzichtelijk te krijgen, huidige situatie in beeld te krijgen. Aan de hand van de resultaten bekijken we welke stappen we moeten gaan zetten om invulling aan het coalitieakkoord te kunnen geven. Hierbij zal uw raad vanzelfsprekend op de hoogte gehouden worden.

Separaat aan het thema vakantieparken en permanente bewoning werken we dit jaar verder aan de in 2023 vastgestelde bestuursopdracht m.b.t. formulering Integrale visie op arbeidsmigranten. Het thema arbeidsmigranten raakt qua huisvesting de vakantieparken, zoals ook uit het onderzoeksrapport is gebleken.

Bijlagen:

- 1) Samenvatting onderzoeksrapport “Leefbaarheid, veiligheid en ondermijning vakantieparken Vechtdalgemeenten.
- 2) Onderzoeksrapport “Leefbaarheid, veiligheid en ondermijning vakantieparken Vechtdalgemeenten”

Burgemeester en wethouders van de gemeente Dalfsen,

de burgemeester
drs. E. van Lente

de gemeentesecretaris
H.J. van der Woude

BIJLAGE 1 SAMENVATTING ONDERZOEKSRAPPORT LEEFBAARHEID, VEILIGHEID EN ONDERMIJNING VAKANTIEPARKEN VECHTDALGEMEENTEN"

1. Inleiding

Het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken Overijssel heeft een onderzoek laten uitvoeren naar de leefbaarheid, veiligheid, en ondermijning op vakantieparken binnen de Vechtdalgemeenten (Ommen, Dalfsen, Hardenberg). Dit onderzoek geeft inzichten in de huidige staat en risico's verbonden aan vakantieparken, evenals de noodzaak voor gerichte acties en beleidsontwikkeling.

2. Probleemstelling

Vakantieparken in de regio kampen met diverse problemen variërend van verminderde leefbaarheid en veiligheidsrisico's tot aanwijzingen van ondermijnende criminaliteit. Deze situatie kan leiden tot een verslechtering van het sociale en economische klimaat in de gemeenten.

3. Belangrijkste bevindingen

Het veiligheidsonderzoek op vakantieparken in de Vechtdalgemeenten brengt verschillende kwetsbaarheden aan het licht, waaronder illegale bewoning en verwaarlozing.

Gemeente	Vakantieparken				Totaal
	Groen	Geel	Oranje	Rood	
Dalfsen	3	4	-	1	8
Hardenberg	13	9	2	1	25
Ommen	15	10	1	2	28
Totaal	31	23	3	4	61

Gele parken

Op de geelgekleurde vakantieparken (23 parken) is sprake van vaste bewoning maar zijn geen signalen of incidentmeldingen vastgesteld die betrekking hebben op structurele inbreuk op de leefbaarheid en veiligheid. Incidenten en regelovertredend gedrag door bewoners worden er wanneer daarvan sprake is door eigenaar, beheerder of VvE actief aangepakt waardoor verdere incidenten worden voorkomen. Vaak beschikken de vaste bewoners over een gedoogbeschikking, maar niet altijd.

Oranje parken

Op drie vakantieparken is eveneens sprake van vaste bewoning, die deels illegaal is, maar waar tevens sprake is van bijkomende problematiek. Twee vakantieparken maken een verloederde indruk door gebrek aan onderhoud aan vakantieparken en begroeiing. Er zijn geen structurele incidentmeldingen bij de politie, maar formeel toezicht op de regels die er op de parken gelden door eigenaar, beheerder of VvE, ontbreekt. Onder de vaste bewoners treffen we relatief veel arbeidsmigranten aan. In de BRP zijn echter geen arbeidsmigranten geregistreerd. Hierdoor hebben we niet kunnen vaststellen hoeveel arbeidsmigranten er op het park verblijven en of er mogelijk sprake is van overbewoning. Het derde oranje park wordt gerevitaliseerd. Er is fors gekapt en gesnoeid, de wegen zijn verbeterd en de kwetsbare bewoners die er verbleven en overlast veroorzaakten zijn in overleg met de gemeente uitgeplaatst. Veel recreatiewoningen zijn recent gerenoveerd of zelfs geheel vervangen door nieuwbouw. Sommige eigenaren bezitten er meerdere woningen.

Rode parken

Er zijn vier vakantieparken op basis van de scores op het signaleringsinstrument rood gekleurd: hier spelen uiteenlopende problemen, een overeenkomst is dat de levensvatbaarheid van het park op het spel staat. Per park een kort overzicht van de problematiek:

1. Relatief veel (ernstige) incidenten, ernstige overlast door bewoners en vakantiewoningen gekocht door personen met een criminele achtergrond, geen effectief toezicht, de VvE niet opgewassen tegen bewoners die zich niet aan de (fatsoens)regels houden.
2. Verhuur aan vluchtelingen die er door de gemeente worden geplaatst, aantal vaste gasten fors afgenomen, klachten van vaste gasten over een gebrek aan hygiëne op het park, aantrekkelijkheid van het park voor recreanten is sterk afgenomen, zij komen er steeds minder. De vitaliteit van het vakantiepark staat onder druk. De eigenaar zegt dat hij een ander verdienmodel hanteert: niet langer gericht op het trekken van recreanten, maar op opvang van vluchtelingen. Naast vluchtelingen zouden er ook kwetsbare personen op het park verblijven.
3. Volledig in gebruik voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het vakantiepark is verkocht, de nieuwe eigenaar zou het contract met het uitzendbureau dat de arbeidsmigranten er huisvest hebben opgezegd. De nieuwe eigenaar zou bij de politie in beeld zijn vanwege signalen van witwassen.
4. Relatief veel vaste en illegale bewoning, onder meer arbeidsmigranten en kwetsbare personen. De eigenaar zegt dat hij het park heeft verkocht, en dat hij zich niet (meer) bemoeit met de verhuur van de chalets. Er is geen toezicht op wie er van de chalets gebruik maken. Er zijn veel klachten van bewoners van dit park over de leefbaarheid en veiligheid op het park. Sommige chalets maken sterk verwaarloosde indruk, er is sprake van veel achterstallig onderhoud. Er zijn enkele branden geweest waarbij twee chalets verloren zijn gegaan. Volgens de politie is er naast brandstichting ook een schietincident geweest en heeft er prostitutie plaatsgevonden.

Door het toestaan van permanente bewoning ontstaan in enkele parken woongemeenschappen. Gedateerde parken met relatief lage huren zijn interessant voor personen aan de onderkant van de woningmarkt die (mogelijk) problemen hebben met schulden, verslaving, uit detentie komen of arbeidsmigrant zijn. Dergelijke parken vormen zo een toevluchtsoord voor mensen die vanwege een verscheidenheid aan redenen vaak nergens anders meer terecht kunnen. Criminelen voelen zich veiliger op een park waarbij de recreatiefunctie niet meer aanwezig is.

Zicht op parken

Gemeenten, politie, OM en overige veiligheidspartners zeggen geen structureel zicht te hebben op de problematiek die zich op vakantieparken voordoet. Informatie over parken is sterk versnipperd aanwezig. Bij alle gemeenten ontbreekt het aan structureel inzicht in de problematiek. Het gaat hier om informatie over welke recreatieparken er precies in de gemeente zijn, welke hiervan campings zijn en wat als een vakantiepark dient te worden beschouwd. Inzicht in aard en omvang van problematiek op vakantieparken ontbreekt bij gemeenten. Dit onderzoek is een eerste aanzet om het zicht op de parken te verbeteren.

Beleid

Het ontbreekt in gemeenten aan gestructureerd en actueel beleid over vakantieparken en het aanpakken van vakantieparken met problemen. De complexiteit en regelgeving werkt niet mee. Het gaat vrijwel altijd over privéterrein, waardoor het voor de gemeenten lastig kan zijn om toegang te krijgen tot het park. Daarnaast is het niet altijd duidelijk wie op het park waarvoor verantwoordelijk is.

4. Aanbevelingen

- Een goede informatiepositie verkrijgen
- Actualiseren beleid
- Ontwikkelen van een integrale aanpak en visie met een toekomstperspectief gericht op het versterken van de leefbaarheid en veiligheid, en het tegengaan van ondermijning (gemeentelijke ambities en prioriteiten).

- Implementeren van een monitoringsysteem om de staat van vakantieparken continu te beoordelen en vroegtijdig risico's te identificeren.
- Versterken van de samenwerking tussen gemeenten, politie, justitie, en parkbeheerders om informatie uit te wisselen en gezamenlijk op te treden.

5. Vervolgstappen

Door gemeente in te vullen: voorstel input van de gemeente over de gemeente specifieke onderzoeksresultaten en de uitleg van de vervolg aanpak op basis van het rapport van Breuer & Intraval.



**Leefbaarheid, veiligheid
en ondermijning
vakantieparken
Vechtdalgemeenten**

J. Snippe
J.A. de Muijnck
E. van der Lee

Breuer
ONDERZOEK **& INTRAVAL**
ADVIES

Leefbaarheid, veiligheid en ondermijning vakantieparken Vechtdalgemeenten

Colofon

©Breuer&Intraval

20 december 2023

Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt door middel van druk, fotokopie, microfilm of anderszins, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Tekst:	J. Snippe, J.A. de Muijnck, E. van der Lee
Opmaak:	M. Haaijer
Opdrachtgever:	Expertisecentrum Vitale Vakantieparken

INHOUDSOPGAVE

1 Inleiding	1
1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen	3
1.2 Onderzoeksopzet	5
1.3 Valorisatie	7
1.4 Procesbegeleiding	8
1.5 Leeswijzer	8
2 Meten problematiek vakantieparken	9
2.1 Afbakening en operationalisering	9
2.2 Ontwikkelen signaleringsinstrument	11
2.3 Dataverzameling indicatoren	16
2.4 Vaststellen problematiek	17
3 Opbrengsten signaleringsinstrument	20
3.1 Resultaten indicatoren	20
3.2 Risicoprofielen vakantieparken	32
4 Procesbegeleiding	35
4.1 Ambtelijke procesbegeleiding	35
4.2 Bestuurlijke bijeenkomsten	38
5 Conclusies en aanbevelingen	39
5.1 Conclusies	39
5.2 Aanbevelingen	43

1. INLEIDING

Nederland kent relatief veel vakantieparken. Onder een vakantiepark wordt doorgaans een terrein verstaan met een verblijfsrecreatieve bestemming dat op zichzelf een eenheid vormt en als zodanig (visueel) van de omliggende bebouwing is afgeschermd.¹ Recente gegevens van het Kadaster laten zien dat er in Nederland in totaal 5.100 vakantie- en recreatielocaties zijn met 140 duizend vakantiehuizen.² Deze huisjes staan voornamelijk op grote en hele grote parken. Het deel van de huisjes dat op een klein park staat (met minder dan 10 huisjes) is slechts 6%. Daarnaast zijn er ook 15 duizend losse objecten, waarvan een deel een vakantiehuis is en een ander deel een hotel of pension betreft. Een vakantiehuis of recreatiewoning is een huis dat men huurt of koopt om de vakanties door te brengen en bestaat ten minste uit een woonkamer, keuken, slaapkamer, een badkamer met wc en douche of bad en een terras.

Er bestaat een grote diversiteit aan eigendomsconstructies, zowel grond als verblijfseenheden kunnen wisselend in handen zijn van grote ketens, kleine ondernemers, privé personen of Verenigingen van Eigenaars. De meeste vakantiehuizen, bijna 89.000 (64%) van de 140.000 vakantiehuizen zijn in particulier bezit. De meeste particuliere eigenaren, ruim 62.000, bezitten één vakantiehuis.³ Bijna 8.000 particuliere eigenaren bezitten volgens de gegevens van het Kadaster twee of meer huizen, waarvan er 600 zelfs meer dan vijf vakantiehuizen bezitten. De overige 51.000 vakantiehuizen (36%) in Nederland zijn in het bezit van ondernemingen, meestal een bv of nv. Deze bedrijfsmatige eigenaren hebben vaak meerdere vakantiehuizen. In totaal zijn er 5.400 bv's, nv's en overige eigenaren met vakantiehuizen. Een deel bestaat uit (internationaal) actieve ketens die met name investeren in bungalow- en villaparken, soms gecombineerd met kampeermogelijkheden. De grootste en bekendste zijn Roompot (92 parken), Landal Greenparks (62), EuroParcs (42), Molecaten (17) en Capfun (15).

Sommige verblijfsobjecten doen in grootte, luxe en waarde nauwelijks onder voor een reguliere woning, daar tegenover staat een grote voorraad aan simpele bouwwerken van hout of kunststof. Veel vakantiewoningen voldoen ongeacht de kwaliteit aan de wensen van de consument. Een deel van de parken heeft een toeristische, seizoensgebonden functie met al dan niet de bijbehorende voorzieningen. Anderen zijn (vrijwel) het hele jaar open en bieden vooral een tweede woning aan een vaste groep particulieren.

Zowel het aantal als het type vakantieparken verschilt per regio in Nederland. Wat ze echter allen gemeen hebben is een bestemming die enkel recreatief gebruik toestaat. Niettemin is duidelijk dat bewoning, in de zin van het hebben van een hoofdverblijf op het park, al lange tijd gebeurt, in het bijzonder op de terreinen waar de verblijfsobjecten in

¹ R. Nijdam (2021). Het vakantiepark in Nederland. Een digitale en fysieke publicatie met trends, feiten, scenario's, toekomstperspectief voor bungalow- en villaparken, chalets- en stacaravanparken, campings en gemengde vakantieparken. Bureau Nijdam.

² Kadaster (2022). De cijfers over Nederlandse vakantieparken op een rij. Onderzoek naar aantal, eigendom, transacties en financiering.

³ Idem.

privé eigendom zijn.⁴ De markt voor recreatiewoningen en de reguliere woningmarkt raken steeds meer met elkaar verbonden. Zowel aan de onderkant als aan de bovenkant van de sector is de scheidlijn tussen vakantiepark en woonwijk soms diffuus.

Er is veel vraag naar vakantiehuizen. In de coronajaren 2020 en 2021 was de bezetting hoog. Ook de koopmarkt van vakantiehuizen draaide in die jaren op volle toeren, door een combinatie van een lage rente, een tekort aan reguliere woningen en de invloed van COVID-19 op de binnenlandse vraag naar vakantiehuizen.⁵

Overijssel

Een deel van de vakantieparken is verouderd en heeft geen toekomst meer als recreatiepark en wordt meestal ook niet meer toeristisch gebruikt. Het toekomstperspectief of de vitaliteit van deze parken staat onder druk. Uit onderzoek van Bureau voor Ruimte en Vrije Tijd, bleek dat in 2019 bijna drie kwart (74%) van alle vakantieparken vitaal waren, wat betekent dat deze parken de kwaliteit bieden die toeristen zoeken en dat er geen zorgen bestaan over het recreatieve toekomstperspectief.⁶ Dat wil tevens zeggen dat ongeveer een kwart (26%) van de parken niet vitaal waren (dit betreft ongeveer 85 parken in de provincie Overijssel). Bij de parken met vitaliteitsproblemen heeft de recreatiefunctie deels plaats gemaakt voor permanente bewoning. Deze parken fungeren soms als toevluchtsoord voor kwetsbare groepen uit de samenleving en dienen als locaties, meestal buiten het zicht van overheidsinstanties, waar individuen zich schuilhouden of illegale activiteiten ondernemen. Dit gaat vaak samen met aanverwante sociale problematiek met een verminderde leefbaarheid tot gevolg.⁷ De onderkant van de sector bestaat uit parken met verouderde voorzieningen die niet meer in trek zijn bij recreanten. De teloorgang van deze parken lijkt mede in de hand te worden gewerkt door de komst van nieuwe en meer luxe parken in het topsegment.⁸ Daarnaast kunnen andere factoren een rol spelen bij het afglijden van parken, onder meer een zwak bestuur en management, te weinig verdien capaciteit en een gebrek aan investeringskracht. Parken aan de onderkant van de markt die de concurrentie met luxere, vaak beter geoutilleerde parken niet meer aankunnen krijgen te maken met teruglopende overnachtingen. Sommige parken kunnen om inkomsten te genereren een ander publiek gaan trekken dan recreanten. De parken worden een toevluchtsoord voor bewoning door mensen die, om wat voor reden dan ook, niet snel ergens anders terecht kunnen. Zo ontstaat er een concentratie van personen die problemen ondervinden (ze worden uitgebuit, kampen met psychische problemen of zijn uit huis geplaatst) en problemen veroorzaken: vooral overlast, maar ook drugscriminaliteit en diefstallen. Door hun aard, een afgelegen locatie met geen of weinig toezicht, kunnen deze parken een gelegenheidsstructuur bieden voor criminele activiteiten.⁹ Veel voorkomende fenomenen zijn illegale huisvesting van arbeidsmigranten, kwetsbare personen, criminelen en andere personen die uit zicht willen blijven¹⁰, drugshandel en -

⁴ VNG (2019). Meer grip op vakantieparken. Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

⁵ NVM (2023). De Nederlandse markt voor recreatiewoningen. Jaarrapportage 2022. NVM, Nieuwegein.

⁶ Bureau voor Ruimte & Vrije Tijd (2020). Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Overijssel, Arnhem.

⁷ [Tweede Kamer: Actie-agenda vakantieparken 2018-2020](#).

⁸ LIEC (2019). Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit. Landelijk Informatie en Expertise Centrum, Den Haag.

⁹ Kolthoff, E. W. (2021). Ondermijning van het platteland. In: Renze Salet, Sofie De Kimpe, Bert Wiegant & Paul Ponsaers (Red.): Rurale politie. 61 ed., Vol. 2021-4, pp. 155-167.

¹⁰ RIEC (2019). Gebiedsscan Vakantieparken Drenthe 2019. Een onderzoek naar de veiligheid en leefbaarheid op Drentse vakantieparken (Vertrouwelijk).

productie en het witwassen van geld (bijvoorbeeld de aankoop van een recreatiewoning contant afrekenen).¹¹

Vitale vakantieparken

De problematiek beperkt zich niet tot de niet-vitale vakantieparken. Ook op parken die wel vitaal zijn komt dergelijke problematiek voor, zij het in een andere vorm. Uit ervaringen in de provincies Drenthe en Gelderland blijkt dat in de (grotere) 'vitale' parken vaker georganiseerde criminaliteit (e.g. mensenhandel, witwassen van geld door bijvoorbeeld fictieve verhuur) plaatsvindt, terwijl bij de niet-vitale parken vooral sprake is van kleinere criminaliteit (e.g. opslag gestolen goederen, middelenmisbruik).¹² Het lijkt er verder op dat niet-vitale parken vooral door criminelen gebruikt worden om voet aan de grond te krijgen en dat het park na het 'revitaliseren' wordt gebruikt voor criminele activiteiten.

Vitale vakantieparken met een recreatieve functie zijn in het kader van toerisme en verblijfsrecreanten van belang voor gemeenten en provincie. De lokale overheid heeft vaak echter geen zicht op de problematiek van vakantieparken en het ontbreekt ze aan handvatten om een goede inschatting te maken van welke parken het meest kwetsbaar zijn voor veiligheid en vormen van ondermijnende criminaliteit.

