

Het hele jaar recreëren

Recreatieparken kunnen een toevluchtsoord zijn voor kwetsbare personen die een verblijfplaats nodig hebben, maar ook voor figuren die onder de radar willen blijven. Met als gevolg uitbuiting, sociale problemen en ondermijnende criminaliteit.

“**T**oen we ruim een jaar geleden de Basisregistratie Personen (BRP) bekeken, bleek dat op een vakantiepark in onze gemeente meer dan driehonderd personen stonden ingeschreven. Van een recreatieve functie was nauwelijks meer sprake.” Aan het woord is Martijn Simons, adviseur openbare orde en veiligheid bij de gemeente Utrechtse Heuvelrug. “Het gaat om een groot park met objecten die variëren van luxe chalets tot oude vervallen stacaravans. Die worden vooral permanent en semi-permanent bewoond. Volgens de Nederlandse wetgeving

moet iedere Nederlander zich in de BRP inschrijven op de plaats waar hij zijn hoofdverblijf heeft. De ondernemer verkoopt zijn concept onder het motto ‘365 dagen per jaar recreëren’, maar hanteert tegelijkertijd de regel dat mensen zich niet met hun adres op het park mogen inschrijven in de BRP. Veel mensen die zich toch op het parkadres inschrijven, zijn kwetsbare personen die voor zorgvoorzieningen afhankelijk zijn van een inschrijving in de BRP. Ook constateerden we dat een groot deel van de ingeschreven bewoners antecedenten had. Onder andere dronken

Tijdens de controle zaten medewerkers van onder andere gemeente, politie, Belastingdienst en UWV in een actiecentrum op het recreatiepark.



Tekst: Doke Kuijer-Slobbe · Infographics: MediagraphiX · Foto's: Gemeente Utrechtse Heuvelrug

rijden, zware geweldsdelicten, drugsdelicten en inbraken. En dan wisten we nog niet eens hoeveel mensen er woonden op wie we helemaal geen zicht hebben. Vanuit ondermijningsperspectief: hoeveel mensen schrijven zich bewust niet in omdat ze onder de radar willen blijven?”

Actiedag Als reactie op deze signalen organiseerde Simons samen met partners een controledag, onder regie van de gemeente. “In feite een soort nulmeting van: wie zit hier nou? En daarmee samenhangend: maken zij correct gebruik van toeslagen, heffingen en uitkeringen? Op die actiedag hielden we een poortcontrole en een parkcontrole. We hadden ter plekke een actiecentrum in een kantoorunit. Daar zaten mensen van de gemeente, politie, Belastingdienst, sociale dienst, UWV en Sociale Verzekeringsbank.” Arend-Jan van Hattum is wijkagent in het gebied waar het recreatiepark ligt. “’s Morgens om vijf uur zijn we begonnen met een poortcontrole. We hebben tussen tweehonderd en driehonderd auto’s aan de kant gezet om de bestuurders een controleformulier te laten invullen. Dat formulier ging naar het actiecentrum, waar iedere instantie het door zijn systeem haalde.” Simons gaat

verder: “Vervolgens zijn we om half negen met zeven multidisciplinaire teams het park op gegaan; één team was speciaal gericht op de sociale situatie van bewoners. Ieder team had een adressenlijst met plattegrond bij zich. Na de actiedag hadden we ongeveer honderd nieuwe inwoners in onze gemeente. En we weten nu wie waar verblijft, waardoor de instanties beter kunnen controleren. Ook hebben alle instanties naar aanleiding van deze actie zaken in onderzoek. Er zijn vier auto’s in beslag genomen, omdat de eigenaren al jaren geen wegenbelasting betaalden. Sommige bewoners hadden nog forse belastingaanslagen open staan. Drie casussen zijn doorverwezen naar ons sociale dorpssteam vanwege zorgen over de woonsituatie. Ook werden signalen van onvergunde prostitutie bevestigd.”

Bejegening Volgens Simons is in de voorbereiding veel nadruk gelegd op een correcte bejegening. “We beseften dat een dergelijke controle overweldigend overkomt. We hebben dan ook telkens uitgelegd waarom we de controle organiseerden. Voorafgaand aan de huisbezoeken op het park lieten we bewoners een toestemmingsverklaring tekenen. En achteraf gaven we een brief met uitleg over de actie, zodat ze alles nog eens rustig konden nalezen. Bij de huisbezoeken gold de regel: niet meer dan drie toezichthouders naar binnen. Om dubbele controles te voorkomen, konden bewoners een polsbandje krijgen. En tijdens het soms lange wachten bij de poortcontrole werden bewoners voorzien van koffie. De voorbereiding moet je niet onderschatten. Om alle informatie te ontsluiten en te veredelen en om zeventig geschikte medewerkers de juiste dingen te laten doen, moet je rekening houden met dik driehonderd uur voorbereiding. Je hebt gewoon een projectorganisatie nodig.”

