



Recreatieparken: ondermijning Vooruitgang en nieuwe (corona)risico's, ook in het midden- en topsegment

Mei, 2020

Edward van der Torre¹
Jochem Spoorendonk²

Inhoud

1. Inleiding
2. De trend is goed: inzicht en overheidsprestaties
 - 2.1 Een provinciaal overzicht
 - 2.2 Inzicht over ondermijning: het gebruikelijke profiel
 - 2.3 Meer *lessons learned*
3. Ondermijning: blinde vlekken en (corona-)risico's
4. Aandachtspunten voor bestuurders en professionals
5. *Next practices*: aanbevelingen

1. Inleiding

Ondermijnende praktijken op verloederde recreatieparken is één van de dossiers waarop in de afgelopen vijf tot tien jaren vooruitgang is geboekt. Het staat op het netvlies van bestuurders en gemeenteambtenaren, er zijn integrale controles uitgevoerd en projecten en programma's zijn opgezet. Overheidspartijen werken samen, informatie wordt gedeeld en overzichtsstudies naar de vitaliteit - en soms ook criminaliteit - van parken in een regio of provincie laten zien hoe het staat met de toekomstkansen van recreatieparken. Dergelijke overzichtsstudies lieten ook zien hoeveel parken er zijn in Nederland (Dings, 2015). Qua parkendichtheid behoren we tot de mondiale top, net als bij drugscriminaliteit; helaas overlapt dat nogal eens op lokaal niveau.

Het grote aantal parken heeft een simpele en belangrijke consequentie. Zelfs als maar vijf, tien of vijftien procent van de recreatieparken te maken krijgt met substantiële ondermijning, is het een grote belasting voor overheidsinstanties. Bovendien ligt er permanente druk op recreatieparken vanwege de woningnood aan de onderkant van de woningmarkt. Zolang deze woningnood aanhoudt, is de aanpak van ondermijning op recreatieparken een permanente overheidsopdracht. Dat is niet leuk, maar onvermijdelijk. Gelukkig geldt hoogstwaarschijnlijk de *80/20- of 90/10-regel*: 20 of 10

¹ Dr. Edward van der Torre is onderzoeker bij LokaleZaken; torre@lokalezaken.com

² Drs. Jochem Spoorendonk is senior adviseur (Team Veiligheid) bij de provincie Noord-Brabant.

procent van de recreatieparken is verantwoordelijk voor 80 of 90 procent van de problemen. Deze bijdrage gaat over die 10 of 20 procent. Daarbij wordt in het bijzonder ingegaan op effecten van de corona-crisis op ondermijning en op bovenwereld-criminaliteit op recreatieparken. Dit laatste krijgt te weinig aandacht. Impliciet wordt te vaak aangenomen dat ondermijning is iets van de minst vitale recreatieparken. Was dat maar waar.

2. De trend is goed: inzicht en overheidsprestaties

De trend is dus goed, in die zin dat de overheid beter weet wat er speelt op recreatieparken. Op hoofdlijnen weten we hoe een vuist gemaakt kan worden tegen ondermijning en wat gedaan kan worden om verloedering en daaraan gekoppelde ondermijning te voorkomen of bij te buigen. De VNG-handreiking *'Meer grip op vakantieparken'* (VNG, 2019) geeft een overzicht en ook het webdossier van het CCV over veilige vakantieparken helpt.³ Het is een doorleefde handreiking en bruikbare methode, gebaseerd op ervaringen door het hele land heen. In het bijzonder in streken met een grote 'parken-dichtheid', zoals de Veluwe en (andere) delen van Gelderland, Noord-Brabant, Noord-Holland, Limburg en Drenthe.