Een niet-vitaal park geeft criminelen de mogelijkheid om op legale wijze bij gemeenten binnen te komen, omdat laatstgenoemde baat heeft bij vitale parken om de lokale economie en toerisme een impuls te geven. In eerste instantie lijkt het laten opkopen van niet-vitale parken positief te zijn voor provincies en gemeenten aangezien sommige vastgoedeigenaren kapitaalkrchtig zijn en het park snel kunnen opknappen. Dit kan resulteren in een minder kritische houding van een gemeente naar een investeerder. Daarnaast biedt het opkopen van en investeren in een recreatiepark verschillende mogelijkheden voor ondermijnende criminaliteit. Hierbij kan worden gedacht aan grondspeculatie of het investeren van crimineel verworven geld in vakantiewoningen.¹³

Samenvattend gaat het bij deze vakantieparken om problematiek met een stevige maatschappelijke impact, die voorkomt op zowel vitale als niet-vitale parken en waarvan het lastig kan zijn deze te identificeren. Gemeenten, provincies en veiligheidspartners hebben vaak onvoldoende zicht op deze problematiek en het ontbreekt hen aan informatie en handvatten om een goede inschatting te maken welke parken het meest kwetsbaar zijn voor ondermijning. Dit heeft ertoe geleid dat het vaak aan draagvlak ontbreekt onder gemeenten en veiligheidspartners om aan de slag te gaan met ondermijnende criminaliteit op vakantieparken en het verbeteren van de veiligheid en leefbaarheid.

1.1 Doelstelling en onderzoeksvragen

Om een beeld te krijgen van de veiligheid, leefbaarheid, ondermijning en aanverwante (sociale) problematiek op vakantieparken in Overijssel heeft het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken in Overijssel Breuer&Intraval gevraagd hiernaar onderzoek te doen. Een onderdeel van dit onderzoek is het opstellen van een signaleringsinstrument gericht op het

¹¹ Dagblad van het Noorden: Vakantieparken als 'witwas-paradijs'. 16 oktober 2022.

¹² RIEC Noord-Nederland (2019). Gebiedsscan Vakantieparken Drenthe 2019.

¹³ RIEC Oost-Nederland (2022). Criminele investeringen in vakantieparken in Oost-Nederland.

in kaart brengen van mogelijk kwetsbare vakantieparken in de gemeenten Ommen, Dalfsen en Hardenberg, die samen de zogenoemde Vechtdalgemeenten vormen.

Doelen

De doelen van het onderzoek zijn:

- een beeld krijgen van de omvang, soort en locatie van ondermijning, veiligheids-, leefbaarheids- en aanverwante (sociale) problematiek die (mogelijk) aan de orde is op vakantieparken in de Vechtdalgemeenten;
- inzicht krijgen in de weerbaarheid van gemeenten, vakantieparkondernemers en burgers (die op een vakantiepark verblijven) tegen ondermijning;
- het agenderen van de problematiek bij gemeenten en veiligheidspartners, en het creëren van draagvlak om gezamenlijk op te trekken om de problemen aan te pakken;
- een aanpak vormgeven voor de geconstateerde problematiek met bijbehorende partners, tijdspad en instrumenten;
- adviezen en handvatten voor een monitoringstool om ondermijning, veiligheid en samenhangende sociale en leefbaarheidsproblematiek op vakantieparken te kunnen blijven monitoren.

Onderzoeksvragen

Op basis van de gestelde doelen is de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

In hoeverre is er op vakantieparken in de gemeenten Ommen, Dalfsen en Hardenberg sprake van problematiek die betrekking heeft op de leefbaarheid, veiligheid, ondermijning en aanverwante (sociale) problematiek?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden zijn de volgende deelvragen opgesteld:

Inventariseren: aard en omvang (per park)

1. In hoeverre is er op vakantieparken in de Vechtdalgemeenten sprake van problematiek die betrekking heeft op de leefbaarheid, veiligheid, ondermijning en aanverwante (sociale) problematiek?
2. Wat is de aard, omvang en locatie van de problematiek? Welke gevolgen heeft deze problematiek voor de leefbaarheid en veiligheid op de parken?

Agenderen: bestaande en mogelijke aanpak

3. In hoeverre hebben gemeenten, politie en OM en overige veiligheidspartners zicht op de problematiek? In hoeverre zijn gemeenten, vakantieparkondernemers en burgers (die op de parken verblijven) weerbaar tegen ondermijning?
4. Welke maatregelen worden op lokaal en provinciaal niveau ingezet om (a) zicht te krijgen op de situatie - veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek en ondermijning - op vakantieparken (b) dit tegen te gaan?
5. Welke inschatting maken stakeholders van de ernst van de situatie op de vakantieparken?

Valoriseren: van kennis naar praktijk

6. Welke mogelijke aanpak/maatregelen zien stakeholders als veelbelovend om leefbaarheid en veiligheid op vakantieparken te vergroten/behouden?
7. Welke taken, rollen en verantwoordelijkheden hebben de stakeholders in zo'n aanpak?

8. Welke concrete handvatten (gericht op bestrijding van veiligheids- en leefbaarheidsproblematiek en ondermijning) kunnen op basis van dit onderzoek worden geformuleerd; rekening houdend met haalbaarheid en draagvlak van alle betrokkenen?

1.2 Onderzoekopzet

Het doel van dit onderzoek is een beeld te krijgen van de veiligheid, leefbaarheid, ondermijning en aanverwante (sociale) problematiek op vakantieparken. Het opstellen van een signaleringsinstrument kan hierbij helpend zijn. Voor het ontwikkelen van dit instrument is informatie verzameld uit literatuur, beleidsdocumenten, bestaande kwantitatieve data en aanvullende interviews. Op basis van het ontwikkelde signaleringsinstrument is een eerste inschatting gemaakt van de leefbaarheids- en veiligheidssituatie op alle parken. Vervolgens is er veldwerk uitgevoerd, bestaande uit het schouwen en (informele) gesprekken op een aantal geselecteerde vakantieparken. De bevindingen uit het veldwerk geven invulling en duiding aan de resultaten van het signaleringsinstrument; het signaleringsinstrument kan op basis hiervan worden aangescherpt.

Afbakening

Om te bepalen met welke veiligheids- en leefbaarheidsproblemen en vormen van ondermijning vakantieparken worden geconfronteerd hebben we een deskresearch uitgevoerd. Naast het bestuderen van literatuur en beleidsdocumenten hebben we interviews gehouden met onder meer gemeentefunctionarissen, wijkagenten, andere politiefunctarissen, onderzoekers van RIEC Oost-Nederland projectleider 'Zicht op Ondermijning' en een vertegenwoordiger van HISWA-RECRON.

Op basis van de verzamelde informatie is onder meer nagegaan welke (wetenschappelijke) informatie beschikbaar is om de verschillende vormen van problematiek inzichtelijk te maken. De begrippen ondermijning, veiligheid, leefbaarheid en vitaliteit hebben we gedefinieerd en geoperationaliseerd en vervolgens zijn we nagegaan welke bronnen beschikbaar zijn om de opgestelde indicatoren te kunnen meten met data.

Ontwikkelen en meten indicatoren

Een belangrijk doel van het onderzoek is het ontwikkelen van indicatoren om het signaleringsinstrument¹⁴ waarmee per vakantiepark een risiconiveau kan worden bepaald (groen, geel, oranje of rood). Voor dit instrument hebben we in de literatuur gezocht naar veelgebruikte indicatoren voor het meten van inbreuken op leefbaarheid en veiligheid en het voorkomen van ondermijning op vakantieparken. Daarnaast zijn we nagegaan welke databronnen over informatie beschikken om deze indicatoren te kunnen meten. In interviews met beheerders en eigenaren van deze databronnen zijn we nagegaan welke gegevens in de databron worden vastgelegd, of deze gegevens beschikbaar kunnen worden gesteld voor het onderzoek en op welke wijze en termijn. We hebben hiervoor

¹⁴ We hebben een signaleringsinstrument ontwikkeld waarmee we het risiconiveau van een park kunnen inschatten. Als deze herhaaldelijk wordt uitgevoerd, kan worden gesproken van een monitoringsinstrument of monitoringstool.

(vaak meerdere) gesprekken gevoerd met medewerkers van diverse afdelingen van de drie gemeenten (Dalfsen, Hardenberg en Ommen), medewerkers van de politie, medewerkers en onderzoekers van RIEC's en medewerkers van 'Zicht op Ondernijning'.

Metten indicatoren

De gemeten waarde van een indicator is een statistisch gegeven waarvan wordt verondersteld dat het representatief is voor een fenomeen dat ermee wordt gemeten. Voor een complex fenomeen, zoals de problematiek op vakantieparken, is een zorgvuldig samengestelde en gebalanceerde set indicatoren nodig die alle relevante aspecten adequaat beschrijft. Afzonderlijke problemen kunnen worden gemeten met een of meerdere indicatoren. Iedere indicator moet valide zijn, maar kan een ander aspect van het betreffende probleem meten. Daarom hebben we getracht elk probleem met meerdere indicatoren te beschrijven.

Bij de keuze voor het gebruiken van indicatoren is primair uitgegaan van de datakwaliteit. Datakwaliteit betreft:

- de validiteit ten aanzien van de problematiek;
- de betrouwbaarheid van de beschikbare bronnen;
- tijdigheid van aanleveren data;
- volledigheid van data;
- de interne consistentie door de tijd.

Omdat we er rekening mee hebben gehouden dat niet voor alle indicatoren data beschikbaar zijn om ze daadwerkelijk te meten, hebben we de gemeenten in eerste instantie een wat bredere set van indicatoren voorgelegd met het verzoek deze van gegevens te voorzien.

Schouwen

Sommige aspecten die samenhangen met de leefbaarheid, veiligheid en ondernijning zijn op basis van registratiegegevens lastig te meten. De drie fenomenen kennen subjectieve aspecten. Hoe de leefbaarheid en veiligheid in een buurt of op een vakantiepark wordt ervaren is deels subjectief. Iedereen heeft zijn eigen beleving op de leefbaarheid en veiligheid op een vakantiepark. De individuele beleving wordt deels gevormd door incidenten die daadwerkelijk plaatsvinden op een park, maar hangen tevens samen met de mate en inzet van beschermingsmaatregelen waardoor de een zich minder snel oncomfortabel of bedreigd zal voelen dan de ander. Bovendien zijn de aard (hoe de problematiek zich precies manifesteert op de parken), de frequentie (dagelijks of incidenteel) en intensiteit (onopvallend tot overheersend) eveneens factoren die meespelen in de beleving van betrokkenen. Om hier meer inzicht in en grip op te krijgen hebben we casestudy's uitgevoerd, waarvoor we bezoeken hebben gebracht aan vakantieparken in de drie gemeenten.

Tijdens het bezoek hebben we informele gesprekken gevoerd met eigenaren/ beheerders, bestuursleden van VvE's en verblijfsrecreanten, vaak vaste bewoners van het park. Zo hebben we de indicatoren waarover nog onduidelijkheid bestond verder ingevuld, waardoor we ons een beter beeld hebben kunnen vormen van leefbaarheid, veiligheid en ondernijning op vakantieparken.

In totaal hebben we 21 parken met meer dan vijf vakantiewoningen bezocht en geschouwd. Omdat het aantal parken in de Vechtdalgemeenten te groot is om alle te bezoeken, is in de onderzoeksopzet gekozen om het schouwen te beperken tot 15 à 20 parken. De nadruk lag daarbij op parken waarvan signalen aren op basis van het signaleringsinstrument dat er problemen zijn met leefbaarheid, veiligheid en ondermijning. Er zijn vier parken in de gemeente Dalfsen, acht parken in de gemeente Hardenberg en negen parken in de gemeente Ommen bezocht. We zijn hierbij ondersteund door twee Boa's van het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken Overijssel. Zij hebben in totaal zes parken bezocht, vijf kleine parken met minder dan vijf vakantiewoningen en in een enkel geval een park dat ook al door de onderzoekers was bezocht maar waar mede door de slechte weersomstandigheden tijdens dat eerste bezoek er geen of nauwelijks bewoners zijn aangetroffen en gesproken, terwijl er wel behoefte was aan meer informatie.

Bepalen risiconiveaus vakantieparken

Na de ontwikkeling van het instrument en het vullen ervan met de gemeten waarden op de indicatoren zijn de risiconiveaus van vakantieparken bepaald. Per vakantiepark is aangegeven wat het risiconiveau is. We hanteren een vierdeling:

- **Groen:** er zijn geen indicaties dat op deze parken de leefbaarheid en/of veiligheid wordt aangetast en/of sprake is van ondermijning of sociale problematiek;
- **Geel:** geen indicaties dat op deze parken de leefbaarheid en/of veiligheid wordt aangetast en/of sprake is van ondermijning, wel is er sprake van vaste bewoning;
- **Oranje:** er zijn indicaties dat de leefbaarheid en/of veiligheid onder druk staan en/of er mogelijk sprake is van ondermijning en/of sociale problematiek;
- **Rood:** er zijn indicaties dat de leefbaarheid en/of veiligheid ernstig wordt aangetast en/of er indicaties dat er sprake is van ondermijning en/of sociale problematiek.

Van alle vakantieparken in de gemeenten Dalfsen, Hardenberg en Ommen is het risiconiveau bepaald.

1.3 Valorisatie

Van de resultaten van het onderzoek is een PowerPoint presentatie gemaakt. Per gemeente zijn deze presentaties als vertrekpunt genomen voor een besloten bijeenkomst. Daarnaast zijn de resultaten gepresenteerd en gebruikt bij kennis- en werksessies en een afsluitende expertmeeting. In elke gemeente was de adviseur OOV verantwoordelijk voor het breed uitnodigen van collega's.

Besloten bijeenkomsten

Per gemeente heeft een besloten bijeenkomst plaatsgevonden, waarvoor betrokken medewerkers van gemeentelijke diensten, politie, veiligheidsregio en handhavers zijn uitgenodigd. Deze besloten bijeenkomsten hadden als doel het informeren van deze stakeholders en hoe de aanpak van de geconstateerde problematiek vormgegeven zou kunnen worden.

Kennis- en werksessies

Per gemeente heeft een kennis- & werksessie plaatsgevonden met als doel informatie te verkrijgen voor het ontwikkelen van een concrete aanpak van de leefbaarheid, veiligheid en ondermijning op vakantieparken.

Expertmeeting

Met de drie gemeenten gezamenlijk, aangevuld met politie, RIEC en het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken Overijssel heeft een expertmeeting plaatsgevonden. Doel van bijeenkomst was om na te gaan op welke wijze er kan worden samengewerkt bij het regionaal aanpakken van de gesignaleerde problematiek op vakantieparken.

1.4 Procesbegeleiding

Onderdeel van het onderzoek is het benutten van de verworven kennis in de praktijk en commitment te creëren bij alle betrokkenen. Om dit te realiseren is er naast het onderzoeksteam een ervaren procesbegeleider (van Partoer) in het team opgenomen die zorg draagt voor het valorisatieproces en het onderhouden van relaties met alle betrokken partijen. Deze procesbegeleider heeft ervoor gezorgd dat er periodiek overleg plaatsvond tussen het onderzoeksteam, de ambtelijke begeleidingsgroep en de bestuurlijke kopgroep.

Ambtelijke begeleidingsgroep

Door de opdrachtgever, het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken Overijssel, is een ambtelijke begeleidingsgroep geformeerd. Doel van deze begeleidingsgroep is het laten aansluiten van de praktijksituatie en het monitoren op de wensen en behoeften van gemeenten gedurende het proces.

De ambtelijke begeleidingsgroep bestond uit ambtenaren Openbare Orde en Veiligheid (OOV) van de drie gemeenten, een medewerker van RIEC Overijssel, het Platform Veilig Ondernemen Oost Nederland en het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken Overijssel. Daarnaast waren er agendaleden van het OM en de politie. De leden van de begeleidingsgroep hebben input gegeven op de opzet en de vorderingen van het onderzoek en op conceptrapportages. De ambtelijke begeleidingsgroep heeft maandelijks digitaal overlegd over de voortgang. Ook de onderzoekers en de procesbegeleider van Partoer namen deel aan deze overleggen.

Bestuurlijke kopgroep

Door de opdrachtgever is tevens een bestuurlijke kopgroep geformeerd. Hierin hebben de burgemeesters van de drie gemeenten, de Commissaris van de Koning het OM en de politie zitting. De voortgang en onderzoeksresultaten zijn aan deze kopgroep gerapporteerd. Aan het eind van het traject heeft een tweede bestuurlijke kopgroepbijeenkomst plaatsgevonden waarin de onderzoeksresultaten en conclusies zijn gepresenteerd.

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk twee gaan we in op de uitvoering van het onderzoek en beschrijven we de belangrijkste resultaten voor wat betreft de vakantieparken. In hoofdstuk drie gaan we in op de begeleiding van het proces door de ambtelijke werkgroep en de bestuurlijke kopgroep en de resultaten die we met de valorisatie hebben bereikt, die vooral betrekking hebben op het proces van bewustwording, het opbouwen van weerbaarheid en het agenderen van de problematiek. In het laatste, afsluitende vierde hoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies en doen we aanbevelingen.

2. METEN PROBLEMATIEK VAKANTIEPARKEN

In dit hoofdstuk gaan we in op het monitoringsinstrument en de indicatoren die we hebben ontwikkeld om de leefbaarheid, veiligheid en ondermijning op vakantieparken te kunnen meten en de wijze waarop we de data voor het meten van de waarden van indicatoren hebben verzameld. Aan de hand van de gemeten waarden, aangevuld met kwalitatieve informatie uit interviews geven we op hoofdlijnen een beeld van de problematiek op vakantieparken in de Vechtdalgemeenten.

De resultaten zijn in dit rapport niet herleidbaar naar individuele vakantieparken. In besloten bijeenkomsten zijn de resultaten op parkniveau met vertegenwoordigers van de drie gemeenten aan de hand van een PowerPointpresentatie afzonderlijk besproken. Deze rapportages zijn met de gemeenten gedeeld, maar zijn vanwege het feit dat gegevens herleidbaar zijn tot individuele parken niet openbaar.

In dit hoofdstuk schetsen we kort de uitvoering van het onderzoek, vervolgens gaan we in op de resultaten.

2.1 Afbakening en operationalisering

Het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken Overijssel beschikt over een databank met gegevens over vakantieparken in de provincie Overijssel. Voor het onderzoek hebben wij een overzicht ontvangen van de parken in de Vechtdalgemeenten Dalfsen, Hardenberg en Ommen. Per park is in de parkenbank basisinformatie beschikbaar, zoals adres, BAG-registratie van de hoofdvestiging, website en emailadres, informatie over eigendom en exploitatie en informatie over het parkaanbod, onder meer de oppervlakte en het aantal kampeerplaatsen en recreatiewoningen. Met deze informatie hebben we een eerste onderscheid gemaakt tussen vakantieparken met (minimaal vijf) recreatiewoningen en parken waar alleen kan worden gekampeerd.

De databank was nog niet altijd volledig. Zonder ter plekke de situatie te bekijken is dat soms ook lastig. Zo hebben we tijdens het veldwerk nog enkele parken aangetroffen die niet in de parkenbank waren opgenomen. Het ging daarbij vooral om parken die aan elkaar grenzen en ogenschijnlijk één park vormen. Dat is onder meer het geval met de parken Het Stoetenslagh, waarvan het Capfun park het meest opvallend is, en die is ook in de parkenbank vermeld. Daarnaast zijn er echter nog drie parken: twee aan de achterzijde, het bungalowpark Het Stoetenslagh waarvan de recreatiewoningen in particulier eigendom zijn en 't Rheezer resort, bestaande uit 20 robuuste houten bungalows, eveneens in particulier eigendom. En één aan de voorzijde, chaletpark Het Stoetenslagh, aan de overkant van de weg waaraan het Capfun park ligt. Dat geldt ook voor bungalowpark De Haar dat direct achter camping Zomerlicht (voorheen 't Reestdal) ligt. Sinds enkele jaren heeft dit bungalowpark een eigen toegang, voorheen liep de weg ernaartoe dwars over de camping, waardoor het een geheel leek.

In totaal zijn in de parkenbank 116 vakantieparken en campings opgenomen. Gecorrigeerd voor campings met geen of minder dan vijf verhuurobjecten en aangevuld met enkele ontbrekende parken die we met deskresearch of veldwerk hebben aangetroffen komen we op een totaal van 61 vakantieparken, zeven in de gemeente Dalfsen, 26 in de gemeente Hardenberg en 28 in de gemeente Ommen. Dalfsen telt relatief veel zogenoemde verspreid liggende vakantiewoningen die in particulier bezit zijn.

Operationalisering relevante begrippen

In de relevante literatuur en documenten die een achtergrond en eerste inzicht geven in de leefbaarheids- en veiligheidsproblemen en ondermijning op vakantieparken worden verschillende definities van begrippen gebruikt. Ook vakantieparken zelf zijn niet eenduidig gedefinieerd.

Vakantieparken

Een vakantiepark, is volgens het Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (2019) een "bungalowpark met extra attracties", en een bungalowpark is een "complex van vakantiewoningen". Onder attracties kunnen een zwembad, speeltuin of horecagelegenheid worden verstaan. In de handreiking van het CCV zijn vakantieparken breder omschreven, de extra attracties zijn weggelaten.¹⁵ De Vereniging van Nederlandse Gemeente (VNG) rekent ook campings tot vakantieparken, ook als er geen vakantiewoningen worden verhuurd. Ook de definitie van het CBS maakt het niet overzichtelijker: terreinen met vakantie- of recreatiewoningen of stacaravans in privé bezit worden, ook al is de bestemming recreatief, door het CBS niet gerekend tot vakantieparken. Particuliere eigenaren zien we vooral op de oudere vakantieparken die vaak zijn uitgepond, waarbij de kavel grond is opgeknipt in vele kleine kavels en met de recreatiewoning zijn verkocht. Ook op nieuwe vakantieparken worden recreatiewoningen soms per kavel verkocht aan particuliere eigenaren en (verplicht) beschikbaar gesteld voor verhuur. In dit onderzoek verstaan we onder vakantieparken 'een complex van vakantiewoningen waarbij er minimaal vijf verhuurd worden voor verblijfsrecreatie'.

Vakantiewoning

Een vakantiehuis of recreatiewoning is een huis dat men huurt of koopt om de vakanties door te brengen en bestaat ten minste uit een woonkamer, keuken, slaapkamer, badkamer met wc en douche of bad en een terras om buiten te kunnen vertoeven. In de regel zijn dit geen grote huizen maar bungalows, chalets of appartementen.

Vitaliteit

Met vitaliteit bedoelen we kwalitatief goede parken, die aantrekkelijk zijn voor recreanten en een toekomstperspectief hebben doordat er met gerichte investeringen wordt ingespeeld op wensen van recreanten.¹⁶

Leefbaarheid

Onder leefbaarheid verstaan we de mate waarin een vakantiepark geschikt is om er te verblijven, werken en recreëren.

Veiligheid

Veiligheid kan worden omschreven als de effectieve bescherming van recreanten en toeristen op vakantieparken tegen vervelende gebeurtenissen die hun lichamelijke en geestelijke integriteit aantasten.

¹⁵ CCV (2019). Juridische Handreiking Handhaving vakantieparken voor gemeentjuristen. Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid, Utrecht.

¹⁶ Zie ook Vitaliteitsmeter Vakantieparken op: <https://www.vitalevakantieparken.nl/>

Ondermijning

In de beschikbare literatuur ontbreekt het aan een algemeen geaccepteerde definitie van ondermijning.¹⁷ Overeenkomsten in omschrijvingen zijn de 'aantasting van de fundamenteën van de maatschappij' doordat 'de onderwereld gebruik maakt van voorzieningen en diensten van de bovenwereld'. Afhankelijk van de organisatie worden accenten anders gelegd. Het ministerie van Justitie en Veiligheid bijvoorbeeld heeft het over 'zware georganiseerde misdaad' die voor hun illegale activiteiten gebruik maakt van legale bedrijven en dienstverleners.¹⁸ Het LIEC noemt daarbij vormen van 'ondermijnende criminaliteit' als onderliggende oorzaak voor 'ontwrichtende effecten op de samenleving'.¹⁹ De politie Amsterdam-Amstelland maakt onderscheid in incidentele en structurele vormen van ondermijnende criminaliteit en de impact ervan op de samenleving.²⁰ Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) legt meer de nadruk op het 'bedrijfsproces en verdienmodel' waarvan criminelen gebruik maken waardoor maatschappelijke structuren en uiteindelijk de rechtsstaat ontwricht raken. In dit onderzoek verstaan we onder ondermijning 'het gebruik van criminelen van diensten van legale bedrijven en dienstverleners voor hun eigen bedrijfsproces en verdienmodel, dat ontwrichtend werkt op maatschappelijke structuren en uiteindelijk de rechtsstaat.'

2.2 Ontwikkelen signaleringsinstrument

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven hebben we een signaleringsinstrument ontwikkeld om de problematiek op de 61 recreatieparken inzichtelijk te maken en eventuele risico's bloot te leggen. We zijn gestart met het bestuderen van relevante literatuur. Zo is bijvoorbeeld de handreiking informatiebeeld recreatieparken voor gemeenten ontwikkeld door de taskforce RIEC Brabant-Zeeland.²¹ Volgens deze handreiking is een park kwetsbaar voor een of meerdere vormen van problematiek als er sprake is van de volgende situaties:

- Park is geen onderdeel van een keten of groot-investeerder: grotere parken hebben meer investeringskracht en een duidelijker (controle)beleid. Ingebouwde controlemechanismen verminderen de anonimiteitsstructuur. Daarnaast kunnen ketens met een groter kapitaal verbeteringen en vernieuwingen sneller in parken doorvoeren en zo de vitaliteit verbeteren.
- Geïsoleerde ligging: door een gebrek aan sociale controle en een omgeving met een lage toeristische waarde is er minder zicht op mogelijke criminaliteit, hetgeen de kans verkleint dat criminele activiteiten opgemerkt worden.
- Online profilering: parken die zich niet of nauwelijks online profileren, hebben kennelijk reguliere klandizie in de vorm van recreanten niet of minder nodig. Mogelijk genereren zij met andere (illegale) geldstromen voldoende inkomsten. Het kan ook zijn dat deze parken alleen door vaste gasten worden bezocht of dat er sprake is van vaste bewoning.

¹⁷ Kolthoff, E. & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. Tijdschrift voor Criminologie. 58(2), 76-90.

¹⁸ Ministerie van Justitie en Veiligheid (2022). Ondermijnende criminaliteit in Nederland. Ministerie van JenV, Den Haag.

¹⁹ LIEC (2019). Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit. Landelijk Informatie en Expertise Centrum, Den Haag.

²⁰ Politie Amsterdam-Amstelland (2009). Over ondermijning. Een verkenning naar het fenomeen, de aanpak en mogelijke verbeteringen. Politie Amsterdam-Amstelland, Amsterdam.

²¹ Taskforce-RIEC Brabant-Zeeland en Avans Hogeschool (2022). Handreiking informatiebeeld vakantieparken voor gemeenten. Een signaleringstool voor het creëren van een informatiebeeld van recreatieparken ten behoeve van de aanpak van ondermijnende criminaliteit door gemeenten. RIEC Brabant-Zeeland, 's Hertogenbosch.

Voor het bepalen van de recreatieve functie kan gekeken worden naar waarderingen van parken op review sites.

- Eigenaarschap recreatiepark: bij gesplitst eigendom zijn objecten op het park eigendom van verschillende eigenaren doordat er bijvoorbeeld recreatiewoningen of stacaravans worden gekocht in plaats van gehuurd. Bij gekochte recreatiewoningen is de stap naar permanente bewoning kleiner. Ook zou het makkelijker zijn om hier bijvoorbeeld illegale personen te huisvesten zonder dat het opvalt.

Opstellen indicatoren

In de literatuur hebben we de risico's die vakantieparken lopen op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en ondermijning geïnventariseerd en gezocht naar indicatoren waarmee die fenomenen op vakantieparken kunnen worden gemeten. Hierbij gaat het onder meer om meldingen en aangiften bij de politie en gemeente die betrekking hebben op leefbaarheid, overlast, criminaliteit en verwaarlozing. Deze gegevens geven een indicatie van de leefbaarheids- en veiligheidsrisico's op een recreatiepark en een beeld van de (onderliggende) problematiek die daar aanwezig is. Daarnaast zijn er indicatoren opgenomen die kunnen duiden op vormen van ondermijning. Ondermijning is een lastig meetbaar begrip, maar volgens de literatuur kan met een combinatie van factoren en een verminderde leefbaarheid en vitaliteit van een recreatiepark de kwetsbaarheid voor ondermijnende criminaliteit van parken worden blootgelegd.²² Verwezen wordt naar data afkomstig uit verschillende registers, zoals de Basisregistraties Adressen en Gebouwen (BAG), het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK) en geaggregeerde gegevens uit de Basisregistratie Personen (BRP). Deze gegevens kunnen onder meer een beeld geven over de hoeveelheid personen die er (permanent) wonen/verblijven en of het aantal ondernemingen dat staat ingeschreven op een park. Steeds vaker beschouwen mensen hun recreatiewoning als kantoor of verblijfplaats. Permanente bewoning en de vestiging van ondernemingen op vakantieparken is een signaal dat de recreatieve functie van het park afneemt en de vitaliteit onder druk komt te staan.

Op basis van de literatuur over de maatschappelijke problemen op vakantieparken hebben we een lijst van indicatoren opgesteld voor het meten van problemen met leefbaarheid, veiligheid, ondermijning en overige maatschappelijke problemen op individuele vakantieparken.

Leefbaarheid

Een leefbaar vakantiepark is een belangrijke voorwaarde voor een vitaal vakantiepark, op een leefbaar vakantiepark willen toeristen verblijven. Onder leefbaarheid verstaan we de mate waarin de omgeving aansluit bij de eisen en wensen die er door recreanten aan worden gesteld.²³ Deze eisen en wensen vanuit de consument zijn veranderlijk over de tijd, maar over het algemeen zorgen de volgende factoren voor een leefbaar vakantiepark:

Indicator	Beschrijving
Hygiëne	Het vakantiepark is schoon, heeft voldoende afvalbakken en regelmatige vuilnisophaaldiensten.
Voorzieningen	Voorzieningen dragen bij aan de behoeften van gasten. Denk hierbij aan restaurant, terras, supermarkt, zwembad, speeltuin, sportfaciliteiten en overige recreatieve faciliteiten.

²² Idem

²³ Leefbarometer (z.d.) Geraadpleegd op 24-4-23: www.leefbaarometer.nl.

Onderhoud	Faciliteiten en voorzieningen zijn goed onderhouden. Het gaat hierbij onder meer om speeltoestellen, bankjes en wegen/ bestrating.
Rust en stilte	Op het park geldt een verbod op geluidsoverlast en andere vormen van storend gedrag waardoor gasten zich niet kunnen ontspannen.
Natuur en omgeving	Goed onderhouden groenvoorzieningen en een natuurlijke omgeving dragen bij aan de leefbaarheid van een vakantiepark.
Accommodaties	De accommodaties zijn goed onderhouden, comfortabel, schoon en voorzien van comfortabele meubels en overige voorzieningen.

Veiligheid

Veiligheid heeft een objectief en subjectief karakter. Bij objectieve veiligheid gaat het om het aantal keer dat een gevaarlijke situatie zich voordoet. Bij subjectieve veiligheid gaat het om de manier waarop mensen de veiligheid ervaren.²⁴ Er zijn verschillende indicatoren te onderscheiden die de veiligheid op een vakantiepark kunnen bevorderen en signalen kunnen zijn van criminaliteit:

Indicator	Beschrijving
Preventie	Een vakantiepark heeft goede verlichting en beschikt over beveiliging, brandveiligheid en andere veiligheidsvoorzieningen.
Aanwezigheid beheerder/eigenaar	De aanwezigheid van een beheerder vergroot het toezicht op recreanten, vaste bewoners, leegstaande huisjes en problematiek, zoals huisjes die gebruikt worden voor criminele doeleinden.
Geregistreerde criminaliteit op park	Het voorkomen van geregistreerde vormen van criminaliteit op een park zijn een signaal voor de mate van onveiligheid
Gemeentelijke controles	De resultaten van een gemeentelijke controle op naleving van wetten en regels dienen te worden vastgelegd. Herhalingen van dezelfde geconstateerde overtredingen zijn opvallend.
Handhavingstraject op recreatiepark	Het starten van een handhavingprocedure heeft als doel illegale activiteiten te stoppen. Het opleggen van een last onder dwangsom of toepassen van bestuursdwang kan hierbij helpen.

Ondermijning op vakantiepark

De concurrentie in de verblijfsrecreatie is groot, parken moeten genoeg gasten trekken om winstgevend te kunnen zijn. Grote marktpartijen in de sector ontwikkelen nog jaarlijks nieuwe locaties. Daarnaast kunnen consumenten ook kiezen voor goedkope vliegvakanties of bijvoorbeeld een verblijf in een B&B. Experts signaleren al geruime tijd een verzaaiing van de markt. Dat vertaalt zich echter niet altijd in sanering of herontwikkeling van minder goed lopende vakantieparken of zelfs bedrijfsbeëindiging. Het resultaat van deze zogenoemde verblijfsrecreatie paradox is overaanbod en achterblijvende kwaliteit op een deel van de terreinen. Analyses wijzen als oorzaak naar de weinig transparante en flexibele markt, het versnipperde eigendom en de ingekaderde bestemming van terreinen en objecten. Tevens heeft een aanzienlijk deel van de ondernemers en eigenaren nauwelijks investeringscapaciteit en handelen zij niet altijd vanuit een langetermijnperspectief.²⁵ Men wacht af en sommigen kiezen in de tussentijd voor alternatieve inkomsten of exploitatiemogelijkheden. Doordat investeringen uitblijven wordt het park steeds minder aantrekkelijk en verliest het de concurrentie van meer vitale parken. Gevolg is dat een

²⁴ CCV (z.d.). Geraadpleegd op 25-4-2023. Wat is veiligheidsbeleving? [Het CCV: Wat is veiligheidsbeleving?](#)

²⁵ VNG en Platform 31 (2019). Meer grip op vakantieparken. Handreiking voor gemeenten. Vereniging van Nederlandse gemeenten, Den Haag.

deel van de verblijfsrecreatie geen onderdeel meer vormt van een vitale, recreatieve infrastructuur. Naast leegstand en verloedering van terreinen kan hierop ook een gelegenheidsstructuur ontstaan voor allerhande maatschappelijke ontwikkelingen die ongewenste effecten kunnen hebben. Zo worden recreatieobjecten, mede door tekorten aan toegankelijke en betaalbare woningen, in toenemende mate bewoond. Een inschatting is dat dit landelijk minimaal 55.000 personen betreft.²⁶ Het gaat om mensen met behoefte aan snel beschikbare, weinig gereguleerde huisvesting, mensen die graag vrij in een groene omgeving willen wonen, mensen die zijn vastgelopen in het systeem of mensen die uit het zicht van instanties willen blijven. Soms zijn ze vanwege gebrek aan legale huisvestingsmogelijkheden door instanties naar een vakantiepark verwezen als noodoplossing. Eenmaal hier gevestigd, blijkt het vaak moeilijk er weer weg te komen. In sommige gevallen zijn hierbij ook kinderen betrokken. Bij gebrek aan alternatieven is bewoning op vakantieparken ook door de gemeenten Dalfsen, Hardenberg en Ommen al langere tijd gedoogd of in elk geval niet gericht bestreden, op een enkele juridische maatregel na.

Wanneer de leefbaarheid en veiligheid op een vakantiepark onder druk komt te staan, het park minder aantrekkelijk wordt voor toeristen, wordt het park kwetsbaarder voor ondermijning. In nieuwsberichten zijn verschillende gevallen van ondermijning op vakantieparken in Nederland terug te vinden.^{27,28,29,30} De parken waarop vormen van ondermijning spelen, hebben vaak een combinatie van factoren gemeen. Samen vormen deze indicatoren een gelegenheidsstructuur voor criminele activiteiten.

Op basis van verschillende onderzoeken^{31,32} en voorvallen op vakantieparken waarvan in de media - zie eerdergenoemde nieuwsartikelen - verslag is gedaan, is de onderstaande lijst met indicatoren van ondermijning op vakantieparken opgesteld. Wanneer een vakantiepark op één (of meer) indicatoren scoort, wil dit nog niet zeggen dat er sprake is van ondermijnende activiteiten op het betreffende park. Wanneer een park aan meerdere indicatoren voldoet kan dit wel signaal zijn dat er ondermijning plaatsvindt op het park:

Vakantiepark algemeen en bewoning	
Indicator	Beschrijving
Recreatiepark heeft een (gunstige) anonieme ligging	Een afgelegen ligging, zonder omwonenden of niet zichtbaar vanaf een openbare weg biedt een anonieme gelegenheidsstructuur en is aantrekkelijker voor criminelen.
Recreatiepark heeft gesplitst eigendom	Bij gesplitst eigendom zijn de vakantiewoningen op een park van verschillende eigenaren. Eigendom van een woning maakt de stap tot permanent wonen kleiner. Daarnaast is er een verhoogde kans op illegaal huisvesten van kwetsbare personen.
Inschrijvingen onderneming op recreatiepark	Het registreren van een onderneming in het handelsregister van de KvK op een recreatiepark is niet in overeenstemming met geldende wetten en regels. Is een indicatie voor permanente bewoning.

²⁶ Idem.

²⁷ EénVandaag (13-6-2022). Witwassen niet enige vorm van criminaliteit op vakantieparken: 'We zien daar heel veel vormen van ondermijning'.

²⁸ RTLNieuws (19-7-2022). Cijfers bevestigen: meer criminele verdachten op vakantieparken.

²⁹ De Correspondent (30-8-2019). Deze ontruimde camping was een paradijselijk broeinest van ellende.

³⁰ Dagblad van het Noorden (14-6-2022). Ex-medewerker schakelde recherchebureau in om witwaspraktijken op vakantiepark aan te kaarten. 'Zwart geld is geen enkel probleem'.

³¹ Taskforce-RIEC (2022). Handreiking Informatiebeeld Recreatieparken voor gemeenten.

³² RIECON (2022). Criminele investeringen in vakantieparken in Oost-Nederland.

Inschrijving bewoner op recreatiepark	Het inschrijven op een recreatiepark is officieel niet toegestaan. Het kan gaan om kwetsbare personen die geen andere opties hebben, met name bij éénpersoonshuishoudens (geen sociale controle binnen het huishouden); jonger dan 18 jaar (vatbaarder voor criminele activiteiten); veel inschrijvingen op één adres, overbewoning (uitbuiting, arbeidsmigranten).
Kwetsbare personen	Bewoners met WMO indicatie, leerplicht, bijstandsuitkering, mensen in scheiding.

Op het park	
Indicator	Beschrijving
Passieve houding eigenaar/beheerder	Wanneer een beheerder/eigenaar niet openstaat voor samenwerking kan er sprake zijn van gebrek aan welwillendheid om actief criminaliteit aan te pakken.
Toegankelijkheid park	Aanwezigheid slagboom, met cameraregistratie kenteken voertuigen.
Contante betalingen	Veelvuldige contante betaling biedt mogelijkheden tot anoniem zakendoen, hetgeen risico verhogend is voor witwassen.
Woning(en) niet zichtbaar vanaf aanliggende weg	Het niet zichtbaar zijn van een vakantiewoning draagt bij aan de anonimiteit. Bezoekers kunnen onopgemerkt woningen betreden en verlaten. Sociale controle is beperkt.
Woning(en) met camera's	Met camera's beveiligde vakantiewoningen.
Luxe woning(en) en/of eigendommen	Luxe uitstraling in vergelijking met andere woningen en dure bezittingen (auto's, boten) kunnen een indicatie zijn van criminele activiteiten.
Verbouwingen rondom woning	Verbouwing zonder vergunning gericht op afscherming of verhulling woning of bouwen van schuren kan verband houden met productie- of opslaglocatie voor drugs.

Gemeentelijke informatie, vergunningen, uitkeringen	
Indicator	Beschrijving
Geregistreerde klachten/meldingen	Herhaalde klachten of meldingen van burgers over bewoners op een recreatiepark kunnen een indicatie zijn van verhoogd risico op onregelmatigheden.
WKPB-mutaties	Toepassing van de Wet Damocles en/of Wet Victoria voor adressen op een vakantiepark is een verhoogd risico op het plaatsvinden van criminele activiteiten.
Geregistreerde subsidies (aangevraagd en/of verstrekt)	De verstrekking van gegevens over subsidieaanvragen geeft duidelijkheid over de financiële positie van de persoon of instantie. Door de sterke anonimiteits-cultuur kan het ontvangen van subsidies, terwijl de persoon of het bedrijf is ingeschreven op een recreatiepark, risico verhogend zijn voor misbruik.
Overtredingen Leerplichtwet	Kinderen die niet of in mindere mate voldoen aan de wettelijke verplichting om naar school te gaan hebben een verhoogde kans in de criminaliteit te belanden.
WOZ-waardes op park	Een lage gemiddelde WOZ-waarde van recreatiewoningen heeft een voorspellende waarde voor de kwetsbaarheid van een vakantiepark.

2.3 Dataverzameling indicatoren

Om een beeld te krijgen van de veiligheid, leefbaarheid en mogelijke signalen van ondermijning hebben we de drie gemeenten gevraagd gegevens aan te leveren over het aantal ingeschreven personen op vakantieparken, hun geslacht, leeftijd en land van herkomst. Het land van herkomst is een indicatie voor de aanwezigheid van arbeidsmigranten en vluchtelingen (met name uit Oekraïne). Daarnaast hebben we informatie gevraagd over overige kwetsbare personen op een park, met name uitkeringsgerechtigden, personen die terugkeren uit detentie, in echtscheiding liggen, slachtoffers van huiselijk geweld, kindermishandeling, personen met schulden/ in armoede, kinderen met schoolverzuim, et cetera. Verder hebben we gevraagd naar gegevens over geregistreerde subsidies, eventuele klachten/meldingen bij gemeente over vakantiepark, ontvangen bestuurlijke informatie van politie over vakantieparken bijvoorbeeld: verzoeken tot sluitingen (vakantie)woningen in verband met drugsproductie, aangetroffen personen in verband met illegale prostitutie, gebiedsverboden, resultaten van BIBOB-onderzoeken, afgegeven omgevingsvergunningen voor verbouwingen op vakantieparken, wijzigingen van bestemmingsplannen en parken in revitaliseringstraject.

De politie is verzocht gegevens aan te leveren over de geregistreerde incidenten die zich op vakantieparken in de drie gemeenten in de periode van 2019-2022 hebben voorgedaan. We hebben de politie een lijst met adressen van alle vakantieparken toegestuurd. Gegevens over de vestiging van bedrijven op vakantieparken zijn door de onderzoekers nagegaan in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel.

Knelpunten dataverzameling

Het kostte de gemeenten meer tijd en moeite om data aan te leveren dan was voorzien. Een van de knelpunten was de zogenoemde BAG-registratie, de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. De BAG bevat basisgegevens van alle adressen en gebouwen in een gemeente. Deze gegevens worden door gemeenten beschikbaar gesteld aan het Kadaster, dat een landelijke database bijhoudt. Naast het adres wordt ook bouwjaar, oppervlakte, gebruiksdoel en locatie van gebouwen vermeld. Met een BAG Viewer van het Kadaster kunnen gegevens van alle geregistreerde adressen toegankelijk worden gemaakt. De gemeente Dalfsen heeft zelf de BAG-registraties uitgezocht. Via de BAG Viewer hebben de onderzoekers een overzicht van alle geregistreerde adressen op vakantieparken in Ommen en Hardenberg gemaakt. Op basis van de BAG-registraties hebben we tevens WOZ-waarden van vakantiewoningen en het aantal KvK-inschrijvingen op vakantieparken bepaald.

Ondanks herhaaldelijke verzoeken hebben we van de gemeenten Ommen geen gegevens over geregistreerde bewoners op vakantieparken ontvangen en ook geen aanvullende data over kwetsbare bewoners, zoals uitkeringsgerechtigden, indicaties WMO, leerlingen met schoolverzuim. Tevens zijn van de geregistreerde bewoners geen achtergrondgegevens aangeleverd, zoals leeftijd, geslacht en land van herkomst. Op basis van het land van herkomst stellen we onder meer de aanwezigheid van arbeidsmigranten vast. Ook van de overige gegevens waar we om hebben verzocht zijn geen data verkregen van de gemeente Ommen. Van de gemeente Hardenberg zijn deze gegevens deels ontvangen. De gemeente Dalfsen heeft alle gevraagde gegevens aangeleverd.

Politie

In de politieregistratie zijn vakantieparken niet bekend. De politie registreert incidenten op adres, maar van vakantiewoningen is vaak geen apart adres bekend. Alleen de hoofdvestiging van het park, bijvoorbeeld de receptie of de woning van de eigenaar wanneer die een woonbestemming heeft is als adres beschikbaar. Niet alle parken hebben een receptie of adres met een woonbestemming. Het is niet duidelijk wat agenten na een incident in de registratie als adres vastleggen. Om geen incidenten te missen heeft de politie gezocht op het adres van het park en de naam van park, maar ook in de toelichtende tekst die agenten over het incident hebben opgeschreven is binnen de postcodegebieden waar de vakantieparken in gelegen zijn, is gezocht op termen die verwijzen naar het park, onder meer 'vakantiepark', 'bungalowpark', 'vakantiewoning', 'chalet' en 'camping'. Een sterk punt van het op deze wijze zoeken naar incidenten is dat de geselecteerde incidenten een relatie hebben met een vakantiepark. Een beperking van deze methode is dat de incidenten op postcodegebied beschikbaar zijn en we geen onderscheid naar park kunnen maken wanneer parken in hetzelfde postcodegebied vallen. Er zijn diverse clusters van parken in de Vechtdalgemeenten. In die gevallen kunnen we de incidenten niet aan een specifiek park koppelen. Tijdens het schouwen en de gesprekken die we op locatie hebben gevoerd hebben we getracht meer duidelijkheid te krijgen over de incidenten die zich op het park hebben voorgedaan.

Schouwen

Na de ontwikkeling van het signaleringsinstrument zijn we dit gaan vullen met data waarmee we per vakantiepark een eerste inschatting hebben kunnen maken van het risiconiveau. Om daar meer zicht op te krijgen hebben we aanvullend casestudy's uitgevoerd, waarbij we een selectie van parken met uiteenlopende risicoprofielen hebben geschouwd. Om meer zicht te krijgen in leefbaarheid, veiligheid en ondermijning op vakantieparken hebben we bovenstaande systeeminformatie aangevuld met informatie die we tijdens het schouwen hebben verzameld uit observaties en interviews met stakeholders. De aard - hoe de problematiek zich precies manifesteert op de parken - is op basis van uitsluitend kwantitatieve systeeminformatie niet altijd duidelijk. Aanvullende kwalitatieve informatie stelt ons in staat om een goede inschatting te maken van de omvang en ernst van de problematiek op vakantieparken.

Op enkele dagen met regenachtig weer hebben we minder bewoners en bezoekers gesproken dan we wilden. Verder is een schouw een momentopname. Informatie over structurele problemen die er op parken spelen tussen (permanente) bewoners worden tijdens het schouwen en de aanvullende gesprekken met bewoners niet altijd duidelijk. De gesproken personen zijn wellicht niet altijd op de hoogte van incidenten die zich hebben voorgedaan of willen - of durven - de vuile was niet buiten te hangen. Op enkele parken waarover in de media incidenten zijn gemeld en relatief veel incidentmeldingen in de registratie van de politie voorkomen hebben we met eigenaren, vaste bewoners en bestuursleden van VvE's gesproken, maar niet altijd een bevestiging gekregen van deze incidenten. Respondenten die we er expliciet naar hebben gevraagd bleken niet altijd op de hoogte van de soms ernstige (gewelds)incidenten, die zich er in de afgelopen periode van twee jaar hebben voorgedaan. Om meer informatie te krijgen over de achtergronden van deze incidenten zijn aanvullende telefonische interviews gehouden met enkele wijkagenten. Met name deze wijkagenten hebben informatie gegeven over de aard en

omvang van de (ernstige) incidenten die zich op het park hebben voorgedaan, de betrokkenheid van sommige bewoners en de rol van de parkeigenaar of parkbeheerder.

2.4 Vaststellen problematiek

Vakantieparken zijn in dit onderzoek meegenomen als het gaat om een park waar minimaal vijf verblijfsobjecten verhuurd worden. In totaal gaat het om 61 vakantieparken, acht in Dalfsen, inclusief de locaties met verspreide huisjes, 25 in Hardenberg en 28 in Ommen.

Indicatoren

Per indicator zijn we nagegaan hoe het vakantiepark daarop scoort. Hiervoor hebben we gebruikt gemaakt van systeeminformatie, afkomstig van databronnen van de gemeente, maar ook van aanvullende gegevens bij bijvoorbeeld de KvK en de politie. Systeeminformatie is vaak neutrale informatie en zegt niet alles over bijvoorbeeld het reilen en zeilen op een park. Ook is systeeminformatie vaak lastig te interpreteren omdat de gegevens niet altijd aan individuele vakantieparken zijn te verbinden, zoals de incidentmeldingen van de politie en contextinformatie ontbreekt. Naast het verzamelen van systeeminformatie hebben we parken bezocht. Tijdens dit bezoek is het park geschouwd en zijn gesprekken gevoerd met de parkeigenaar/-beheerder en bewoners. Door te schouwen hebben we een actueler en completer beeld gekregen van vakantieparken. Systeeminformatie over onder meer de eigendomsverhoudingen op een park en de aanwezigheid van permanente bewoning is ter plekke aangevuld met de staat van onderhoud van park en vakantiewoningen, de achtergronden van de bewoners (aanwezigheid arbeidsmigranten, illegale bewoning), de ernst van incidenten die zich ervoor hebben gedaan, de onderlinge verhoudingen tussen bewoners op het park en de mate van toezicht en handhaving op het park door eigenaar, beheerder of de VvE. Daarnaast is per park nagegaan welke berichten er in de media over zijn verschenen en hoe het park door recreanten wordt gewaardeerd. Hiervoor is gebruik gemaakt van reviews op de website van vakantieparken.

Stoplichtmodel vakantieparken

In dit onderzoek hebben we indicatoren opgesteld en met (beschikbare) data gemeten. Door gebruik te maken van data en informatie uit verschillende bronnen en met verschillende onderzoeksmethoden hebben we triangulatie kunnen toepassen. Deze methode levert een vollediger inzicht op van de problematiek op vakantieparken en een gedetailleerder en evenwichtiger beeld van de leefbaarheid, veiligheid en ondermijning op een park. Hiermee hebben we een zo volledig mogelijk beeld trachten te verkrijgen van aard, omvang en ernst van deze problematiek op vakantieparken in de Vechtdalgemeenten.

De uitkomsten van de toegepaste methodiek hebben we vertaald in een zogenaamd stoplichtmodel, waarbij we gebruik hebben gemaakt van de volgende indeling om de risico's van vakantieparken te classificeren:

- **Groen:** er zijn geen indicaties dat op deze parken de leefbaarheid en/of veiligheid wordt aangetast en/of sprake is van ondermijning of sociale problematiek; er zijn geen risico's;
- **Geel:** er is sprake van vaste (en illegale) bewoning, maar er zijn geen andere risico's;

- **Oranje:** enkele risico's, naast vaste bewoning komen er ook andere risico's voor die de leefbaarheid en veiligheid aantasten. Deze vakantieparken vragen aandacht en mogelijk actie van de gemeente om leefbaarheid en veiligheid te verbeteren;
 - **Rood:** meerdere en ernstige risico's, gemeente dient actie te ondernemen om leefbaarheid en veiligheid op het park te verbeteren en/of ondermijning tegen te gaan.
- In het volgende hoofdstuk gaan we in op de toepassing van het monitoringsinstrument en de indeling van de vakantieparken volgens het stoplichtmodel.

3. OPBRENGSTEN MONITORINGSINSTRUMENT

Het doel van het onderzoek is onder meer het ontwikkelen en toepassen van een signaleringsinstrument waarmee per vakantiepark een risiconiveau voor inbreuken op het gebied van leefbaarheid en veiligheid en het voorkomen van ondermijning kan worden bepaald. Hiervoor maken we gebruik van de informatie uit de deskresearch en de interviews.

3.1 Resultaten indicatoren

Om na te gaan hoe het is gesteld met de leefbaarheid, veiligheid, ondermijning en aanverwante (sociale) problematiek op vakantieparken in de Vechtdalgemeenten meten we met de in hoofdstuk 2 benoemde indicatoren de stand van zaken. We starten met enkele algemene parkkenmerken.

Parkkenmerken

Enkele parken in de drie gemeenten zijn in eigendom van een keten. De meeste parken zijn opgesplitst in kavels die in eigendom zijn van particulieren. Deze parken hebben een Vereniging van Eigenaren. Daarnaast is er een groot aantal parken in particulier bezit. Wat betreft de eigendomsverhoudingen doen zich vier varianten voor:

- de grond en vakantiewoningen zijn in volledig eigendom van de ondernemer en worden verhuurd (1);
- de vakantiewoning en kavel zijn in eigendom van particulieren (uitgepond), de algemene parkvoorzieningen worden beheerd door een ondernemer of een VvE (2);
- (een deel van) de grond en vakantiewoningen is in eigendom van een ondernemer en een deel is in eigendom van particulieren of een onderneming (investeerder) (3); of
- de grond is in eigendom van een ondernemer en (een deel van) de accommodaties is in eigendom van particulieren (4).

In de Vechtdalgemeenten is op de meeste parken sprake van gedeeld eigenaarschap (3 en 4; 57%), waarbij (een deel van) de grond in eigendom is van een ondernemer en een deel in bezit is van particulieren. Daarnaast komen parken die zijn uitgepond of verkaveld vaak voor (2; 33%) of is een park geheel in eigendom van een of meer ondernemers (1; 10%). Op sommige parken met een gedeeld eigenaarschap is er een ondernemer die het park beheert (verhuur woningen, onderhoud park en voorzieningen als een zwembad, kinderspeelplaatsen en recreatieve voorzieningen). Ook komt het daarbij voor dat er voor een deel van het park waar kavel en vakantiewoning in bezit zijn van particulieren er een VvE is. Op uitgeponde parken zijn afspraken over het parkbeheer belegd bij een VvE (zie ook het tekstkader over verplichtingen vakantiepark VvE). Daarnaast liggen vakantiewoningen soms verspreid over een gebied. Zo kent de gemeente Dalfsen op meer dan tien locaties zogenoemde verspreid liggende woningen met een recreatieve bestemming. Het gaat daarbij meestal om kavels en woningen die in volledig eigendom van particulieren zijn.

Tabel 3.2 Eigendomsverhoudingen vakantieparken gemeente Dalfsen, Hardenberg en Ommen

Gemeente	Eigendom met verhuur	Uitgepand	Volledig eigendom	Totaal
Dalfsen	3	1	4	8
Hardenberg	1	10	14	25
Ommen	2	9	17	28
Totaal	6	20	35	61

Particuliere parken in volledig eigendom worden wanneer zij geen onderdeel zijn van een keten vaak als kwetsbaarder gezien omdat ze minder investeringskracht zouden hebben. Hierdoor zijn deze parken minder in staat verbeteringen en vernieuwingen door te voeren en eigentijds te blijven.

Vakantiepark VvE³³

Vakantiewoning maken vaak deel uit van een vakantiepark. Sommige eigenaren gebruiken dit vakantiehuis om in de vakanties van te genieten, anderen hebben het aangekocht als investering of verhuurobject. Sommige mensen wonen permanent in dergelijke recreatiewoningen, ondanks dat dit officieel niet is toegestaan. Op een deel van de parken valt een vakantiewoning onder een Vereniging van Eigenaren (VvE). Een vereniging kent (juridische) verplichtingen. Hoe zit dat voor vakantieparken?

Verplichting VvE op een vakantiepark

Bij het opsplitsen van een gebouw in verschillende wooneenheden – bijvoorbeeld in het geval van een appartementencomplex – is het wettelijk verplicht om een VvE op te richten. Eigenaren van losse wooneenheden zijn verplicht zich hierbij aan te sluiten. De VvE maakt zo een onvoorwaardelijk onderdeel uit van de woonvoorziening. Bij een vakantiewoning op een vakantiepark ligt dit anders. De vakantiewoning is een onafhankelijke eenheid op een vakantiepark, waarbij er geen rechten zijn met betrekking tot gedeelde voorzieningen, zoals bijvoorbeeld de daken van en liften, gangen en trappenhallen in een appartementencomplex. Er wordt in de meeste gevallen echter wel gebruik gemaakt van gemeenschappelijke voorzieningen, zoals entree, nutsvoorzieningen en de infrastructuur van het vakantiepark. Daarom zijn eigenaren van een vakantiewoning op een recreatiepark vaak lid van een zogenaamde park- of beheervereniging. Deze vereniging vertoont sterke overeenkomsten met een VvE – en heet soms ook zo – en beschikt vaak ook over een betaalverplichting, statuten en (algemene) regelgeving. In tegenstelling tot verplicht lidmaatschap van een reguliere VvE is het lidmaatschap bij een parkvereniging in de meeste gevallen wel opzegbaar.