Leegstand De situatie op het recreatiepark in de gemeente Utrechtse Heuvelrug staat niet op zichzelf. Ook andere gemeenten lopen tegen soortgelijke problematiek aan. In 2015 deed bureau Beke - in opdracht van het programma Vitale Vakantieparken, een samenwerking van Veluwe gemeenten - onderzoek in de regio. >>

’s Ochtends vroeg start de poortcontrole. Wie moet wachten, krijgt koffie.



>> Op zeven procent van de onderzochte vakantieparken bleek sprake van serieuze leefbaarheids- en veiligheidsproblemen. Rob van den Hazel, programmamanager Vitale Vakantieparken, vertelt: "De problematiek op recreatieparken is langzaam gegroeid. De Veluwe is van oudsher een toeristisch gebied. Boeren hadden wat huisjes op hun terrein, heel kleinschalig. Die ondernemers hoefden weinig moeite te doen om toeristen te trekken. Maar rond de jaren tachtig veranderde dat, doordat mensen naar het buitenland op vakantie gaan, en door initiatieven als Airbnb. Om nog toeristen te trekken, waren op de recreatieparken voorzieningen nodig, zoals een zwembad. Kleinschalige parken konden de daarvoor benodigde investeringen niet ophoesten, met leegstand als gevolg. Ondernemers gingen op zoek naar alternatieve inkomstenbronnen."

Afglijden Joep Thönissen is programmaleider Ondernemende criminaliteit vakantieparken, in opdracht van de taskforce Brabant Zeeland. De taskforce is een samenwerkingsverband van overheidspartners, dat zich bezig houdt met de aanpak van ondernemende en georganiseerde criminaliteit in Zuid-Nederland. Thönissen vult aan: "Een ander punt is de soms problematische relatie tussen ondernemers en gemeenten. Het duurt soms jaren voordat een ondernemer een vergunning rond heeft. Recreatiebedrijven die afglijden, komen in verschillende stadia van goed naar slecht. Bij

een tekort aan inkomsten vanuit recreatie, zie je eerst permanente bewoning, vervolgens huisvesting van arbeidsmigranten en tot slot wordt een vakantiepark een vrijplaats waar de overheid nauwelijks zicht op heeft. In elke fase gaat zo'n park verder achteruit. Er gebeuren allerlei dingen waar ondernemers geen grip meer op hebben. Hoewel dit zeker niet voor alle parken geldt, is de schaal waarop ondernemende criminaliteit plaatsvindt wel zodanig dat we onze ogen er niet meer voor kunnen sluiten."

Onder de radar De problematiek op recreatieparken is divers en complex. De ondoorzichtige eigendomsstructuur van het vastgoed en het feit dat veel mensen zich niet inschrijven, maken vakantieparken geschikt voor zaken die het daglicht niet kunnen verdragen. Zoals witwassen van crimineel geld (zie kader Afpakken op recreatieparken), criminele activiteiten of om onder de radar te blijven. Natalie Scholten is accountmanager bij het Regionaal Informatie en Expertise Centrum (RIEC) Oost-Nederland en houdt zich bezig met de aanpak van ondernemende criminaliteit op recreatieparken. "Het is aantoonbaar dat mensen met antecedenten bepaalde parken opzoeken. Verder hebben we signalen van mobiel banditisme. Bulgaren en Polen gebruiken recreatieparken als uitvalsbasis tijdens hun rooftochten. Maar we hebben geen zicht op de omvang van dat probleem." Wijkagent Van Hattum ver-

Juridische grondslag

Aan de gezamenlijke controles en multidisciplinaire samenwerking en liggen diverse convenanten en bevoegdheden ten grondslag.

Jeroen Smits is programmamanager bij het Kenniscentrum Handhaving en Naleving (KCHN) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. "In Nederland vormen twee grote convenanten de grondslag voor de samenwerking tussen partners en de bijbehorende informatiedeling: ten eerste de samenwerkingsovereenkomst voor interventieteams (het zogenaamde LSI-convenant) en ten tweede het RIEC-convenant. Daarbij werkt iedere organisatie op basis van zijn eigen bevoegdheden. Zo kunnen UWV en Belastingdienst samen met gemeenten controleren bij vermoedens van fraude. Artikel 64 en 65 van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) bieden de grondslag voor integraal overheidsoptreden, ter voorkoming of bestrijding van onrechtmatig gebruik van overheids gelden en sociale voorzieningen, inkomensafhankelijke regelingen, belasting- en premiefraude en het niet naleven van arbeidswetten."