De eerste en belangrijkste les van de handreiking is dat informatie nodig is over recreatieparken. Dit speelt zowel op het niveau van één park, omdat uiteindelijk maatwerk is geboden, maar het gaat ook om inzicht en beleid op het niveau van een regio of provincie. Bovenlokaal inzicht en coöperatie zijn nodig omdat (1) kleine gemeenten te maken kunnen krijgen met grote problemen, (2) problemen op een categorie parken samenhangen met het overaanbod aan parken, (3) de noodzakelijke aanpak⁴ de armslag van gemeenten overstijgt, waardoor samenwerking nodig is op het niveau van provincie of regio. In feite is op deze manier inzicht ontstaan op drie niveau:

- Goede regionale of provinciale overzichten van recreatieparken
- Algemene inzichten in ondermijning op recreatieparken
- Casus-informatie: gedetailleerde informatie over ondermijning op een 'probleem-park'

2.1 Een provinciaal overzicht

Noord-Brabant beschikt over het zogenoemde *'Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant'*. Het geeft een totaaloverzicht van de economische vitaliteit van 199 parken (ZKA, 2018). Daarbij wordt in een 'vitaliteitsmodel' de volgende vierdeling gehanteerd:

1. **Veel perspectief / hoge kwaliteit** – groene parken (44 %). Goed functionerende bedrijven met doorgaans veel schaalgrootte en/of gezonde inkomstenmix. Deze bedrijven hebben vaak een uitstekende toeristische ligging in combinatie met strategisch ondernemerschap
2. **Veel perspectief / lage kwaliteit – blauwe parken** (4%). Voldoende (potentiële) schaalgrootte om succesvol te zijn en gelegen op locaties met toeristisch recreatieve (ontwikkel)potentie. Echter, het ondernemerschap is 'beherend', en weinig strategisch.
3. **Hoge kwaliteit / geen perspectief – gele parken** (19%). De technische bedrijfskwaliteit is op orde, maar bijna altijd zijn de parken gelegen op een locatie die toeristisch-recreatief matig en weinig onderscheidend is.

³ <https://hetccv.nl/onderwerpen/veilige-vakantieparken/>

⁴ Specifiek van ondermijning of breder en (mede) gericht op economische vitalisering of transitie.

4. **Geen perspectief / geen kwaliteit – rode parken (34%).** Parken op toeristisch-recreatief zwakke locaties, met weinig fysieke en financiële ontwikkelingsruimte; vaak een (zeer) slecht of geen recreatief ondernemerschap.

Het valt op dat veel parken in de meest of minst vitale categorie vallen. De impliciete aanname van velen - óók in de Brabantse overzichtsstudie en in de VNG-handreiking – is dat de ondermijning is geconcentreerd in de rode (slechtste) categorie, al tref je daar natuurlijk ook ‘gewone’ ondernemers / eigenaren aan in een ongunstige positie. De assumptie is in elk geval dat weinig ondermijning wordt aangetroffen in met name de (groene) topcategorie. Dat wordt in paragraaf 3 ter discussie gesteld. De impliciete aanname omtrent de concentratie van ondermijning in de rode categorie blijkt uit het ondermijningsprofiel dat wordt geschetst van recreatieparken. Zie paragraaf 2.2.

2.2 Inzicht over ondermijning: het gebruikelijke profiel

Behalve overzicht van het regionale of provinciale aanbod van recreatieparken, is inzicht verkregen in ondermijning op recreatieparken. Op hoofdlijnen komen de volgende problemen / fenomenen in beeld:

- a. *Afscherming van illegale activiteiten.* In tegenstelling tot woonwijken, industriegebieden of buitengebied, zijn recreatieparken geen publieke ruimten. Dat betekent dat de toegankelijkheid beperkt is, waardoor het toezicht door publieke organisaties (veel) beperkter is dan op publiek domein. Dit biedt kansen om illegale activiteiten af te schermen, zoals: het huisvesten van mensen die het slachtoffer zijn van prostitutie of arbeidsuitbuiting; opslag en/of productie van illegale goederen (b.v. hennepeteelt); en criminele ontmoetingen.
- b. *Arbidsuitbuiting: woonruimte als pressiemiddel.* Huisvesting van arbeidsmigranten kan worden ingezet als pressiemiddel én verdienmodel. Namelijk als arbeidsmigranten een (te) groot deel van hun loon aan huur betalen. Als ze dat niet langer accepteren, raken ze hun baan kwijt. En omgekeerd, als ze de arbeidssituatie niet langer accepteren, verliezen ze de woonruimte (LIEC, 2019).
- c. *Woningnood / -schaarste: recreatieparken als vluchtheuvel.* Recreatieparken zijn niet zelden de laatste strohalm om kwetsbare groepen op te vangen, zoals vluchtelingen, arbeidsmigranten, mensen zonder woning (uithuiszetting, scheiding), mensen met een zorgbehoefte (inclusief zogenoemde zorgmijders) of criminelen die onderdak zoeken. Voor een deel hebben deze categorieën een probleem en voor een ander deel veroorzaken ze problemen. Deze combinatie van bewoners geeft gemeenten een zorgplicht én noopt tot controle en repressie; daderschap en slachtofferschap loopt door elkaar heen.
- d. *Enclavevorming of vrijplaatsen.* Een andere ondermijnende praktijk is dat criminele families of groepen op (een deel van een) recreatiepark domineren en er zo een hele of halve vrijplaats van maken, vergelijkbaar met een categorie woonwagencentra. Dit zal vaak leiden tot overlast en intimidatie, maar de criminele dominantie kan ook juist gepaard gaan met ordebewaking, zodat niet de aandacht wordt getrokken. Denk wat dit betreft aan de recreatievilla van Ferry Bouman. Het valt op dat de aandacht vooral uitgaat naar criminele dominantie die overlast veroorzaakt. Ferry Bouman recreëerde in België en was aldaar een graag geziene gast. Hij had door de overlast-bril buiten schot gebleven.

2.3 Meer lessons learned

De VNG-handreiking 'Meer grip op vakantieparken' beschrijft nog meer lessen voor de aanpak van ondermijning op recreatieparken, gebaseerd op opgedane ervaringen en geboekte prestaties. Ze staan in deze publicatie. Daarom een korte selectie / opsomming:

- Bovenlokale samenwerking is vaak nodig; maak daarbij gebruik van de specifieke kennis en instrumenten van afzonderlijke partijen. Geef zo gestalte aan een integrale aanpak en meervoudige / gevarieerde interventies.
- Maak informatie-uitwisseling mogelijk via LSI-convenant en/of RIEC-convenant.
- Koppel systeemkennis (registraties) aan locatiekennis.
- Besteed aandacht aan de inrichting van een proces- of projectorganisatie. Ga daarbij uit van brede betrokkenheid van ambtelijke afdelingen, met een bestuurlijke trekker.
- Ondermijning maakt slachtoffers op recreatieparken c.q. brengt kwetsbare mensen verder in de problemen. De aanpak is daarom ook een sociale opgave, met een taak voor het sociaal domein.
- Bij marktimperfecties en een noodzaak tot handelen, kan de overheid optreden als ontwikkelmaatschappij.
- Een recreatiepark met taaie / ernstige ondermijning vergt tijd en energie om tot een aanpak te komen. Die aanpak vergt een bepaalde mate van maatwerk.

3. Ondermijning: blinde vlekken en (corona-)risico's

Het dominante perspectief op ondermijning op recreatieparken vertoont enkele blinde vlekken. Tegelijkertijd doen zich momenteel enkele ontwikkelingen voor vanwege de coronacrisis die waarschijnlijk of klaarblijkelijk een impuls zijn voor ondermijning in de recreatiesector. Om dit te zien is het belangrijk om te denken als een georganiseerde crimineel, zowel criminelen die actief zijn in de onderwereld (o.a. drugscriminaliteit en contant geld) als witte boorden-criminelen die actief zijn in de bovenwereld (o.a. investeringen met witgewassen geld en met geld dat afkomstig is uit bedrijven die ooit met misdaadgeld zijn opgezet of die dienen als dekmantel voor criminele praktijken). Door deze ondermijningsbril komen de volgende patronen en risico's in beeld:

1. Criminele investeringen in (grond voor) vitale recreatieparken.

Een crimineel patroon bestaat uit investeringen in vastgoed: (1) met (witgewassen) crimineel geld of (2) vanuit bedrijven (bijvoorbeeld vatgoedbedrijven of projectontwikkelaars) die in handen zijn van criminelen die vanuit de criminele wereld zijn opgeklommen tot de bovenwereld. Het risico bestaat dat bij deze investeringen geld wordt witgewassen, maar het kan ook de ticket naar de bovenwereld zijn (LIEC, 2019). Het is heel gebruikelijk om met deze blik te kijken naar vastgoedverwerving en projectontwikkeling steden. Zowel in goedkope prijsklassen als in het topsegment. Ten aanzien van recreatieparken is dit een blinde vlek. Toch wordt ook door criminele netwerken juist geïnvesteerd in parken in het topsegment, mede omdat dit kan leiden tot samenwerking met de overheid. In plaats van (integrale) controles en lastige vragen door onder meer de gemeente bij investeringen in een verloederd park dat wordt aangekocht.

Voorbeelden⁵

Er zijn casus bekend over criminele investeringen in het topsegment. Bij één zo'n casus werd geïnvesteerd door louche kopstukken in een park met ogenschijnlijk fraaie woningen. Toen kopers klaagden over de inferieure bouw (de woningen bleken in verschillende opzichten schone schijn), werd eerst bedreigd geen huurders meer in hun vakantiewoningen te plaatsen. In een later stadium werden de bedreigingen directer, ook richting een bestuurder die het voor hen opnam.

Bij een andere casus leek er een interessant project van de grond te komen; niet alleen recreatie, maar met nog meer voorzieningen, waarbij het klaarblijkelijk de bedoeling was om bepaalde voorzieningen in een later stadium te gebruiken voor (tamelijk grootschalige) huisvesting van arbeidsmigranten. Dat laatste kon de balans op park en in de gemeente verstoren. De gemeente (de burgemeester voorop) doorzag de tactiek en stemde niet in met het project. Liever een braakliggend of verloederd terrein (met kansen in de toekomst), dan criminelen die voet aan de grond krijgen, zo werd geredeneerd.

2. **Bedrijfsovernames in de tussencategorieën en probleemcategorie (vanwege corona-crisis).**

Recreatieparken met een slechte bedrijfsvoering en/of slecht toekomstperspectief kunnen in de financiële problemen komen. Dit kan resulteren in overname door een criminele partij. Het kan daarbij gaan om een formele overname, maar ook een informele waarmee de criminele partij invloed koopt, maar de huidige eigenaar op papier in positie blijft.

3. **Collusie: (onbedoeld) crimineel profijt van in gang gezet overheidsbeleid t.a.v. parken**

Dit patroon valt in twee delen uiteen. In de eerste plaats is de vraag wat collusie is. Collusie ontstaat als criminelen invloed krijgen als legale en criminele belangen, bijna ongemerkt, samenvloeien (LIEC, 2019). Bijvoorbeeld criminele investeringen in horeca op een verloederde locatie of om een voetbalclub te redden. Het risico op collusie is toegenomen door: (1) de afhankelijkheid bij de overheid van private investeringen om publieke doelen te realiseren, en (2) facilitators die criminele praktijken afschermen.

In de tweede plaats is het de vraag hoe bij criminele investeringen in recreatieparken kan worden geprofiteerd van overheidsbeleid met goede bedoelingen; deels als middel om traditionele ondermijning op recreatieparken (verloedering, overlast) te bestrijden? De volgende criminele kansen komen in beeld:

- a. Gemeenten (en wellicht andere overheden) willen recreatieparken in het topsegment (o.a. in krimpggebieden), mede als impuls voor het toerisme en middenstand. Het leidt een ontvankelijke opstelling bij onderhandelingen (zonder Bibob-toets), waarvan geprofiteerd kan worden.

Voorbeeld:

Bij een recreatiepark werden omtrent het besluitvormingstraject (o.a. vanwege milieuregels) en de herkomst van het geïnvesteerde geld kritische vragen gesteld door professionals met een veiligheidstaak. Sommige lokale bestuurders waren goed te spreken over de reclame die de ondernemers maakten voor het gebied. De professionals met een veiligheidstaak konden de ondermijning niet 'hard' maken, wel aannemelijk tot op een zekere hoogte. Het was daarom een lastige afweging

⁵ Voor (bijna) alle casus / voorbeelden geldt dat ze niet uit Noord-Brabant komen.

voor burgemeesters in een grijs gebied, zonder goed of fout besluit.