Onderhoud en beheer

Eén van de uitgangspunten van de traditionele VvE betreft het zorgdragen voor goed onderhoud en beheer van het betreffende appartementencomplex. Ook op een recreatiepark heeft men te maken met het onderhoud en beheer van de parkvoorzieningen. Denk bijvoorbeeld aan de wegen die naar de verschillende vakantiewoningen leiden, de entree met eventuele slagboom, verlichting op het park, nutsvoorzieningen en voorzieningen voor afvalverwerking. De VvE kan in het reglement regels opnemen over het gebruik, beheer en onderhoud van vakantiewoningen (5:112 lid 4 BW).³⁴ Daarbij valt ook te denken aan gebruiksbepalingen, zoals verhuurbepalingen. Deze kunnen door de VvE worden gehandhaafd en afgedwongen, maar alleen wanneer deze gebruiksbepalingen in het reglement zijn vastgelegd.

³³ Zie ook vve-site.nl

³⁴ Programma Vitale Vakantieparken, www.vitalevakantieparken.nl

Koopcontract

Ook als je niet lid bent van een vakantiehuizen-VvE of parkvereniging, zal de eigenaar van een vakantiehuizing hier in de meeste gevallen toch voor moeten betalen. In het koopcontract van de vakantiehuizing is vaak opgenomen dat er betaald moet worden voor onderhoud en beheer van het vakantiepark.

Ondanks dat er geen verplichting is tot lidmaatschap van een bij een vakantie- of recreatiepark behorende VvE, kan de eigenaar van een recreatiehuizing wel worden verplicht tot het bijdragen aan algemene en/of gemeenschappelijke kosten. De kaveleigenaren zijn via deze VvE gezamenlijk eigenaar van de gemeenschappelijke voorzieningen van het vakantiepark. De volgende zaken zijn hierbij van belang:

- In het koopcontract van de vakantiehuizing moet worden gespecificeerd wat de bijkomende verplichte kosten zijn voor onderhoud en beheer van de gemeenschappelijke voorzieningen van het vakantiepark.
- Er moet nadrukkelijk worden gespecificeerd voor welke doeleinden deze kosten zijn. Bijvoorbeeld de infrastructuur van het park, de nutsvoorzieningen, de afvalverwerking etc.
- Er moet vooraf worden vermeld hoe deze kosten worden geïnd, wat de betaaltermijnen zijn en de consequenties in het geval van wanbetaling.
- Wanneer bij de aankoop van een vakantiehuizing de koper verplicht wordt gesteld om zich aan te sluiten bij een VvE of parkvereniging, moet hier in het koopcontract nadrukkelijk melding van worden gemaakt.
- In de statuten van een VvE van een vakantiepark moet blijken wat de kosten, de rechten en plichten van de leden en de uitschrijvingsvoorwaarden zijn. Volgens de reguliere wettelijke regels van een VvE.
- Het moet voor een koper van een vakantiehuizing duidelijk zijn wat zijn verplichtingen en rechten zijn bij overdracht/verkoop van zijn eigendom. Daarnaast moet worden omschreven wat de regels zijn voor een volgende eigenaar.

Een vakantiehuizing op een uitgepand recreatiepark valt dus niet per definitie onder een VvE. Dit is per recreatiepark verschillend. In sommige gevallen hebben de eigenaren van recreatiehuizen een VvE opgericht en in andere gevallen worden dergelijke taken door het parkbeheer uitgevoerd. Het is echter voor eigenaren van een vakantiehuizing verplicht om bij te dragen aan de kosten voor onderhoud en beheer van het recreatiepark. In welke vorm dit tot stand komt, staat echter vrij. Er moet duidelijk worden gecommuniceerd en gespecificeerd waar deze bijkomende kosten voor worden gebruikt. Van slechts enkele parken in de Vechtdalgemeenten die over een VvE beschikken zijn de statuten van de VvE op hun website gepubliceerd.

Leefbaarheid

Om inzicht te krijgen in de leefbaarheid op vakantieparken hebben we niet de beschikking over systeem informatie. Er zijn in registratiesystemen niet op systematische wijze gegevens vastgelegd waarmee we indicatoren voor leefbaarheid kunnen meten. Voor dit onderwerp zijn we vooral aangewezen op informatie uit de schouwen die we op een derde (21) van de 61 vakantieparken in de drie gemeenten hebben uitgevoerd. Daarnaast hebben we gekeken naar mediaberichten en (recente) reviews die bezoekers van parken hebben achtergelaten op de website van het park.

Schoon en heel

Uit de resultaten van deze schouwen blijkt dat vrijwel alle parken schoon zijn, we hebben geen zwerfafval aangetroffen. Over een van de vakantieparken klagen gasten in onder meer recente reviews over de achteruitgang van het park ook wat betreft hygiëne. Er wordt

volgens gasten die er soms al jaren komen sinds de overname van het park door een andere eigenaar onvoldoende schoongemaakt. Afvalbakken worden niet frequent gelegd en op het afval dat blijft liggen komen ratten en ander ongedierte af. De situatie wordt volgens deze gasten zienderogen erger. De eigenaar doet volgens hen niets met hun klachten. Het aantal vaste gasten is er volgens bezoekers de afgelopen jaren sterk afgenomen, evenals het aantal kamperende bezoekers op de camping van het park.

Op de parken waar we speeltoestellen of een speeltuintje en bankjes en zwembaden (in beperkte mate) hebben aangetroffen, verkeerden die meestal in goede staat. In een enkel geval waren speeltoestellen niet onderhouden en gedateerd. Verder hebben we op enkele parken (onverharde) wegen aangetroffen met kuilen en hobbels. Op de meeste parken heerste rust en stilte. Vaak zijn er in het huishoudelijke reglement voorwaarden opgenomen waaraan bezoekers van het park zich dienen te houden. Wanneer er duidelijke regels zijn kunnen een eigenaar of het bestuur van een Vereniging van Eigenaren daar ook eenvoudig naar verwijzen. Een algemene regel is vaak dat personen die zich op een park bevinden, ervoor dienen te zorgen dat zij geen overlast veroorzaken voor andere bewoners. Een dergelijke regel is lastig af te dwingen wanneer niet concreet is omschreven aan welke normen personen zich op een vakantiepark te houden hebben. Voorbeelden van duidelijke regels die worden genoemd hebben betrekking op een verbod op balspelen of andere spelen, maar – nog concreter - ook op onder meer geluid producerende apparatuur buiten de recreatiewoning die tussen bepaalde tijden, bijvoorbeeld 20.00 uur 's avonds en 08.00 uur 's morgens, niet in werking mag zijn.

Rust en stilte

Over het verstoren van rust en stilte hebben we van de personen die we op parken hebben gesproken niet veel klachten gehoord. Op een enkel park werd door burens geklaagd over medebewoners die geluidsoverlast zouden veroorzaken. Op meerdere parken werd overdag geklust door bewoners en waren verbouwingen gaande door bouwbedrijven. Zo zagen we tijdens het schouwen dat er op een park bij een tiental woningen verbouwingen gaande waren of recent waren uitgevoerd. Op dit park is enkele jaren geleden onder meer de begroeiing fors aangepakt, bomen zijn omgezaagd en struiken fors teruggesnoeid. Het park heeft weer een meer open karakter gekregen waardoor er het zicht op woningen en woonomgeving is verbeterd. Ook is de verlichting op de paden er aangepast, hetgeen volgens enkele bewoners de leefbaarheid zeer ten goede is gekomen. Op meer parken is sprake van een natuurlijke omgeving die volgens bewoners sterk bijdraagt aan de leefbaarheid van hun park.

Accommodaties

Voor de beoordeling van de accommodaties zijn we eveneens aangewezen op de schouwresultaten. Op sommige vakantieparken zijn we door een eigenaar of beheerder rondgeleid en hebben we ook vakantiewoningen van binnen bekeken. De kwaliteit van de vakantiewoningen varieert sterk qua staat van onderhoud en hedendaagse uitstraling, zowel tussen als op parken. Op sommige parken loopt de kwaliteit van de accommodaties uiteen, van nieuwe, luxe bungalows en chalets tot slecht onderhouden en zelfs verkrotte, onbewoonbare vakantiewoningen waar al jarenlang niemand naar lijkt te hebben omgekeken. Op een tiental parken zijn we met het schouwen slecht onderhouden vakantiewoningen tegengekomen. Per park varieert dit van enkele minder goed

onderhouden woningen tot ongeveer een derde van de accommodaties. Verwaarloosde woningen worden in die gevallen afgewisseld met goed onderhouden vakantiewoningen en tuinen waar zichtbaar veel zorg aan is besteed.

In sommige statuten van vakantieparken is opgenomen dat de eigenaar verplicht is de woning goed te onderhouden. Op parken waar sprake van gebrekkig onderhoud is, is niet altijd duidelijk waaraan het precies schort. De eigenaar van het vakantiepark of de VvE houden in de gevallen waarin het aan onderhoud schort er kennelijk geen toezicht op, spreken eigenaren er niet op aan of zijn in staat onderhoud af te dwingen. Onbehoorlijk gebruik kan voor het bestuur van een park reden zijn een eigenaar van een vakantiewoning uit het gebruiksrecht te ontzetten, maar dan dient dit wel expliciet in de statuten of voorwaarden te zijn opgenomen. We hebben in de gesprekken mei eigenaren niet gehoord dat een dergelijke voorwaarde in de statuten heeft geleid tot een daadwerkelijke ontzetting.

Bewoning vakantieparken

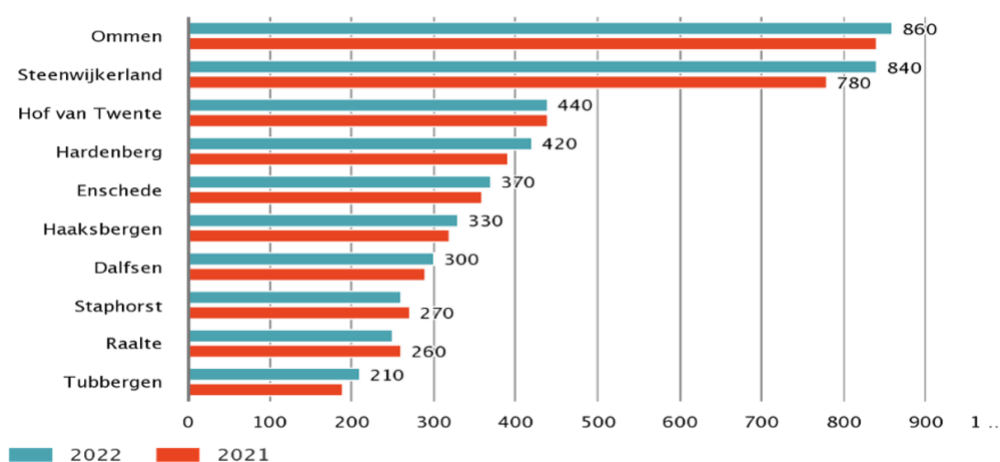
Op veel vakantieparken in de Vechtdalgemeenten is sprake van permanente bewoning. In een vakantiewoning mag alleen permanent worden gewoond als deze de bestemming wonen heeft. De vakantiewoningen op de parken in de drie gemeenten hebben een recreatieve bestemming. Volgens de wet moet een gemeente personen inschrijven op het adres waar zij verblijven, ook als dat een vakantiewoning is waar vaste bewoning niet is toegestaan. Van de gemeenten Dalfsen en Hardenberg hebben we deze gegevens op parkniveau uit de BRP ontvangen. Van de gemeente Ommen hebben we hierover geen informatie ontvangen.

Op de website zichtopondermijning.nl is per gemeente een overzicht te genereren van het aantal personen dat op een adres van een vakantieparken in de Basis Registratie Personen (BRP) is geregistreerd. Het zou voor de gemeente Ommen gaan om gaan om 860 personen in 2022 (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Aantal in BRP geregistreerde personen op vakantieparken

Personen op vakantieparken, gemeenten in Overijssel (top 10)

Persoonskenmerk: Totaal



Bron: Zichtopondermijning.nl

Het is lastig na te gaan hoe nauwkeurig deze cijfers van Zicht op ondermijning zijn. Voor de gemeente Dalfsen geeft zichopondermijning.nl een aantal van 300 personen woonachtig op vakantieparken in 2022 en in Hardenberg van 420. Van beide gemeenten hebben we andere aantallen ontvangen.

Volgens opgave van de gemeente Dalfsen wonen er op vakantieparken geen 300 personen, maar ruim 450. De meesten (ongeveer 300) wonen in woningen met een recreatiebestemming die verspreid over meer dan tien locaties in de gemeente liggen. Voor vrijwel al deze woningen is een object- of persoonsgebonden gedoogbeschikking afgegeven. Daarnaast wonen er nog eens 150 personen op vier vakantieparken. Op de overige drie parken is geen sprake van vaste bewoning. We schatten deze cijfers van de gemeente als accurater in dan de 300 van zichopondermijning.nl waar de kans bestaat dat er vakantieparken ontbreken in de inventarisatie.

Voor Hardenberg geldt het omgekeerde: de cijfers die we van de gemeente hebben ontvangen laten een lager aantal permanente bewoners (320) zien dan zichopondermijning.nl (470). In de van de gemeente Hardenberg ontvangen gegevens ontbreken echter van drie parken data over permanente bewoning. Op alle drie parken hebben we geschouwd en eigenaren, beheerders en bewoners gesproken, op drie van deze vier is sprake van permanente bewoning. Om hoeveel bewoners het gaat op deze drie parken gaat weten we niet precies, maar voor Hardenberg lijkt zichopondermijning.nl accurater.

Achtergronden bewoners

Van bewoners op vakantieparken in Dalfsen en Hardenberg weten we de leeftijden en de nationaliteit. Van de gemeente Ommen zijn deze gegevens niet ontvangen. In beide gemeenten is ruim een vijfde (22%) jonger dan 18 jaar. Verder wonen in de gemeente Dalfsen op twee parken in totaal 115 vluchtelingen uit Oekraïne. Met een parkeigenaar zijn afspraken gemaakt over het opvangen van deze vluchtelingen. In de gemeente Hardenberg wonen op vakantieparken eveneens enkele Oekraïners (zes), daarnaast worden er personen opgevangen uit Afghanistan, Eritrea, Syrië, Irak, Bangladesh en Congo (45 in totaal).

- Kwetsbare personen

Op enkele parken is sprake van huisvesting van kwetsbare personen. Van de gemeente Dalfsen hebben we data ontvangen van het aantal uitkeringsgerechtigden, WMO indicaties jeugd en verzuimmeldingen. In totaal gaat het om 47 personen. Zij verblijven op een beperkt aantal parken en de aantallen wisselen sterk, omdat deze personen zouden komen en gaan. Zo verblijven er zorgmijders, sommige met een forse GGZ problematiek en verslaving. Een veelpleger, iemand met PTSS en een forse GGZ-veiligheidsproblematiek. Meerdere personen met verslavingsproblemen en iemand met psychische en financiële problemen. Voor de gemeente Hardenberg ontbreken deze gegevens.

Ook met beheerders en eigenaren hebben we gesproken over het opvangen van kwetsbare personen. Een parkeigenaar geeft aan hierover met de gemeente afspraken te hebben gemaakt. Afgesproken zou zijn dat bewoners die in deze gemeente wonen maar vanwege omstandigheden (onder meer door scheiding, nieuwbouw of verbouwing woning) tijdelijk

onderdak nodig hebben op het park kunnen worden opgevangen. Het park heeft hier onder meer een afspraak met een Blijf van mijn lijf huis dat er vrouwen met kinderen kunnen worden opgevangen. Het zou gaan om maximaal 5% van de capaciteit. De duur van het tijdelijke verblijf was bepaald op maximaal een half jaar, dat bleek in de praktijk wat kort en is verlengd naar een jaar. Personen die tijdelijk onderdak nodig hebben melden zich bij de beheerder of de parkmanager, en geven de reden voor de huisvesting op. Dit wordt ingevuld op een formulier, ondertekent door de beheerder of parkmanager en met dat formulier kunnen zij zich melden bij de gemeente waar zij zich kunnen laten inschrijven als (tijdelijke) bewoner van het park

Verder heeft de beheerder van een vakantiepark in een revitaliseringstraject aangegeven dat er bij de start van het traject op het park kwetsbare personen verbleven, maar dat zij in overleg met de gemeenten zijn uitgeplaatst naar voorzieningen die voor hen geschikt zijn en waar zij de zorg kunnen krijgen die ze nodig hebben.

Arbeidsmigranten

In de BRP zijn geen arbeidsmigranten als bewoners van een vakantiepark geregistreerd. Op meerdere vakantieparken wonen arbeidsmigranten. Dat geldt voor alle drie gemeenten. Vaak gaat het om een relatief beperkt aantal die verspreid over een park wonen. Tijdens het schouwen hebben we op veel parken (auto's van) arbeidsmigranten aangetroffen. Arbeidsmigranten vormen niet per definitie een risicofactor voor ondermijnende criminaliteit maar zijn wel kwetsbaar voor uitbuiting. Dat risico doet zich met name voor als er door ontbrekend beleid van de gemeente geen toezicht is op de huisvesting. In alle drie gemeenten is van toezicht op huisvesting van arbeidsmigranten geen sprake.

Op 1 juli 2023 is de Wet goed verhuurderschap (Wgv) in werking getreden. Gemeenten hebben daarmee een toezichthoudende en handhavende taak ten aanzien van het gedrag van verhuurders gekregen. De wet introduceert algemene regels waaraan de verhuurder zich moet houden. Hierbij gaat het onder meer om het voorkomen en tegengaan van discriminatie en intimidatie, maar ook om de wijze waarop de huur, borg en servicekosten moeten worden berekend. Verhuurders die verhuren aan arbeidsmigranten moeten daarbij arbeidsmigranten altijd een aparte huurovereenkomst aanbieden. Deze huurovereenkomst mag geen onderdeel zijn van een arbeidsovereenkomst. Verlies van een arbeidsrelatie mag niet automatisch leiden tot direct verlies van woning. Wanneer een gemeente echt stevig grip wil krijgen op het verhuurbedrag richting arbeidsmigranten, dan kan ze bij gemeentelijke verordening een verhuurverordening vaststellen.³⁵ Hierin kan de verplichting worden opgenomen dat enkel mag worden verhuurd aan arbeidsmigranten als de verhuurder beschikt over de verhuurvergunning verblijfsruimte (ofwel 'verhuurvergunning arbeidsmigranten'). Alle vormen van huisvesting waar arbeidsmigranten verblijven zijn volgens de Wgv namelijk 'verblijfsruimte'. Deze vergunning kan over de gehele gemeente worden uitgerold. Maar het kan ook gebiedsgericht worden ingesteld.

³⁵ Zie vng.nl over Goed verhuurderschap arbeidsmigrant.

- Parken met arbeidsmigranten

Op een park in een van de gemeenten wonen al ruim 15 jaar uitsluitend arbeidsmigranten die daar door een uitzendbureau zijn geplaatst. Arbeidsmigranten worden ingeschreven als niet-ingezetenen in de Basisregistratie Personen, het Register Niet-Ingezetenen (RNI). Bij inschrijving in de BRP als niet-ingezeten krijgen arbeidsmigranten een Burgerservicenummer (BSN). Naast enkele persoonsgegevens wordt ook het woonadres van de arbeidsmigrant in het buitenland geregistreerd, maar het verblijfadres in Nederland niet. Het is onbekend op welk adres de arbeidsmigrant in Nederland verblijft.

Parken waar arbeidsmigranten verblijven zouden overlast veroorzaken. In de media zijn de afgelopen jaren diverse nieuwsberichten verschenen over overlast die omwonenden ervaren van arbeidsmigranten die wonen op dit park. Ook is er in de media bericht over afval, zoals lege bierblikjes en -flesjes en zakjes waar drugs in hebben gezeten, op en rondom het park. Tijdens een politie-inval in 2021 zijn ook drugs aangetroffen op het park, maar dit heeft niet tot aanhoudingen van verdachten geleid. Het park is in 2022 verkocht. De nieuwe eigenaar wil dat voor 2024 de huisvesting van arbeidsmigranten is beëindigd.

Verder zouden op een vakantiepark 12 chalets zijn opgekocht door een persoon die er uitsluitend arbeidsmigranten huisvest. Op dit park wisselen goed onderhouden chalets met fraai aangelegde tuinen zich af met slecht onderhouden chalets met verwaarloosde tuinen.

Overige mogelijke problemen

Op enkele parken is in gesprekken naar voren gekomen dat er personen wonen met een crimineel verleden. In twee gevallen zou het gaan om een permanente bewoner met een achtergrond in drugshandel en wapens en in een ander geval om een persoon die bij de politie bekend is vanwege drugshandel. Verder zijn er verdenkingen van ondermijnende activiteiten van twee eigenaren van vakantieparken. Een is besproken bij het ondermijningscentrum van het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC), terwijl voor de ander geldt dat er een (witwas)onderzoek van de politie naar loopt.

KvK inschrijvingen

Ondernemingen die staan ingeschreven op een adres van een recreatiewoning zijn een indicatie van vaste bewoning. Om inzicht te krijgen in het aantal bedrijven dat staat ingeschreven op het vakantiepark is gekeken naar de KvK-inschrijvingen. Elk bedrijf of onderneming is verplicht om zich in te schrijven in het Handelsregister van de Kamer van Koophandel (KvK). Een bedrijf of onderneming moet bij inschrijving een hoofdadres opgeven. De hoofdadressen zijn soms overeenkomstig het woonadres van de eigenaar, waardoor bedrijven op een adres op een vakantiepark kan komen te staan. Op de website van de Kamer van Koophandel is gezocht naar ingeschreven bedrijven op alle adressen van vakantieparken op een park.

Een deel van de bedrijven is gerelateerd aan het vakantiepark (tabel 3.3). Deze bedrijven zijn vaak ingeschreven op het hoofdadres van het park. Voor niet parkgerelateerde bedrijven geldt dat die vaak op het adres van een vakantiepark is geregistreerd. Met name op vakantieparken in de gemeenten Dalfsen en Ommen zijn relatief veel ondernemingen gevestigd, terwijl het er in Hardenberg minder zijn dan we zouden verwachten op basis van het aantal vaste bewoners op vakantieparken. Voor Dalfsen geldt

dat er relatief veel KvK-inschrijvingen (36) zijn voor de verspreid liggende woningen met een recreatieve bestemming. Veel bewoners hebben er een permanente gedoogbeschikking en hebben daar hun woning.

Tabel 3.3 Inschrijvingen ondernemingen KvK op vakantieparken gemeente Dalfsen, Hardenberg en Ommen

Gemeente	Parkgerelateerd	Niet-parkgerelateerd	Bedrijven totaal
Dalfsen	17	81	98
Hardenberg	60	32	92
Ommen	51	109	160
Totaal	128	222	350

Bron: Handelsregister KvK, bewerking Breuer & IntraVal.

Veiligheid

De aanwezigheid van geregistreerde vormen van criminaliteit op een park zijn een signaal voor de mate van onveiligheid. De meeste meldingen over vakantieparken die de politie heeft ontvangen in de periode 2019-2022 in de drie gemeenten hebben betrekking op vakantieparken in Hardenberg en Ommen (tabel 3.1). In Dalfsen ligt het aantal incidenten in de afgelopen vier jaar (37) relatief laag, er zijn ook minder vakantieparken dan in de beide andere gemeenten. In alle drie gemeenten hebben de meeste incidenten betrekking op overlast, het gaat met name om geluidsoverlast en overlast door jongeren. Andere meer voorkomende incidenten zijn ruzies en diefstallen. Bij diefstallen gaat het vooral om zogenoemde eenvoudige diefstallen, waarbij moet worden gedacht aan lichte vormen van diefstal, zoals diefstal van een telefoon, laptop, kleding et cetera. Gekwalificeerde diefstallen, als er sprake is van een bijkomstige omstandigheid, zoals diefstal met braak of diefstal door twee of meer personen komen minder vaak voor. Wat betreft de ruzies, over enkele parken hebben we in gesprekken gehoord dat er tussen bewoners onderling ruzies zijn, die voortkomen uit het veroorzaken van overlast en doordat bewoners zich het niet houden aan de regels die op een vakantiepark gelden.

Geweldsincidenten

Geweld en vernielingen komen eveneens voor op vakantieparken. Over enkele geweldsincidenten zijn ook berichten in de media verschenen. De meeste geweldsincidenten bestaan uit bedreigingen en mishandelingen, waarbij een slachtoffer beperkt letsel heeft opgelopen.

Fraude en drugsmeldingen

Gevallen van fraude en het aantreffen van drugs op de vakantieparken komen in de incidentenregistratie van de politie enkele keren voor, beide in totaal zes keer in de afgelopen vier jaar. We weten niet of dit om gebruikers of om productie van drugs gaat. Uit de interviews blijkt dat in een vakantiewoning op een park in Dalfsen een wietkwekerij is aangetroffen. Op dit park is permanent een beheerder aanwezig. De aanwezigheid van een beheerder op het park vergroot het toezicht op recreanten, vaste bewoners, leegstaande huisjes en problematiek, zoals huisjes die gebruikt worden voor criminele doeleinden. Dat er op een park met een actieve beheerder een wietkwekerij is gesignaleerd is wellicht geen toeval.

Tabel 3.1 Incidentmeldingen politie vakantieparken gemeente Dalfsen, Hardenberg en Ommen, in 2019-2022

Incidenten	Dalfsen		Hardenberg		Ommen	
	2019-2022	%	2019-2022	%	2019-2022	%
Overlast	15	40,5	68	24,6	76	28,0
Ruzie/ weerspannigheid	9	24,3	42	15,2	37	13,7
Diefstal	4	10,8	67	24,3	44	16,2
Geweld	2	5,4	19	6,9	18	6,6
Sociale problematiek	1	2,7	9	3,3	18	6,6
Brand(stichting)	1	2,7	10	3,6	4	1,5
Vernieling	4	10,8	9	3,3	12	4,4
Vermissing/ signalering	1	2,7	9	3,3	22	8,1
Verdachte situatie	0	0,0	26	9,4	19	7,0
Fraude	0	0,0	3	1,1	3	1,1
Drugs	0	0,0	2	0,7	4	1,5
Overig (o.m. bezit vuurwapens, drugs, bijtincident, gevaarlijke hond, melding dieren)	0	0,0	12	4,3	14	5,2
Totaal	37	100,0	276	100,0	271	100,0

Sociale problematiek

Verder zijn in totaal 28 incidenten, waarvan 18 op parken in de gemeente Ommen, door de politie weggeschreven als sociale problematiek. Deze meldingen in de politieregistratie zijn zonder aanvullende informatie lastig te duiden en kunnen zowel psychiatrische -, sociale - als sociaal-maatschappelijke problematiek betreffen. Op enkele parken is sprake van bewoners die uit huis zijn geplaatst en geen ander onderkomen hebben of van bewoners die zorg en ondersteuning nodig hebben en wanneer zij niet op een vakantiepark zouden verblijven zijn aangewezen op de maatschappelijke opvang of een beschermd wonen voorziening. Hieronder beschrijven we in een tekstkader twee vakantieparken waarvan relatief veel incidentmeldingen afkomstig zijn en er een relatie is tussen de meldingen en de achtergronden van de (vaak illegale) bewoners van het park.

Casussen vakantieparken met veiligheidsproblematiek

Op meerdere vakantieparken worden woningen op het park niet of nauwelijks aan recreanten verhuurd. Dit betreft uitgeponde parken maar ook parken die in handen zijn van één eigenaar.

Park A

Op een uitgepond bungalowpark staan tientallen personen ingeschreven in de BRP. Ook wonen er personen die niet zijn ingeschreven bij de gemeente. Eén persoon heeft zich bijvoorbeeld op een adres ingeschreven, maar volwassen kinderen die er ook in een eigen vakantiewoning verblijven, staan niet geregistreerd. Sommige permanente bewoners hebben daar volgens een respondent geen boodschap aan. Ook niet aan de regels die er gelden op het park voor het respecteren van rust en stilte. Omwonenden klagen bijvoorbeeld over geluidsoverlast. In de politieregistratie zien we op dit park ook relatief veel meldingen van geluidsoverlast. Daarnaast zijn sommige bewoners van dit park volgens geïnterviewde politiefunctionarissen bekenden van de politie. Zo zijn op een adres waar eerder een hennepkwekerij is aangetroffen, in het kader van een strafrechtelijk onderzoek meer dan een gebruikershoeveelheid softdrugs en harddrugs gevonden. Ook trof de politie er een vuurwapen en illegaal vuurwerk aan drugs. Verder heeft een bewoner met een

achtergrond van drugshandel en wapenbezit er meerdere woningen gekocht. Volgens de politie is deze persoon besproken op de ondermijningstafel van de gemeente, maar heeft dit geen resultaten opgeleverd.

Er wonen op dit park daarnaast meerdere personen waarvoor geldt dat zij zich niet houden aan de parkregels. De VvE zou niet in staat zijn de naleving van de regels te handhaven. Zelf zegt een bestuurslid dat zij geen problemen ervaren met bewoners op het park. De gemeente controleert volgens respondenten onvoldoende, zou de situatie op het park te veel op zijn beloop laten en handhaaft er niet. Zelfs de politie geeft aan moeite te hebben om bewoners in het gareel te krijgen. Volgens een agent kunnen zij sommige situatie amper de baas. Zo heeft een agent een keer zijn wapen moeten trekken omdat een van de bewoners gevaarlijke honden heeft die tegen de agent werden opgehitst. Bij de politie is er onvoldoende vertrouwen in de VvE. Met deze bewoners die zich niets gelegen laten liggen aan regels, kun je geen afspraken maken menen zij. Dat zou voor een gewone burger, wat een bestuurslid van een VvE is, erg lastig zijn. Bewoners die problemen hebben met hun burens zouden een procedure hebben aangespannen bij de gemeente om ze weg te krijgen. Dat heeft de onderlinge verhoudingen ook geen goed gedaan.

Park B

Op een ander park, in een andere gemeente, treffen we relatief veel (sterk) verwaarloosde chalets aan tijdens het schouwen. Het park en een deel van de chalets zijn in eigendom van een ondernemer. Op dit park wonen enkele tientallen personen illegaal. Zij hebben zich niet laten inschrijven bij de gemeente. Rond sommige chalets ligt veel rommel en (bouw)materiaal. Een deel van de bewoners is arbeidsmigrant. Er staan diverse auto's met Poolse kentekens. Sommige chalets op het park zijn in particulier bezit. De eigenaar zegt zich daar niet mee te bemoeien, op de rommel er omheen nog wie er precies verblijven. Op de huurders heeft hij geen zicht. Er verblijven volgens de politie meerdere kwetsbare personen, die niet zelfstandig zouden kunnen wonen en in een woonvoorziening zouden moeten worden geplaatst. Zo woont er een persoon die vanwege drugshandel door de burgemeester van zijn voormalige woonplaats uit zijn woning is gezet. Deze bewoners komen ook niet altijd uit de buurt, zo woont er ook iemand die uit het westen van het land komt. Het is onduidelijk hoe hij op dit relatief kleine park dat in particulier eigendom is en ver van zijn voormalige woonplaats is gelegen terecht is gekomen.

Het afgelopen jaar heeft het park veel slechte reviews gekregen op Google. In de reviews wordt gesproken over oplichting en slechte behandeling van de huurders door de eigenaar. Daarnaast zijn er meerdere nieuwsberichten over een aantal branden die vlak achter elkaar hebben plaatsgevonden (waarvan één vermoeden van brandstichting). Volgens de politie is er een schietincident geweest en heeft er prostitutie plaatsgevonden. In 2021 heeft er een integrale controle plaatsgevonden op het park waaraan onder meer politie toezichthouders van de gemeente hebben deelgenomen. Aanleiding hiervoor waren meerdere signalen over oneigenlijk gebruik van het park. De meldingen hebben betrekking op een langere periode. Tijdens de controle is er met name gecontroleerd wie en waarom personen er verblijven en of aan de ruimtelijke ordening regels wordt voldaan. Het park staat niet op de lijst van 'vitale vakantieparken' die voor het Vechtdal is opgesteld. Voor dat project konden parken zich aanmelden die ondersteuning willen hebben om hun koers te veranderen en hun park toekomstbesteding te maken. De eigenaar van dit park heeft zich niet bij de gemeente gemeld.

Controle en handhaving

Gemeentelijke controles en handhavingstrajecten hebben tot doel misstanden in kaart te brengen en aan te pakken. Signalen die duiden op het niet naleven van wetten, regels en het bestemmingsplan kunnen aanleiding zijn een handhavingprocedure te starten voor een vakantiepark. Het starten van een handhavingprocedure heeft als doel illegale

activiteiten te stoppen. Het opleggen van bestuurlijke sancties, zoals een last onder dwangsom of toepassen van bestuursdwang, kan hierbij helpen.

- **Integrale controle**

In de afgelopen jaren is op een park een integrale controle uitgevoerd. Voor dit park waren er signalen van illegale activiteiten, maar niet van ondermijnende criminaliteit (drugsproductie of witwassen). Bij de controle waren de gemeente, politie, Belastingdienst, OM, Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid en RIEC betrokken.

De Belastingdienst heeft tijdens de controle een aantal bedrijven aangetroffen die nog niet bekend waren; deze zijn alsnog ingeschreven. Verder zijn er vier auto's in beslag genomen vanwege belastingschulden, is er 4.000 euro aan openstaande boetes geïnd, stonden 86 bewoners, voornamelijk arbeidsmigranten, niet ingeschreven bij de gemeente, wat alsnog is gebeurd. Daarnaast heeft de politie één persoon betrapt op rijden onder invloed van verdovende middelen, twee personen reden zonder rijbewijs en één persoon reed terwijl zijn rijbewijs was ingevorderd. Een signaal van een milieudelict is verder onderzocht. Ook zijn enkele gebruikershoeveelheden drugs in beslag genomen en openstaande boetes van in totaal 1.200 euro geïnd.

Ondermijning

De meeste vakantieparken in de Vechtdalgemeenten voldoen aan de huidige eisen van de consument en zijn daarmee aantrekkelijk voor toerisme en recreatie.

Investeringsen

Op meerdere parken, tenminste acht, zien we dat er het afgelopen jaar (fors) is geïnvesteerd. Een grote marktpartij, het Franse Capfun heeft er de afgelopen jaren drie parken gekocht, waarvan Capfun 't Stoetenslagh de grootste is. Het terrein is opnieuw ingericht met een grote waterpartij en er is een groot aantal nieuwe vakantiehuisjes geplaatst.

Verder is een traditioneel vakantiepark onlangs in andere handen overgegaan. De nieuwe eigenaren transformeren het naar een groen en duurzaam park. Er komen volgens de nieuwe eigenaar tientallen energieneutrale huisjes gemaakt van bio-based materialen. De eigenaren van de stacaravans die soms al tientallen jaren op het vakantiepark stonden hebben de huur opgezegd gekregen, zij passen niet in de plannen van de nieuwe eigenaren en dienen te vertrekken. Ondanks de weerstand die dit oproept bij de eigenaren van de vakantiewoningen, dient een huurder de standplaats met in achtneming van een opzegtermijn leeg op te leveren. Aan een huurder van een standplaats op een recreatiepark biedt de wet geen huurbescherming. Dit komt alleen toe aan huurders van een woning of van een standplaats die is bestemd om een woonwagen op te plaatsen.

Daarnaast zijn op een vakantiepark waar sinds enkele jaren een revitaliseringstraject gaande is meerdere eigenaren van bungalows hun woningen aan het opknappen, aan het verbouwen of zetten ze er een volledig nieuwe woning neer. Enkele eigenaren bezitten er meerdere woningen. Een van die eigenaren is volgens de beheerder al enkele jaren aan het bouwen. De woningen waarmee is gestart zijn al geruime tijd gereed, maar er is volgens de beheerder al die tijd niets verhuurd. De beheerder zet daar vraagtekens bij en

vertrouwt het niet. Hij vraagt zich af waarom een particulier investeert in nieuwe bungalows maar de huurreevenuen er niet van plukt. Hij had dit willen melden maar weet niet goed waar hij ermee terecht kan.

Verder is er op drie parken die in particulier eigendom zijn, het afgelopen jaar (fors) geïnvesteerd in chalets. In een park zijn twaalf nieuwe volledig ingerichte zespersoons chalets geplaatst door een externe partij. Een totale investering van 1,5 miljoen euro volgens de beheerder. Dit soort bedragen meent de beheerder zijn niet altijd op te brengen voor een gemiddelde eigenaar van parken, uitgezonderd de grote marktpartijen zoals Capfun.

Daarnaast zijn er twee vakantieparken waar geïnvesteerd is in (tweedehands) chalets. Voor beide parken die in particulier eigendom zijn geldt dat de bedrijfsvoering bij permanente bewoners en vaste bezoekers tot veel irritatie leidt. De chalets worden er steeds vaker verhuurd aan arbeidsmigranten, kwetsbare personen en vluchtelingen. De oorspronkelijke vaste bezoekers voelen zich er steeds minder thuis, klagen over het gebrek aan hygiëne en de overlast die sommige medebewoners zouden veroorzaken. De eigenaar van een van beide parken heeft aangegeven een nieuw verdienmodel te hebben. De chalets zijn nog te huren door recreanten, maar de eigenaar richt zich nadrukkelijk op een ander publiek, waar hij zijn vaste gasten die er soms al jarenlang recreëren niet langer toerekent. De eigenaar van het andere park spreekt zich daar niet over uit, maar bemoeit zich ook niet met de verhuur van de chalets die in particulier bezit zijn. Ook op zijn park worden kwetsbare personen gehuisvest, het zou om tientallen gaan. Door de passieve houding van de eigenaar en het gebrek aan daadkracht om de overlast en criminaliteit aan te pakken is er een groot risico dat de (sociaalmaatschappelijke) problematiek op zijn park zal verergeren.

3.2 Risicoprofielen vakantieparken

De meeste parken (31) zijn groen (tabel 3.4): er is geen signalen van misstanden. Bij de groene parken gaat het vooral om vakantieparken die recreatiewoningen voor kortdurend verblijf verhuren aan recreanten. Er is geen vaste bewoning en er zijn geen structurele meldingen of incidenten die betrekking hebben op de leefbaarheid en veiligheid van het park.

Tabel 3.4 Risicoprofiel vakantieparken gemeenten Dalfsen, Hardenberg en Ommen

Gemeente	Vakantieparken				Totaal
	Groen	Geel	Oranje	Rood	
Dalfsen	3	4	-	1	8
Hardenberg	13	9	2	1	25
Ommen	15	10	1	2	28
Totaal	31	23	3	4	61

Gele parken

Op de geelgekleurde vakantieparken (23 parken) is sprake van vaste bewoning maar we hebben geen signalen of incidentmeldingen die betrekking hebben op structurele inbreuk op de leefbaarheid en veiligheid. Incidenten en regelovertrekend gedrag door bewoners

worden door eigenaar, beheerder of VvE actief aangepakt waardoor verdere incidenten worden voorkomen. Vaak beschikken de vaste bewoners over een gedoogbeschikking, maar niet altijd. Op sommige vakantieparken gaat het om enkele vaste bewoners maar op andere parken om tientallen of meer dan honderd vaste bewoners. Voor de meeste vakantieparken met vaste bewoning (23) geldt dat er geen problemen zijn met betrekking tot de leefbaarheid, veiligheid en ondermijning. De problemen op deze parken zijn vergelijkbaar met problemen in een reguliere woonwijk: er is wel eens een incident, er zijn enkele bewoners die hulp en ondersteuning nodig hebben, een paar kinderen met een WMO-indicatie of een jongere die van school verzuimt, et cetera. Deze parken zijn schoon en goed onderhouden, evenals de vakantiewoningen. Op basis van de indicatoren hebben we vastgesteld dat er op deze vakantieparken geen problemen spelen rondom leefbaarheid en veiligheid. Ook van ondermijning is voor zover we dat kunnen vaststellen geen sprake.

Oranje parken

Op drie vakantieparken is eveneens sprake van vaste bewoning, die deels illegaal is, maar is tevens sprake van bijkomende problematiek. Twee vakantieparken maken een verloederde indruk door gebrek aan onderhoud aan vakantiewoningen en begroeiing. Er zijn geen structurele incidentmeldingen bij de politie, maar formeel toezicht op de regels die er op de parken gelden door eigenaar, beheerder of VvE, ontbreekt. Onder de vaste bewoners treffen we relatief veel arbeidsmigranten aan. Het aandeel arbeidsmigranten is op een van deze oranje parken recent gestegen omdat een particulier er twaalf chalets heeft gekocht en er arbeidsmigranten laat verblijven. Wanneer er sprake is van overbewoning is dit een indicatie van uitbuiting. In de BRP zijn echter geen arbeidsmigranten geregistreerd. Hierdoor hebben we niet kunnen vaststellen hoeveel arbeidsmigranten er op het park verblijven en of er mogelijk sprake is van overbewoning. Tijdens het schouwen hebben we chalets aangetroffen, waar voertuigen met Poolse kentekens staan geparkeerd, maar we hebben niet kunnen vaststellen of er sprake is van overbewoning. Op een ander park waar we relatief veel verwaarloosde chalets hebben aangetroffen, zou zich naast arbeidsmigranten ook een persoon met een criminele achtergrond hebben gevestigd.

Het derde oranje park wordt gerevitaliseerd. Er is fors gekapt en gesnoeid, de wegen zijn verbeterd en de kwetsbare bewoners die er verbleven en overlast veroorzaakten zijn in overleg met de gemeente uitgeplaatst. Veel recreatiewoningen zijn recent gerenoveerd of zelfs geheel vervangen door nieuwbouw. Sommige eigenaren bezitten er meerdere woningen. Eén van die eigenaren, die meerdere vakantiewoningen door nieuwbouw heeft vervangen, is al langere tijd aan het bouwen maar heeft al die tijd geen van de woningen verhuurd. De beheerder vindt dit opvallend en uit zijn twijfels over de herkomst van het geld, maar weet niet goed bij wie hij dit kan melden.

Rode parken

We hebben vier vakantieparken op basis van de scores op het signaleringsinstrument rood gekleurd: hier spelen uiteenlopende problemen, een overeenkomst is dat de levensvatbaarheid van het park op het spel staat. Op een van de parken zijn relatief veel (ernstige) incidenten, is sprake van ernstige overlast door bewoners en zijn er vakantiewoningen gekocht door personen met een criminele achtergrond. Van effectief

toezicht is geen sprake, de VvE is er niet opgewassen tegen bewoners die zich niet aan de (fatsoens)regels houden.

Op een tweede vakantiepark bestaat het verdienmodel uit verhuur aan vluchtelingen die er door de gemeente worden geplaatst. De vaste gasten zijn de afgelopen jaren in aantal fors afgenomen en klagen over een gebrek aan hygiëne op het park. De aantrekkelijkheid van het park voor recreanten is sterk afgenomen, zij komen er steeds minder. De vitaliteit van het vakantiepark staat onder druk. De eigenaar zegt dat hij een ander verdienmodel hanteert: niet lang er gericht op het trekken van recreanten, maar op opvang van vluchtelingen. Naast vluchtelingen zouden er ook kwetsbare personen op het park verblijven. Wanneer er geen behoefte meer is aan de opvang van vluchtelingen op dit park bestaat de kans dat de eigenaar gaat verhuren aan arbeidsmigranten en andere (kwetsbare) personen die behoefte hebben aan (tijdelijk) onderdak.

Het derde vakantiepark is volledig in gebruik voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Het vakantiepark is verkocht, de nieuwe eigenaar zou het contract met het uitzendbureau dat de arbeidsmigranten er huisvest hebben opgezegd. Op 1 januari 2024 loopt dat contract af. De nieuwe eigenaar zou bij de politie in beeld zijn vanwege signalen van witwassen.

Het vierde rode vakantiepark kent relatief veel vaste en illegale bewoning, onder meer arbeidsmigranten en kwetsbare personen. De eigenaar heeft het vakantiepark bestaande uit enkele tientallen chalets al jaren te koop staan. De eigenaar zegt dat hij het park heeft verkocht, en dat hij zich niet (meer) bemoeit met de verhuur van de chalets. Er is geen toezicht op wie er van de chalets gebruik maken. Er zijn veel klachten van bewoners van dit park over de leefbaarheid en veiligheid op het park. Bij het schouwen is vastgesteld dat meerdere chalets een sterk verwaarloosde indruk maken, er is sprake van veel achterstallig onderhoud. In relatief korte tijd zijn er enkele branden geweest waarbij twee chalets verloren zijn gegaan. Volgens de politie is er naast brandstichting ook een schietincident geweest en heeft er prostitutie plaatsgevonden. Dat laatste wordt door de eigenaar ontkend. Eind 2021 heeft er een integrale controle door acht toezichthouders van de gemeente plaatsgevonden vanwege meerdere signalen over oneigenlijk gebruik van de camping. Dat is ook vastgesteld maar heeft niet tot een aanpak en verandering geleid.

4. PROCESBEGELEIDING

Zoals toegelicht in hoofdstuk 1, was naast een onderzoek naar de actuele situatie op de parken en het ontwikkelen van een monitoringsinstrument, ook procesbegeleiding een onderdeel van deze onderzoeksopdracht. Deze procesbegeleiding was erop gericht om (a) de verworven kennis in de praktijk te benutten en hiervoor mogelijke maatregelen te formuleren, en (b) om commitment te creëren bij alle betrokkenen. De doelen van deze procesbegeleiding zijn in de onderzoeksopdracht als volgt geformuleerd:

- het agenderen van de problematiek bij gemeenten en veiligheidspartners;
- het creëren van draagvlak om gezamenlijk op te trekken om de problemen aan te pakken;
- een aanpak vormgeven voor de geconstateerde problematiek met bijbehorende partners, tijdspad en instrumenten.

Dit deel van het onderzoek is uitgevoerd door een ervaren procesbegeleider van Partoer, in samenwerking met het onderzoeksteam van Breuer&Intraval. De begeleiding bestond onder meer uit periodiek overleg tussen het onderzoeksteam, de ambtelijke begeleidingsgroep en de bestuurlijke kopgroep. In dit hoofdstuk beschrijven we de opbrengsten en bevindingen van dit proces.

4.1 Ambtelijke procesbegeleiding

Gedurende de onderzoeksperiode vond er maandelijks een bijeenkomst van de ambtelijke werkgroep plaats. Bij aanvang van het onderzoek is deze werkgroep samengesteld en een startbijeenkomst georganiseerd. Hiervoor waren de beleidsadviseurs openbare orde en veiligheid (AOV-ers) van de drie gemeenten uitgenodigd, de opdrachtgever, het onderzoeksteam en enkele externen; een medewerker van het RIEC, Platform Veilig Ondernemen Oost-Nederland en politie. Niet iedereen was bij elke bijeenkomst aanwezig, en niet iedereen zorgde altijd voor een vervanger bij afwezigheid. Hierdoor ontbrak het soms aan daadkracht en voortgang; acties waren niet altijd uitgevoerd en afspraken moesten regelmatig vooruitgeschoven worden omdat niet bekend was hoe het hiermee stond in de betreffende gemeente. Voor de onderzoekers golden de AOV-ers als belangrijkste (en enige) ingang bij de gemeente voor alle benodigde informatie en contacten. De wijze waarop dit door de verschillende gemeenten is opgepakt verschilde sterk, waardoor de informatievoorziening in de ene gemeente van (veel) hogere kwaliteit was dan in de andere, evenals (veel) tijdiger aangeleverd.

Al bij de startbijeenkomst werd een verschil in de mate van commitment tussen de drie gemeenten duidelijk, dit is gedurende de uitvoering van het onderzoek merkbaar gebleven. Dit verschil uitte zich onder meer (naast voornoemde verschil in data aanlevering) in het kunnen spreken van relevante collega's binnen de gemeenten, om aanvullende informatie te verkrijgen. De onderzoekers zochten regelmatig contact met de adviseurs OOV met dergelijke verzoeken, om een zo compleet mogelijk beeld te vormen van de parken maar

ook van de datasystemen en mogelijkheden om data van vakantieparken op te leveren bij de gemeenten. De snelheid van antwoorden, inhoud van de reactie en bereidwilligheid om aan dergelijke verzoeken te voldoen verschilde sterk tussen de gemeenten.

Een ander punt waarbij dit verschil opviel was in de totstandkoming en opkomst tijdens de door ons georganiseerde bijeenkomsten. Wij gaan in op het verloop van enkele van de bijeenkomsten.

Besloten bijeenkomsten

Per gemeente is een besloten bijeenkomst gehouden, waarin we de eerste resultaten van het onderzoek en de toegekende stoplichtkleuren van elk park binnen de gemeente presenteerden. Deze gegevens werden gedeeld zodat deelnemers konden aangeven of zij zich in deze bevindingen konden vinden, en of zij andere informatie hadden over de betreffende parken. De AOV-er per gemeente was verantwoordelijk voor het breed uitnodigen van collega's voor deze bijeenkomst. Het was ons uitdrukkelijke verzoek om Openbare Orde en Veiligheid, ook medewerkers van Ruimtelijke Ordening, Sociaal Domein/Maatschappelijke Opgave, burgerzaken, beleid en concern en dergelijke uit te nodigen, zodat vanuit zoveel mogelijk invalshoeken informatie en inzichten gedeeld konden worden. Het vraagstuk is niet alleen een vraagstuk van veiligheid, maar ook van leefbaarheid en vitaliteit. Bovendien kunnen ook de mogelijke maatregelen binnen andere domeinen liggen, en kunnen maatregelen gevolgen hebben voor andere domeinen. Hieraan is niet door elke gemeente gevolg gegeven en het aantal aanwezigen per gemeente liep sterk uiteen: dit betroffen drie, negen en 18 personen.

Uit de besloten bijeenkomsten kwam vooral naar voren dat veel aanwezigen zich herkenden in de door ons geschetste situaties van de parken. Er vond een zinvolle uitwisseling plaats ten aanzien van enkele parken en de inschatting van de onderzoeker om deze ingeschat als oranje of rood aan te merken; met andere woorden over de ernst en urgentie van de problematiek die er speelde. Veel aanwezigen stelden vragen bij de keuze om een park oranje in te delen, omdat dit op vrij lichte indicatie gebeurt (de aanwezigheid van permanente bewoning). Dit is echter een eerste indicatie van 'een andere functie dan toerisme en recreatie', en daarmee een belangrijk eerste signaal voor een gemeente die vroegtijdig wil kunnen sturen om verdere achteruitgang te voorkomen. In deze uitleg konden aanwezigen zich goed vinden. Uiteindelijk is gekozen voor een extra categorie, geel, om nader onderscheid aan te brengen binnen de 'zwaarte' van de oranje parken.

Wat opviel is dat medewerkers zich niet 'vanzelfsprekend' betrokken voelen en verantwoordelijk achten voor de aanpak van dit vraagstuk. Veel aanwezigen stelden de vraag wat hun rol in de problematiek op vakantieparken is, gaven aan hiervoor geen tijd te kunnen vrijmaken ("tenzij er prioriteit aan gegeven wordt"), of ontkenden de ernst van de problematiek. De AOV-ers gaven aan dat zij binnen de gemeente op weerstand stuitten wanneer zij collega's wilden betrekken bij dit proces.

Kennis- en werksessies

Per gemeente is een werksessie gehouden om aan de slag te gaan met de eerder gedeelde resultaten van de besloten bijeenkomst. Voor deze sessies was wederom de AOV-er

gevraagd relevante collega's en partners uit te nodigen. In elke gemeente waren hierdoor deelnemers vanuit verschillende beleidsdomeinen aanwezig. Functies die aansloten betroffen onder meer beleidsadviseurs, medewerkers sociaal domein, burgerzaken, BOA's (onder meer van de provincie), medewerkers veiligheidsregio.

In de werksessies zijn de parken opnieuw getoond en vervolgens werden deelnemers uitgenodigd om mogelijke acties te formuleren. In afzonderlijke groepjes van zo'n drie aanwezigen zijn mogelijke acties bedacht die vervolgens in de groep besproken werden. De deelnemers werd gevraagd zowel korte als lange termijn acties te formuleren, voor zowel oranje als rode parken. Naast acties die vanuit de eigen (beleids)achtergrond en ervaring volgen, werd ook de vraag gesteld wat men van collega's of andere betrokkenen nodig heeft om maatregelen te realiseren. Nadat de acties plenair besproken werden, is iedereen gevraagd de verzamelde input te prioriteren. Dit leverde het volgende overzicht op, zie tabel 4.1.

Tabel 4.1 Overzicht van belang van geformuleerde acties/maatregelen genoemd in kennis- en werksessies (1=hoogste prioriteit, 5=laagste prioriteit)

Actie	Gemeente 1	Gemeente 2	Gemeente 3
Inventarisatie problemen op parken (door toezichthouders taskforce)		3	
Structurele (integrale) controles/schouwen/monitoring parken/langsgaan	2		3
Inzicht in gedoogbeschikkingen	3		
Inzicht in permanente bewoning (incl mensen aanspreken)			3
Zichtbaarheid van gemeente en veiligheidsorganisaties	4		5
Capaciteit uitbreiden	4	2	1
Ambitie en prioriteit bepalen	5	4	
Bestuurlijk commitment en standpunt	5	5	2
Ambtelijk commitment/ gezamenlijk vertrekpunt probleem	5	5	5
Duidelijkheid over bestaand (gedoog)beleid			5
Integraal (beleids)plan/toekomstvisie in de Omgevingsvisie	1	4	5
Integrale projectorganisatie/taskforce	4	1	2
Meerdere woonbestemmingen (out of the box-oplossingen)		4	
Weerbaar maken van de VVE's		5	
Interne communicatie en gegevensuitwisseling verbeteren			1
Handhavingsjurist Expertisecentrum ondersteunt bij beleid illegale bewoning en gedoogbeschikking		4	
Nadenken alternatieven voor problemen op parken	5		
Bereikbaarheid hulpdiensten verbeteren			5
Opkopen of onteigenen park			5

In de verschillende gemeenten werden veel overeenkomstige acties benoemd. Zo werd zicht op de situatie veel genoemd, ofwel het verbeteren van de informatiepositie van de gemeente. Dit betrof zowel cijfermatige informatie als informatie die volgt uit schouwen, en gesprekken met parkeigenaren, beheerders en bewoners. Onder de cijfermatige informatie vallen onder meer zicht op permanente bewoning, afgegeven gedoogbeschikkingen en de status hiervan, inventarisatie verblijfredenen vaste bewoners op het park, wat er verder bekend is over deze personen en hoeveel mensen met een WMO-indicatie er wonen. Ook inzicht in informatie van de politie wordt door alle gemeenten genoemd, het gaat hier zowel om registratie van meldingen als observaties van de wijkagent en het beeld dat de wijkagent heeft van een park.

4.2 Bestuurlijke bijeenkomsten

Bij aanvang van het onderzoek was een bestuurlijke aftrap beoogd, waarin de drie burgemeesters geïnformeerd zouden worden over de onderzoeksaanpak en het tijdsplan. Door een dergelijke aankondiging van dit project zouden gemeenten uitstralen de problematiek op de parken prioriteit te geven en aan te willen pakken. Dit bleek echter om verschillende redenen niet haalbaar, waaronder volle agenda's van bestuurders. De eerste bestuurlijke bijeenkomst vond plaats in juni, volgend op de besloten bijeenkomsten in de drie gemeenten. In deze bijeenkomst werden de scores van de parken getoond (het stoplichtmodel) en werd besproken welke mogelijke maatregelen ingezet kunnen worden voor oranje en rode parken. Duidelijk werd dat een voor de hand liggende, 'korte klap' oplossing onverstandig werd geacht. Er spelen veel factoren op de achtergrond mee die dit belemmeren, zoals afspraken tussen gemeente en parkeigenaren of bewoners, woningtekorten, een bewuste keuze van een gemeente om bepaalde personen met overlast gevend gedrag een (tijdelijke) woonruimte op het park toe te wijzen. Wat ook ter sprake kwam was de kans op een waterbedeffect *tussen* de gemeenten; wanneer de ene gemeente inzet op andere afspraken met een park waarop bijvoorbeeld veel arbeidsmigranten gehuisvest zijn, zullen deze migranten (dat wil zeggen, de organisatie die hen woonruimte biedt) in de regio alternatieven zoeken.

Eind september zijn de resultaten, conclusies en aanbevelingen van het onderzoek en de procesbegeleiding besproken in een afsluitende bestuurlijke bijeenkomst.

5. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Om een beeld te krijgen van de veiligheid, leefbaarheid, ondermijning en aanverwante (sociale) problematiek op vakantieparken in Overijssel hebben we in opdracht van het Expertisecentrum Vitale Vakantieparken in Overijssel hiernaar onderzoek gedaan. Met het onderzoek willen we een beeld krijgen van de aard en omvang van deze problematiek in de Vechtdalgemeenten Dalfsen, Hardenberg en Ommen. Daarnaast willen we inzicht krijgen in de weerbaarheid van gemeenten, vakantieparkondernemers en burgers (die op een vakantiepark verblijven) tegen ondermijning en de problematiek te agenderen bij de drie gemeenten en de veiligheidspartners om draagvlak te creëren voor het vormgeven van een gezamenlijke aanpak. Verder diende het onderzoek adviezen en handvatten te geven voor een monitoringstool om ondermijning, veiligheid en samenhangende sociale en leefbaarheidsproblematiek op vakantieparken te kunnen blijven monitoren.

Het onderzoek geeft antwoord op de vraag in hoeverre er op vakantieparken in de gemeenten Ommen, Dalfsen en Hardenberg sprake is van problematiek die betrekking heeft op de leefbaarheid, veiligheid, ondermijning en aanverwante (sociale) problematiek. We gaan hierop in aan de hand van de deelvragen van het onderzoek en sluiten af met enkele aanbevelingen.

5.1 Conclusies

Dit onderzoek bestond uit drie delen: het inventariseren van aard en omvang van de problematiek op vakantieparken; het agenderen van bestaande en mogelijk nieuwe aanpakken; en het valoriseren van de opgedane kennis naar de praktijk.

Inventariseren: aard en omvang

In de Vechtdalgemeenten gaat het om in totaal 61 vakantieparken waar tenminste vijf vakantieparkwoningen worden verhuurd. Deze 61 vakantieparken hebben we langs een meetlat van indicatoren, een zogenoemd stoplichtmodel, gelegd. Een van deze indicatoren is vaste bewoning. De vakantieparken in de Vechtdalgemeenten hebben een bestemmingsplan recreatie, waardoor het officieel niet is toegestaan om hier permanent te wonen. Een (aanzienlijk) deel van de bewoners beschikt over een object- of persoonsgebonden gedoogbeschikking. Op de helft van de vakantieparken (30) is sprake van vaste (gedoogde) bewoning. Op parken zonder vaste bewoning (31) hebben we geen structurele leefbaarheids- en veiligheidsproblemen vastgesteld. Deze parken zijn in het gehanteerde stoplichtmodel groen gekleurd.

Niet alle parken in de Vechtdalgemeenten voldoen (meer) aan de huidige wensen van consumenten, woningen en inventaris zijn verouderd of verwaarloosd en parken kunnen de concurrentie met luxere parken niet aan. Daarnaast zijn er parken die door eigenaren van vakantieparkwoningen worden gebruikt om er vooral zelf te recreëren, van verhuur aan recreanten is niet altijd sprake. Op vakantieparken die onvoldoende recreatieve waarde voor toeristen hebben, komt vaker vaste bewoning voor. De Vechtdalgemeenten gedogen

dit, vaak ook met gedoogbeschikkingen, maar houden er geen toezicht op. De facto betekent dit dat permanente bewoning is toegestaan. Op deze parken is vaak tevens sprake van illegale bewoning. Parken waar sprake is van vaste (illegale) bewoning, maar verder geen signalen zijn over aantasting van de leefbaarheid of problemen met veiligheid of ondermijning zijn in het model geel gekleurd (23 parken).

Op drie vakantieparken is eveneens sprake van vaste bewoning, die deels illegaal is, maar is tevens sprake van bijkomende problematiek. Deze drie parken kleuren oranje. Twee vakantieparken maken een verloederde indruk door gebrek aan onderhoud aan vakantiehuizen en begroeiing. Er zijn geen structurele incidentmeldingen bij de politie, maar formeel toezicht op de regels die er op de parken gelden door eigenaar, beheerder of VvE, ontbreekt. Onder de vaste bewoners treffen we relatief veel arbeidsmigranten aan, waarbij een risico is op uitbuiting. Bij arbeidsmigranten is relatief vaak sprake van misstanden. Die zijn juridisch gezien niet altijd te betitelen als uitbuiting, maar ze zijn vaak wel ernstig. Het aandeel arbeidsmigranten is op een van deze oranje parken recent gestegen omdat een particulier er twaalf chalets heeft gekocht en er arbeidsmigranten laat verblijven. Overbewoning, wat een indicatie van uitbuiting kan zijn, hebben we er niet kunnen vaststellen. Op een ander park met relatief veel verwaarloosde chalets en arbeidsmigranten, heeft zich tevens een persoon met een criminele achtergrond gevestigd. Op het derde oranje park, dat in een revitaliseringstraject zit, is een signaal over witwassen.

Door het toestaan van permanente bewoning ontstaan in enkele parken woongemeenschappen. Gedateerde parken met relatief lage huren zijn interessant voor personen aan de onderkant van de woningmarkt die (mogelijk) problemen hebben met schulden, verslaving, uit detentie komen of arbeidsmigrant zijn. Dergelijke parken vormen zo een toevluchtsoord voor mensen die vanwege een verscheidenheid aan redenen vaak nergens anders meer terecht kunnen. Op een vakantiepark hebben we een concentratie van (kwetsbare) personen aangetroffen die problemen ondervinden, maar ook veroorzaken waardoor er problemen ontstaan met overlast en criminaliteit op dit park, dat daardoor in het stoplichtmodel op rood staat. Een ander als rood aangemerkt park richt zich op de opvang van vluchtelingen en kwetsbare personen. De recreanten die er nog verblijven voelen zich er door sterk achterblijvende hygiëne, toenemende overlast en criminaliteit niet meer veilig. Een derde rood park vangt uitsluitend arbeidsmigranten op, wat al jarenlang tot overlast bij omwonenden leidt.

Criminelen voelen zich veiliger op een park waarbij de recreatiefunctie niet meer aanwezig is. Op een achteraf gelegen park waar weinig toezicht is, een slagboom en nachtregister ontbreken, signaleren we deze problemen. Dit park is door de ernstige incidenten die er plaatsvinden, het aantreffen van drugs en een vuurwapen, en het overlastgevende en agressieve gedrag van enkele bewoners en politie in het stoplichtmodel rood gemarkeerd. Op dit zien we de eerste contouren van een soort veiligheidszone voor criminelen ontstaan die wanneer er niet wordt ingegrepen kan uitgroeien tot een vrijplaats.

Signaleringsinstrument

Met het toepassen van het ontwikkelde instrument kunnen we vakantieparken indelen naar omvang, aard en ernst van problematiek op het gebied van leefbaarheid, veiligheid en

ondermijning. Voor het monitoren van deze problematiek hebben we gebruik gemaakt van data uit registratiesystemen over de omvang van geregistreerde bewoning naar achtergrondkenmerken, aanvullende informatie over de kwetsbaarheid van deze bewoners en data uit de politieregistratie over omvang en aard van de incidentmeldingen. Deze systeeminformatie hebben we aangevuld met gegevens die uit schouwen zijn verkregen, onder meer over de aanwezigheid van illegale bewoning, arbeidsmigranten, de staat van onderhoud van het park, de woningen en de groenvoorzieningen. Verder zijn deze gegevens aangevuld met informatie van websites (onder meer reviews) en mediaberichten, en interviews met eigenaren, beheerders, vaste bewoners, wijkagenten en overige professionals die parken bezoeken en nadere informatie kunnen geven en duiding aan de verzamelde data.

Het verzamelen van de gegevens die nodig zijn voor het instrument kostte de gemeenten relatief veel tijd. Het instrument is nog in ontwikkeling, de huidige stand van de data(beschikbaarheid) en toegepaste meetinstrumenten (indicatorensets voor leefbaarheid, veiligheid en ondermijning, schouwformulier) in dit onderzoek is geen eindpunt. Bestaande indicatoren kunnen verder worden verbeterd, nieuwe databronnen kunnen worden ontsloten en nieuwe indicatoren kunnen worden ontwikkeld om gaten in de informatie te dichten en een monitor die de leefbaarheid, veiligheid en ondermijning op vakantieparken tracht te meten te voorzien van additionele waardevolle informatie.

Voor een vervolgonderzoek, bij gemeenten in Twente, is onder meer de methodiek aangepast en verfijnd en sterker ingezet op het vooraf verkrijgen van commitment bij gemeenten.

Agenderen: bestaande en mogelijke aanpak

Gemeenten, politie, OM en overige veiligheidspartners zeggen geen structureel zicht te hebben op de problematiek die zich op vakantieparken voordoet. Informatie over parken is sterk versnipperd aanwezig. Informatie is met name aanwezig bij de medewerkers in de uitvoering, zoals bij medewerkers die personen inschrijven in de Basisregistratie Personen (BRP), bij taxateurs in dienst van de gemeente die veel op parken komen vanwege ingediende bezwaren tegen de WOZ-waarde (geldt alleen voor Hardenberg, Dalfsen en Ommen maken gebruik van GBLT), bij handhavers die meldingen verifiëren, en bij hulpverleners die bewoners met een WMO-indicatie bezoeken. Ook politieagenten, met name wijkagenten komen op vakantieparken wanneer er een incidentmelding is geweest. Deze informatie is vooral functioneel, gebaseerd op casuïstiek, en is bij een groot aantal medewerkers op basis van eigen waarnemingen beschikbaar en niet altijd vastgelegd in registratiesystemen. Bij alle gemeenten ontbreekt het aan structureel inzicht in de problematiek. Dat begint al met basale informatie over welke recreatieparken er precies in de gemeente zijn, welke hiervan campings zijn en wat als een vakantiepark dient te worden beschouwd. Inzicht in aard en omvang van problematiek op vakantieparken ontbreekt bij gemeenten.

Uit gesprekken met de politie blijkt dat met name wijkagenten goed bekend zijn met problemen op vakantieparken. Dat betreft ook de sociaalmaatschappelijke problematiek waar zij zelf geen antwoord op hebben. Zij zijn van mening dat er vaker door eigenaren tegen misstanden dient te worden opgetreden en dat gemeenten meer ondersteuning

zouden kunnen bieden. Met name de onveilige situaties door de vestiging van kwetsbare personen op enkele roodgekleurde parken is een doorn in het oog van medewerkers van de politie. Zij zeggen dat zij signalen die bestuursrechtelijk moeten worden aangepakt doorspelen naar de gemeente, maar dat daar niet altijd wat mee wordt gedaan.

Ontbreken van beleid

Het besef dat op vakantieparken sprake kan zijn van ondermijning is er niet bij alle medewerkers van de Vechtdalgemeenten. In gesprekken met medewerkers die zich bezighouden met vitale vakantieparken werd bijvoorbeeld nadrukkelijk gezegd dat leefbaarheid, veiligheid en ondermijning geen thema's zijn waar zij informatie over hebben, het zouden ook geen onderwerpen zijn die betrekking hebben op de vitaliteit van vakantieparken. Illustratief is wellicht de beheerder van een vakantiepark in een revitaliseringstraject die veel contacten met ambtenaren heeft, maar aangeeft niet te weten waar hij een signaal over ondermijning kan melden. Dat heeft wellicht ook te maken met het feit dat informatie die wordt verkregen niet altijd is wat men zou willen zien of weten. De vervolgvraag is dan: wat moeten gemeenten met dat inzicht doen? Meerdere medewerkers binnen de gemeente, en betrokken organisaties, vinden dit spannend. Ook omdat het in gemeenten ontbreekt aan actueel beleid over vakantieparken en het aanpakken van vakantieparken met problemen. De complexiteit en regelgeving werkt niet mee. Het gaat vrijwel altijd over privéterrein, waardoor het voor de gemeenten al lastig is om toegang te krijgen tot het park. Daarnaast is het niet altijd duidelijk wie verantwoordelijk is. Soms zijn eigenaar en exploitant verschillende personen of organisaties, of zijn kavels verpacht aan particulieren die zelf eigenaar zijn van de opstal. De vraag is in die gevallen wie de gemeente moet aanspreken of met wie ze afspraken moet maken. Door het ontbreken van beleid blijft het voor ambtenaren onduidelijk wat het bestuur wil met vakantieparken. Ambtenaren worstelen met overtredingen die zij bij structureel toezicht zouden constateren; onder meer illegale bewoning, illegale verbouwingen en bijgeplaatste schuren. Omdat er geen beleid voor vakantieparken is ontbreekt het aan voldoende handhavingcapaciteit en middelen.

Valoriseren: van kennis naar praktijk

Het project is door een gebrek aan draagkracht bij de gemeenten voorlopig blijven steken in het creëren van bewustwording en draagvlak voor een aanpak van de vakantieparken. Een vertaalslag naar een plan van aanpak voor vakantieparken die met het gehanteerde signaleringsmodel rood kleuren wordt (mogelijk) door gemeenten nog gemaakt. Het uitwerken van een lange termijnvisie, gericht op het voorkomen van criminaliteit en het behoud van leefbaarheid en vitaliteit op lange termijn, ontbreekt voorsnog. Gemeenten geven aan dat hiervoor een samenwerking en aansturing nodig is die de gemeentelijke domeinen overstijgt. Vervolgens is het zaak om een dergelijke visie te voorzien van concrete maatregelen om hiernaar toe te werken. Rekening houdend met de doorlooptijd en het verschil in commitment tussen de drie gemeenten, is de huidige stand van zaken zoals in dit rapport geschetst, het maximale wat binnen de doorlooptijd van het project kon worden bereikt. Zo zijn er weliswaar mogelijke acties geformuleerd in de werksessies, maar is dit (nog) niet geconcretiseerd in een plan van aanpak.

5.2 Aanbevelingen

De overheid heeft een belangrijke rol in het waarborgen van veiligheid en leefbaarheid, ook op en rondom vakantieparken. De uitdaging waar gemeenten voor staan is om kaders te scheppen die goede ontwikkelingen stimuleren en ongewenste situaties tegengaan. Belangrijk hierbij is te erkennen dat de opgaven op en rond vakantieparken vaak meervoudig zijn en niet met simpele ingrepen zijn op te lossen.

Inzicht verwerven

Een eerste stap op weg naar leefbare en veilige vakantieparken is inzicht krijgen in de situatie. De parkenbank van de provincie is een goed startpunt gebleken. Gemeenten hebben de data in de parkenbank aangevuld en geactualiseerd. Hiermee is een eerste overzicht verkregen van vakantieparken: aantal naar type (camping, bungalowpark), aantal objecten in gebruik als recreatiewoningen, aantal gedoogbeschikkingen permanente bewoning, eigendomssituatie, aanwezigheid VvE, et cetera. Het aanleveren van data die betrekking hebben op de indicatoren die we voor de monitoringstool hebben opgesteld, onder meer bewoners op vakantieparken, bewoners met gedoogbeschikkingen of woonvergunningen en kwetsbare bewoners bleek voor twee van de drie gemeenten lastiger dan verwacht.

Een goede informatiepositie is een opmaat naar een beleid voor leefbare en veilige vakantieparken. Gemeenten dienen daarvoor te weten wat er op en rond vakantieparken speelt. Deze gegevens dienen periodiek te worden verzameld en gedeeld met de relevante samenwerkingspartners. De bedoeling van dit onderzoek was hiervoor een monitoringstool te ontwikkelen. Dat is ten dele gelukt. Het in beeld brengen aan de hand van registerdata blijkt complex en arbeidsintensief. Er worden in de literatuur veel indicatoren vermeld. De data die nodig is om die de waarde van die indicatoren te kunnen bepalen is niet altijd eenvoudig beschikbaar. Een deel van de informatie moet op basis van schouwen en het voeren van gesprekken met parkeigenaren, bewoners en professionals worden verzameld. Deze informatie is niet alleen nodig om registerdata aan te vullen maar ook om die te kunnen duiden. Ondanks dat we veel parken hebben bezocht, vraagt een goede meting van de leefbaarheid, veiligheid en ondermijning op vakantieparken een grote(re) inspanning op dat onderdeel. In het vervolg van dit project (perceel 2) willen we de methodiek van het monitoringsinstrument verder ontwikkelen en verfijnen. Het doel is het signaleringsinstrument toepasbaar te maken voor een vertaalslag naar een concreet plan van aanpak voor individuele vakantieparken die rood of oranje scoren.

Visie ontwikkelen op vakantieparken

De volgende stap voor gemeenten is het opstellen van een visie met een toekomstperspectief voor vakantieparken op basis van gemeentelijke ambities en prioriteiten. Dit vergt een breed inzicht in de problemen die er spelen op vakantieparken. Om symptoombestrijding te voorkomen en waterbedeffecten tegen te gaan is een effectieve strategie vanuit gemeenten gewenst evenals een aanpak die regionaal is, integraal en uitgaat van maatwerk. De vraagstukken en uitdagingen variëren per vakantiepark, een standaardrecept is er niet.

Voor het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid en het aanpakken van ondermijning zijn instrumenten en maatregelen vanuit verschillende thematische invalshoeken beschikbaar. Het gaat hierbij om juridische instrumenten, economische stimulering, controle- en handhavingsacties, inzet vanuit het Sociaal Domein en Wonen.

Om effectief te kunnen zijn is een goede procesorganisatie van belang: zowel intern binnen de gemeente als in samenwerking met partners. Een programma of projectmatige aanpak gericht op kwaliteitsverbetering verdient de voorkeur. Kern van dit programma zou een ondernemersgerichte aanpak (in gesprek zijn met de parken) moeten zijn, terugdringen van strijdig niet-recreatief gebruik, aanpak van sociaal-maatschappelijke problematiek, bestrijden van criminaliteit en onveiligheid en het meedenken over oplossingen voor (tijdelijke) huisvesting van speciale doelgroepen. In eerste instantie kan worden gestreefd naar kwaliteitsverbetering binnen de recreatieve bestemming. Soms is herbestemming een betere oplossing.

Ondersteunen parken

De uitvoerbaarheid van het gewenste beleid hangt in sterke mate af van samenwerking tussen gemeente(n), ondernemers van de vakantieparken en overige stakeholders in het recreatiecluster, veiligheids- en sociale domein.

Er is behoefte aan regie. Eigenaren van vakantieparken, waaronder verenigingen van eigenaren, hebben behoefte aan een actieve faciliterende rol door de gemeente. Gemeenten hebben hierbij een direct belang: het verbeteren van leefbaarheid en veiligheid van vakantieparken. Deze verantwoordelijkheid wordt nog onvoldoende waargemaakt en niet altijd gevoeld bij eigenaren. Een toetsende gemeentelijk rol betreft geen directe betrokkenheid anders dan de publiekrechtelijke verantwoordelijkheid. Eigenaren blijven zelf verantwoordelijk voor de investeringen die zij doen.

Effectieve aanpak

Om de status van de parken te kunnen vaststellen en een volledig beeld te krijgen van de behaalde opbrengsten van (beleids)inspanningen, dienen aanvullend op een kwantitatieve monitor de parken periodiek te worden bezocht en gesprekken te worden gevoerd met beheerders, eigenaren, politie, opsporingsambtenaren en andere betrokkenen in gemeenten. Voor een effectieve aanpak is bestuurlijke daadkracht, goede sturing en eenduidige communicatie noodzakelijk. Dit kan alleen worden gerealiseerd wanneer voldoende middelen en capaciteit beschikbaar worden gesteld.