Controle "Met uitzondering van woningen, mogen gemeente en door haar aangewezen toezichthouders overal controleren, dus ook op recreatieterreinen. Art5:15 van de Algemene Wet Bestuursrecht biedt daartoe de grondslag. De politie wordt hierin expliciet aangewezen als sterke arm die daarbij bijstand kan verlenen. Controle kan plaatsvinden op bestuurlijke gronden; zo is in bestemmingsplannen de recreatieve functie van vakantieparken vastgelegd. Hierop kunnen door de gemeente aangewezen toezichthouders controleren. Maar ook de naleving van milieuregels en inschrijving in de basisregistratie personen kan gecontroleerd worden. Controle in huisjes of chalets kan plaatsvinden op vrijwillige basis met een toestemmingsverklaring." Voor wat betreft regulier toezicht door politie: veel campingbeheerders hebben belang bij toezicht op de camping en zullen toestemming geven en indien nodig een poortkaart verstrekken.

telt dat enkele jaren geleden ook Irish travellers op recreatieparken in zijn gebied verbleven: "Ze zochten precies die terreinen uit waar ze anoniem konden blijven. Door als politie veel te controleren, kentekens te noteren en identiteitsbewijzen te vragen, doorbraken we die anonimiteit. We konden ze koppelen aan frauduleuze handelingen en gaven belastingontduikingen door aan de Belasting-

Vakantiepark X GEEF UW REVIEW ★★★★★

- 👤 "Zeer zeer zeer slecht. Verschrikkelijke toestanden, illegale praktijken vies vuil en goor"
- 👤 "Helaas is deze camping de meest lugubere die bestaat"
- 👤 "Heel regelmatig politie i.v.m. knokpartijen of invallen met wietkwekerijen, de criminaliteit viert er hoogtij"
- 👤 "Heel de dag harde muziek, mensen die dronken achter het stuur kruipen en ook over de camping scheuren tot in de diepe nacht."

Vakantiepark Y GEEF UW REVIEW ★★★★★

- 👤 "We hebben het gevoel gehad dat er alleen gespuis op de camping rondloopt"
- 👤 "Blijkbaar worden een groot aantal stacaravans permanent bewoont door veelal probleemgevallen die nergens anders terecht kunnen. Niet vreemd dat dit de hele sfeer van een camping beïnvloed."
- 👤 "Eindelijk werd onze caravan op zijn plek gezet door iemand waarvan later bleek dat het een voortvluchtige van de politie was."
- 👤 "De gehele camping zag er verwaarloosd uit."

dienst. Uiteindelijk zijn ze vertrokken. Het komt trouwens ook voor dat mensen zich juist wel inschrijven op een recreatieterrein, maar daar niet verblijven. Dan zijn ze voor de politie dus niet traceerbaar." Op recreatieparken zelf wordt ook criminaliteit gepleegd. Van den Hazel: "Er vindt prostitutie en hennepcultuur plaats. Ook hier hebben we geen zicht op de omvang. Maar de optelsom van alle signalen laat een serieus probleem zien."

Kwetsbaar Behalve voor criminelen en figuren die onder de radar willen blijven, zijn recreatieparken ook voor een andere groep het laatste toevluchtsoord om niet op straat te belanden. Namelijk voor mensen die eigenlijk zorg behoeven, mensen die hun huis uitgezet dreigen te worden en arbeidsmigranten. In veel gevallen gaat het om kwetsbare personen. Programmamanager Van den Hazel ziet een verband met de ontwikkelingen in de zorgsector: "Veel mensen worden buiten de instellingen geplaatst. Zij gaan op zoek naar woonruimte. Bij de corporaties zijn lange wachtlijsten, maar op die parken kunnen ze zo terecht. Zorgpartners geven aan dat het om honderden cliënten gaat." Van arbeidsmigranten bestaat het beeld dat ze voor overlast zorgen, vooral als zij op parken wonen waar ook recreanten verblijven. Scholten: "De aanwezigheid van arbeidsmigranten op het park kan tevens onveiligheidsgevoelens opwekken, soms nog verstrekt door drank- en drugsgebruik van sommigen. Bovendien hebben particuliere eigenaren van een recreatiewoning op zo'n park soms moeite hun huisje te verkopen door de aanwezigheid



Ontwikkeld m.m.v. de veiligheidspartners op de Veluwe



Er zijn vier auto's in beslag genomen, omdat de eigenaren al jaren geen wegenbelasting betaalden.

>> van arbeidsmigranten. Maar zorgelijker vind ik de situatie van jonge Oost-Europese vrouwen die op de parken worden ondergebracht. Zij zijn afhankelijk van de uitzendbureaus die werk én huisvesting faciliteren. Vaak spreken ze geen Nederlands en Engels. En op zo'n park zijn ze volledig buiten beeld. Dat maakt ze kwetsbaar, onder andere voor seksuele intimidatie, zoals bleek uit een recent onderzoek van Fairwork." Van den Hazel ziet veel persoonlijk leed onder arbeidsmigranten: "Ze worden vaak met te veel mensen in een te kleine ruimte ondergebracht en moeten daar veel te veel geld voor betalen."

Beheerders Beheerders van recreatieparken zijn verplicht een nachregister bij te houden, maar dat gebeurt niet altijd. Scholten van het RIEC: "Tijdens actiedagen bleken de lijsten bovendien soms niet te kloppen met de werkelijkheid." Bovendien wordt het begrip beheerder verschillend ingevuld. Van den Hazel: "In ons gebied zitten 280 parken, maar er zijn geen 280 beheerders. Twintig parken hebben in totaal bijna 600 eigendomsposities. En de verplichte vereniging van eigenaren bestaat vaak alleen op papier." Gevallen waarbij de ondernemer of beheerder zelf actief criminele activiteiten ontplooit, zijn eigenlijk niet bekend. Scholten: "Maar soms zijn ze facilitator, dan geven ze bepaalde groepen bewust toegang tot het park." In het reguliere contact met beheerders valt nog veel winst te behalen, zo weet wijkagent Van Hattum. Hij heeft goede contacten met de beheerder van het park waar de actiedag plaatsvond.

Zowel hij als de surveillancedienst hebben een poortkaart van het terrein. "Gemiddeld kom ik er iedere twee weken." Eigenaar en beheerder hebben actief meegewerkt aan een zo compleet mogelijk beeld van welke personen op het terrein verblijven. Gemeenteadviseur Simons: "Aan de andere kant willen zij hun verdienmodel in stand houden. Dus ze hebben belang bij permanente bewoning."

Oplossing De oplossing voor deze complexe problematiek is samenwerking, met over het algemeen een trekkersrol voor de gemeente. Afhankelijk van de specifieke situatie op een park kunnen gemeente, politie, Belastingdienst, UWV, Sociale Verzekeringsbank, sociale dienst en de Inspectie Sociale Zaken en Werkgelegenheid een rol spelen. Het Kenniscentrum Handhaving en Naleving van de Vereniging Nederlandse Gemeenten ondersteunt met kennis en in de organisatie. Simons: "Ik hoefde niet iedere partner afzonderlijk te benaderen. Iemand van het kenniscentrum trad op als linking pin. Hij maakte een projectvoorstel voor al die landelijke diensten." En ingeval van ondermijningsproblematiek is uiteraard het RIEC een waardevolle partner.

Zichtbaarheid Burgemeester Naafs van de gemeente Utrechtse Heuvelrug is er van overtuigd dat een groot deel van de oplossing ligt in het zichtbaar maken van wat onzichtbaar wil blijven. "De aantrekkingskracht van deze parken is dat mensen er onder de radar kunnen blijven en dat is een vruchtbare omgeving voor ondermijning. Met onze actiedag hebben we die anonimiteit

Afpakken op het park

Omdat handhaving en toezicht dikwijls beperkt zijn, lijkt aannemelijk dat er op een deel van de parken crimineel vermogen wordt witgewassen en dat 'geslaagde' misdaadondernemers er riante chalets bewonen.

Er zijn verschillende constructies mogelijk om wit te wassen op – of met behulp van – recreatieparken. Dat begint met bijmengen van zwart geld in de exploitatierekening tot investeringen in opstallen die contant worden betaald. Meer klassiek zijn de dubbele boekhouding, loan-back of back-to-backconstructies of lease- en huurovereenkomsten. De opsomming is verre van uitputtend. Ongewis is echter in hoeverre de politie op eigen kracht – met een louter strafrechtelijke, niet-integrale aanpak – succesvol kan zijn. "Zo'n aanpak is in de opsporingspraktijk niet getoetst", aldus Robert-Jan Wopereis, strategisch analist financieel-economische criminaliteit in Midden-Nederland. Genoeg reden voor een verkennend onderzoek.

Risico-indicatoren Hij stelde een lijst op met risico-indicatoren voor witwassen. Wopereis: "Stel dat een buitenlandse vennootschap een luxueus chalet bezit. Registreert het betreffende buitenland de aandeelhouders van zo'n vennootschap niet én de geldstroom komt uit een land met een bankgeheim, dan heb je drie risico-indicatoren." Ook geeft Wopereis inzicht in de juridische aspecten bij de aankoop van een recreatiewoning met eigen grond of op een huurkavel. Gecompliceerd, omdat er veel constructies mogelijk zijn: denk aan (juridisch en economisch) eigendom, huur(koop), recht van opstal of splitsing in appartementsrechten.

Maatwerk Informatiebronnen zijn de Kamer van Koophandel, Kadaster, Belastingdienst, infobox Crimineel en Onverklaarbaar Vermogen, Financial Intelligence Unit en Dienst Justis van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Veelzeggender is wat wijkagenten en gemeenteambtenaren kunnen bijdragen. "Er is geen one size fits all aanpak, het is altijd maatwerk", aldus Wopereis. "Feitelijk moet voor elk afzonderlijk object worden gekeken of er aanknopingspunten zijn voor de conclusie witwassen. Van koopkavels kunnen in het Kadaster de rechthebbenden snel worden achterhaald. Omdat recreatiewoningen op huurkavels in beginsel niet hypothecair gefinancierd kunnen worden, zijn politieambtenaren aangewezen op fiscale informatie – om vast te kunnen stellen of de waarde van het chalet past bij hun inkomen en vermogen. Daarom valt met een gezamenlijke aanpak van politie, gemeenten, Belastingdienst en OM waarschijnlijk het meest te winnen."

voor een groot deel doorbroken. De komende jaren worden integrale controles structureel onderdeel van ons veiligheidsprogramma. Ook moeten we nadenken over handhaving op niet-recreatieve gebruik van vakantieparken. Dat is ingewikkelde materie, die we niet los kunnen zien van achterliggende maatschappelijke problemen en de vraag wat we met onze recreatiegebieden willen." Van den Hazel bevestigt dat: "Veiligheidsproblemen zijn een symptoom van dieper liggende problemen. Een onderdeel van onze aanpak is grip krijgen op de eigendomsituatie. Ook kijken we of door samenvoeging sterke, rendabele parken kunnen ontstaan. Daarmee verdwijnt een deel van de voedingsbodem voor veiligheidsproblemen." Door regelmatige aanwezigheid op de parken en contact met beheerders, kan de politie voorkomen dat de terreinen uitgroeien tot vrijstaatjes. Scholten adviseert: "Kijk ook door de ondermijningsbril. Vraag je af waarom een beheerder zegt: 'Je hoeft hier niet te komen, we handelen het zelf af'. Wees alert op signalen van ondermijning en deel ze met partners."

Stoplichtmodel Ook programmamanager Thönissen noemt een hulpmiddel bij de aanpak. "We wilden per park een analyse maken, op basis waarvan het bestuur beslissingen kan nemen en onderbouwen. Daarom draait er nu een pilot met een zogenaamd stoplichtmodel. Hierin kijken we naar drie factoren: de eigenaar, de locatie en de bewoners. Die kunnen groen, oranje of rood zijn. Een situatie waarbij de ondernemer groen is, de locatie oranje en de bewoners rood vraagt een andere reactie dan wanneer dat andersom is. Bij de analyse wordt veel informatie betrokken van onder andere politie, bestuur en Kamer van Koophandel. Worden aan parkbewoners bijvoorbeeld veel uitkeringen verstrekt maar zijn er tegelijkertijd veel ondernemingen geregistreerd, dan valt dat op. Hetzelfde geldt voor antecedenten. Bij het stoplichtmodel hoort ook een handelingsperspectief, dus er is een wettelijk, bestuurlijk instrumentarium. Dat maakt het heel sterk. Maar besef vooral dat er geen standaard goede reactie is."

Reageren op dit artikel?

Mail naar doke.kuiper-slobbe@politieacademie.nl

Voor meer informatie:

Kompol: Zoektermen witwassen, afpakken, ondermijning, bestuurlijke aanpak

Via navigeren Financiële opsporing > Afpakken > Afpakken Financiële opsporing > Witwassen > Witwassen onderzoeken Opsporing > Integrale aanpak > Ondermijning Opsporing > Integrale aanpak > Bestuurlijke aanpak <https://www.naleving.net>