- b. Als criminele tactiek wordt een bijna onmogelijk op te lossen situatie gecreëerd op een recreatiepark. Bijvoorbeeld veel permanente bewoning / woningen als hoofdverblijf, onder meer voor mensen met een zorgbehoefte (gemeenten hebben een zorgplicht). Zo wordt getracht legalisering of regels omtrent huisvestingsmogelijkheden - vaak mede van arbeidsmigranten - af te dwingen. De criminele investeerder helpt graag mee, omdat zijn park (veel) meer waard wordt. Bovendien kan sowieso goed worden verdiend aan huisvesting van arbeidsmigranten, omdat relatief hoge bedragen kunnen worden betaald voor sobere woonruimte.

Voorbeeld:

In een dunbevolkte regio werd een toename geconstateerd van verdachte investeringen in recreatieparken door (deels bekende) verdachte / criminele (vastgoed)ondernemers uit de Randstad, nadat er een gedoogconstructie was opgezet t.b.v. de huisvesting van arbeidsmigranten.

- c. Zowel bonafide als malafide ondernemers lobbyen bij lokale bestuurders en raadsleden om recreatieparken een woonfunctie te geven. In het verleden kon dat alleen bij vaste recreatiewoningen, maar inmiddels ook bij chalets en stacaravans. Er wordt door ondernemers aangestuurd op gedogen of legaliseren. Ondernemers proberen hier financieel van te profiteren; voor het lokaal bestuur is het aantrekkelijk om verloedering te voorkomen. Gemeenten trachten onevenredig privaat profijt te voorkomen, onder meer door middel van vormen van verevening, dus er is alertheid. Het is wel de vraag in hoeverre dat werkt bij ondernemers met een opportunistische of criminele inslag als de overheid beperkte sanctiemogelijkheden heeft zolang ze het niet te bont maken. Bedenk dat het ten aanzien van Fort Oranje juridisch nog niet tot een slotsom is gekomen.

4. **Economische coronacrisis: behoefte aan goedkope woonruimte**

Het valt op dat tijdens de huidige corona-crisis in de private huursector huurcontracten worden beëindigd door huurders. Dit ligt voor de hand, want de hardste economische klappen vallen in kwetsbare kringen. Er zal worden gezocht naar goedkope en snel beschikbare woonruimte. Deze huurders komen onder meer uit op recreatieparken vanwege hun vluchtheuvel-functie. Het is een impuls voor klassieke ondermijning en overlast op recreatieparken.

5. **Corona-crisis: verslechtering van de situatie van arbeidsmigranten (ook op parken)**

Arbeidsmigranten staan onder druk: zonder inkomsten uit zwaar en slecht of te slecht betaald werk, kunnen ze de woonruimte niet betalen. Het leidt tot overtreding van RIVM-richtlijnen op de werksituatie en het is de vraag hoe deze worden / werden gehandhaafd op de recreatieparken. Waarschijnlijk heeft de coronacrisis de situatie van arbeidsmigranten verslechterd.

4. Aandachtspunten voor bestuurders en professionals

Er is vooruitgang geboekt bij de aanpak van ondermijning op recreatieparken. Complimenten zijn op z'n plaats, maar tevredenheid niet. Het bovenstaande resulteert namelijk in aandachtspunten en dilemma's voor bestuurders en professionals:

- I. Er zal – vanwege het overaanbod van parken - steeds weer een 'onderkant' zijn met verloederde recreatieparken met een klassiek ondermijningsprofiel. Dan weten we inmiddels wat ons te doen staat, maar de klus is nog niet geklaard.
- II. Bij ondermijning wordt de nadruk gelegd op verloederde / weinig vitale recreatieparken, maar criminelen investeren ook in (meer) vitale parken. Dit is een blinde vlek. Bij de aanpak van ondermijning op recreatieparken is het daarom zaak de aandacht niet alleen te vestigen op de onderkant / onderwereld, maar ook op criminaliteit in het topsegment.
- III. De corona-crisis heeft ongunstige effecten:
 - a. Er dreigen vanwege financiële problemen overnames door 'ondermijnende' (rechts-)personen, niet alleen van verloederde parken, maar ook in het top- en middensegment.
 - b. Verslechtering van de (woon)situatie van arbeidsmigranten
 - c. De corona crisis versterkt de woningnood, hetgeen een impuls is / lijkt voor ondermijning op recreatieparken.
 - d. Als de boekingen op recreatieparken tegenvallen, blijft witwassen via een gefingeerde omzet een optie. De coronacrisis geeft dit waarschijnlijk een impuls.
- IV. Ondermijnende partijen kunnen onbedoeld profiteren van **(a)** het faciliteren van vitale parken, **(b)** het faciliteren van een woonfunctie op recreatieparken.

5. *Next practices*: aanbevelingen

Uit de bovenstaande analyse volgt dat de ondermijning op recreatieparken veelzijdiger is dan vaak impliciet wordt aangenomen. Ook zonder overlast kan ondermijning zich voordoen op recreatieparken; ondermijning is nu eenmaal een fenomeen dat de onderwereld verbindt met de bovenwereld. Dat gebeurt bij criminele investeringen in het top- en middensegment, maar ook als criminelen 'meebewegen' met gemeenten bij huisvesting van bijvoorbeeld arbeidsmigranten op parken. Of als criminelen voor hen gunstig overheidsbeleid afdwingen met (criminele) tactieken, namelijk door omstandigheden te creëren die leiden tot het legaliseren of gedogen van een woonfunctie.

Wat kan worden gedaan? Enkele aanbevelingen:

- Het bestuurlijk handelen richten op 'bovenwereld-criminaliteit' op recreatieparken, ook in het top- en middensegment. Dit is nu een blinde vlek.
- Een algemene *analyse maken van criminele kansen en criminele strategieën en tactieken* die worden toegepast bij het verwerven van eigendom of invloed op een recreatiepark. Vandaag de dag is er te veel aandacht voor klassieke verloedering; te weinig voor strategische

investeringen en voor het afdwingen van overheidsbeleid waarvan ondermijnende partijen profiteren.

- Een lokaal of regionaal *Ondermijningsprofiel Recreatieparken*. Een gerichte analyse van criminele kansen, strategieën en praktijken in een gemeente of gebied (b.v. een basisteam, district of provincie), met aandacht voor de *next level* ondermijning. Dit vult de blinde vlekken in breed opgezette scans die met name de bovenwereld-criminaliteit missen. De assumptie dat het topsegment ‘in orde is’, houdt in algemene zin geen stand.
- *Dilemma-trainingen* voor bestuurders en professionals, waarin de next level van criminaliteit op recreatieparken concreet worden gemaakt, inclusief dilemma’s en opties. Cruciaal is dat gemeenten en bestuurders niet onbedoeld ondermijnende partijen in de kaart spelen.
- Er wordt in Gelderland en Noord-Brabant geëxperimenteerd met herintroductie van een exploitatievergunning voor vakantieparken. Als nadeel wordt in de VNG-handreiking de administratieve last genoemd. Echter, de lasten zijn waarschijnlijk veel hoger voor een gemeente als in 10 of 20 procent van de parken verloedering moet worden bestreden. Bovendien ontstaat – bij gebrek aan Bibob-toetsing – een grotere kans dat criminelen investeren in parken. Daarom sluiten we af met een stelling: Een *exploitatievergunning en Bibob-toets* voor recreatieparken is uiteindelijk een *tijdsbesparing* voor de overheid, want het voorkomt tijdrovende inspanningen om ondermijning aan te pakken.

Bronnen

- ZKA (2018), *Vitaliteitsonderzoek verblijfsrecreatie Noord-Brabant, 's-Hertogenbosch*.
- VNG (2019), *Handreiking voor gemeenten Meer grip op vakantieparken*, Den Haag.
- CCV, webdossier: <https://hetccv.nl/onderwerpen/veilige-vakantieparken/>
- LIEC (2019), *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag.