



rijksuniversiteit  
groningen

faculteit gedrags- en  
maatschappijwetenschappen

## Tussen beleid en realiteit:

*De aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken*

Between Policy and Reality:

*The approach to undermining criminality in holiday parks*

Isa Dam | S4861817

[i.w.dam@student.rug.nl](mailto:i.w.dam@student.rug.nl)

Master Sociologie; Criminaliteit & Veiligheid,  
Faculteit van Gedrags-en maatschappijwetenschappen,  
Rijksuniversiteit Groningen

Interne begeleider    Dhr. E.F.A.E. de Bie  
Referent                Dhr. J.G. Nieuwenhuis

24-01-2024

## Samenvatting

Vakantieparken worden steeds vaker door criminelen gebruikt voor ondermijnende criminele activiteiten. Vanuit vakantieparken worden drugs geproduceerd, arbeidsmigranten gehuisvest en geld wit gewassen door de aankoop van vakantiebungalows. Om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken te bestrijden wordt er zowel landelijk, provinciaal en gemeentelijk beleid ontwikkeld. Het doel van dit onderzoek is om te achterhalen welke elementen uit het bestaande provinciale beleid bijdragen aan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit. Hiervoor is de volgende onderzoeksvraag opgesteld: *“Wat zijn de belangrijkste elementen van/in de provinciale aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in Nederland?”*.

Om de onderzoeksvraag te beantwoorden, is een kwalitatief onderzoek uitgevoerd. Hierbij zijn beleidsmakers en toezichthouders van vier Nederlandse provincies (Gelderland, Noord-Holland, Drenthe & Noord-Brabant) geïnterviewd over de beleidsaanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken en hoe zij dit beleid praktisch uitvoeren. De resultaten van het onderzoek tonen aan dat vijf elementen, onderverdeeld in thema's, als cruciaal worden beschouwd in de provinciale aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken, namelijk 1) het vergroten van de weerbaarheid, 2) het versterken van kennis en informatie, 3) het bevorderen van de samenwerking met ketenpartners, 4) het verbeteren van de integrale samenwerking bij gemeenten en 5) het vergroten van de prioriteit van de aanpak bij gemeenten. Weerbaarheid blijkt fundamenteel, waarbij het opstellen van informatiebeelden en barrièremodellen ingezet kunnen worden om gelegenheden voor criminaliteit op vakantieparken te beperken. Tevens blijkt dat provincies behoefte hebben aan het vastleggen van bestaande kennis in de organisatie. Samenwerking met externe partijen, zoals het Regionaal Informatie- en Expertisecentrum en de politie blijken belangrijk te zijn voor het delen en opbouwen van kennis en informatie. De bevindingen laten zien dat een gebrek aan samenwerking tussen gemeentelijke afdelingen en een ontbrekende prioriteit bij gemeenten knelpunten vormen voor de praktische uitvoering van het beleid. Echter, lijkt het gebrek aan prioriteit niet te gelden in de provincie Drenthe en Gelderland, doordat er een taskforce is opgesteld die als verbindende schakel tussen de provincie en gemeenten werken. Hiermee wordt het onvermogen tot uitvoering van het beleid door een capaciteitsgebrek bij de gemeenten grotendeels opgelost. Om een meer omvattend beeld te krijgen van het provinciaal beleid omtrent ondermijnende criminaliteit op vakantieparken, zou een vervolgonderzoek zich kunnen richten op alle Nederlandse provincies. Tevens wordt er aanbevolen om in een vervolgonderzoek te focussen op de gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken, om een vergelijkend onderzoek met dit onderzoek uit te kunnen voeren.

# Inhoudsopgave

<b>Voorwoord</b> .....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
<b>Samenvatting</b> .....	<b>2</b>
<b>1. Introductie</b> .....	<b>5</b>
1.1 Onderwerp en bestaande inzichten .....	5
1.2 Totstandkoming van het beleid.....	6
1.3 Redenen voor het onderzoek.....	6
1.4 Onderzoeksvraag .....	7
1.5 Leeswijzer .....	7
<b>2. Theoretisch kader</b> .....	<b>9</b>
2.1 Aard en omvang ondermijnende criminaliteit .....	9
2.2 Gelegenheidsstructuren van ondermijnende criminaliteit .....	10
2.2.1 <i>Sociale gelegenheidsstructuren</i> .....	11
2.2.2 <i>Financieel-economische gelegenheidsstructuren</i> .....	12
2.2.3 <i>Infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren</i> .....	12
2.2.4 <i>Institutionele gelegenheidsstructuren</i> .....	13
2.3 De rol van beleid.....	13
<b>3. Methodologie</b> .....	<b>15</b>
3.1 Kwalitatieve onderzoeksmethode .....	15
3.2 Verantwoording selectie onderzoeksobjecten .....	15
3.2.1 <i>Verdeling onderzoeksobjecten</i> .....	16
3.3 Verantwoording participantenselectie .....	18
3.3.1 <i>Werving van participanten</i> .....	18
3.4 Analyseopzet.....	19
3.5 Ethiek van het onderzoek.....	20
<b>4. Resultaten</b> .....	<b>21</b>
4.1 Provincie Gelderland .....	21

4.1.1 <i>Het provinciale beleid in Gelderland</i> .....	21
4.1.2 <i>De praktische uitwerking van beleid in Gelderland</i> .....	22
4.2 Provincie Noord-Holland.....	25
4.2.1 <i>Het provinciale beleid in Noord-Holland</i> .....	25
4.2.2 <i>De praktische uitwerking van beleid in Noord-Holland</i> .....	26
4.3 Provincie Drenthe .....	30
4.3.1 <i>Het provinciale beleid in Drenthe</i> .....	30
4.3.2 <i>De praktische uitwerking van beleid in Drenthe</i> .....	31
4.4 Provincie Noord-Brabant.....	34
4.4.1 <i>Het provinciale beleid in Noord-Brabant</i> .....	35
4.4.2 <i>De praktische uitwerking van beleid in Noord-Brabant</i> .....	36
4.5 Analyse van de resultaten .....	38
<b>5. Conclusie .....</b>	<b>41</b>
5.1 Aard en omvang van ondermijning .....	41
5.2 Provinciale beleidsaanpak.....	42
5.2.1 <i>Het vergroten van de weerbaarheid</i> .....	42
5.2.2 <i>Het verbeteren van kennis en informatie</i> .....	43
5.2.3 <i>Samenwerking met ketenpartners</i> .....	44
5.2.4 <i>Integrale samenwerking bij gemeenten</i> .....	45
5.2.5 <i>Prioriteiten van gemeenten</i> .....	45
5.3 Belangrijkste elementen van provinciale beleid .....	46
<b>6. Discussie .....</b>	<b>48</b>
6.1 Limitaties .....	48
6.2 Aanbevelingen .....	49
<b>Literatuurlijst .....</b>	<b>52</b>
<b>Bijlagen.....</b>	<b>59</b>
Bijlage 1: Toestemmingsformulier .....	59
Bijlage 2: Interviewschema beleidsmedewerker .....	61
Bijlage 3: Interviewschema toezichthouder.....	63
Bijlage 4: Codeboek interviews.....	64

# 1. Introductie

## 1.1 Onderwerp en bestaande inzichten

De Nederlandse samenleving heeft structureel te maken met ondermijnende criminaliteit. Steeds vaker komt het voor dat de samenleving slachtoffer wordt van de gevolgen van ondermijnende criminaliteit. Ambtenaren worden gedwongen om via legale structuren criminelen te helpen, politiemedewerkers worden omgekocht om informatie te delen, schuren in landelijke gebieden worden gebruikt voor drugsproductie en jongeren worden geronseld om te werken als drugsdealer (Yeşilgöz-Zegerius, 2023). Dit is slechts een greep uit de verschijningsvormen van ondermijnende criminaliteit. De criminaliteit wortelt zich langzaam in de structuren van de ‘gewone’ samenleving, wat zorgt voor een ontregeling van de maatschappij (Tops & Tromp, 2017). In andere woorden betekent dit dat de onderwereld (criminelen) verweven raakt met de bovenwereld (de gewone samenleving) en er sprake is van ondermijning (Boutellier et al., 2020; Kolthoff & Khonraad, 2016; Lam et al., 2018).

Naast vliegvelden, woonwijken en havens, worden vakantieparken langzamerhand een broedplaats en uitvalsbasis voor (ondermijnende) criminaliteit. In 2022 werd bekend gemaakt dat het aantal criminele verdachten op vakantieparken enorm hoog is. In een aantal provincies ligt het aandeel criminele verdachten op vakantieparken 24% hoger dan het landelijke gemiddelde (Bunskoek & Voskuil, 2022). Het is daarom niet opmerkelijk dat er in meerdere regio's tot 40% van de vakantieparken als niet-vitaal wordt beschouwd. Dat wil zeggen, vakantieparken met weinig toekomstperspectief en verloederde huisjes (Lupi, 2019). Dit zorgt ervoor dat een groot deel van de parken niet meer aantrekkelijk zijn voor recreatief gebruik. Om deze parken in ‘leven’ te kunnen houden komen andere groepen in aanmerking om te verblijven op de vakantieparken, zoals arbeidsmigranten maar ook criminelen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022; Lupi, 2019). Sommige parken staan permanente bewoning toe of gedogen de permanente bewoning op het park. Doordat steeds meer vakantieparken permanente bewoning toestaan, worden vakantieparken ook voor criminelen aantrekkelijk om zich te vestigen (Nelen et al., 2021). De redenen dat vakantieparken aantrekkelijk zijn voor criminelen komt door het ontbreken van toezicht en het verblijven zonder inschrijving in het Basis Register Personen (BRP). Criminelen kunnen dus anoniem en ongezien te werk gaan op vakantieparken. Een voorbeeld hiervan is drugs die op een onopvallende wijze geproduceerd worden in chalets op vakantieparken (Fijnaut et al., 2019). Ook gebruiken criminelen de aankoop van vakantiehuisjes als een manier om geld wit te wassen. Het zorgt ervoor dat criminelen de vakantieparken langzamerhand overnemen en illegale structuren steeds meer verweven raken met de legale structuren van de samenleving (Stuurman et al., 2020). Deze verwevenheid wordt ook wel de vermenging van de onderwereld met de bovenwereld genoemd (Tops & Tromp, 2017).

## 1.2 Totstandkoming van het beleid

De afgelopen jaren is er veel gebeurd in de ontwikkeling van een aanpak voor het bestrijden van ondermijning. In 2015 komt de aanpak van ondermijning als één van de centrale thema's terug in de veiligheidsagenda van het Ministerie van Justitie & Veiligheid (Opstelten, 2014). Landelijk wordt er ook steeds meer prioriteit gegeven aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Een Kamerbrief vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties benoemt de urgentie om de problemen op vakantieparken aan te pakken (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2020)). In 2018 wordt er door het Rijk voor het eerst een actie-agenda vakantieparken opgesteld, die richting moet geven aan de beleidsinzet van de overheid en betrokken partijen op lokaal en regionaal niveau (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2018). Om interventies te laten werken is er regionale en lokale aansturing en verantwoordelijkheid nodig. Twee jaar na het opstellen van de Actie-agenda besluit het kabinet om in de komende jaren structureel 150 miljoen euro te investeren in het aanpak van de criminele (drugs)industrie en het vergroten van de weerbaarheid van de samenleving (Rijksoverheid, 2022). Daarnaast staat het bevorderen van samenwerking tussen betrokken partijen en het delen van informatie centraal. Met deze initiatieven benadrukt de overheid de urgentie om ondermijnende criminaliteit te bestrijden (Frissen et al., 2021).

## 1.3 Redenen voor het onderzoek

Een van de redenen voor dit onderzoek komt voort uit de enorme impact die ondermijnende criminaliteit heeft op de samenleving. Ondermijning heeft een maatschappelijke impact, en vraagt daarom om een maatschappelijke aanpak (Tops & Tromp, 2017). De gevolgen van ondermijnende criminaliteit zijn groot en worden ook steeds zichtbaarder. Een bekend voorbeeld is de moord op Peter R. de Vries, die op gruwelijke wijze is geliquideerd door vermoedelijk personen uit een groot crimineel netwerk. Dit incident laat zien dat ondermijnende criminaliteit niet alleen gevaarlijk is voor de onderwereld, maar dat ook de bovenwereld slachtoffer kan worden van criminele 'afrekeningen'. Deze bedreigingen voor de samenleving zorgen voor maatschappelijke onrust en een vraag naar een aanpak tegen ondermijnende criminaliteit (Elibol, 2021; Tops & Tromp, 2017). Dit onderzoek draagt bij aan het bestuderen van de huidige preventieve beleidsmaatregelen die worden ingezet om ondermijnende criminaliteit tegen te gaan.

Tevens draagt dit onderzoek bij aan beleidsmatig vergelijkend onderzoek naar ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Door verschillende beleidsstukken en interventies te vergelijken, kan geleerd worden van behaalde successen en minder succesvolle elementen van beleid. Dit stelt beleidsmakers in staat om op feiten gebaseerde beslissingen te maken en beleid aan te passen op basis van aangetoonde werkende elementen. Dit onderzoek voegt daarbij het perspectief van toezichthouders op vakantieparken toe. Toezichthouders gaan na of de wet- en regelgeving op vakantieparken wordt nageleefd. Zij zijn bevoegd om vakantieparken te betreden, ook als dit privé-

eigendom is. Op deze manier kan een onderscheid worden gemaakt tussen het perspectief van de beleidsmakers en het perspectief van de beleidsuitvoerders.

#### **1.4 Onderzoeksvraag**

Het doel van dit onderzoek is om het huidige provinciale beleid omtrent ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in kaart te brengen en te analyseren op de belangrijkste elementen van het beleid. De belangrijke elementen van het beleid worden bepaald door te kijken naar de overeenkomsten en verschillen tussen het opgestelde beleid en de praktische uitvoering van het beleid. Daarnaast wordt er onderzocht welke knelpunten en verbeterpunten provincies constateren. De hoofdvraag die in dit onderzoek wordt beantwoord is: *“Wat zijn de belangrijkste elementen van/in de provinciale aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in Nederland?”*.

Om de bovenstaande hoofdvraag te kunnen beantwoorden worden de volgende deelvragen gesteld en beantwoord:

1. Wat is de aard en omvang van ondermijning op vakantieparken in Nederland?
2. Wat doen provincies op dit moment beleidsmatig om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken aan te pakken?
3. Hoe verschilt de beleidsmatige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken tussen provincies?
4. Welke knelpunten en verbeterpunten worden er op basis van dit onderzoek geconstateerd?

De eerste deelvraag geeft een begripsduiding van het fenomeen ondermijning en inzicht in de omvang van ondermijnende criminaliteit in Nederland. De tweede deelvraag richt zich op het verkennen van het provinciale beleid dat momenteel wordt uitgevoerd om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken aan te pakken. De derde deelvraag richt zich op het identificeren van provinciale verschillen in de beleidsmatige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. De vierde deelvraag richt zich op eventuele knelpunten en verbeterpunten die worden geconstateerd met betrekking tot het huidige beleid. Met antwoord op deze deelvraag kunnen gerichte aanbevelingen worden gedaan voor eventuele verbeterpunten van het beleid voor ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in Nederland.

#### **1.5 Leeswijzer**

Deze scriptie is opgedeeld in een aantal hoofdstukken die fungeren als de opbouw van het onderzoek. Hieronder volgt een kort overzicht van de belangrijkste onderdelen uit de scriptie.

- **Introductie:** hierin staat een omschrijving van het fenomeen ondermijning, de afbakening van het onderzoek, de aanleiding voor het onderzoek, de relevantie van het onderzoek en de onderzoeksvragen.

- Theoretisch kader: hierin wordt dieper ingegaan op theorieën die een verklaring kunnen bieden voor ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Ook wordt beschreven hoe beleid kan bijdragen aan het bestrijden van ondermijnende criminaliteit.
- Methodologie: hierin wordt besproken waarom er is gekozen voor kwalitatief onderzoek, hoe het onderzoek is opgezet en hoe het proces van interviews tot het analyseren van de data is verlopen.
- Resultaten: hierin worden de belangrijkste bevindingen uit de geanalyseerde beleidsstukken en de interviews gepresenteerd.
- Conclusie: hierin wordt op basis van de resultaten een antwoord gegeven op de onderzoeksvraag en deelvragen.
- Discussie: hierin worden de limitaties van het onderzoek vermeldt en worden aanbevelingen gedaan voor vervolgonderzoek.



## 2. Theoretisch kader

### 2.1 Aard en omvang ondermijnende criminaliteit

Ondermijning heeft de afgelopen jaren op meerdere plekken veel aandacht gekregen, maar desondanks blijkt vaak nog onduidelijk wat de echte betekenis is van het begrip. In de politiek, het nieuws en in de wetenschappelijke literatuur wordt vaak gesproken over de begrippen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit (Kortleven, 2020; Lam et al., 2018). Deze begrippen worden soms als synoniemen van elkaar gebruikt, en soms wordt er maar één van de drie begrippen gebruikt om het fenomeen te beschrijven. De internationale literatuur spreekt veelal over georganiseerde criminaliteit, aangezien de begrippen ondermijning en ondermijnende criminaliteit specifiek gebruikt worden in de Nederlandse beleidscontext (Boutellier et al., 2019). Dit alles zorgt voor verwarring over de daadwerkelijke betekenis van de begrippen. De verschillen in definiëring vormen een uitdaging voor het begrijpen van de begrippen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit. In de onderstaande alinea's wordt een introductie gegeven over de totstandkoming van verschillende definities en wordt aan de hand van het onderzoek van Lam et al. (2018) dieper ingegaan op hoe de drie begrippen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit zich tot elkaar verhouden.

De Politie Amsterdam-Amstelland publiceerde in 2009 een uitgebreid rapport over de definiëring van het begrip ondermijning (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009). Zij veronderstelden dat het begrip ondermijning bestaat uit twee onderdelen, 1) het ontwrichten van de samenleving en 2) het aantasten van de gezagspositie van overheid. Bij het begrip ondermijning hoeft geen sprake te zijn van criminaliteit, maar slechts een ondermijnd effect op de samenleving (Lam et al., 2018). Dit houdt in dat ondermijning niet het doel is van criminelen, maar eerder voortkomt uit de verwevenheid van de onder- en bovenwereld (Bruinsma et al., 2018; Staring et al., 2019). Ondermijning wordt waargenomen wanneer de onderwereld zich verstrengelt met de bovenwereld en de maatschappelijke structuren aantast. Maatschappelijke structuren kunnen politiek, sociaal, technologisch, financieel of demografisch van aard zijn. Binnen de structuren kan het gaan om de aantasting van personen, groepen, organisaties en vatbare branches (Politie Amsterdam-Amstelland, 2009). In 2014 wordt aan deze definitie van ondermijning nog een extra kenmerk toegevoegd, namelijk ondermijning als sluipende maatschappelijke acceptatie van misdaad (Tops & Van der Torre, 2014). De acceptatie van misdaad gaat hierbij voornamelijk over de algemene acceptatie van criminele geldstromen in de legale structuren van de samenleving (Tops & Van der Torre, 2014).

In tegenstelling tot het begrip ondermijning, gaat ondermijnende criminaliteit over de criminele activiteiten die de fundamenten van de samenleving en rechtsstaat aantasten (Lam et al., 2018; Tops & Van der Torre, 2014). Vormen van ondermijnende criminaliteit zijn witwassen, mensenhandel,

uitbuiting en fraude. Het verschil met het begrip ondermijning is dat het hier uitsluitend gaat om de criminele activiteiten.

Georganiseerde criminaliteit gaat over criminaliteit waarbij individuen samenwerken binnen een georganiseerde hiërarchie om criminele activiteiten uit te voeren. Het begrip gaat over de manier waarop criminaliteit wordt gepleegd, en niet zo zeer over het effect van criminaliteit (Lam et al., 2018; Smit et al., 2018).

In dit onderzoek wordt het begrip ondermijnende criminaliteit gebruikt, omdat het de vormen van criminaliteit die plaatsvindt op vakantieparken beschrijft.

Naast het ontbreken van uniformiteit over de definiëring van de begrippen, blijkt het ook lastig om vast te stellen wat de omvang van ondermijnende criminaliteit is. Ondermijnende criminaliteit wordt vaak gekenmerkt door een dark number, wat wijst op niet-geregistreerde criminaliteit die buiten het zicht van burgers en overheidsinstanties blijft (Boutellier et al. 2019; Prüfer & Kolthoff, 2020). Het Wetenschappelijk Onderzoek- en Datacentrum (WODC) schat dat georganiseerde criminaliteit, cybercrime en horizontale fraude het grootste deel van deze niet-geregistreerde criminaliteit omvatten (Smit et al., 2018). Daarnaast kenmerkt ondermijnende criminaliteit zich door subjectieve gevolgen, zoals verlies van vertrouwen, normvervaging en reputatieschade, in tegenstelling tot de objectieve waarneembare gevolgen van bijvoorbeeld inbraak of mishandeling. Het plegen van ondermijnende criminaliteit kan ook bestaan uit losstaande momenten, gepleegd door meerdere personen (Lam et al., 2018; Tops & Tromp, 2017). Aangezien ondermijnende criminaliteit vaak slachtofferloos is, is het moeilijk om de omvang vast te stellen in politiecijfers. Het wil echter niet zeggen dat er geen slachtoffers van ondermijnende criminaliteit bestaan, want vaak wordt er geen aangifte gedaan door slachtoffers van ondermijnende criminaliteit. Slachtoffers doen vaak geen aangifte, uit angst om in verband te worden gebracht met de melding. Hoewel er ook anonieme meldplatformen zijn, zoals Meld Misdaad Anoniem, wordt daar ook nog weinig melding gedaan met betrekking tot ondermijnende criminaliteit. Door deze lage meldingsbereidheid wordt het lastiger om de omvang van ondermijnende criminaliteit in kaart te brengen (Lam et al., 2018).

Kortom, is er in het wetenschappelijk onderzoek nog geen uniformiteit over de definiëring van de begrippen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit. Daarnaast blijkt het moeilijk om de omvang van ondermijnende criminaliteit vast te stellen vanwege factoren zoals het bestaan van ongeregistreerde criminaliteit (het dark number), het ontbreken van waarneembare gevolgen van het misdrijf en de moeilijkheid van het bepalen van slachtofferschap.

## **2.2 Gelegheidsstructuren van ondermijnende criminaliteit**

Nederland biedt verschillende legale structuren die ondermijnende criminaliteit, bewust of onbewust,

faciliteren. Vakantieparken dienen als uitvalsbasis voor diverse criminele activiteiten, zoals de opslag van verboden goederen en het witwassen via de aankoop van recreatieobjecten (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020). Dit maakt vakantieparken aantrekkelijk voor diverse vormen van criminaliteit, waaronder arbeidsuitbuiting, prostitutie, witwassen, drugsproductie, en mensenhandel.

De aantrekkelijkheid van vakantieparken voor ondermijnende criminaliteit kan verklaard worden aan de hand van de gelegenheidstheorie, ontwikkeld door Felson en Clarke (1998), die voortkomt uit de Routine Activity Theory (Cohen & Felson, 1979). Volgens deze theorie is criminaliteit het resultaat van de interactie tussen een persoon en de omgeving, waarbij gelegenheid verwijst naar externe omstandigheden die het plegen van misdaden vergemakkelijken. Het wegnemen van deze gelegenheid kan de kans op criminaliteit verminderen (Felson & Clarke, 1998). Op vakantieparken kunnen specifieke kenmerken, zoals anonimiteit en minder toezicht, de gelegenheid voor criminele activiteiten vergroten. In dat geval kunnen de legale structuren van de samenleving dienen als barrières, waardoor de gelegenheden voor ondermijnende criminaliteit worden verminderd (Pro-facto, 2020). Voorbeelden van deze barrières zijn het verbieden van contante betalingen, het aanstellen van toezichthouders en het verplichten van een goede infrastructuur (e.g. goede verlichting en een slagboom) (CCV, z.d.). Om effectief barrières op te kunnen werpen, is het zinvol om inzicht te krijgen in de gelegenheidsstructuren die de mogelijkheid voor ondermijnende criminaliteit faciliteren (Boutellier et al., 2020; Höcük et al., 2022). Volgens het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) (Fijnaut et al., 2019) kunnen gelegenheidsstructuren opgedeeld worden in vier categorieën, namelijk:

1. Sociale gelegenheidsstructuren
2. Financieel-economische gelegenheidsstructuren
3. Infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren
4. Institutionele gelegenheidsstructuren

In de volgende paragrafen wordt per categorie toegelicht waarom vakantieparken gelegenheid bieden voor ondermijnende criminaliteit.

### ***2.2.1 Sociale gelegenheidsstructuren***

In Nederland zijn er veel vakantieparken waar mensen permanent wonen. Vakantieparken liggen vaak afgelegen, waardoor er op vakantieparken makkelijk een parallelle samenleving kan ontstaan, een soort gemeenschap. Naast criminelen, huisvesten deze vakantieparken ook 'gewone' burgers, veelal kwetsbare individuen met vaak beperkte financiële middelen (Lupi et al., 2018; Rots & de Goede, 2019). Deze kwetsbaarheid maakt deze burgers extra vatbaar voor criminele invloeden (Lupi, 2019). Met name de kwetsbare individuen en jongeren zijn het doelwit van criminele groeperingen die actief zijn op deze vakantieparken. In deze sociaal kwetsbare gelegenheidsstructuur vinden criminelen de

kans om individuen te werven voor de uitvoering van criminele activiteiten (Fijnaut et al., 2019; Tops & Tromp, 2017).

### ***2.2.2 Financieel-economische gelegenheidsstructuren***

De sector toerisme en recreatie kampt met een overmatig aanbod en een krimpende vraag. Het verdienmodel van reguliere recreatie biedt niet meer voldoende inkomsten voor de recreatieondernemer. Hierdoor gaan vakantieparkeigenaren op zoek naar alternatieve verdienmodellen, zoals het toestaan van permanente bewoning (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2020; Tibbe & De Waard, 2021). Vaak wordt permanente bewoning in de gemeente gedoogd, of is er te weinig toezicht en handhaving aanwezig om illegale bewoners op te sporen. Hoewel permanente bewoning voornamelijk gaat om ouderen en mensen die geen plek kunnen vinden binnen de reguliere woningmarkt, biedt het ook gelegenheid voor criminelen om zich te vestigen op vakantieparken. Deze bewoning, het hele jaar door beschikbaar, wordt door criminelen gebruikt om illegale arbeidsmigranten te huisvesten (Fijnaut et al., 2019).

Daarnaast bieden vakantieparken een gunstige gelegenheidsstructuur voor witwassen van illegale verdiensten (RIEC Oost-Nederland, 2022). Dit komt voor wanneer criminelen via contante betalingen woningen aankopen op vakantieparken. Doordat deze aankopen niet worden geregistreerd door het Kadaster, is er geen zicht op de verkoop van vakantiewoningen. Naast de aankoop van woningen, wordt er geld witgewassen door renovatie van huizen, exploitatie van objecten of herverkaveling (Binnenlands Bestuur, 2022).

### ***2.2.3 Infrastructurele en logistieke gelegenheidsstructuren***

Vakantieparken bieden gunstige infrastructurale gelegenheden die geschikt zijn voor het faciliteren van criminele activiteiten (Klerks & Kop, 2004). Veel vakantieparken hebben slechte verlichting en bosschage op het vakantiepark, waardoor criminelen onopgemerkt kunnen blijven (Fijnaut et al., 2019; Spapens et al., 2022). Bovendien hebben vakantieparken vaak geen of weinig camera's en toegangscontroles. Door de onbewaakte toegang kunnen criminelen de vakantieparken ongezien betreden en verlaten. Hierdoor wordt de logistieke structuur van het vakantiepark verzwakt, wat het voor criminelen makkelijker maakt om criminele activiteiten uit te voeren (Fijnaut et al., 2019; Spapens et al., 2022). De gelegenheid wordt versterkt door de vaak afgelegen locatie van de vakantieparken, waarbij er weinig toezicht is. Ook door een kleiner aantal politieagenten in buitengebieden, zoeken criminelen steeds vaker deze afgelegen gebieden op (Van Dungen, 2023, 6:35). Het gebrek aan toezicht op straat faciliteert daarmee de gelegenheid voor criminaliteit op vakantieparken.

### **2.2.4 Institutionele gelegenheidsstructuren**

Instituties, zoals gemeenten, provincies en andere organisaties kunnen door een gebrek aan bewustzijn en een gebrek aan informatiedeling ook gelegenheid bieden voor ondermijnende criminaliteit. Doordat gemeenten niet bewust zijn van de problematiek die zich afspeelt in hun regio, ontstaat er een gebrek aan gemeentelijke weerbaarheid. Deze onwetendheid biedt voor criminelen de gelegenheid om onopgemerkt criminele activiteiten uit te voeren bijvoorbeeld door het ontbreken van beleid en handhaving (Analistennetwerk Nationale Veiligheid, 2021; Fijnaut et al., 2019). Hierbij dienen de instituties zoals gemeenten als onbedoelde facilitator van criminele activiteiten. Dit kan ontstaan doordat er bijvoorbeeld vergunningen worden verleend aan criminelen wegens een gebrek aan kennis en informatie-uitwisseling bij gemeenten (Fijnaut et al., 2019; Lam et al. 2018).

Samenvattend bieden vakantieparken een gelegenheidsstructuur voor ondermijnende criminaliteit. Om deze gelegenheden weg te nemen dienen bestuurlijke organisaties barrières op te werpen. Deze barrières helpt de overheid en gemeenten weerbaarder te worden tegen ondermijnende criminaliteit.

## **2.3 De rol van beleid**

Sinds de voorgaande eeuw is er een beleidsmatige aanpak van ondermijnende criminaliteit, die recentelijk een verschuiving heeft ondergaan naar een preventieve benadering van ondermijnende criminaliteit. Waar voorheen het beleid vooral gericht was op repressie, ligt de nadruk van de overheid sinds 2007 meer op preventie. De verschuiving van repressie naar preventie zorgt ervoor dat de overheid minder gericht is op de opsporing, maar zich meer gaat richten op criminaliteitsbeheersing. De overheid wil door het opstellen van een preventief beleid de weerbaarheid van de samenleving vergroten (Abraham et al., 2021; Kruisbergen et al., 2012). Om het preventief beleid op regionaal niveau uitvoerbaar te maken is in 2008 het Regionaal Interventie en Expertise Centrum (RIEC) opgesteld. Deze organisatie richt zich specifiek op het bestrijden van ondermijnende criminaliteit, door verbinding te leggen tussen beleid en de uitvoeringspraktijk (Lam et al., 2018). Door middel van het vroegtijdig inzetten van interventies en het realiseren van een goede samenwerking tussen ketenpartners kan ondermijnende criminaliteit effectief worden aangepakt (Lam et al., 2018).

Voordat dieper wordt ingegaan op beleid, is het belangrijk om terug te gaan naar de basis en te benoemen wat beleid inhoudt. Beleid kan simpel gedefinieerd worden als ‘wat de overheid kiest om te doen en niet te doen’ (Howlett, 2019). Het ontwerpen van beleid formuleert Howlett als *“een bewuste en doelgerichte inspanning om beleidsdoelen te formuleren en deze te koppelen aan beleidsinstrumenten zodat deze doelen bereikt worden”* (Howlett, 2019). Beleidstukken komen tot stand door het verzamelen van kennis over de inzet van beleidsinstrumenten en het analyseren van de uitvoering van beleid met deze instrumenten. Beleid wordt vaak geschreven naar aanleiding van maatschappelijke problemen. Het kan gezien worden als een poging om de welvaart van de

maatschappij te verhogen en problemen aan te pakken (Howlett, 2019).

In de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken zijn verschillende beleidsstukken ontwikkeld door betrokken partijen op gemeentelijk, provinciaal, landelijk, en projectorganisatieniveau. Gemeentelijk beleid richt zich voornamelijk op de handhaving van gedoogconstructies en permanente bewoning (Lupi et al., 2018). Provincies spelen een steeds prominentere rol in de aanpak van ondermijnende criminaliteit (Broekhuizen & Mehlbaum, 2022).

Deze verschuiving komt voort uit het besef dat de aanpak van ondermijnende criminaliteit niet beperkt blijft tot lokaal niveau, maar ook regionaal en bovenregionaal moet plaatsvinden. De toename van de provinciale betrokkenheid heeft geresulteerd in de ontwikkeling van provinciale beleidsdocumenten en initiatieven die bijdragen aan de bestaande aanpak op ondermijnende criminaliteit (Frissen et al., 2021). Belangrijk is ook een provinciale aanpak te ontwikkelen om waterbedeffecten naar omringende gemeenten te voorkomen. Het opwerpen van barrières in de ene gemeente, zonder een aanpak in andere gemeenten, kan ertoe leiden dat criminaliteit zich verplaatst. Zoals eerder genoemd zijn voorbeelden van barrières uit dit model het verbieden van contante betalingen, het aanstellen van toezichthouders en het verplichten van een goede infrastructuur (e.g. goede verlichting en een slagboom) (CCV, z.d.).

Samenvattend is het hebben van beleid van belang om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken te bestrijden. Waar het beleid voorheen voornamelijk gericht was op het bestrijden van criminaliteit, richt het beleid zich tegenwoordig vaker op het voorkomen van criminaliteit. Hiervoor is er beleid ontwikkeld op meerdere niveaus. In dit onderzoek ligt de focus op het provinciale beleid omtrent ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Het provinciale beleid heeft echter altijd betrekking op het gemeentelijk beleid, en daarom wordt de invloed van het provinciale beleid op gemeenten ook besproken.

### 3. Methodologie

In dit hoofdstuk wordt toegelicht waarom er is gekozen voor een kwalitatieve onderzoeksmethode. Daarnaast wordt de uitvoering van het onderzoek besproken.

#### 3.1 Kwalitatieve onderzoeksmethode

Voor dit onderzoek is zelfstandig kwalitatieve data verzameld. Er is voor een kwalitatieve onderzoeksmethode gekozen, omdat deze onderzoeksvraag niet goed te beantwoorden is middels een kwantitatieve onderzoeksmethode. Het doel van het onderzoek *niet* om theorieën of hypothesen te toetsen, maar om concepten en ervaringen te begrijpen (Hennink et al., 2020). In dit onderzoek wordt gevraagd naar de ervaringen ten aanzien van provinciaal beleid op het gebied van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. De kwalitatieve onderzoeksmethode laat het toe om meningen en ervaringen te achterhalen en interpreteren (Hennink et al., 2020). Daarom is deze onderzoeksmethode het meest geschikt.

Om een beeld te krijgen van de beleidsmatige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken, worden recente beleidsstukken, veiligheidsprogramma's en andere provinciale stukken geanalyseerd.

Volgend op de documentstudie zijn interviews uitgevoerd om een beter beeld te krijgen van het huidige beleid en de uitvoering van dit beleid. De interviews zijn uitgevoerd volgens een semigestructureerd interviewschema. Bij een semigestructureerd interviewschema bestaat er een volgorde waarin de vragen gesteld kunnen worden, maar deze volgorde is flexibel en hier kan van afgeweken worden. Er is hiervoor gekozen zodat de participanten vrij kunnen antwoorden op de vragen en eventueel afwijken van de vragen die vooraf zijn vastgesteld. Bovendien geeft het ruimte om door te vragen en hierdoor gedetailleerder antwoord te krijgen op de vragen die worden gesteld (Hennink et al., 2020).

#### 3.2 Verantwoording selectie onderzoeksobjecten

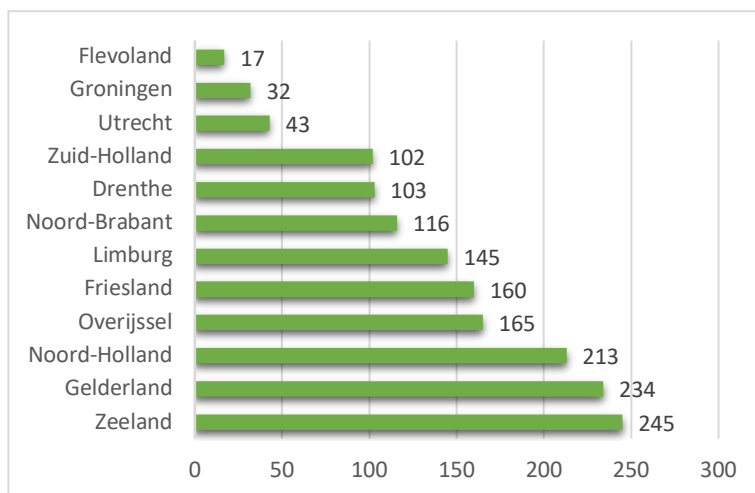
Bij het opstellen van de onderzoeksvragen is besloten om de focus te leggen op beleidsanalyse op provinciaal niveau boven gemeentelijk niveau, gegeven het aantal van 342 gemeenten in Nederland. Vanwege de beperkte tijdsduur van het onderzoek, is het praktisch onmogelijk om het beleid van elke individuele gemeente in Nederland grondig te analyseren. De keuze voor het analyseren van beleid op provinciaal niveau wordt gerechtvaardigd door het feit dat Nederland twaalf provincies telt, wat de uitvoerbaarheid van de analyse binnen de onderzoeksperiode vergroot.

Voor de twaalf Nederlandse provincies is een selectie gemaakt op basis van twee criteria, namelijk of de provincie wel of geen beleid hanteert en of er veel of weinig vakantieparken gevestigd zijn.

Aangezien dit onderzoek een beleidsanalyse betreft, is het niet relevant om provincies te analyseren die weinig of geen beleid hebben opgesteld hebben voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Daarnaast wordt onderscheidt gemaakt tussen provincies met veel of weinig vakantieparken, gebaseerd op de veronderstelling van de onderzoeker dat een hoger aantal vakantieparken kan zorgen voor een uitgebreidere aanpak.

Ten eerste is via de website van de betreffende provincie gezocht naar openbaar toegankelijke beleidsdocumenten, onderzoeksrapporten of actieplannen. Wanneer er op internet geen informatie is gevonden die erop wijst dat er beleid is opgesteld, is er aangenomen dat er in die provincie geen beleid is opgesteld. Het gaat hierbij om één provincie, namelijk de provincie Groningen. Om met zekerheid te kunnen bevestigen dat er geen beleid is, is een e-mail gestuurd naar deze betreffende provincie. Deze conclusie is per e-mail bevestigd.

Ten tweede zijn de provincies gegroepeerd op basis van het aantal vakantieparken. In dit onderzoek wordt de grenswaarde beschreven als het interval van 0 tot 100 vakantieparken en meer dan 100 vakantieparken, omdat deze grenswaarde, gebaseerd op de beschikbare data, het meest passend lijkt te zijn. In dit onderzoek worden huisjesterreinen met centrale verhuur, huisjesterreinen zonder centrale verhuur en kampeerterreinen gerekend tot een vakantiepark (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023). Een overzicht van het aantal vakantieparken per provincie is weergegeven in Figuur 1.



*Figuur 1: Aantal vakantieparken per provincie (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2023)*

### **3.2.1 Verdeling onderzoeksobjecten**

Door de provincies te verdelen volgens het aantal vakantieparken en het beschikken over een provinciaal beleid ten aanzien van vakantieparken, ontstaan er vier categorieën. Deze categorieën zijn weergegeven in Tabel 1. In de onderstaande alinea's wordt een toelichting gegeven op de verdeling van de onderzoeksobjecten.



Omwille de duur en omvang van het onderzoek is er besloten om alleen vakantieparken mee te nemen met beleid en met meer dan 101 vakantieparken. Dit blijkt de meest natuurlijke grenslijn om een verdeling te kunnen maken, omdat dit het grootste gat betreft in het aantal vakantieparken tussen provincies (van 43 naar 102). Elf van de twaalf provincies blijkt beleid te hebben ten aanzien van vakantieparken, maar twee van deze elf provincies (Utrecht en Flevoland) hebben minder dan 100 vakantieparken en worden daarom niet meegenomen. De provincie Groningen heeft minder dan 100 vakantieparken en heeft geen beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken en wordt daarom niet meegenomen. Na een eerste analyse blijken in negen provincies 101 of meer vakantieparken en wel beleid te hebben ten aanzien van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Het gaat om de provincies Zeeland, Gelderland, Noord-Holland, Overijssel, Friesland, Limburg, Noord-Brabant, Drenthe & Zuid-Holland. Er is besloten om vier van deze negen provincies mee te nemen in de analyse. Het gaat om de provincies *Gelderland, Noord-Holland, Drenthe en Noord-Brabant*. In de volgende alinea wordt een toelichting gegeven van de totstandkoming van de selectie van de vier van de elf provincies.

Tabel 1: Aantal vakantieparken en beleid

	Wel beleid	Geen beleid
0 t/m 100 vakantieparken	2	1
101 of meer vakantieparken	9	0

De provincie Friesland besteedt het opstellen van beleid voornamelijk uit aan gemeenten, waardoor het in dit onderzoek minder relevant is om deze provincie mee te nemen in de analyse, aangezien het in dit onderzoek gaat om provinciaal beleid.

In twee provincies (Drenthe en Overijssel) wordt het beleidsmatige project ‘Vitale Vakantieparken’ uitgevoerd. Omdat het project in alle provincies een vergelijkbaar doel en actiepunten heeft, wordt van deze twee provincies één provincie uitgekozen. In het kader van mijn afstudeerstage heb ik deelgenomen aan een onderzoek in samenwerking met Vitale Vakantieparken Overijssel. Met het oog op het handhaven van objectiviteit als onderzoeker, is daarom besloten om de provincie **Drenthe** mee te nemen in de analyse van het onderzoek.

De provincie **Gelderland** wordt op dit moment gezien als de koploper met betrekking tot de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Deze provincie kan inzichten bieden in de belangrijkste elementen voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.

De provincie **Noord-Brabant** heeft op haar vakantieparken het hoogste aantal ingeschreven personen op vakantieparken. Het aantal ingeschreven personen op een vakantiepark blijkt de belangrijkste risico-indicator voor problematiek op vakantieparken (CCV, z.d.). Om deze reden wordt de provincie Noord-Brabant meegenomen in de analyse.

De overgebleven provincies worden op basis van een geografisch kenmerk uitgekozen. Hierbij wordt een provincie gekozen die in een regio ligt die, na toepassing van de eerdere criteria, nog wordt ondervertegenwoordigd in de analyse. Op basis van de ligging is ervoor gekozen om **Noord-Holland** mee te nemen in de analyse, omdat het Noordwesten nog onderbelicht is in de analyse. In Figuur 2 worden de geselecteerde provincies visueel weergegeven.



*Figuur 2: Afbakening provincies (groen = geselecteerde provincie)*

### **3.3 Verantwoording participantenselectie**

Voor de interviews zijn participanten geselecteerd op basis van twee criteria. Ten eerste moeten participanten ten tijde van het interview werkzaam zijn voor of in opdracht van de betreffende provincie. Ten tweede moeten participanten betrokken zijn bij de opstelling of uitvoering van het beleid. Bij deze onderverdeling is gebruik gemaakt van de traditionele managementniveaus, waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen strategische, tactische en operationele functies (De Leeuw, 2000). Er is gekozen voor dit onderscheid omdat hiermee inzichtelijk kan worden gemaakt hoe een provinciale aanpak wordt gevormd (strategisch/tactisch) en hoe deze vervolgens wordt uitgevoerd (operationeel). Op strategisch niveau zijn dit beleidsmakers, op tactisch niveau organisatorische beleidsmedewerkers/projectleiders en op operationeel niveau zijn het uitvoerders en handhavers van het beleid. Doordat de lijn tussen strategisch en tactisch niveau bij beleid dun is, zijn deze twee niveaus samengevoegd (De Leeuw, 2000).

#### **3.3.1 Werving van participanten**

Per provincie hebben twee participanten deelgenomen, één participant die betrokken is bij de totstandkoming van het beleid en één participant die betrokken is bij de uitvoering en handhaving van het beleid. Deze verdeling heeft geleid tot een totaal van acht participanten die zijn geïnterviewd. De participanten zijn geselecteerd op basis van namen die voorkwamen in beleidsstukken en andere provinciale documenten op het thema ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Deze participanten zijn per e-mail benaderd met het verzoek tot deelname aan het onderzoek. Vervolgens is

na toezegging voor deelname aan het interview gevraagd of de participant een toezichthouder van de provincie kan aandragen. Dit proces wordt ook wel de ‘sneeuwbalmethode’ genoemd. Het is een effectieve manier om snel bij de juiste persoon te komen (Hennink et al., 2020).

De interviews hebben plaatsgevonden tussen 10 juli 2023 en 9 oktober 2023. De interviews zijn allemaal via Microsoft-Teams uitgevoerd. Er is gebruik gemaakt van de opname-functie binnen Microsoft-Teams om het gesprek auditief op te nemen. Hiervoor hebben alle participanten voorafgaand van het gesprek toestemming gegeven middels het ondertekenen van een toestemmingsformulier<sup>1</sup>. Daarnaast is aan het begin van het interviews aan de participanten nogmaals toestemming gevraagd voor een audio-opname. De verschillende participanten zullen in het onderzoek worden aangeduid met P1 tot en met P8. Het overzicht van de participanten die hebben deelgenomen aan het onderzoek zijn in Tabel 2 weergegeven.

Tabel 2: Participanten interviews

Participant	Functie
P1	Projectmanager Gelderland
P2	Toezichthouder Gelderland
P3	Programmamanager Noord-Holland
P4	Toezichthouder Noord-Holland
P5	Senior beleidsmedewerker Noord-Brabant
P6	Toezichthouder Noord-Brabant
P7	Programmamanager Drenthe
P8	Toezichthouder Drenthe

### 3.4 Analyseopzet

Om tot een gegronde data-analyse te kunnen komen zijn de interviews tekstueel getranscribeerd. Om dit proces te vergemakkelijken is de transcriberen functie in Microsoft-Teams ingeschakeld. Op basis van het transcript van Microsoft-Teams is de opname beluisterd en is het transcript verbeterd. Omdat de focus in de data-analyse ligt op *wat* er gezegd wordt, zijn de interviews woord-voor-woord getranscribeerd. Speech fillers, zoals ‘uhh’ of ‘snap je’, zijn ook opgenomen in de transcripties, omdat deze soms extra betekenis toevoegen aan een zin (Hennink et al., 2020).

Aan de hand van de transcripten zijn codes opgesteld, waarbij zowel deductief als inductief coderen is toegepast. De deductieve codes zijn voorafgaand aan de analyse opgesteld op basis van onderwerpen

<sup>1</sup> Toestemmingsformulier is opgenomen in bijlage 2

van het interviewschema, beleidsdocumenten en concepten uit de wetenschappelijk literatuur. Deze codes kunnen tijdens of na afloop van de analyse worden aangescherpt. Inductief coderen bestaat uit het lezen van de transcripten en op basis daarvan onderwerpen te identificeren. De codes hangen in dit geval af van de verzamelde data, en kunnen daarom niet vooraf worden opgesteld. Beide codeerstrategieën zijn gebruikt om conclusies te trekken op basis van zowel de veronderstelling van de onderzoeker als de bestaande wetenschappelijke literatuur (Hennink et al., 2020). De transcripten zijn met behulp van het softwareprogramma Atlas.ti gecodeerd. Om een overzicht te creëren van alle opgestelde codes is een codeboek gemaakt, die bestaat uit het thema, de code, de codeerstrategie (deductief of inductief), een beschrijving van code en een voorbeeld uit de data<sup>2</sup>.

De thema's in het codeboek representeren de meest voorkomende onderdelen in de analyse van de beleidsstukken en interviews. De vijf thema's uit het codeboek zijn als volgt: 1) provinciale beleidsaanpak en kenmerken, 2) kennis en informatie, 3) samenwerking met ketenpartners en betrokkenen, 4) uitvoering van beleid, en 5) uitkomsten en knelpunten van beleid.

Tijdens het onderzoek is de onderzoeksvraag aangepast, wat ervoor heeft gezorgd dat bepaalde thema's niet meer geschikt bleken voor het beantwoorden van de hoofdvraag. Daarom zijn de thema's 'provinciale beleidsaanpak en kenmerken', 'uitvoering van beleid', en 'uitkomsten en knelpunten van beleid' verwijderd. In plaats daarvan zijn de thema's 'weerbaarheid', 'integrale samenwerking', en 'prioriteit bij gemeenten' toegevoegd. Deze wijzigingen hebben geleid tot het gebruik van de volgende vijf thema's voor het beschrijven van de onderzoeksresultaten: 'weerbaarheid', 'kennis en informatie', 'samenwerking met ketenpartners', 'integrale samenwerking' en 'prioriteit bij gemeenten'.

### 3.5 Ethiek van het onderzoek

Om de privacy van de participanten te waarborgen zijn een aantal maatregelen genomen. Ten eerste is aan het begin van het interview vermeld dat de naam en andere herleidbare gegevens van de participanten niet worden gebruikt om de anonimiteit van de participant te waarborgen. Ook is in de introductie van het interview toegelicht dat vertrouwelijk wordt omgegaan met de audiogegevens en is nogmaals toegelicht met wie deze worden gedeeld. De anonimiteit wordt gewaarborgd door de opnames van de interviews op te slaan in een beveiligde omgeving van de stageverlenende instantie. Daarnaast zijn alle audio-opnames verwijderd nadat de transcripten zijn uitgewerkt.

Ten tweede is in de introductie van het interview vermeld dat de participant altijd kan stoppen met het interview zonder enige gevolgen. Om ervoor te zorgen dat het interview op een prettige manier werd beëindigd, is na het stoppen van de audio-opname gevraagd hoe de participant het interview had ervaren.

---

<sup>2</sup> Codeboek is opgenomen in bijlage 4

## 4. Resultaten

In dit hoofdstuk wordt op basis van de geanalyseerde provinciale beleidsstukken en de interviews een beeld geschetst van de huidige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in een viertal provincies (Gelderland, Noord-Holland, Drenthe en Noord-Brabant). Het hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van bevindingen per provincie. Hierbij zullen vijf thema's worden besproken, namelijk: het vergroten van de weerbaarheid, kennis en informatie, samenwerking met ketenpartners, prioriteren van de aanpak bij de gemeenten en integrale samenwerking. Elke paragraaf bestaat uit een beschrijving van het provinciale beleid en de uitkomsten van de interviews. In de concluderende paragraaf worden de bevindingen van de provincies naast elkaar gelegd en vergeleken.

### 4.1 Provincie Gelderland

De provincie Gelderland is de grootste provincie van Nederland en bestaat uit 51 gemeenten. Verdeeld over de 51 gemeenten zijn er in de provincie 234 vakantieparken. De provincie Gelderland telt iets meer dan twee miljoen inwoners, met een bevolkingsdichtheid van 422 inwoners per vierkante kilometer. Dit ligt lager dan de bevolkingsdichtheid in Nederland van 529 inwoners per vierkante kilometer (Provincie Gelderland, z.d.). De provincie geeft in de beleidsstukken aan dat een 'klein deel' van de vakantieparken in de provincie niet-vitaal is (Provincie Gelderland, 2022).

#### 4.1.1 Het provinciale beleid in Gelderland

In de provincie Gelderland wordt de rol van de provincie in de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken als cruciaal gezien (Provincie Gelderland, 2022). De provincie gaat uit van de veronderstelling dat er niet uitsluitend ingezet moet worden op het bestrijden van ondermijnende criminaliteit, maar dat het ook belangrijk is om de weerbaarheid van kwetsbare groepen of personen die misbruikt kunnen worden voor criminele doeleinden te vergroten. Op vakantieparken kunnen namelijk situaties voorkomen waarbij bewoners worden geïntimideerd of onder druk worden gezet om deel te nemen aan criminele activiteiten, of dat mensen worden verleid om samen te werken door hun geld aan te bieden. In 2019 is er een overkoepelend beleidsprogramma opgezet die de nadruk legt op weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. De provincie Gelderland wil met de aanpak de weerbaarheid bij kwetsbare groepen op vakantieparken en kwetsbare functies bij de gemeentelijke organisaties vergroten (Provincie Gelderland, 2021; Provincie Gelderland, 2022).

In de beleidsstukken van de provincie wordt het begrip ondermijning apart geïntroduceerd. De provincie Gelderland hanteert in de beleidsstukken een aangepaste versie op de definitie van ondermijning van het Openbaar Ministerie (z.d.). Deze definitie luidt als volgt: "*Ondermijning is misdaad die maatschappelijke structuren of het vertrouwen daarin schaadt. Dit soort criminaliteit*

*wordt vaak gepleegd in criminele samenwerkingsverbanden en gaat niet zelden gepaard met geweld, bedreiging en intimidatie. Mensenhandel, de productie van en handel in drugs, witwassen, financieel-economische criminaliteit (fraude) en cybercrime: het draait allemaal om het verdienen van zoveel mogelijk geld. (...)*" (Kaiser, 2017, p. 6). De provincie geeft aan dat er wel behoefte bestaat om het begrip ondermijning aan te scherpen, omdat het nu als deelverzameling wordt meegenomen in de definiëring van criminaliteit in het algemeen. De provincie benadrukt dat het bij het opstellen van beleid belangrijk is om een onderscheid te maken tussen criminaliteit en ondermijning, omdat dat het toelaat om specifiekere maatregelen in te zetten (Kaiser, 2017).

In Gelderland is in 2019 het Ariadne project gestart in de gemeente Putten (Provincie Gelderland, 2022; Roording, 2020). Het Ariadne project ondersteunt op dit moment 30 Gelderse gemeenten bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Het project ondersteunt deze gemeenten door hen te adviseren en ondersteunen bij het opzetten en uitvoeren van integrale vakantieparkcontroles. Tijdens een integrale controle gaan toezichthouders van het Ariadne project en opsporingsambtenaren van de gemeenten langs op een vakantiepark om een beeld te krijgen van de vitaliteit van een park en om verdachte situaties of personen op te sporen. Bovendien wordt de informatiepositie versterkt door gegevens te verwerken die voortkomen uit deze controles, waaronder informatie over verdachte personen of situaties, opvallende zaken en geconstateerde overtredingen. Ten slotte is er een stuurgroep opgezet die bestaat uit regionale en bovenregionale partners, zoals andere gemeenten, de Provincie Gelderland, politie en het Openbaar Ministerie (Provincie Gelderland, 2021; Provincie Gelderland, 2022).

Recent heeft de projectgroep van Ariadne, na een pilot van vier jaar, toestemming gekregen om het project met nog eens vier jaar te verlengen tot en met 2026. Het streven van het project is om in deze vier jaar alle Gelderse gemeenten te hebben geholpen met het vitaliseren en veiliger maken van de vakantieparken (Provincie Gelderland, 2021; Provincie Gelderland, 2022). Daarnaast gaat het project zich de komende jaren focussen op het borgen van kennis en het delen van kennis. Dit willen zij realiseren door bestaande kennis te verwerken in handleiding en door voorlichting te geven over hun werkwijze (Provincie Gelderland, 2022).

#### ***4.1.2 De praktische uitwerking van beleid in Gelderland***

##### *Kennis en informatie*

Het Ariadne project gaat de komende jaren extra inzetten op het borgen van bestaande kennis en het delen van kennis met andere betrokken partijen. Volgens de beleidsmaker begint de borging van kennis bij het opstellen van een team met een vast dienstverband. Hiermee willen zij verloop binnen het project zo veel mogelijk beperken en daarmee ervoor zorgen dat opgebouwde kennis binnen het project geborgd wordt.

*“Kennisborging en kennisdeling vasthouden vinden wij heel belangrijk, zodat ook in de verre toekomst op het moment dat we nog weer eens vraag oppopt over een vakantiepark, dat wij intern nog mensen hebben zitten die deze vraag kunnen beantwoorden. Want nogmaals, dan doe je niks aan kennisopbouw.” – P2*

Naast het borgen van kennis binnen het Ariadne project, geeft de beleidsmaker aan dat het ook van belang is dat gemeenten zelf bestaande kennis gaan borgen, en hier een eigen aanpak op ontwikkelen. Dus voordat een samenwerking met een gemeente wordt gestart, wordt er gevraagd wat er gedaan wordt aan kennisborging, zodat na afloop van de hulp van het Ariadne-project een gemeente zelf aan de slag kan met de aanpak van vakantieparken. Hiermee bedoelen zij dat de werkwijze van het Ariadne project overgenomen moet worden door de gemeentes, en dat zij deze gaan implementeren in hun gemeentelijke taken. Dit is volgens medewerkers van het Ariadne project van belang, zodat niet kennis telkens opnieuw opgebouwd moet worden wanneer er nieuwe medewerkers binnen de gemeente aan de slag gaan. Zo geeft de participant aan;

*“Dat gemeenten ook intern het tot een werkwijze maken die ook de vaste werkwijze gaat worden. Dat gemeenten ook zelf zeggen, oké wij gaan zelf de handschoen ook oppakken. Dat ze de werkwijze ook tot hun werkwijze gaan maken en daar ook geëngageerd aan zijn.” – P2*

Het delen van kennis vindt plaats door de landelijke uitrol van het Gelderse Ariadne project naar andere provincies. Op dit moment zijn de toezichthouders van het Ariadne project bezig om de ‘train de trainer methode’ toe te passen in andere Nederlandse provincies. Hierbij gaan toezichthouders van het Ariadne project hun kennis over de werkwijze van toezichthouden op een vakantiepark delen met andere toezichthouders in Nederland. Bij de eerste workshop waren 250 gemeentelijke toezichthouders aanwezig. In deze workshop is voornamelijk aandacht besteed aan de bevoegdheden van toezichthouders op de vakantieparken. Door de werkwijze van het Ariadne project te delen met andere gemeenten kunnen toezichthouders in heel Nederland eenzelfde methodiek toepassen tijdens de parkcontroles.

*Van wat mag je, wat kan je, wat is allemaal toegestaan, hoever kan je gaan? Om dat even op te frissen bij die mensen.” – P2*

#### *Samenwerking ketenpartners*

In Gelderland wordt er met name samengewerkt met de politie, en is er voor de komende drie jaar een politieagent gedetacheerd binnen het Ariadne project. De participant geeft aan hier erg gelukkig mee te zijn, omdat het enorm helpt bij het uitwisselen van informatie tussen de provincie en de politie en

het uitvoeren van parkcontroles. Het blijkt echter niet makkelijk om een samenwerking met de politie tot stand te brengen. De participant geeft aan dat hiervoor goede contacten met de basisteams nodig zijn. De rol van de politie is voor de provincie erg belangrijk, omdat zij beschikken over meer bevoegdheden om tot actie over te gaan als er criminele activiteiten worden geconstateerd.

*“Er zijn nu ondertussen wel een aantal gemeentes waar we zelf echt goede kennissen hebben opgebouwd. Dat is een belletje en dan gaan ze mee. Maar daar hebben wij ook wel last van gehad, om basisteams te motiveren en te activeren.” – P1*

Daarnaast is er in de provincie een stuurgroep opgezet die bestaat uit regionale en bovenregionale partners, zoals andere gemeenten, de Provincie Gelderland, politie en het Openbaar Ministerie. Deze stuurgroep biedt de gelegenheid om snel kennis uit te wisselen met betrokken partijen. Volgens de participant bestaat er de wens en behoefte om vaker bijeen te komen met de stuurgroep.

#### *Integrale samenwerking*

De provincie benoemt in beleidsstukken en in de interviews dat het belangrijk is om integraal samen te werken. Dit wil de provincie bereiken door meerdere domeinen van de gemeente te betrekken bij door de provincie opgestelde programma's. Volgens een participant begint een integrale samenwerking bij het betrekken van het college van burgemeester en wethouders. Om de integrale samenwerking te stimuleren heeft de provincie een bijeenkomst georganiseerd om het bestuur duidelijk te maken dat een aanpak betrekking heeft op meerdere beleidsvelden. Er moet volgens de participant bij gemeenten meer besef komen dat vakantieproblematiek betrekking heeft op verschillende domeinen zoals recreatie en toerisme, ruimtelijke ordening, financiën en economische zaken.

#### *Format toezichthouding*

Toezicht en handhaving op vakantieparken blijkt in veel provincies nog niet structureel ingebed in de beleidsmatige aanpak. Hierin is de provincie Gelderland met het Ariadne project een uitzondering. Het project ondersteunt Gelderse gemeenten onder andere door hen advies te geven over het opzetten en uitvoeren van integrale vakantieparkcontroles. In tegenstelling tot de andere provinciale programma's, gaan de medewerkers van het Ariadne project structureel naar vakantieparken toe om in gesprek te gaan met zowel bewoners als eigenaren van de parken. Het doel hiervan is om inzicht te krijgen in de ervaringen met betrekking tot leefbaarheid en veiligheid op deze vakantieparken. Door direct contact te leggen met mensen op het park willen zij een beeld verkrijgen van de situatie op de parken en de specifieke problematiek waarmee de parken te maken hebben. Toezichthouders van het project werken volgens een vast format als zij een parkcontrole uitvoeren. Dit doen zij overigens standaard in samenwerking met een politieagent. De reden dat zij een politieagent meenemen naar de parkcontroles is enerzijds om meer autoriteit uit te stralen en anderzijds om informatie makkelijker te kunnen delen



met de politie.

Tijdens de controle vullen de toezichthouders een vragenlijst in wanneer zij in gesprek gaan met bewoners of onbekende personen die verblijven op het park. Dit helpt hen om op een gestructureerde manier informatie te verstrekken aan gemeentes. Het zorgt ervoor dat gemeenteambtenaren, zoals juristen, minder tijd kwijt zijn aan het analyseren van uitkomsten van de parkcontroles. Dat is volgens de toezichthouder erg prettig, voornamelijk om de beperkte capaciteit die er is efficiënt in te kunnen zetten.

*“Ja, we hebben een vragenlijst ontwikkeld die eigenlijk begint, het is een controle rapportage, het is een officieel document. Want uiteindelijk gaat daar de jurist van de gemeente mee werken. En uiteindelijk kan dat formulier bij de Raad van State komen.” – P1*

*“Dus als je dat samen op papier zet, dan kunnen anderen daarvan leren en gebruik van maken. En dat scheelt gewoon veel tijd.” – P1*

## **4.2 Provincie Noord-Holland**

De provincie Noord-Holland bestaat uit 44 gemeenten en bestaat voor meer dan de helft uit wateroppervlakte. Verdeeld over de 44 gemeenten zijn er in de provincie 213 vakantieparken. De provincie telt ruim 2.9 miljoen inwoners, met een bevolkingsdichtheid van 1081 inwoners per vierkante kilometer. Dit ligt een stuk hoger dan de bevolkingsdichtheid in Nederland van 529 inwoners per vierkante kilometer (Provincie Noord-Holland, z.d.). Het percentage niet-vitale vakantieparken is in de provincie Noord-Holland 39%, waarvan 11% geen recreatieve toekomst heeft (Bureau voor ruimte & vrije tijd, 2020).

### **4.2.1 Het provinciale beleid in Noord-Holland**

In Noord-Holland staat een preventieve aanpak centraal in het beleid om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken aan te pakken. De provincie wil met een preventieve aanpak de weerbaarheid van het bestuur en de maatschappij vergroten, waarbij de provincie een rol op zich neemt als regisseur en facilitator (Team weerbaar Noord-Holland, 2021). Desondanks valt op dat de provincie in haar beleidsstukken geen specifieke definitie heeft vastgesteld met betrekking tot het begrip ondermijning. Zij hebben andere provincies gevraagd wat zij onder ondermijning verstaan, maar kregen geen eenduidig antwoord. Van de onderdelen die het meest door de provincies worden genoemd, is een algemene definitie opgesteld, die luidt als volgt: *“Het gaat om een maatschappelijk probleem, waarbij crimineel gedrag in een georganiseerde vorm zich manifesteert in de bovenwereld (verwevenheid tussen de onder- en bovenwereld), en legale structuren en besluitvorming misbruikt of op onrechtmatige wijze beïnvloed om geldelijk gewin te behalen”* (Van Beesten & Elferink, 2020, p. 11).

Binnen de beleidsaanpak heeft de provincie de handreiking 'informatiegericht handelen' opgesteld (Provincie Noord-Holland, 2021). Hiermee ondersteunt de provincie gemeenten door een praktische handleiding te bieden voor het nemen van pragmatische stappen om vakantieparken weerbaarder te maken tegen ondermijnende criminaliteit. De handleiding dient als leidraad om inzicht te krijgen in de stappen die gezet moeten worden om vakantieparken in kaart te brengen. Daarnaast maakt de handreiking het mogelijk om de genomen stappen te documenteren. Door het vastleggen van deze stappen kan de informatie verkregen door de gezette stappen worden geborgd. Binnen deze aanpak benadrukt de provincie het belang van het betrekken van diverse domeinen binnen gemeenten, zoals toerisme & recreatie, handhaving en ruimtelijke ordening. Uit het verleden blijkt dat gemeenten die onvoldoende rekening hielden met andere domeinen vaak langs elkaars belangen opereerden, wat resulteerde in een verstrengeling van belangen. Met deze handreiking wordt geprobeerd om een laagdrempelige en reguliere aanpak te hanteren in plaats van een projectmatige aanpak. Volgens de provincie is de aanpak een reguliere taak die ingebed moet worden in de werkzaamheden van de gemeenten. Bovendien is het voor kleine gemeenten vanwege een gebrek aan capaciteit vaak niet mogelijk om een aparte projectgroep op te stellen.

De implementatie van de handreiking 'informatiegericht handelen' is gestart met een pilotproject in zes Noord-Hollandse gemeenten. Deze gemeenten fungeren als ambassadeurs van de Input Meedenk Club (hierna: IMC), die speciaal voor de aanpak van vakantieparken is opgericht. De leden van de IMC gaan actief meedenken en reflecteren op de handreiking. Het doel is om in de toekomst regelmatig bijeen te komen met deze zes gemeenten, waarbij zij kunnen meedenken en reflecteren op zowel de handreiking als de gehele aanpak.

#### ***4.2.2 De praktische uitwerking van beleid in Noord-Holland***

##### *Kennis en informatie*

De handreiking 'informatiegericht handelen' werd ontwikkeld als een effectieve methode om bestaande kennis en informatie te borgen. Het documenteren van de uitgevoerde acties zou de borging makkelijker moeten maken en de mogelijkheid bieden om de genomen maatregelen te evalueren. De beleidsmaker geeft aan dat ondanks de beschikbaarheid van de handreiking, gemeenten er weinig gebruik van hebben gemaakt. De moeilijkheden in het borgen van kennis blijven hierdoor bestaan, met name door de vele personeelwisselingen binnen gemeenten en provincies. Het hoge personeelsverloop zorgt namelijk voor het verlies van veel waardevolle kennis. Dit dwingt gemeenten en provincies telkens opnieuw te beginnen met het verzamelen van al bestaande kennis. Dit kost veel tijd en personeel, wat binnen veel gemeenten niet aanwezig is. Het gebrek aan borging van kennis leidt tot frustratie bij de provincie, omdat veel gesprekken met gemeenten herhaald moeten worden of het contact volledig verloren gaat wanneer opvolgers de aanpak niet overnemen. Dit blijkt ook uit het volgende citaat van een beleidsmaker

*“En dan wordt die opgevuld door iemand en die gaat er dan volgens niet mee aan de slag of iemand is tijdelijk ingehuurd en heeft helemaal een plan gemaakt en vervolgens gaat die weer weg, zeg maar. En dat zien we continu. Ik vind het een heel frustrerend proces. Ik vind het heel lastig.” – P3*

Naast de borging van bestaande kennis, vindt de provincie het delen van bestaande kennis op regionaal en bovenregionaal belangrijk. Er is in de afgelopen jaren veel kennis verzameld over ondermijnende criminaliteit, waardoor het niet noodzakelijk is om de nadruk te leggen op het vernieuwen van deze kennis. Het delen van bestaande kennis op regionaal en bovenregionaal niveau is tevens van grote meerwaarde, omdat op deze manier andere gemeenten en provincies kunnen leren van, en voortbouwen op bestaande inzichten. Vaak weten gemeenten nog niet dat bestaande kennis en inzichten die zij hebben ook relevant kunnen zijn voor andere provincies en gemeenten.

*“Omdat vaak realiseren mensen zich niet dat de informatie die ze hebben waardevol kan zijn voor een ander, weet je. Nou dan denk je misschien zelf, ja ach, weet je lekker belangrijk of nou, het is niet heel interessant, terwijl het juist wel interessant kan zijn. Dus het hoeven niet altijd alleen maar problemen zijn, dat je dus even moet gaan buurten.” – P3*

Vanuit de provincie worden initiatieven genomen om kennis met elkaar uit te wisselen. Zij organiseren twee keer per jaar een netwerkbijeenkomst met andere provincies om informatie uit te wisselen over de aanpak van ondermijnende criminaliteit. De beleidsmaker geeft aan dat er vanuit de provincie de behoefte bestaat om deze netwerkbijeenkomsten vaker te organiseren. Soms horen zij per toeval dat een andere provincie bezig is met hetzelfde, waardoor er twee keer hetzelfde werk wordt verricht. Dit is volgens haar een verbeterpunt, wat door vaker samen te komen deels voorkomen kan worden.

Bovendien is uit evaluaties van een pilotprogramma in zes gemeenten gebleken dat er vraag is naar een eenvoudiger systeem om informatie tussen gemeenten en op regionaal niveau te kunnen delen. De provincie wil hier invulling aan geven door per gemeente een ‘informatiemakelaar’ aan te stellen. Een informatiemakelaar moet het aanspreekpunt worden van informatiedeling en de privacyregels binnen een gemeente. Op deze manier kan data eenvoudiger gedeeld worden met andere gemeenten en de provincie. Volgens de participant gebeurt dit op dit moment nog niet en zijn dit voornamelijk toekomstplannen.

#### *Samenwerking ketenpartners*

In Noord-Holland wordt veel samengewerkt met het Regionaal Expertise en Informatie Centrum (hierna: RIEC). Deze organisatie richt zich uitsluitend op het aanpakken van ondermijnende criminaliteit op regionaal niveau, waaronder op vakantieparken. Zij bieden ondersteuning bij het

verzamenen en delen van informatie en expertise, het creëren van informatiebeelden, het uitbrengen van handhavingsadviezen en het opzetten en uitvoeren van interventies. Het RIEC ondersteunt de provincie bij het signaleren van criminele activiteiten en het opstellen van ondermijningsbeelden, waardoor het de provincie helpt bij het verzamelen van informatie over deze activiteiten en samenwerkt wanneer criminele activiteiten worden geconstateerd. Ook voert het RIEC in samenwerking met de provincie, de belastingdienst en de politie integrale controles uit op vakantieparken. Tevens zijn de provincie en het RIEC bezig om een bestuurlijk interventieteam op te stellen voor gemeenten in Noord-Holland. Het bestuurlijk interventieteam moet bestaan uit toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaren die vakantiepark controles uitvoeren. Op dit moment is de provincie met het RIEC aan het inventariseren hoe zij gemeenten kunnen ondersteunen, hoe zij elkaar kunnen aanvullen en hoe het RIEC en de provincie interventies op elkaar kunnen afstemmen.

*“En, we werken met alle drie de RIEC's samen om te kijken hoe we gemeenten kunnen ondersteunen, en ook om te zorgen hoe we elkaar kunnen aanvullen en niet van verschillende kanten met allemaal goede bedoelingen kunnen komen, maar juist het op elkaar afstemmen.” – P3*

In 2019 is er tevens een samenwerkingsverband ontstaan tussen de provincie Noord-Holland en het meldplatform Meld Misdaad Anoniem. Een participant geeft aan erg trots te zijn op deze samenwerking, omdat het de eerste samenwerking is in het kader van vakantieparken met het meldplatform. De campagne draagt bij aan het vergroten van bewustwording bij parkbeheerders, het herkennen van signalen van ondermijnende criminaliteit en het vergroten van de meldingsbereidheid. De informatiepositie wordt versterkt doordat meldingen van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken nu niet uitsluitend via de politie gaan, maar via het platform ook bekend worden bij gemeenten. Hiermee worden gemeenten minder afhankelijk van informatie van de politie en kunnen zij sneller ingrijpen als signalen binnenkomen via het meldplatform Meld Misdaad Anoniem. Gemeenten hebben, tegen de verwachting van de provincie in, geen gebruik gemaakt van de campagne. Dit komt waarschijnlijk doordat gemeenten nog geen prioriteit hebben gegeven aan vakantieparkenproblematiek. Hierdoor is het middel, de campagne, door gemeenten niet aangeboden aan vakantieparkeigenaren.

De campagne is met betrekking tot de uitvoering overgenomen door Platform Veilig Ondernemen. Platform Veilig Ondernemen beschermt ondernemers tegen verschillende vormen van criminaliteit en werkt op regionaal niveau (Platform Veilig Ondernemen, z.d.). De provincie staat nog steeds in verbinding met de campagne en faciliteert de campagne, maar is niet meer verantwoordelijk voor de uitvoering van de campagne. Eigenaren en medewerkers van vakantieparken kunnen de e-learning van de campagne gratis volgen, met als doel om de weerbaarheid van vakantieparken te vergroten. Een van de participanten hoopt dat er door het uitzetten van de e-learning bij parkbeheerders, er meer

meldingen worden gedaan door de parkbeheerders en medewerkers van vakantieparken. Zij verwacht dat de campagne kan leiden tot meer meldingen van ondermijnende criminaliteit. Volgens de participant zou de verhoging van het aantal meldingen bij het meldplatform bij gemeenten kunnen leiden tot een groter besef van urgentie om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken aan te pakken. De participant beschrijft dit in het onderstaande citaat:

*“Dus eigenlijk is dat, nou toch eigenlijk ook wel een heel mooi succes wat we niet hadden bedacht en ook die samenwerking. En ja, misschien dat we vanuit die hoek hè, stel dat er toch vanuit ondernemers meer meldingen komen, dat het eigenlijk de gemeente ook wat meer moet gaan bewegen.” – P3*

#### *Integrale samenwerking*

Volgens de provincie werken gemeenten nog niet genoeg integraal samen. Doordat er geen integrale samenwerking plaatsvindt, kan kennisborging, kennisdeling en samenwerking met de provincie niet optimaal plaatsvinden. De provincie geeft aan dat de afdelingen bij gemeentes geen verantwoordelijkheid voelen om aan de slag te gaan met de vakantieparkenproblematiek. Eén van de redenen die zij benoemt is dat de prioriteiten van afdelingen, zoals van de afdeling toerisme en de afdeling handhaving niet overeenkomen. Daarnaast vindt er geen afstemming tussen afdelingen plaats, vaak omdat zij elkaar niet kennen. De provincie constateert dat er bij gemeenten geen groep bestaat die regelmatig met elkaar samenkomen om vakantieparkenproblematiek aan te pakken en te bespreken. Doordat de gemeenten elkaar intern niet weten te vinden, blijven de initiatieven van de provincie ook liggen. Een participant geeft het volgende aan:

*“We zien gewoon dat prioriteiten binnen verschillende afdelingen niet met elkaar overeenkomen, dus dan heb je bijvoorbeeld een hele enthousiaste OOV-ambtenaar, maar die moet dan toerisme collega meekrijgen. En dat lukt dan niet, want die hebben andere belangen of vice versa. Je ziet dat ze bij grote gemeenten op de afdeling elkaar helemaal niet kennen.” – P4*

#### *Prioriteren van de aanpak bij gemeenten*

De provincie heeft gemerkt dat de aangeboden handreiking informatieverricht handelen van de provincie niet is ingezet door gemeenten. Een toezichthouder geeft aan dat ze daarnaast ook niet met open armen worden ontvangen door gemeenten, en dat er ook geen hulp wordt gevraagd vanuit de gemeenten. De provincie veronderstelt dat gemeenten niet de urgentie voelen van de problematiek dat er op de parken speelt, ondanks de aangetoonde problematiek op parken in de ondermijningsbeelden van het RIEC. Immers, ongeveer 40% van de vakantieparken in Noord-Holland is niet-vitaal (Bureau voor ruimte & vrije tijd, 2020).

*“Nou en als we dan een gemeente hebben die ermee aan de slag gaat, die loopt dan vervolgens*

*tegenaan dat het management geen prioriteiten wil stellen, want die zijn bang van ja, oké, maar als we hier nu een informatiebeeld op gaan stellen en we zien daar problemen, ja, dan moeten we ook gaan acteren.” – P3*

Tevens heeft de provincie gemerkt dat sommige afdelingen van de gemeente wel aan de slag willen gaan met de aangeboden aanpak van provincie, maar dat de gemeenteraad hier vervolgens geen prioriteit aan wil geven. De provincie gaat ervan uit dat gemeenten geen prioriteit geven aan het nemen van actie, gezien hun verantwoordelijkheid om in te grijpen zodra problemen geconstateerd worden. Zolang de ondermijnende criminaliteit niet in beeld is, hoeven de gemeenten niet te acteren. De participanten geven aan dat dit ook te maken heeft met het probleem van capaciteit. Er is geen ruimte en capaciteit om het probleem aan te pakken, waardoor er geen prioriteit aan wordt gegeven.

*“Maar mensen denken ook, nou ja, weet je, zolang we het niet zien, vind ik het wel even goed zo en als er geen klachten komen, dus dat is een beetje wat wij de afgelopen twee jaar hebben gemerkt.” – P4*

### **4.3 Provincie Drenthe**

De provincie Drenthe bestaat uit twaalf gemeenten. Verdeeld over de twaalf gemeenten zijn er in de provincie 103 vakantieparken. De provincie heeft een half miljoen inwoners en een bevolkingsdichtheid van 191 inwoners per vierkante kilometer. Dit ligt een stuk lager dan de bevolkingsdichtheid in Nederland van 529 inwoners per vierkante kilometer (Allecijfers.nl, z.d.). Hiermee is Drenthe de dunst bevolkte provincie van Nederland. In 2020 is vastgesteld dat 12% van de Drentse vakantieparken niet vitaal is, dat wil zeggen weinig toekomstperspectief en weinig recreatieve kwaliteit (Wiering, 2020).

#### **4.3.1 Het provinciale beleid in Drenthe**

In de provincie Drenthe is er in 2018 door de provincie geld beschikbaar gesteld om een provinciaal programma op te zetten, Vitale Vakantieparken Drenthe (hierna: VVP). Het programma bestaat uit de onderdelen transformeren, revitaliseren en Naober Drenthe (Drents voor buurman). Het belang van de provincie bij deze aanpak is dat vitale vakantieparken een grote economische factor zijn, dat vitale vakantieparken zorgen voor arbeid, dat onwenselijke situaties worden getackeld en dat de veiligheid op parken als gevolg van criminaliteit minder onder druk komt te staan (Vitale Vakantieparken Drenthe, 2022). In 2022 is er door de provincie akkoord gegeven om het programma in 2023-2024 voort te zetten (Sinnema, 2022).

Het programma Naober Drenthe heeft als specifieke focus de aanpak van ondermijnende criminaliteit en sociale problemen op vakantieparken. Om deze focus te verduidelijken, benoemen ze kort in een voetnoot een definitie van ondermijning van de politie. Deze definitie luidt als volgt: *“Grofweg betekent het de vermenging van de onderwereld en de bovenwereld, de sluipende bedreiging van de*

*integriteit van het openbaar bestuur, overheidsambtenaren en bedrijfsleven, bedreigde bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminele fenomenen in buurten en woonwijken of het ontstaan van ‘vrijplaatsen’*” (Vitale Vakantieparken Drenthe, 2019, p. 2).

Het programma Noaber Drenthe is voortgekomen uit een rapportage opgesteld door het RIEC. Het RIEC-onderzoek heeft de problematiek op de Drentse vakantieparken in kaart gebracht en daaruit voortkomend is het programma Noaber Drenthe ontstaan. Het programma wordt ingezet wanneer er problematiek wordt geconstateerd op een park. Een aantal gemeenten hebben zich op dit moment aangemeld voor het programma. In de uitvoering van dit programma is vastgesteld dat voor elk vakantiepark een unieke aanpak nodig is (Sinnema, 2022; Vitale Vakantieparken Drenthe, 2022). Het programma heeft ertoe geleid dat alle vakantieparken in de provincie bezocht zijn door toezichthouders. Hierdoor is elke gemeente beter op de hoogte van wat er zich op het park afspeelt (Sinnema, 2022). Ook is de provincie Drenthe gestart met een initiatief voor het betrekken van andere partijen op lokaal niveau. Op lokaal niveau gaat dit vooral om lokale ondernemers en om eigenaren van vakantieparken. Voorheen werden vakantieparkeigenaren niet altijd betrokken bij de aanpak, waardoor er nauwelijks bekendheid was bij de ondernemers met de opgestelde middelen en interventies. De provincie wil de bekendheid verbeteren door naast de ondersteunende rol, ook de initiërende rol aanbieden vanuit de provinciale aanpak. Dit gaan zij doen door parken actief te benaderen en bekend te maken met het bestaande instrumentarium.

Drenthe investeert samen met convenantpartners meerjarig in het programma, zowel in budget als in capaciteit. Hiervoor is een aparte taskforce opgesteld die gemeenten kan ontzorgen en ondersteunen. De taskforce VVP dient als schakel tussen provincie en de gemeente. Daarnaast heeft de taskforce een actief samenwerkingsband met de provincie Overijssel en elf gemeenten op de Veluwe. Deze samenwerking is van meerwaarde, omdat zij op deze manier informatie kunnen uitwisselen om de aanpak te versterken.

#### ***4.3.2 De praktische uitwerking van beleid in Drenthe***

##### *Vergroten van de weerbaarheid*

Vanuit het provinciale programma Noaber Drenthe is er een barrièremodel ontwikkeld, waarin voor gemeenten staat beschreven hoe zij zich kunnen weren tegen ondermijnende criminaliteit.

Voorbeelden van barrières uit dit model zijn het verbieden van contante betalingen, het aanstellen van toezichthouders en het verplichten van een goede infrastructuur (e.g. goede verlichting en een slagboom) (CCV, z.d.). De provincie ondersteunt de gemeenten door te benoemen *waar* en *in welke fase* een gemeente barrières kan opwerpen tegen ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. De noodzaak van het opwerpen van barrières wordt sterk benadrukt door één van de beleidsmakers in het onderstaande citaat.

*“Dus je kunt allemaal barrières opwerpen of in je bestemmingsplan nog weer. Ja, en als je dat een keer goed doorloopt en al die barrières die je in handen hebt en mogelijk hebt, als je die inzet, dan is de kans dat het fout gaat kleiner, het is geen garantie, maar wel, ja je vangt er misschien 80% mee af.” - P5*

#### *Kennis en informatie*

Ook in de provincie Drenthe blijkt het borgen van kennis binnen de provincie en gemeenten nog lastig. De provincie ziet dat er bij gemeenten veel verloop is, en dat kennis niet overgedragen wordt van collega tot collega. Dit leidt ertoe dat de programmamedewerkers van Noaber Drenthe dezelfde gesprekken omtrent de aanpak van vakantieparken meerdere keren moet voeren. Bovendien blijkt het lastig om de beleidsstukken die de provincie heeft ontwikkeld te borgen bij de gemeenten. Doordat deze beleidsstukken eerst goedgekeurd moeten worden door de gemeenteraad, duurt het lang voordat wet- en regelgeving en beleidskaders geborgd worden in de gemeentelijke organisatie.

*“En dan werk je maar wat ook is, als je zo een beleidskader hebt, dan schep je gewoon je kaders en dan moet je vervolgens nog borgen in je verordeningen en in je lokale regelgeving. Dus op het moment dat de Raad morgen een klap geeft op mijn beleidskader, dan moet iemand kijken van moeten we de APV ook aanpassen.” – P5*

De participanten geven aan dat het versterken van de informatiepositie vanuit het programma Noaber Drenthe erg goed verloopt. Op dit moment richten zij zich op het in kaart brengen van de problematiek en het adviseren van gemeenten voor opvolging. Hiervoor wordt per park informatie opgehaald, door een analyse te maken op basis van beschikbare databestanden en door parkcontroles uit te voeren. Op basis van deze bevindingen maken zij een eindrapport voor de betreffende gemeente. Eén van de participanten geeft aan dat gemeenten vaak al weten dat er problemen zijn op de parken, maar dat een ‘ondermijningsbeeld’ meer bevestiging geeft in de specifieke problematiek die zich daar afspeelt. Het versterken van de informatiepositie kan er daardoor toe leiden dat gemeenten prioriteit gaan geven aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.

*”En we zijn nou met de laatste drie parken, verschillend in maat en daar gaan we, ja, nou, soort quickscan gaan we doen, een soort analyse gaan we doen om te kijken van, wat hebben we hier eigenlijk? Wat hebben we hier eigenlijk, wat gaan we hier mee doen?” - P6*

De provincie ziet dat een aantal gemeenten echter terugdeinst voor het programma Noaber. Het valt op dat ze beperkt gebruik maken van de hulp die de provincie biedt voor het adequaat aanpakken van de vakantieparkenproblematiek. Dit is volgens de provincie vaak gerelateerd aan capaciteit, maar soms



komt het ook voort uit terughoudendheid, omdat ze vrezen voor negatieve publiciteit over de vakantieparken. Doordat gemeenten zelf geen initiatief hebben genomen om de aanpak van de provincie te implementeren, gaat de provincie Drenthe vanaf volgend jaar ook ondersteunen bij de uitvoering van het uitgebrachte advies. Het takenpakket van het programma breidt zich dus uit naar het versterken van de informatiepositie, het uitbrengen van een advies en de uitvoering van dit advies. De participant hoopt dat gemeenten hierdoor in de toekomst alsnog interventies gaan inzetten om de informatiepositie te versterken.

*“Maar dat traject, dat is eigenlijk een doordachte aanpak waarbij we zeggen van we doen een intake bij een gemeente, dan kijken we naar het park; wat speelt daar en wat wil je daar? Wat is je toekomstbeeld? Wat verwacht je aan te treffen? Dan gaan we kijken wat we in de databestanden kunnen vinden, en maken we er een eerste analyse van en dan gaan we daarna nog in afstemming met de gemeente en afhankelijk van hoe zwaar de problematiek lijkt, een fysiek ophaalmoment doen met een paar bezoeken van een paar toezichthouders.” – P5*

#### *Samenwerking ketenpartners*

In de interviews benoemd te provincie voornamelijk de samenwerking met het RIEC. Zoals beschreven in de provinciale beleidsstukken heeft het RIEC een onderzoek uitgevoerd om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in beeld te brengen. Met deze ‘ondermijningsbeelden’ stellen zij informatie beschikbaar aan gemeente over drugshandel, witwassen, mensenhandel en vrijplaatsen in de gemeente. Het ondermijningsbeeld geeft inzicht in de blinde vlekken van de provincie, oftewel gebieden waar de provincie nog te weinig kennis en zicht op heeft. Op deze manier konden gemeenten een gedetailleerd beeld creëren van de lokale problematiek op vakantieparken. Bovendien speelt het RIEC een rol in de ontwikkeling van barrièremodellen. Deze modellen dienen als leidraad voor het versterken van de weerbaarheid tegen ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.

*“Nou het RIEC meer vanuit x haar rol destijds. En dus, er wordt van tevoren volgens mij bij parken is er wel een soort scan gedaan. Van joh, als je met een park bezig gaat, hier moet je even op letten, want ja, dat je niet zomaar iemand die kant op stuurt en vervolgens blijkt het toch wel indicatie te zijn voor allerlei illegale activiteiten.” – P6*

De samenwerking met de politie verloopt volgens de participanten niet als gewenst. Dit komt omdat de politie vanwege een gebrek aan capaciteit en zijn repressieve rol vaak niet deelneemt bij parkcontroles. Een participant geeft aan dat het goed zou zijn als de politie mee gaat bij de parkcontroles, zodat er bij constatering van illegale activiteiten direct gehandeld kan worden door de politie. Vaak worden deze constatering op dit moment gemist door de politie, omdat zij niet actief

aanwezig zijn op de parken. Er bestaat vanuit de provincie de wens om de politie vaker te betrekken bij de parkcontroles die toezichthouders uitvoeren.

*“Heel eerlijk, als wij niemand van de politie mee hebben en de politie pakt geen onderzoeksrol daar, halen we criminaliteit en ondermijning daar niet boven.” – P5*

#### *Prioriteren van de aanpak bij gemeenten*

De provincie geeft aan dat veel Drentse gemeenten tot op heden geen beleid hebben voor het aanpakken en handhaven van criminaliteit op vakantieparken. In sommige gevallen is er wel beleid, maar is dit verouderd of niet bekend bij de gemeenteambtenaren. Een toezichthouder geeft aan dat het hierdoor erg lastig om te handhaven op parken, omdat er niet duidelijk omschreven staat wat wel mag en wat niet mag op de parken. Doordat er geen beleid is, is de aanpak van vakantieparken ook in veel gemeenten niet geprioriteerd.

*“Nou vakantieparken heeft jarenlang enorm lage prioriteit gehad. Er waren zelfs gemeenten die hadden in hun handhavingsbeleid staan dat zij helemaal niet gingen handhaven voor parken. Anderen die zeiden van nou, die hadden dat wat vager omschreven.” – P6*

De participanten geven aan dat het ontbreken van de prioriteit bij gemeenten in de toekomst een probleem kan worden. Volgens hen is het in eerste instantie van belang om bewustwording te creëren bij de gemeenteambtenaren, zodat zij geattendeerd worden op het belang van de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Hierbij gaat het voornamelijk over bewustwording van de ernst van vakantieparkenproblematiek en het inzicht dat het groter aan het worden is door een waterbed effect vanuit de Randstad en Gelderland.

*“Ondermijning het wordt ook gewoon in stand gehouden door het ontbreken van beleid en ook de vasthoudendheid, dat je gewoon zegt, als we beginnen, dan moet je dat gewoon afmaken, en ja, je moet ook gewoon, je moet gewoon beginnen.” – P6*

#### **4.4 Provincie Noord-Brabant**

De provincie Noord-Brabant heeft met 56 gemeenten de meeste gemeenten van Nederland. Verdeeld over de 56 gemeenten zijn er in de provincie 116 vakantieparken. De provincie telt ruim 2.6 miljoen inwoners, met een bevolkingsdichtheid van 535 inwoners per vierkante kilometer. Dit ligt gelijk aan de bevolkingsdichtheid in Nederland van 529 inwoners per vierkante kilometer (Allecijfers.nl, z.d.). Het percentage niet-vitale vakantieparken in de provincie is 22% (Ginder, 2023).

#### ***4.4.1 Het provinciale beleid in Noord-Brabant***

Noord-Brabant streeft ernaar om tegen 2030 de impact van ondermijnende criminaliteit op de samenleving te verminderen. Om de impact van ondermijnende criminaliteit op de samenleving te verkleinen neemt de provincie onder andere deel aan de netwerkorganisatie Samen Sterk in Noord-Brabant (hierna: SSIB). SSIB is een samenwerkingsverband die bestaat uit de provincie, gemeenten, politie-eenheden, waterschappen en omgevingsdiensten in Noord-Brabant. Zij richten zich voornamelijk op de dumping van drugsafval. Deze samenwerking is ontstaan vanuit de gedachte dat de complexiteit van problematiek in het buitengebied groter wordt en hier een gezamenlijke aanpak voor nodig is (Provincie Noord-Brabant, 2020). Het programma biedt ondersteuning bij toezicht en handhaving, een informatieknooppunt voor beleidsinformatie en de organisatie van integrale acties (Provincie Noord-Brabant, 2020).

De provincie draagt binnen aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit ook bij aan het versterken van de weerbaarheid bij gemeenten, door regionale samenwerkingen te stimuleren en te faciliteren, door kennis en -informatiedeling stimuleren, door beleidsmatige instrumenten in te zetten (zoals de aanpak vitale vakantieparken) en door financiële steun te bieden om beleidsdoelen te realiseren (Provincie Noord-Brabant, 2020). Daarnaast verspreidt de provincie inzichten van gemeenten en voor gemeenten door middel van initiatieven zoals leerkringen, waar ervaringen en kennis met elkaar worden gedeeld. Het doel hiervan is om te onderzoeken op welke manier de provincie gemeenten kan ondersteunen bij de aanpak van vakantieparken (Provincie Noord-Brabant, 2020).

Naast deze initiatieven heeft de provincie in het kader van het vergroten van de weerbaarheid een weerbaarheidsnorm ontwikkeld, ook wel de Brabantse norm genoemd. De Brabantse norm geeft de ondergrens waar de provincies aan willen voldoen weer. Deze norm is provincie-breed vastgesteld, zodat er geen waterbedeffect kan ontstaan richting gemeenten die minder weerbaar zijn. Ook binnen deze aanpak is het RIEC betrokken als ondersteunende partij van de provincie (Provincie Noord-Brabant, 2022).

Om de vastgestelde norm te bereiken is er een handreiking opgesteld voor betrokken partijen. Deze handreiking dient als basismodel van de Brabantse norm (Provincie Noord-Brabant, 2022). Hiermee wordt bedoeld dat de implementatie van de handreiking het fundament is binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. In de handreiking wordt voor gemeenten stapsgewijs uitleg gegeven over het opstellen van een informatiebeeld. Het informatiebeeld bestaat uit signalen en indicatoren van ondermijnende criminaliteit. De signalen bestaan uit signalen op objectniveau (BAG-registraties, ingeschreven personen) en uit signalen op parkniveau (observaties tijdens schouwbezoeken). Op basis van de vastgestelde signalen uit het informatiebeeld kunnen gemeenten interventies ontwikkelen en integrale controles op vakantieparken uitvoeren.

De handreiking is opgesteld om gemeenten ondersteuning te bieden in de werkwijze binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit. Het biedt handvatten om op een gestructureerde manier de vakantieparkproblematiek aan te pakken (RIEC Oost-Nederland, 2022).

In de beleidsstukken van de provincie wordt echter benadrukt dat er nog geen eenduidige definitie bestaat van ondermijning. Hoewel de provincie geen concrete definitie heeft opgesteld om ondermijning te duiden, leggen zij wel uit wat het begrip inhoudt. Deze begripsduiding hebben zij gedeeltelijk gebaseerd op een definiëring van Boutellier et al. (2019). Zij beschrijven ondermijning als volgt: *“Ruwweg is ondermijning de vermenging van de onder- en de bovenwereld. Het gaat om de sluipende bedreiging van de integriteit van openbaar bestuur en bedrijfsleven, bestuurders en ambtenaren, afpersingspraktijken, de innesteling van criminele fenomenen in buurten en woonwijken en het ontstaan van ‘vrijplaatsen’”* (Provincie Noord-Brabant, 2020, p. 3).

#### **4.4.2 De praktische uitwerking van beleid in Noord-Brabant**

##### *Kennis en informatie*

In het kader van kennisdeling heeft de provincie een leerkring ontwikkeld, waarin betrokken partijen bijeenkomen om casuïstiek te bespreken. Daarnaast is er binnen de integrale werkgroep van de provincie een persoon beschikbaar die betrokken is bij verschillende casussen in de gemeenten. Vanuit deze verbindende rol kan eenvoudig kennis worden gedeeld tussen gemeenten over problematiek en casuïstiek in de verschillende gemeenten. Vanuit de integrale werkgroep van de provincie worden werkateliers voor gemeenten georganiseerd, waarbij bij elke bijeenkomst sprekers worden uitgenodigd op een bepaald onderwerp. Volgens een participant wordt het onderwerp vastgesteld aan de hand van actuele behoeftes van gemeenten. De provincie heeft voor één van de werkateliers een jurist uitgenodigd die een toelichting heeft gegeven over de wet- en regelgeving met betrekking tot het uitponden van vakantieparken. Tijdens de werkateliers is er ruimte om ervaringen met elkaar te delen en in gesprek te gaan over de bestaande problematiek. In het onderstaande citaat geeft de participant aan wat deze werkateliers tot nu toe hebben opgeleverd.

*“En dan weet ja, maar zo trigger ik wel heel erg. Dat doen we dus ook in die werkateliers, daar voeren we dit soort gesprekken om ze gewoon een stapje verder te helpen, om ze te laten nadenken over, ik kan ook ervaringen delen met mijn collega's, ik hoef het wiel niet opnieuw uit te vinden en ook gewoon lekker brainstormen.” - P7*

##### *Samenwerking ketenpartners*

Voor de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken werkt de provincie nauw samen met ketenpartners. Net als bij de provinciale aanpak in Drenthe, is het RIEC in Noord-Brabant

betrokken bij het opstellen van ondermijningsbeelden. Deze beelden geven inzicht in de blinde vlekken van de provincie, oftewel gebieden waar de provincie nog te weinig kennis en zicht op heeft. Daarnaast wordt er samengewerkt met andere partijen die worden uitgenodigd bij de werkateliers. Vanuit de overheid is een spreker geweest die wat heeft uitgelegd over het op orde brengen van de BAG-registratie. Ook geeft de ketenpartner HISWA-RECRON regelmatig een presentatie over onderwerpen die actueel zijn. HISWA-RECRON is een organisatie die watersportbedrijven en recreatiebedrijven ondersteunt en verbindt met elkaar. Zij zijn onder andere een kenniscentrum voor ondernemers. Met betrekking tot vakantieparken worden zij door de provincie ingezet om de informatiepositie zo goed mogelijk te kunnen versterken.

*“De HISWA-RECRON nodigen we wel eens een keer uit, van alles. En ook gewoon de thema 's die op dat moment actueel zijn. Kijk, we kregen op een gegeven moment de inventarisatie vanuit Den Haag. Dus de permanente bewoning en dat soort dingen, Ja, dan is dat weer een onderwerp.” – P7*

#### *Integrale samenwerking*

Op dit moment is volgens de provincie de integrale samenwerking bij gemeenten nog onvoldoende aanwezig. Hierin ondersteunt de provincie de gemeenten vanuit het integrale team van de provincie. Als gemeenten hulp nodig hebben, worden er werktafels georganiseerd waarbij de provincie met gemeenten kijkt wat er nodig is. Volgens een participant is het organiseren van een bijeenkomst, waarbij verschillende domeinen aan tafel zitten, vaak al genoeg om bewustwording te creëren over het belang een gezamenlijke aanpak. Dit wordt mooi geïllustreerd aan de hand van een citaat van een participant:

*“Ik kom echt bij gemeentes die nodigen mij uit, kun je iets vertellen over de aanpak en zeggen, ja hoor, wie zitten er allemaal om tafel? Ja, ik. Dan zeg nee, ik wil er iemand van ruimte, ik wil er iemand van wonen, ik wil er iemand van zorg. Hier nog een specialist arbeidsmigranten op dit moment binnen.” – P7*

De participant geeft aan dat capaciteit en verloop ook een reden is waardoor een integrale samenwerking niet tot stand komt. Gemeenten vinden het lastig om nog verder binnen de organisatie te kijken en weten niet wie zij hiervoor kunnen benaderen. De participant geeft aan dat bij grote gemeenten afdelingen elkaar niet kennen, er vindt daardoor geen natuurlijk contact plaats. Daar komt ook de ondersteunende en begeleidende rol van de provincie bij kijken; door met een helicopterview te kijken naar wat er nodig is en welke stappen daarvoor gezet moeten worden. Om de integrale samenwerking te vergroten zonder de capaciteit uit te breiden, is er in Noord-Brabant een integrale werkgroep opgesteld vanuit de provincie. Deze werkgroep kijkt samen met gemeenten welke

domeinen er bij een aanpak betrokken moeten worden. Een participant noemt deze werkgroep een ‘verse blik’, waarbij personen vanuit een ondersteunende rol kunnen vertellen wat er nog nodig is.

#### *Prioriteren van de aanpak bij gemeenten*

De provincie Noord-Brabant geeft aan dat het van essentieel belang is dat gemeenten gecommitteerd zijn aan de aanpak van vakantieparken. Dit blijkt in sommige gevallen nog lastig, doordat er telkens nieuwe wethouders en besturen verantwoordelijk worden voor de aanpak en hierdoor de vakantieparkenproblematiek opnieuw prioriteit moeten geven.

*“Wat ik zei van dat je dus ook met gemeentes te maken hebt, met nieuwe besturen, nieuwe wethouders. En als een probleem al heel langdurig is, ja, dan is het soms ook heel moeilijk om dat opnieuw aan te willen pakken, hè?” – P8*

De provincie biedt binnen de aanpak van vakantieparken voornamelijk een ondersteunende en faciliterende rol. Doordat gemeenten door de onervarenheid en vele personeelwisselingen vastzitten op één traject, verliest dit op den duur de prioriteit. Om de gemeenten opnieuw te motiveren ondersteund de provincie bij het versterken van de gemeenten. Dit doen zij door aan te jagen, te verbinden en kennis te delen.

#### **4.5 Analyse van de resultaten**

In de voorgaande paragrafen zijn de thema’s weerbaarheid, kennis en informatie, de samenwerking met ketenpartners, de integrale samenwerking en het prioriteren van de aanpak bij gemeenten besproken. In deze paragraaf wordt een analyse gegeven van de overeenkomsten en verschillen tussen het beleid en de praktische uitvoering op basis van de thema's voortgekomen uit de thematische analyse.

Weerbaarheid: hoewel het thema weerbaarheid in alle provinciale beleidsstukken sterk naar voren is gekomen, is dit thema in de interviews weinig naar voren gekomen. Dit betekent dat het vergroten van de weerbaarheid weinig wordt ingezet in de praktische uitvoering van het beleid. Alleen in Drenthe is in de interviews benoemd dat er actief wordt ingezet op het vergroten van de weerbaarheid. Dit wordt gedaan door barrièremodellen op te stellen. In deze barrièremodellen wordt benoemd *waar en in welke fase* een gemeente barrières kan opwerpen tegen ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.

Kennis en informatie: er is in de afgelopen jaren veel kennis verzameld over ondermijnende criminaliteit, waardoor het volgens de provincies niet noodzakelijk is om de nadruk te leggen op het opdoen van nieuwe kennis. In meerdere gevallen blijkt het dat gemeenten voldoende kennis hebben binnen de organisatie. Echter wordt de bestaande kennis op dit moment niet goed vastgelegd in een

documentatie, waardoor een eenduidige aanpak niet tot stand kan komen. Dit ontstaat voornamelijk door het grote verloop en de beperkte capaciteit bij gemeenten, waardoor bestaande kennis niet geborgd wordt.

Echter benoemen alle provincies dat er actief wordt ingezet op het delen van kennis. Deze kennisdeling vindt voornamelijk plaats doordat provincies werkgroepen organiseren, waarbij betrokken partijen kennis, interventies en casuïstiek kunnen delen.

De provincie Drenthe wil de bekendheid met bestaande kennis en informatie verbeteren door naast een ondersteunende rol, ook een initiërende rol aan te bieden vanuit de provinciale aanpak. Dit gaan zij doen door parken actief te benaderen en bekend te maken met het bestaande instrumentarium.

Samenwerking ketenpartners: vooral het RIEC blijkt een prominente rol te spelen in de samenwerking met provincies. Zij bieden voornamelijk extra kennis, expertise en capaciteit. De politie heeft als rol om toezichthouders te ondersteunen bij parkcontroles. Niet alle provincies benoemen expliciet een samenwerking met ketenpartners. Andere provincies zien het als een essentieel onderdeel voor het versterken van kennis en informatie. In de provincie Drenthe wordt samen met convenantpartners geïnvesteerd in een meerjarig programma, zowel door het beschikbaar stellen van budget als capaciteit.

Integrale samenwerking: alle vier de provincies noemen in hun beleidsstukken en de interviews het belang van een integrale samenwerking bij gemeenten. Op dit moment signaleren provincies echter dat gemeentelijke afdelingen onvoldoende samenwerken. De gemeenten lijken elkaar intern niet te vinden, doordat er veel verloop is bij gemeenten en omdat afdelingen vaak geen zicht hebben op wat hun bijdrage kan zijn binnen de aanpak van ondermijnende criminaliteit.

Prioriteren van de aanpak bij gemeenten: in de provincie Noord-Holland en Noord-Brabant lijkt op dit moment een gebrek aan prioriteit bij gemeenten te zijn. De voornaamste oorzaak voor dit gebrek ligt in het ontbreken van bewustwording en informatie. Gemeenten hebben vaak geen zicht op wat er speelt op vakantieparken in hun regio, of kijken met opzet weg naar informatie die er wel is over de problematiek. Dit blijkt een resultaat te zijn van een gebrek aan capaciteit en een gebrek aan middelen. Immers, als problematiek wordt vastgesteld, moet gemeenten hier ook naar handelen. In de provincie Gelderland en Drenthe lijken gemeenten meer prioriteit te hebben om de problematiek op vakantieparken aan te pakken. Een mogelijke verklaring hiervoor zijn de externe projecten en taskforces die zijn opgesteld in deze provincie die de uitvoerende taak van de gemeente overnemen. Hierdoor zijn gemeenten in deze provincies minder tijd en capaciteit kwijt aan het aanpakken van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.

Analyse definities ondermijning: hoewel geen definitie hetzelfde is, lijken de definities grotendeels dezelfde elementen te bevatten. Alle vier de provincies benoemen in hun definitie 'de vermenging van de onderwereld met de bovenwereld op een georganiseerde manier'. Tijdens de vergelijking blijken de definitie van de provincie Noord-Brabant en de definitie van de provincie Drenthe vrijwel identiek. De provincie Noord-Brabant en de provincie Drenthe noemen in hun definitie bedreigde bestuurders en ambtenaren als slachtoffers van ondermijnende criminaliteit. Zowel de definitie van de provincie Gelderland als de definitie van de provincie Noord-Holland noemt ondermijning 'een maatschappelijk probleem die impact heeft op de gehele samenleving' en 'de misbruik van legale structuren voor het behalen van financieel gewin'.



## 5. Conclusie

Het doel van dit onderzoek is om in kaart te brengen wat belangrijke elementen zijn in het provinciaal beleid omtrent ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Naast Nederlandse luchthavens en zeehavens, blijken vakantieparken namelijk langzamerhand een broedplaats te worden voor ondermijnende criminaliteit (Bunskoek & Voskuil, 2022). Uit recent onderzoek is gebleken dat tot 40% van de vakantieparken ook niet-vitaal blijkt te zijn. Dit zijn vakantieparken die niet meer aantrekkelijk zijn voor toeristen en weinig toekomstperspectief hebben. Verloedering op vakantieparken leidt ertoe dat parken aantrekkelijk worden voor criminelen om zich te vestigen (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2022; Lupi, 2019; Nelen et al., 2021). Vakantieparken bieden namelijk verschillende gelegenheidsstructuren die ondermijnende criminaliteit kunnen faciliteren (Fijnaut et al., 2019). Deze problematiek vereist een beleidsmatige aanpak. Naast de centrale overheid spelen provincies ook een grote rol in het aanpakken van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Binnen het beleid neemt de provincie met name een financierende, faciliterende, ondersteunende en verbindende rol aan (Broekhuizen & Mehlbaum, 2022). In dit onderzoek is er specifiek gekeken naar het provinciale beleid omtrent ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Het provinciale beleid heeft echter altijd betrekking op het gemeentelijk beleid, en daarom wordt de invloed van het provinciale beleid op gemeenten ook besproken.

In dit onderzoek stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *“Wat zijn de belangrijkste elementen in de provinciale aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in Nederland?”*. Om een beeld te krijgen van de provinciale aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken zijn vier provincies (Gelderland, Noord-Holland, Drenthe, Noord-Brabant) bevroegd over hun beleid en de uitvoering daarvan.

### 5.1 Aard en omvang van ondermijning

De vier provincies geven in hun beleidsstukken een definitie van ondermijning, waarin de onderdelen ‘vermenging van de onderwereld met de bovenwereld op een gestructureerde manier’ in de definities van alle provincies wordt genoemd. De provincies Noord-Brabant en Drenthe noemen in hun definitie nog ‘bedreigde bestuurders en ambtenaren als slachtoffers van ondermijning’. Daarnaast bevatten de definities van de provincies Gelderland en Noord-Holland ook de onderdelen; ‘een maatschappelijk probleem die impact heeft op de samenleving’ en ‘de misbruik van legale structuren voor het behalen van financieel gewin’. In de wetenschappelijke literatuur blijkt dat er drie verschillende begrippen worden gebruikt om hetzelfde fenomeen aan te duiden, namelijk ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit. Ondermijning gaat over het ontwrichten van de samenleving en het aantasten van de gezagspositie van de overheid. Ondermijnende criminaliteit gaat

over de verschijningsvormen van de criminaliteit, zoals witwassen, mensenhandel, uitbuiting en fraude. Deze verschijningsvormen hebben een ondermijnend effect op de samenleving, doordat legale structuren worden gebuikt voor criminele activiteiten. Georganiseerde criminaliteit gaat over de manier waarop criminaliteit wordt gepleegd, namelijk binnen een georganiseerde hiërarchie (Lam et al., 2018; Smit et al., 2018). De definities uit de provinciale beleidsstukken en wetenschappelijke literatuur tonen gelijkenissen aan met betrekking tot de vermenging van de onderwereld met de bovenwereld en de maatschappelijke impact ervan (Kaiser, 2017; Van Beesten & Elferink, 2020). Daarentegen biedt de wetenschappelijke literatuur meer verdieping door een onderscheid te maken tussen de ontwrichting van de samenleving, de criminele activiteiten zelf, en de georganiseerde structuur van de criminaliteit (Lam et al., 2018; Tops & Tromp, 2017).

De omvang van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken blijkt lastig vast te stellen, doordat er geen eenduidige definiëring is van haar verschijningsvormen. Daarnaast gaat het veelal om verborgen criminaliteit, criminaliteit die zich afspeelt binnen criminele netwerken die onder de radar opereren. Hierdoor is het slachtofferschap ook lastig vast te stellen, omdat slachtoffers vaak zelf onderdeel zijn van het criminele netwerk of geen aangifte durven te doen vanwege bedreiging (Boutellier et al., 2019; Prüfer & Kolthoff, 2020).

## **5.2 Provinciale beleidsaanpak**

De tweede deelvraag gaat in op wat er op dit moment beleidsmatig wordt gedaan door provincies om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken aan te pakken. Met beantwoording van de derde deelvraag kunnen de overeenkomsten en verschillen tussen provincies in de beleidsmatige aanpak worden geïdentificeerd. Op basis van de beleidsanalyse zijn vijf thema's opgesteld die fungeren als belangrijkste elementen in de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Deze thema's zijn 1) het vergroten van de weerbaarheid, 2) het verbeteren van de kennis en informatie, 3) het samenwerken met ketenpartners, 4) het bevorderen van de integrale samenwerking en 5) het vergroten van de prioriteit bij gemeenten.

### ***5.2.1 Het vergroten van de weerbaarheid***

In alle provinciale beleidsstukken wordt genoemd dat het vergroten van de weerbaarheid het fundament is van de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Het thema weerbaarheid lijkt daarmee een overkoepelend thema te zijn, waaronder de andere genoemde thema's vallen. Weerbaarheid gaat over het weren tegen criminaliteit. Om de weerbaarheid te vergroten blijkt het belangrijk om inzicht te krijgen in de gelegenheden en indicatoren van ondermijnende criminaliteit. Hoewel het thema in alle provinciale beleidsstukken sterk naar voren is gekomen, wordt het thema weerbaarheid in de interviews alleen door de provincie Drenthe genoemd. Volgens de provincie Drenthe is het opstellen van informatiebeelden een effectieve methode voor het versterken

van de weerbaarheid. Informatiebeelden bestaan uit signalen en indicatoren van ondermijnende criminaliteit, die verder uitgewerkt worden tot barrièremodellen. Deze barrières kunnen gelegenheden voor ondermijnende criminaliteit beperken (Fijnaut et al., 2019). Vakantieparken creëren diverse kansen voor criminele activiteiten, waaronder het opkopen van huisjes door criminelen met contante betalingen, het verlaten van de parken op ongebruikelijke tijdstippen en het aanschaffen van ongebruikelijke producten zoals het aanbrennen van blindering op de ramen (CCV, z.d.). In de barrièremodellen wordt benoemd *waar* en *in welke fase* een gemeente barrières kan opwerpen tegen deze gelegenheden voor ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Voorbeelden van barrières uit dit model zijn het verbieden van contante betalingen, het aanstellen van toezichthouders en het verplichten van een goede infrastructuur (e.g. goede verlichting en een slagboom) (CCV, z.d.). De barrières die zijn opgenomen in het barrièremodel worden zowel bedoeld voor gemeenten als voor vakantieparkeigenaren (Lupi et al., 2018; Rots & de Goede, 2019). Uit de resultaten blijkt dat het verkrijgen van inzichten in de signalen van ondermijnende criminaliteit de gemeente en vakantieparkeigenaren kan helpen bij de ontwikkeling van bewustwording en de te zetten stappen om zich te weren tegen criminaliteit (Fijnaut et al., 2019; Lupi, 2019).

### ***5.2.2 Het verbeteren van kennis en informatie***

Het tweede thema gaat over het belang van kennis en informatie bij het aanpakken van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Onder het thema kennis en informatie valt het vastleggen van bestaande kennis, het delen van bestaande kennis en het versterken van de informatiepositie. In de onderzoeksresultaten komt naar voren dat provincies en gemeenten veel verspreide kennis hebben over de aanpak van vakantieparken, maar weinig gebundelde documentatie. Het ontbreken van de bundeling van kennis leidt ertoe dat kennis vaak verloren gaat als er personeelwisselingen plaatsvinden. Een mogelijke oplossing voor het versterken van de informatiepositie is, volgens de provincie Drenthe, om naast de ondersteunende en faciliterende rol van de provincie ook de uitvoerende rol, die hoort bij het takenpakket van de gemeente, op zich te nemen. In Drenthe is deze aanpak haalbaar gebleken door vanuit de provincie een taskforce op te zetten. Deze taskforce heeft van de provincie de taak gekregen om de problematiek op de vakantieparken in beeld te brengen. Deze doelstelling van de provincie lijkt voort te komen uit de veronderstelling dat voor elk vakantiepark een aangepaste aanpak nodig is, omdat elke situatie anders is. Deze veronderstelling komt overeen met de bevindingen uit verschillende onderzoeken naar ondermijnende criminaliteit, die stellen dat het identificeren van de situaties op de vakantieparken, in plaats van criminelen op de vakantieparken, effectiever is voor het bestrijden van ondermijnende criminaliteit (Felson & Clarke, 1998). Concluderend betekent dit dat de informatiepositie versterkt kan worden wanneer het de gelegenheden voor criminaliteit in kaart brengt. Voorbeelden van deze gelegenheden zijn 1) sociale gelegenheden, zoals het in kaart brengen van de bewoners op de parken, 2) financieel-economische gelegenheden, zoals de mogelijkheden voor permanente bewoning en contante betaling van woningaankopen, 3)

logistieke gelegenheden, zoals de aanwezigheid van camera's en een onbewaakte toegang. Door deze informatiebeelden te verzamelen kunnen barrières worden opgeworpen die de gelegenheden beperken, wat kan leiden tot een mogelijke afname van ondermijnende criminaliteit (Felson & Clarke, 1998).

Naast het verzamelen van informatie blijkt het vastleggen en delen van kennis die voortkomt uit parkbezoeken van belang. Dit is de rol van toezichthouders: ambtenaren die de bevoegdheid hebben om op parken te handhaven en te controleren op illegale activiteiten. Er blijkt echter in meerdere provincies bij de toezichthouders nog onduidelijkheid te heersen over hun rol en bevoegdheden. De provincie Gelderland is daarom gestart met een train-de-trainer methode, waarbij toezichthouders kennis wordt bijgebracht over de rol van toezichthouder. Bij informatieverzameling staat het voeren van gesprekken met bewoners en eigenaren, het gebruiken van een vast format voor parkcontroles en het hanteren van een eenduidige documentatie op basis van een vragenlijst centraal. De uitzet van deze maatregelen naar andere provincies kan bijdragen aan uniformiteit en efficiëntie in de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.

### ***5.2.3 Samenwerking met ketenpartners***

Uit de bevindingen komt naar voren dat effectieve samenwerking met externe partijen, zoals het RIEC, Meld Misdaad Anoniem en de politie essentieel is in de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. De provincies spelen hierin een verbindende rol tussen het RIEC en de gemeenten (Broekhuizen & Mehlbaum, 2022). Het RIEC speelt daarnaast een aanzienlijke rol in het versterken van de informatiepositie en het bieden van expertise op het gebied van ondermijnende criminaliteit. De georganiseerde workshops, bijeenkomsten en kenniskringen blijken effectieve maatregelen te zijn voor het delen van kennis en het leggen van de verbinding tussen beleid en de uitvoeringspraktijk (Lam et al., 2018). De bevindingen laten de cruciale rol van het RIEC zien, namelijk voor het verzamelen van informatie, het ondersteunen van provincies en gemeenten, en het coördineren van interventies tegen ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.

Daarnaast is er in Noord-Holland een samenwerking met meldplatform Meld Misdaad Anoniem, gericht op het vergroten van bewustwording bij parkbeheerders. Deze samenwerking bestaat uit een campagne, waarbij de provincie niet alleen de ondersteunende rol inneemt, maar ook een initiërende rol aanbiedt. Hierbij worden parkbeheerders voorzien van instrumenten die hen helpen om bewustwording te vergroten en signalen van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken effectief te herkennen. Door middel van landelijke bijeenkomsten tussen provincies is de campagne kenbaar gemaakt bij andere provincies, en wordt deze uitgebreid naar een landelijke campagne.

De samenwerking met de politie wordt gekenmerkt als essentieel, maar ontbreekt op dit moment in twee provincies. De andere provincies hebben de samenwerking met de politie niet benoemd en worden tevens niet genoemd in de beleidsstukken. Desondanks benadrukken de provincies het belang van de aanwezigheid van politie bij parkcontroles, door hun bevoegdheid tot optreden bij de

constatering van illegale activiteiten. De bevindingen laten zien dat er bij provincies de noodzaak bestaat om de samenwerking met de politie te versterken, zodat de parkcontroles effectiever kunnen worden uitgevoerd.

#### ***5.2.4 Integrale samenwerking bij gemeenten***

De vier provincies benoemen dat de samenwerking tussen afdelingen van gemeenten ontbreekt of moeizaam verloopt. Dit komt doordat er bij gemeenten bewustwording ontbreekt dat er bijvoorbeeld naast de afdeling handhaving en toezicht, ook andere afdelingen betrokken kunnen worden bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken, zoals recreatie & toerisme, ruimtelijke ordening, financiën en economische zaken. De meerwaarde van het samenwerken met verschillende afdelingen ligt bij de betrokkenheid van diverse expertisegebieden, waardoor het mogelijk is om het probleem vanuit meerdere perspectieven te benaderen en het samenvoegen van capaciteit van verschillende afdelingen, zodat de belasting van afdelingen wordt verminderd. Het organiseren van bijeenkomsten door de provincie voor gemeenten blijkt bij te dragen aan het creëren van bewustwording over het belang van samenwerken en contact leggen met andere afdelingen binnen de gemeente.

#### ***5.2.5 Prioriteiten van gemeenten***

Uit de bevindingen komt naar voren dat er ruimte voor verbetering is in het prioriteren van de aanpak van vakantieparken bij gemeenten. In de provincie Noord-Holland blijkt met name de urgentie te ontbreken, waardoor provinciale initiatieven niet tot uitvoering komen. In de provincie Gelderland lijken de gemeenten de urgentie wel te erkennen. Op dit moment hebben namelijk 35 van 51 Gelderse gemeenten zich laten helpen door het expertteam van Ariadne. Dat deze gemeenten wel prioriteit stellen is mogelijk toe te schrijven aan het Ariadne project die door de provincie wordt gefaciliteerd. Zij voeren de aanpak van vakantieparken grotendeels uit, waardoor gemeenten weinig capaciteit hoeven te investeren in de aanpak van vakantieparken.

In Drenthe wordt ook ondersteuning geboden door een externe taskforce, maar hier blijken gemeenten achter te lopen in het opstellen of vernieuwen van hun (handhaving)beleid. Bewustwording van de problematiek is volgens de provincie van belang om bij gemeenten prioriteit te creëren, vooral omdat al in 2017 is vastgesteld dat 41% van de Drentse vakantieparken niet-vitaal is. De provincie geeft aan dat de situatie op vakantieparken verder zal verslechteren als er geen actie wordt ondernomen, deels door een verschuiving van criminaliteit van het zuiden naar het noorden van Nederland.

In de provincies waar gemeenten geen prioriteit hebben gesteld is gebleken dat er geen aparte taskforce/projectteam is opgesteld die het probleem van capaciteit en tijd bij gemeenten wegneemt. Normaal gesproken heeft de gemeente namelijk de uitvoerende rol van de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in hun takenpakket, en de provincie slechts een ondersteunende en

faciliterende rol bij de uitvoering van de aanpak. Dat deze provincies geen taskforce hebben die de uitvoerende rol op zich neemt, zou kunnen verklaren waarom zij een lage prioriteit hanteren voor het aanpakken van vakantieparken.

### **5.3 Belangrijkste elementen van provinciale beleid**

Er zijn vijf belangrijke elementen die de basis voor de beleidsmatige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken vormen, namelijk het vergroten van de weerbaarheid, het verbeteren van kennis en informatie, samenwerking met ketenpartners integrale samenwerking bij gemeenten en prioriteiten van gemeenten. De elementen lijken als thema terug te komen in het beleid van alle vier de provincies. In de provinciale beleidsstukken lijkt het thema weerbaarheid een overkoepelend thema te zijn, waar de andere thema's, zoals kennis en informatie en de samenwerking met ketenpartners aan bijdragen. Uit de analyse is gebleken dat provincies de weerbaarheid kunnen versterken door bewustwording bij gemeenten, maar ook bij parkeigenaren, te creëren met betrekking tot de gelegenheden die ondermijnende criminaliteit faciliteren (Fijnaut et al., 2019). Om gelegenheid te beperken kunnen zij barrières opwerpen, zoals het verbieden van contante betalingen, het aanstellen van toezichthouders en het verplichten van een goede infrastructuur (e.g. goede verlichting en het hebben van een bewaakte toegang) (CCV, z.d.). Daarnaast draagt samenwerking met externe partijen, zoals het RIEC en de politie, bij aan het verzamelen en overdragen van kennis over de problematiek die speelt op vakantieparken. Het RIEC blijkt een (gedeeltelijke) oplossing te bieden voor het gebrek aan kennis over problematiek bij gemeenten door ondermijningsbeelden te creëren die problematiek in kaart brengen. Hoewel de uitwisseling van kennis tussen provincies succesvol lijkt, is er nog ruimte voor verbetering bij het vastleggen van bestaande kennis. Provincies geven aan dat deze kennis vaak niet wordt gedocumenteerd binnen de organisatie, waardoor het onduidelijk blijft welke kennis beschikbaar is. De integrale samenwerking tussen afdelingen van gemeenten blijkt in alle provincies een knelpunt te zijn. Dit probleem lijkt te ontstaan doordat afdelingen van de gemeente elkaar niet kennen of niet weten te vinden. Ook ontbreekt er de bewustwording over de toegevoegde waarde van het samenwerken met meerdere afdelingen. In de provincie Noord-Brabant wordt geprobeerd om doormiddel van kenniskringen en bijeenkomsten gemeenten bewust te maken over de meerwaarde van een integrale samenwerking. Desalniettemin komen niet alle elementen terug in het provinciale beleidsstukken, wat aantoont dat er verschillen bestaan in het beleid van de vier provincies. Dit verschil ligt met name bij de prioriteit van gemeenten om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken aan te pakken. Bij twee provincies (Gelderland en Drenthe) is gebleken dat een extern programma/taskforce kan bijdragen aan het vergroten van de prioriteit bij gemeenten, omdat zij de aanpak grotendeels uitvoeren, waardoor gemeentelijke er bij gemeenten minder tijd en capaciteit hoeft worden ingezet. Daarnaast blijkt dat het versterken van de informatiepositie, door het opstellen van ondermijningsbeelden, kan bijdragen aan bewustwording over de problematiek op de parken. Het

inzichtelijk maken van de problematiek kan bijdragen aan het vergroten van de prioriteit van gemeenten.

## 6. Discussie

Dit hoofdstuk bestaat uit een discussie en aanbevelingen die voortkomen uit het onderzoek. De discussie benoemt de limitaties van dit onderzoek. In de aanbevelingen worden implicaties voor beleid en suggesties voor vervolgonderzoek gegeven. Tevens is dit het afsluitende hoofdstuk van het onderzoek.

### 6.1 Limitaties

Het uitvoeren van wetenschappelijk onderzoek op kleine schaal betekent dat er keuzes gemaakt moeten worden met betrekking tot de onderzoeksopzet. In dit onderzoek was er sprake van een beperkte capaciteit, beperkte ervaring met wetenschappelijk onderzoek en beperkte tijd voor het uitvoeren van het onderzoek. Hierdoor zijn er naast de sterke punten van het onderzoek, ook limitaties die de uitkomsten van dit onderzoek mogelijk hebben beïnvloed. Tevens zijn deze limitaties ook aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

In dit onderzoek is een selectie gemaakt van vier provincies die zijn meegenomen in de analyse van het provinciale beleid. De keuze om vier provincies (Gelderland, Noord-Holland, Drenthe en Noord-Brabant) op te nemen in de analyse van provinciaal beleid, werd gemaakt om de haalbaarheid van het onderzoek te waarborgen. De provincies zijn eerst geselecteerd op basis van twee criteria, namelijk het aantal vakantieparken en het hebben van beleid omtrent criminaliteit op vakantieparken. Uit de eerste selectie bleven negen provincies over, die vervolgens opnieuw werden beoordeeld op basis van specifieke kenmerken van het beleid, overeenkomende programma's, en geografische ligging. Op basis van deze kenmerken werden uiteindelijk de vier provincies gekozen die in dit onderzoek zijn meegenomen. Hoewel de gemaakte keuzes passend waren binnen de grenzen van dit onderzoek, zorgt het ook voor limitaties in de representativiteit. Er is niet expliciet vastgesteld of de gekozen provincies volledig representatief zijn voor alle 12 provincies in Nederland. De provincies die zijn meegenomen in het onderzoek beschikken bijvoorbeeld over veel vakantieparken. Hierdoor is het aannemelijk dat deze provincies ook een aanpak voor vakantieparken hebben opgenomen in hun beleid. Dit kan betekenen dat de provincies die zijn meegenomen wellicht al verder zijn in het aanpakken van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken, dan de provincies die niet zijn meegenomen. Dat ze verder zijn in hun aanpak, kan ertoe leiden dat het onderzoek andere behoeften en belangrijke elementen identificeert dan van provincies die minder ver zijn in hun aanpak. Om een bredere conclusie te kunnen trekken over belangrijke elementen in provinciaal beleid met betrekking tot de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken, zou een onderzoek waarin alle provincies worden meegenomen nodig zijn.



Ten tweede zou de conclusie meer dekkend zijn als er meer mensen gesproken zouden worden per provincie. Er zijn twee personen per provincie geïnterviewd (acht in totaal), wat gezien de tijdsbeperking als haalbaar werd beschouwd. Het doel van het onderzoek was om de belangrijkste elementen van het provinciale beleid ten aanzien van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken te identificeren. Om een zo goed mogelijk beeld te kunnen vormen van de belangrijkste elementen, is er gekozen om zowel een beleidsmakers als een uitvoerder van het beleid (een toezichthouder) te interviewen. Hoewel deze acht interviews een beeld hebben kunnen geven van de belangrijkste elementen van het beleid, blijft er echter onzekerheid over de saturatie, omdat het onbekend is of er bij meer interviews nog nieuwe informatie naar voren zou komen (Hennink et al., 2020). Dit maakt dat het onzeker is dat de uitspraken die zijn gedaan door de acht participanten valide zijn, en of er op basis van de onderzoeksresultaten conclusies getrokken kunnen worden over de onderzoeksvraag. Een grotere steekproefgrootte of uitgebreidere dataverzameling was wenselijk zijn geweest om met meer zekerheid te kunnen vaststellen of saturatie is bereikt. Hoewel het ontbreken van saturatie een beperking kan zijn in dit onderzoek, is het handig om te noemen dat er in het sociaalwetenschappelijk onderzoek geen vastgestelde steekproefgrootte bestaat om saturatie te bereiken. Saturatie kan al worden bereikt bij zeven tot 16 interviews, afhankelijk van het doel van het onderzoek, de onderzoekspopulatie, de aard van de data en de doelen met betrekking tot saturatie (Hennink et al., 2017; Hennink et al., 2020).

## 6.2 Aanbevelingen

Dit onderzoek heeft op basis van de onderzoeksopzet en onderzoeksresultaten geleid tot een aantal aanbevelingen die zijn opgedeeld in twee categorieën, namelijk aanbevelingen voor beleid en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

### *Aanbevelingen voor beleid*

Op basis van het uitgevoerde onderzoek naar de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in verschillende provincies, zijn een aantal knelpunten naar voren gekomen, namelijk het ontbreken van prioriteit bij gemeenten om de aanpak te implementeren en het ontbreken van een integrale samenwerking tussen domeinen van gemeenten. In Gelderland en Drenthe hebben bestaande programma's hun effectiviteit bewezen in het aanpakken van deze knelpunten. Daarom wordt aanbevolen om voort te bouwen op deze programma's en deze uit te breiden naar andere Nederlandse provincies. Specifiek betekent dit dat provincies wordt aanbevolen om een programma of taskforce oprichten die gemeenten ondersteunt bij het effectief aanpakken van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in hun gemeente. Hiervoor is het noodzakelijk dat provincies investeren in een programma of taskforce die gemeenten ondersteunt.

Hoewel het onderzoek niet met zekerheid kan zeggen of het succes van de aanpak direct gerelateerd is aan het hebben van een hogere prioriteit bij gemeenten, blijkt wel dat er in Drenthe en Gelderland een

betere en nauwere samenwerking is met de gemeenten. Dit suggereert dat de opgestelde programma's en taskforce fungeren als cruciale schakels tussen de provincies en de gemeenten, waardoor een effectievere aanpak van ondermijnende criminaliteit mogelijk is. Op basis van deze bevindingen is het sterk aan te bevelen dat provincies investeren in vergelijkbare projecten of programma's om het stellen van prioriteit voor de aanpak van vakantieparken bij gemeenten te versterken.

#### *Aanbevelingen voor vervolgonderzoek*

De eerste aanbeveling voor vervolgonderzoek heeft betrekking op de aard en omvang van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Dit onderzoek heeft aangetoond dat definities van ondermijning wel veelal dezelfde elementen bevatten, maar nog niet geheel overeenkomen. Tevens worden de begrippen ondermijning, ondermijnende criminaliteit en georganiseerde criminaliteit nog vaak door elkaar gebruikt om hetzelfde fenomeen aan te duiden. Op basis van de bevindingen uit dit onderzoek beveel ik aan om meerdere definities uit de wetenschappelijke literatuur naast elkaar te leggen en te vergelijken, om op deze manier onderdelen van een definitie voor ondermijning te verbinden tot een definiëring. Dit kan bijvoorbeeld uitgevoerd worden in de vorm van een systematische review. Tevens wordt er in de wetenschappelijke literatuur gesproken over de complexiteit van het vaststellen van de omvang. De redenen die hiervoor wordt gegeven is dat het veelal gaat om verborgen criminaliteit, dat de gevolgen van de criminaliteit moeilijk zichtbaar zijn en dat er weinig zicht op de slachtoffers van ondermijnende criminaliteit. Mogelijk draagt het ontbreken van informatie over de omvang van ondermijnende criminaliteit bij aan het ontbreken van prioriteit bij gemeenten. Immers, als er niet bekend is in hoeverre er ondermijnende criminaliteit op de vakantieparken plaatsvindt, is het voor gemeenten ook niet logisch om prioriteit te geven aan de aanpak. Beter inzicht in de omvang kan de prioriteit vergroten en mogelijk leiden tot de implementatie van de provinciale aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken door gemeenten.

Met de tweede aanbeveling wordt aangeraden om eenzelfde onderzoek uit te voeren voor de gemeentelijke aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken. Dit onderzoek heeft zich uitsluitend gericht op het provinciale beleid omtrent de aanpak van ondermijnende criminaliteit van vakantieparken. De resultaten laten zien dat belangrijke onderdelen van het provinciale beleid te maken hebben met gemeenten. Dit betekent dat gemeenten een belangrijke rol kunnen spelen bij het uitvoeren van het provinciale beleid. Daarom wordt gesuggereerd om in een vervolgonderzoek te onderzoeken wat de belangrijkste elementen zijn van gemeentelijk beleid in de aanpak van vakantieparken. Hierbij kan dezelfde onderzoeksopzet als dit onderzoek gehanteerd worden, maar dan toegepast op gemeenten. Vervolgens kan er een vergelijking worden gemaakt van het provinciale beleid met het gemeentelijke beleid en de belangrijke elementen van beide. Door deze vergelijking te maken kan een aanpak van ondermijnende criminaliteit worden ontwikkeld die zowel aansluit op de behoeften en mogelijkheden van gemeenten als van de provincie. Een aanpak wat aansluit op beide

behoeftes heeft waarschijnlijk meer kans op succes.

Een derde en laatste aanbeveling heeft betrekking op de plek waar ondermijnende criminaliteit plaatsvindt. Dit onderzoek heeft zich specifiek gericht op vakantieparken, maar er zijn ook andere buitengebieden die gelegenheid bieden voor ondermijnende criminaliteit. In het begin van dit onderzoek is genoemd dat ook bedrijventerrein en boerenschuren ook vaak gebruikt worden voor criminele activiteiten. Tijdens het analyseren van de provinciale beleidsstukken kwamen ook interventies gericht op deze buitengebieden naar voren. Het kan relevant zijn om te onderzoeken of er al interventies effectief zijn gebleken die in andere buitengebieden worden ingezet en of deze ook toepasbaar zijn op vakantieparken. Wellicht bieden nieuwe inzichten een oplossing voor de geïdentificeerde knelpunten uit dit onderzoek.

## Literatuurlijst

Abraham, M., van Dijk, B., Hofstra, D., & Spapens, A. (2021). *Aanpak georganiseerde drugsriminaliteit: Een terugblik op 25 jaar beleid en uitvoering*. DSP-Groep & Tilburg University.

Allecijfers.nl. (Z.d.). *Statistieken provincie Drenthe*. Geraadpleegd op 6 december 2023, van <https://allecijfers.nl/provincie/drenthe/>

Allecijfers.nl. (Z.d.). *Statistieken provincie Noord-Brabant*. Geraadpleegd op 6 december 2023, van <https://allecijfers.nl/provincie/noord-brabant/>

Analistennetwerk Nationale Veiligheid. (2021). *Themastudie Georganiseerde Criminaliteit*. Geraadpleegd op 18 augustus 2023, van <https://www.rivm.nl/sites/default/files/2021-05/Themastudie%20Georganiseerde%20Criminaliteit.pdf>

Binnenlands Bestuur. (2022, 13 juni). *Onderzoek: Vakantiepark is witwasparadijs*. Geraadpleegd op 29 juni 2023, van <https://www.binnenlandsbestuur.nl/bestuur-en-organisatie/gemeenten-staren-zich-blind-op-voordelen>

Boutellier, H., M. Boelens & N. Hermens. (2019). *Weerbare wijken tegen ondermijning. Contouren van een nieuwe strategie*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut.

Boutellier, H., van Steden, R., Eski, Y., & Boelens, M. (2020). Een einde aan ondermijning. *Tijdschrift voor veiligheid*, 19(1), 3. DOI: 10.5553/TvV/187279482020019001001

Broekhuizen, J. & Mehlbaum, S. (2022). *Reflectie op de provinciale bijdrage aan de aanpak van ondermijning in Noord-Brabant*. Bureau Broekhuizen.

Bruinsma, M. Y., Ceulen, R., & Spapens, A. (2018). *Ondermijning door criminele 'weldoeners': Inventariserend onderzoek*. SDU, Den Haag.

Bunskoek, J. & Voskuil, K. (2022, 19 juli). Cijfers bevestigen: meer criminele verdachten op vakantieparken. *RTL-nieuws*. Geraadpleegd op 20 juli 2023, van <https://www.rtlnieuws.nl/onderzoek/artikel/5321775/meer-criminele-verdachten-op-vakantieparken-incidenten>

Bureau voor ruimte & vrije tijd. (2020). *Programma Vitale Verblijfsrecreatie Noord-Holland Noord 2021-2025*. Geraadpleegd op 28 november 2023, van <https://vitaleverblijfsrecreatiehn.nl/wp-content/uploads/Programma-verblijfsrecreatie-Noord-Holland-Noord-2021-2025.pdf>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2022). *Zicht op ondermijning op vakantieparken*. Geraadpleegd op 19 juni 2023, van <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2022/30/zicht-op-ondermijning-op-vakantieparken>

Centraal Bureau voor de Statistiek. (2023). *Logiesaccommodaties; capaciteit, accommodaties, bedden, regio*. Geraadpleegd op 19 juni 2023, van [https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82062NED#Accommodaties\\_19](https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/82062NED#Accommodaties_19)

Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid. (Z.d.). *Barrièremodel ondermijning op vakantieparken*. Geraadpleegd op 6 december 2023 van [https://media.licdn.com/dms/document/media/D4E1FAQG\\_8WKKgdlm\\_w/feedshare-document-pdf-analyzed/0/1686754968896?e=1705536000&v=beta&t=ssDcDrht7xedyHEWTouTLtUbVX\\_evBI0gMJguQDTrw](https://media.licdn.com/dms/document/media/D4E1FAQG_8WKKgdlm_w/feedshare-document-pdf-analyzed/0/1686754968896?e=1705536000&v=beta&t=ssDcDrht7xedyHEWTouTLtUbVX_evBI0gMJguQDTrw)

Centrum voor Criminaliteitspreventie en veiligheid. (Z.d.). *Georganiseerde criminaliteit en ondermijning*. Geraadpleegd op 16 juni 2023, van <https://hetccv.nl/onderwerpen/georganiseerde-criminaliteit-en-ondermijning/>

Cohen, L., & Felson, M. (1979). Sociale Change and crime rate trends: A Routine Activity Approach. *American Sociological Review*, 44, 488-608.

De Leeuw, A. C. J. (2000). *Bedrijfskundig management*. Uitgeverij Van Gorcum.

Elibol, R. (2021). 'De moord op Peter R. de Vries viel niet uit de lucht. *De groene Amsterdammer*. Geraadpleegd op 24 juni 2023, van <https://www.groene.nl/artikel/de-moord-op-peter-r-de-vries-viel-niet-uit-de-lucht>

Felson, M., & Clarke, R. V. (1998). Opportunity makes the thief. *Police research series, paper*, 98(1-36), 10.

Fijnaut, C. J., Kolthoff, E. W., Kruisbergen, E. W., Spapens, A. C., & Tops, P. E. (2019). *Landelijk beeld van ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Landelijk Informatie en Expertise Centrum (LIEC).

Frissen, P., van Delden, M., Schram, J., & van Twist, M. (2021). *De wijsheid van traag bestuur: Provincie en ondermijning*. Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

Ginder. (November 2023). *Vitaliteitsonderzoek vakantieparken Noord-Brabant*. Geraadpleegd op 11 januari 2024, van <https://wijzjnginder.nl/media/kklibymv/rapportage-vitaliteitsonderzoek-vakantieparken-noord-brabant-2023.pdf>

Hennink, M., Hutter, I., & Bailey, A. (2020). *Qualitative Research Methods* (2nd edition). London: SAGE.

Hennink, M. M., Kaiser, B. N., & Marconi, V. C. (2017). Code Saturation Versus Meaning Saturation: How Many Interviews Are Enough? *Qualitative health research*, 27(4), 591–608.  
<https://doi.org/10.1177/1049732316665344>

Höcük, S., Bertram, T., Prüfer, P., Stuurman, J., Maan, J., & Kolthoff, E. (2022). *Risicotaxatietool criminaliteit en ondermijning op bedrijventerreinen*. Centerdata & Avans Hogeschool. Geraadpleegd op 19 juni 2023, van <https://www.avans.nl/binaries/content/assets/nextweb/onderzoek/expertisecentrum-veiligheid/220422-eindrapport-risicotaxatietool.pdf>

Howlett, M. (2019). *Designing public policies: Principles and instruments*. Routledge.

Kaiser, H.J. (2017). *Weerbaar Gelderland. Samen trekken aan één touw. Verkenning en aanbevelingen*. Nijmegen: Provincie Gelderland.

Klerks, P. P. H. M., & Kop, N. (2004). *De analyse van criminele infrastructuren. Verslag van een pilotproject*. Onderzoeksgroep Politieacademie.

Kolthoff, E., & Khonraad, S. (2016). Ondermijnende aspecten van georganiseerde criminaliteit en de rol van de bovenwereld. *Tijdschrift voor criminologie*, 58(2). DOI: 10.5553/TvC/0165182X2016058002005.

Kortleven, W. J. (2020). Een boekje open over ondermijning. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 69-82.

Kruisbergen, E. W., Van de Bunt, H. G., & Kleemans, E. R. (2012). *Georganiseerde criminaliteit in Nederland. Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit*. Boom Juridische uitgevers.

Lam, J., van der Wal, R., & Kop, N. (2018). *Sluipend gif*. Den Haag: Boom criminologie.

Lupi, T. (2019). *Meer grip op vakantieparken*. Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG). Geraadpleegd op 17 juni 2023, van: [https://vng.nl/sites/default/files/2020-02/handreiking-meer-grip-op-vakantieparken\\_def.pdf](https://vng.nl/sites/default/files/2020-02/handreiking-meer-grip-op-vakantieparken_def.pdf)

Lupi, T., van der Velden, J., Ooms, M., & Louwerse, D. (2018). *Wonen in de luwte*. Platform 31. Geraadpleegd op 16 juni 2023, van <https://www.omgevingsweb.nl/wp-content/uploads/po-assets/327986.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2018). *Actie-agenda vakantieparken 2018-2020*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 8 september 2023, van <https://actieagendavakantieparken.nl/sites/default/files/2020-05/actie-agenda-vakantieparken-2018-2020.pdf>

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. (2020). *Actie-agenda vakantieparken 2021-2022*. Rijksoverheid. Geraadpleegd op 8 september 2023, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-93fd3b65-0277-48f0-b7b2-22ee03c2f4f5/pdf>

Nelen, H., van Wingerde, K., Moerland, R., Bisschop, L., Geurtjens, K., Thelen, A., & Servaas, L. (2021). *Procesevaluatie en Actieonderzoek versterking aanpak ondermijnende criminaliteit*. Maastricht University/Erasmus Universiteit Rotterdam.

Openbaar Ministerie. (Z.d.). *Ondermijnende criminaliteit*. Geraadpleegd op 6 juni 2023, van <https://www.om.nl/onderwerpen/ondermijnende-criminaliteit>.

Opstelten, I.W. (2014, 16 september). Veiligheidsagenda 2015-2018 [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 6 oktober 2023, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-archieef-d41c768f-4601-49ad-851d-4821176b0733/pdf>

Platform Veilig Ondernemen. (Z.d.). *Over PVO*. Geraadpleegd op 12 januari 2024, van <https://pvo.nl/over-pvo/>

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

Provincie Gelderland. (Z.d.). Informatie en cijfers. Geraadpleegd op 6 september 2023, van <https://www.gelderland.nl/informatie-en-cijfers>

Provincie Gelderland. (2021). *Programmaplan weerbaarheid 2019-2023*. Provincie Gelderland.

Geraadpleegd op 6 september 2023, van

[https://media.gelderland.nl/Programmaplan\\_Weerbaarheid\\_52041af652.pdf](https://media.gelderland.nl/Programmaplan_Weerbaarheid_52041af652.pdf)

Provincie Gelderland. (2022). *Programma weerbaarheid: Evaluatie 2017-2022*. Geraadpleegd op 18

september 2023, van <https://provincie.gelderland.nl/weerbaarheid/>

Provincie Noord-Brabant. (2020). *Bestuursopdracht 'Veilig en weerbaar Brabant'*. Geraadpleegd op

18 september 2023, van [https://www.brabant.nl/onderwerpen/kwaliteit-openbaar-bestuur/bestuurlijke-](https://www.brabant.nl/onderwerpen/kwaliteit-openbaar-bestuur/bestuurlijke-weerbaarheid-en-veiligheid)

[weerbaarheid-en-veiligheid](https://www.brabant.nl/onderwerpen/kwaliteit-openbaar-bestuur/bestuurlijke-weerbaarheid-en-veiligheid)

Provincie Noord-Brabant. (2022). *Brabantse norm weerbare overheid*. Geraadpleegd op 18 september

2023, van [https://www.brabant.nl/onderwerpen/kwaliteit-openbaar-bestuur/bestuurlijke-](https://www.brabant.nl/onderwerpen/kwaliteit-openbaar-bestuur/bestuurlijke-weerbaarheid-en-veiligheid/brabantse-norm-weerbare-overheid)

[weerbaarheid-en-veiligheid/brabantse-norm-weerbare-overheid](https://www.brabant.nl/onderwerpen/kwaliteit-openbaar-bestuur/bestuurlijke-weerbaarheid-en-veiligheid/brabantse-norm-weerbare-overheid)

Provincie Noord-Holland. (Z.d.). *Factsheet Noord-Holland*. Provincie Noord-Holland. Geraadpleegd

op 19 september 2023, van [https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2020\\_016\\_Factsheet\\_NH.htm](https://geoapps.noord-holland.nl/dashboards/2020_016_Factsheet_NH.htm)

Provincie Noord-Holland. (2021). *Midterm review. Coalitieakkoord duurzaam doorpakken*.

Geraadpleegd op 19 september 2023, van [https://www.noord-](https://www.noord-holland.nl/Bestuur/Gedeputeerde_Staten/Mediatheek_GS/Midterm_Review)

[holland.nl/Bestuur/Gedeputeerde\\_Staten/Mediatheek\\_GS/Midterm\\_Review](https://www.noord-holland.nl/Bestuur/Gedeputeerde_Staten/Mediatheek_GS/Midterm_Review)

Pro-facto. (2020). *Gemeentelijke weerbaarheid tegen ondermijning. Rekenkamercommissie Borger-*

*Odoorn*. Geraadpleegd op 23 september 2023, van [https://www.nvrr.nl/wp-](https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2021/04/Eindrapport-ondermijning-en-weerbaarheid.pdf)

[content/uploads/2021/04/Eindrapport-ondermijning-en-weerbaarheid.pdf](https://www.nvrr.nl/wp-content/uploads/2021/04/Eindrapport-ondermijning-en-weerbaarheid.pdf)

Prüfer, P., & Kolthoff, E. (2020). Met datascience op zoek naar indicatoren van georganiseerde

criminaliteit en ondermijning. *Proces: tijdschrift voor strafrechtpleging*, 99(2), 85-101.

RIEC Oost-Nederland. (2022). *Fenomeenonderzoek: Criminele investeringen in vakantieparken Oost-*

*Nederland*. Geraadpleegd op 16 juni 2023, van

<https://www.kennisplatformondermijning.nl/kennisbank/bijlage/864>

Rijksoverheid. (2022). *Komende jaren 100 miljoen extra om weerbaarheid van het openbaar bestuur*

*te vergroten*. Geraadpleegd op 11 juni 2023, van

[https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/03/08/komende-jaren-100-miljoen-extra-om-](https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/03/08/komende-jaren-100-miljoen-extra-om-weerbaarheid-van-het-openbaar-bestuur-te-vergroten)

[weerbaarheid-van-het-openbaar-bestuur-te-vergroten](https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2022/03/08/komende-jaren-100-miljoen-extra-om-weerbaarheid-van-het-openbaar-bestuur-te-vergroten)



Roording, F. (2020). Ondermijnende vakantieparken. *JenVmagazine*, 09. Geraadpleegd van <https://magazines.rijksoverheid.nl/jenv/jenvmagazine/2020/09/hoofdartikel>

Rots, C., & de Goede, J. (2019). Preventie op de camping: Hoe verder na Fort Oranje?. *TSG-Tijdschrift voor gezondheidswetenschappen*, 97, 122-125. <https://doi.org/10.1007/s12508-019-0233-7>.

Sinnema, L. (2022, 22 maart). Aanpak Drentse vakantieparken krijgt ook na dit jaar vervolg. 'Het uitdagende deel komt nog'. *Dagblad van het Noorden*. Geraadpleegd op 8 december 2023, van <https://dvh.nl/drenthe/Aanpak-Drentse-vakantieparken-ook-na-volgend-jaar-voortgezet.-Het-uitdagende-deel-komt-nog-27554964.html>

Spapens, T., Mheen, D., Kuijpers, E., Blatter, I., Bourdoud, L., & Dijcks, V. (2022). *Het vestigingsklimaat voor drugscriminaliteit in Nederland*. Tilburg University. Geraadpleegd op 10 september 2023, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-14e0e1f64b1764327b7908591207066e62bc1e65/pdf>

Smit P. R., Ghauharali, H.C.J. van der Veen, F. Willemsen. J. Steur., R.A. te Velde, (...) F. Bongers. (2018). *Tasten in het duister. Een verkenning naar bronnen en methoden om de aard en omvang van de criminaliteit te meten*. Den Haag: WODC.

Staring, R.H.J.M., Bisschop, L.C.J., Roks, R.A., Brein, E.G., van de Bunt, H.G. en Houweling, A. (2019). *Drugsriminaliteit in de Rotterdamse haven: aard en aanpak van het fenomeen*. Geraadpleegd van <https://repub.eur.nl/pub/116670/>

Stuurman, J., Kolthoff, E., Van den Tillaart, J., & Kokkeler, B. (2020). Datagedreven zicht op ondermijning in woonwijken. *Tijdschrift voor Veiligheid*, 19(1), 17. DOI: 10.5553/TvV/187279482020019001002.

Team weerbaar Noord-Holland. (2021). *Voortgangsrapportage Agenda Weerbaar Noord-Holland*. Geraadpleegd op 18 oktober 2023, van <https://api1.ibabs.eu/publicdownload.aspx?site=noordholland&id=1100372856>

Tibbe, M., & De Waard, J. (2021). *Vast goed of vast fout: De vastgoedsector als gelegenheidsstructuur/facilitator voor georganiseerde misdaad in Nederland*. Ministerie van Justitie en Veiligheid. Geraadpleegd op 11 juni 2023, van [https://www.researchgate.net/publication/354402748\\_Vast\\_goed\\_of\\_vast\\_fout\\_De\\_vastgoedsector\\_al\\_s\\_gelegenheidsstructuur\\_facilitator\\_voor\\_georganiseerde\\_misdaad\\_in\\_Nederland/link/613721f42b40ec7d8bed68bc/download](https://www.researchgate.net/publication/354402748_Vast_goed_of_vast_fout_De_vastgoedsector_al_s_gelegenheidsstructuur_facilitator_voor_georganiseerde_misdaad_in_Nederland/link/613721f42b40ec7d8bed68bc/download)

Tops, P., & Tromp, J. (2017). *De achterkant van Nederland. Hoe boven- en onderwereld verstrengeld raken*. Amsterdam: Uitgeverij Balans.

Tops, P.W. & van der Torre, E.J. (2014). *Wijkenaanpak en ondermijnende criminaliteit*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

Van Beesten, M.A., & Elferink, E.L.M. (2020). *Provinciale weerbaarheid tegen ondermijning*. Provincie Noord-Holland. Geraadpleegd op 6 december 2023, van [file:///Users/dickdam/Downloads/Onderzoeksrapport%20provinciale%20weerbaarheid%20tegen%20ondermijning%20\(9\).pdf](file:///Users/dickdam/Downloads/Onderzoeksrapport%20provinciale%20weerbaarheid%20tegen%20ondermijning%20(9).pdf)

Van den Dungen, N. (Host). (2023, 2 oktober). Lector start onderzoek naar politiewerk in de buitengebieden. [Podcastaflevering]. In *De Academie*. Geraadpleegd op 6 december 2023, van <https://www.politieacademie.nl/Pages/Podcast-De-Academie--lector-start-onderzoek-naar-politiewerk-in-de-buitengebieden.aspx>

Vitale Vakantieparken Drenthe. (2019). *Voorstel regiodeal focus op vrijetijdseconomie*. Geraadpleegd op 21 november 2023, van [https://www.vitalevakantieparkendrenthe.nl/downloads/regio\\_deal\\_volledige\\_tekst.pdf](https://www.vitalevakantieparkendrenthe.nl/downloads/regio_deal_volledige_tekst.pdf)

Vitale Vakantieparken Drenthe. (2022). *Strategische koers 2023-2024*. Geraadpleegd op 21 november 2023, van <https://www.vitalevakantieparkendrenthe.nl/publicaties>

Wiering, M. (2020). *Preventie en Vitalisering* [Webinar]. Vitale Vakantieparken Drenthe. Geraadpleegd op 8 januari 2023, van [https://www.vitalevakantieparkendrenthe.nl/downloads/Presentatie\\_Preventie\\_en\\_Vitalisering.pdf](https://www.vitalevakantieparkendrenthe.nl/downloads/Presentatie_Preventie_en_Vitalisering.pdf)

Yeşilgöz-Zegerius, D. (2023, 22 mei). Halfjaarbrieven aanpak georganiseerde, ondermijnende criminaliteit – Bestrijding georganiseerde criminaliteit [Kamerbrief]. Geraadpleegd op 8 december 2023, van <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-284a4e1793d15cb80e92a3e7537484559ae5d4f9/pdf>

## Bijlagen

### Bijlage 1: Toestemmingsformulier

#### Toestemmingsformulier (informed consent)

Door het toestemmingsformulier te ondertekenen gaat de participant akkoord met deelname aan het onderzoek. Echter kan de participant na ondertekening deelname aan het onderzoek altijd intrekken zonder opgaaf van reden.

Titel onderzoek:

Naam participant:

De participant heeft de informatie over het onderzoeksproject en het doel van de gegevensverwerking gelezen en begrepen

- Ja
- Nee

De participant heeft de gelegenheid gehad om vragen te stellen na aanleiding van het lezen van het informatiedocument

- Ja
- Nee

De participant stemt vrijwillig in met deelname

- Ja
- Nee

De participant is geïnformeerd over zijn/haar rechten

- Ja
- Nee

De participant begrijpt dat hij/zij zich op elk moment zonder opgaaf van reden kan terugtrekken

- Ja
- Nee

De participant begrijpt hoe zijn/haar gegevens worden verwerkt en beschermd

- Ja
- Nee

**Handtekening onderzoeker**

**Datum ondertekening**



DD-MM-JJ

.....

.....

**Handtekening participant**

**Datum ondertekening**

DD-MM-JJ

.....

**Bijlage 2: Interviewschema beleidsmedewerker**

Respondent	Dhr. / Mw.
Organisatie	
Functie	
Interviewer	Isa Dam
Datum/tijd/plaats	

**1. Achtergrondinformatie**

- a. Kunt u mij vertellen wat uw rol is als beleidsmedewerker/programmamanager?
- b. Op welke manier bent u betrokken bij het huidige beleid omtrent ondermijnende criminaliteit op vakantieparken?
- c. Sinds wanneer bent u betrokken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken?

**2. Huidige beleidsmatige aanpak**

- a. Kunt u in een aantal zinnen de huidige beleidsmatige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in uw provincie uitleggen?
- b. Wat was de situatie omtrent ondermijnende criminaliteit op vakantieparken voordat er een beleidsaanpak was gevormd?

**3. Beleidsvorming en doelen**

- a. Welke stappen zijn er genomen om de aanpak voor ondermijnende criminaliteit op vakantieparken op te stellen?
- b. Op welke manier wordt er samengewerkt met andere relevante instanties en belanghebbenden bij de beleidsuitvoering? En hoe draagt dit bij aan de effectiviteit van de aanpak?

**4. Effectiviteit van beleidsmaatregelen**

- a. Hoe effectief zijn de huidige maatregelen gebleken bij het voorkomen en bestrijden van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken?
- b. Zijn er specifieke maatregelen die bijzonder effectief zijn gebleken? Zo ja, kunt u daar een voorbeeld van geven?
- c. Zijn er bepaalde maatregelen die minder effectief zijn gebleken dan verwacht? Zo ja, wat zijn deze en wat doen jullie hiermee?

**5. Meetbaarheid en evaluatie van het beleid**

- a. Op welke manier worden de resultaten en effecten van de beleidsmaatregelen gemeten en geëvalueerd? *Probe: meetbare doelen of indicatoren vastgesteld voor beoordeling?*
- b. Zijn er resultaten of cijfers beschikbaar die laten zien in hoeverre de ondermijnende criminaliteit op vakantieparken is verminderd door het gevoerde beleid?

**6. Toekomstige verbeteringen**

- a. Op basis van de tot nu toe behaalde resultaten, welke mogelijke verbeteringen of aanpassingen ziet u voor de huidige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken?
- b. Zijn er nieuwe ontwikkelingen, innovaties of strategieën die in de toekomst kunnen worden geïmplementeerd om de effectiviteit te vergroten?

**Bijlage 3: Interviewschema toezichthouder**

Respondent	Dhr. / Mw.
Organisatie	
Functie	
Interviewer	Isa Dam
Datum/tijd/plaats	

**7. Achtergrondinformatie**

- a. Kunt u mij vertellen wat uw rol is als toezichthouder?
- b. Sinds wanneer bent u betrokken bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken?

**8. Huidige aanpak en beleid**

- c. Kunt u in een aantal zinnen de huidige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in uw provincie uitleggen?
- d. In hoeverre bent u bekend met het opgestelde beleid/ aanpak in uw provincie?
- e. In welke mate denkt u dat het huidige beleid effectief is om ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in uw provincie aan te pakken? (*Indien antwoord op b 'ja' is*)

**9. Signalering**

- a. Hoe kan uw signalerende functie bijdragen aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken? *Probe: wat is de toegevoegde waarde van een toezichthouder?*
- b. Kunt u een voorbeeld geven van een situatie waarin een melding/observatie heeft geleid tot een succesvolle interventie tegen ondermijnende criminaliteit op vakantieparken?

**10. Samenwerking instanties**

- a. Op welke manier wordt er samengewerkt met andere instanties en belanghebbenden bij de toezichthouding op de vakantieparken?
- b. In welke mate draagt deze samenwerking bij aan de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken?

**11. Toekomstige veranderingen**

- a. Wat zijn maatregelen om de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken in de komende jaren te versterken?
- b. Wat is er vanuit de provincie nodig om deze maatregelen te kunnen bereiken?

**Bijlage 4: Codeboek interviews**

Thema	Code	Type	Beschrijving	Voorbeeld uit data
<b>De provinciale beleidsaanpak en kenmerken</b>				
	Aanleiding aanpak	Deductief	Beschrijving wat de aanleiding was voor het formuleren van een beleidsmatige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.	“Wij zien dat vakantieparken problematiek niet iets is van de afgelopen 5 jaar. Ik denk dat het een proces is dat al vanaf... Rond het jaar 2002/2003 had je ook helemaal zo een oppopping van onderwerp vakantieparken.” – Participant 1
	Aanwezigheid beleid	Deductief	Beschrijving of er wel of geen beleid is opgesteld in provincies en gemeenten.	“Is dat er nogal wat onduidelijkheid was over, is er eigenlijk wel beleid en wat is dan het beleid, en is het beleid voldoende.” – Participant 5
	Beleidsstukken	Inductief	Beschrijving van welke soorten provinciale beleidsstukken er bestaan bij de aanpak van vakantieparken.	“Ze hebben een handhavingsbeleid, ze hebben handhavingsplan en ze hebben een jaarplan, en in dat jaarplan wordt dan beschreven waar ze het komende jaar prioriteit aan geven, waar ze mee bezig gaan.” – Participant 5
	Financiering aanpak	Inductief	Door wie wordt de aanpak van de provincie gefinancierd.	“Er gebeurt veel in de aanpak van ondermijning en er is dus ook veel geld ter beschikking gesteld. Zowel vanuit het BZK als J&V.” – Participant 3
	Faciliterende rol	Inductief	Beschrijft wat de faciliterende rol van de provincie inhoudt en hoe	“Ik denk dat de provincie Gelderland de allerbelangrijkste verantwoordelijkheid heeft genomen, namelijk het project willen



			deze wordt ingezet in de aanpak van vakantieparken.	faciliteren, dat ze die partner rol willen oppakken, maar het allerbelangrijkste is ook dat zij een verantwoordelijkheid pakken op kennisborging en kennisdeling.” – Participant 1
	Gezamenlijke aanpak	Inductief	Beschrijft hoe de provincie focust op een gezamenlijke aanpak met gemeentes.	“Dus waar we minder aandacht leggen op de onderneming of ondernemers en het vitaliseren zitten we meer op de gezamenlijke aanpak van gemeenten en met gemeenten.” – Participant 3
	Huidige aanpak	Deductief	Beschrijving van het huidige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.	“Wij kunnen op die manier een hele mooie brede ondersteuning bieden aan meerdere gemeenten. We hebben wel eens een monitoring gedaan, grootschalige onderzoeken (wat vaak lastig is), we hebben een app ontwikkeld hoe je bepaalde dingen zou kunnen invoeren, dus allemaal zulk soort dingen proberen we als provincie op te pakken.” – Participant 1
	Jaren actief	Inductief	Beschrijving hoe lang de huidige aanpak operatief is.	“Nou is het wel zo, wat Drenthe voor heeft, is dat we een mooi programma hebben met goede doelen. We hebben inmiddels de afgelopen 4,5 jaar fantastische processen aanpakken en instrumentarium ontwikkeld.” – Participant 5
	Landelijke aanpak	Inductief	Participant beschrijft wat er landelijk gebeurt met betrekking tot de aanpak van vakantieparken.	“Dat is een Kamerbrief namens meerdere ministeries over aanpak op vakantieparken en daarin worden ook wel de provincies benoemd als zijnde dat ze betrokken gaan worden. Blabla. Maar hoe dat er nou precies

				uit gaat zien, dat is nog een beetje onduidelijk.” – Participant 3
	Meerjarige aanpak	Inductief	De participant beschrijft het belang van een meerjarige aanpak van vakantieparken.	“Ik vraag me dan af, bijvoorbeeld dat als wij park x nou gewoon loslaten en zeggen, we doen het niet meer, we stoppen er mee, ja dan wil je over 10 jaar denk ik daar niet terugkomen. Dan wil je niet weten wat je dan daar aantreft.” - Participant 6
	Ondermijnende criminaliteit	Inductief	Beschrijving van ondermijnende criminaliteit die zich afspeelt op de vakantieparken.	“Arbeidsmigranten, te veel arbeidsmigranten in één huis, mensenhandel, drugs. Ja iemand die blijkbaar ook wordt gezocht vanuit Roemenië, die daar ook mensen onder dwang dingen laat doen.” – Participant 4
	Verouderd beleid gemeenten	Inductief	De participant geeft aan dat gemeenten een verouderd beleid hebben.	“Ja, het heeft meer te maken met dat bij heel veel gemeenten hè, hebben ze het beleid gemaakt, zeg maar van jaren geleden.” – Participant 4
	Vitaliteit vakantieparken	Inductief	De participant beschrijft hoe de vitaliteit van de vakantieparken wordt beoordeeld.	“Is het een goed park? Is het echt een vakantiepark of is het een minder park? Heb je geen faciliteiten, is er geen slagboom, geen receptie, waar is de beheerder en zit hij daar lekker ondergedoken in een soort vrijstaat?” – Participant 2
	Preventie	Inductief	De participant beschrijft welke preventieve maatregelen er ingezet moeten worden door de provincie en gemeenten in de aanpak van vakantieparken.	“Dus hoe kun je dat verhogen, hoe kun je zeg maar de barrières opwerpen zodat criminelen geen gebruik maken van ambtenaren en van de structuren van gemeenten, en hoe voorkom je omkoping.” – Participant 3
	Repressief	Inductief	De participant beschrijft waarom een repressieve	“En natuurlijk, als je excessen ziet moet je ze aanpakken, maar laten we

			aanpak niet gaat helpen bij het tegengaan van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.	niet heel veel tijd en energie steken in het opsporen van al die kleine boefjes of hele vage aanwijzingen, want daar heb je gewoon te weinig in handen” – Participant 6
	Revitalisering	Inductief	De participant geeft een beschrijving van revitalisering van vakantieparken als onderdeel van de aanpak.	“En samen met een andere collega zijn wij heel erg gericht op, nou ja revitaliseren, maar dan met name het spoor om te helpen de problematiek in kaart te brengen en een advies te geven voor opvolging.” – Participant 5
	Wet- en regelgeving	Inductief	Beschrijving van de werking van wet- en regelgeving binnen beleidvorming bij de provincie.	“En dan werk je maar wat ook is, als je zo een beleidskader hebt, dan schep je gewoon je kaders en dan moet je vervolgens nog borgen in je verordeningen en in je lokale regelgeving. Dus op het moment dat de Raad morgen een klap geeft op mijn beleidskader, dan moet iemand kijken van moeten we de APV ook aanpassen.” – Participant 7
	Weerbaarheid	Deductief	Beschrijving van de rol van weerbaarheid bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.	“Dus je kunt allemaal barrières opwerpen of in je bestemmingsplan nog weer. Ja, en als je dat een keer goed doorloopt en al die barrières die je in handen hebt en mogelijk hebt, als je die inzet, dan is de kans dat het fout gaat kleiner, het is geen garantie, maar wel, ja je vangt er misschien 80% mee af.” – Participant 6
<b>Kennis en informatie</b>				
	In beeld brengen	Inductief	De participant beschrijft hoe de problematiek op de	“En we zijn nou met de laatste parken, verschillend in maat en daar

			parken in beeld wordt gebracht.	gaan we, ja, nou, soort quickscan gaan we doen, een soort analyse gaan we doen om te kijken van, wat hebben we hier eigenlijk? Wat hebben we hier eigenlijk, wat gaan we hier mee doen?" - Participant 8
	Informatiepositie	Inductief	De participant benoemt dat er wordt gewerkt aan het versterken van de informatiepositie.	"Dus kijk, we hebben natuurlijk met de taskforce RIEC, heb je dat, je informatiepositie versterken, hè, ook op vakantieparken, dus eerst dat beeld compleet maken." – Participant 7
	Kennisborging	Inductief	De participant beschrijft het belang van kennisborging.	Dus als je dat samen op papier zet, dan kunnen anderen daarvan leren en gebruik van maken. En dat scheelt gewoon veel tijd. – Participant 1
	Kennisdeling	Inductief	De participant beschrijft hoe het delen van kennis over de aanpak van vakantieparken eruit ziet.	"En dan gaan we gewoon lekker in gesprek met elkaar en we gaan brainstormen. We gaan ook ervaringen delen. Waar we achter komen is dat bijna iedere gemeente dezelfde ervaringen deelt." - Participant 7
	Middelen en tools	Inductief	Geeft aan welke middelen en tools er worden ingezet in de huidige aanpak van vakantieparken.	"Wat we gedaan hebben, bijvoorbeeld in de regio x is subsidie verleend voor een bestuurlijk interventieteam voor alle gemeenten in x, en die hebben dan een integraal team opgericht die dan controles uit gaat voeren voor alle gemeenten." – Participant 3
	Situatie op vakantieparken	Inductief	Beschrijft de huidige situatie omtrent vitaliteit en criminaliteit op de vakantieparken in de provincie.	"Dat is het kenmerk van heel veel parken waar veel bewoning is, maar ook wel wat op het randje en bepaalde onderkant van de samenleving, nou ja, niet eens per se,

				maar die daar misschien wat makkelijker zichtbaar, maar een beetje van die ongeschreven regels en iemand die de dienst uitmaakt en waar de rest dan bang voor is.” – Participant 8
	Tekort aan kennis	Inductief	De participant benoemt dat er een te kort aan kennis is om de aanpak uit te voeren.	“Ja, dat is natuurlijk voor die gemeente is dat hartstikke mooi, maar er zijn ook gemeenten waar de kennis en kunde iets minder aanwezig is.” – Participant 1
	Bevoegdheden toezichthouder	Inductief	Beschrijving van de bevoegdheden die een toezichthouder heeft.	“Nee we mogen eigenlijk gewoon het perceel betreden, foto’s maken van buiten naar binnen. En bij aanleiding, als we dan de machtiging tot binnentreden hebben, ja, dan mogen we de woning betreden.” – Participant 3
	Permanente bewoning	Inductief	Geeft aan dat er mensen permanent wonen op vakantieparken.	“Ja, elk persoon is een verdienmodel. En ik heb wel begrepen dat er een aantal jaren geleden veel verdiend werd aan het laten werken van de arbeidsmigranten. Dat verdienmodel is aardig teruggelopen en nu wordt er echt veel verdiend aan het huisvesten.” – Participant 2
	Bewustwording	Inductief	De participant beschrijft wat er in de provinciale aanpak wordt gedaan om de bewustwording te vergroten.	“We hebben nog een aantal bijeenkomsten georganiseerd met ondernemers en dat onderzoek dat richt zich specifiek op ondernemers van ja, hoe kun je nou signalen van ondermijning herkennen en wat kun je dan doen.” – Participant 3
	Bijeenkomsten	Inductief	De participant beschrijft wat voor bijeenkomsten er worden georganiseerd door	“We zijn in Assen geweest op het provinciehuis en hebben daar voor de noordkant van Nederland alle

			de provincie om kennis te delen.	toezichthouders benaderd om daar te komen, met allemaal voorlichting en workshops. En wij organiseerden een workshop toezichthouder.” – Participant 2
<b>Samenwerking en betrokken partijen</b>				
	Samenwerking ketenpartners	Deductief	De participant beschrijft de meerwaarde van de samenwerking met ketenpartners.	“Dat doen we samen met het RIEC en nog een aantal andere gemeenten en deskundigen ook wel ketenpartners, met het ontwikkelen van barrière modellen.” – Participant 5
	Rol van het RIEC	Inductief	Beschrijving wat de rol is van het RIEC bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.	“En, we werken met alle 3 RIEC’s samen om te kijken hoe we gemeenten kunnen ondersteunen, en ook om te zorgen hoe we elkaar kunnen aanvullen en niet van verschillende kanten met allemaal goede bedoelingen kunnen komen, maar juist het op elkaar afstemmen.” – Participant 3
	Rol van gemeenten	Inductief	Beschrijving wat de rol is van gemeenten bij de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.	“Dat gemeenten ook intern het tot een werkwijze maken die ook de vaste werkwijze gaat worden. Dat gemeenten ook zelf zeggen, oké wij gaan zelf de handschoen ook oppakken. Dat ze de werkwijze ook tot hun werkwijze gaan maken en daar ook gecommiteerd aan zijn.” – Participant 1
	Rol van politie	Inductief	Beschrijving wat de rol is van de politie bij de aanpak van ondermijnende	“Als die maar de bevoegdheden heeft, als het maar een politieagent is. Heel vaak is het zien al voldoende.

			criminaliteit op vakantieparken.	Als ze zien op de parken, oh de politie is er ook bij, laten we het maar rustig houden. Dat scheelt echt enorm.” – Participant 8
	Nauw betrokken	Inductief	De participant beschrijft de betrokkenheid van de provincie in de ondersteuning van gemeenten.	“En doordat ik heel veel contact heb bij verschillende gemeentes en bij verschillende casussen betrokken ben, weet ik ook waar de overlap zit en kan ik gewoon kennisdelen, kennis uitwisselen en dat is ook wel echt mijn rol.” – Participant 7
	Integrale samenwerking	Inductief	Beschrijving van de integrale samenwerking tussen afdelingen van de gemeente.	“We zien gewoon dat prioriteiten binnen verschillende afdelingen niet met elkaar overeenkomen, dus dan heb je bijvoorbeeld een hele enthousiaste OOV-ambtenaar, maar die moet dan toerisme collega meekrijgen. En dat lukt dan niet, want die hebben andere belangen of vice versa. Je ziet dat ze bij grote gemeenten op de afdeling elkaar helemaal niet kennen.” – Participant 3
<b>Uitvoering van beleid</b>				
	Werkwijze aanpak	Inductief	De participant geeft aan welke stappen er worden gezet in de huidige aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken.	“We helpen ze dus met dat hele proces van gesprekken aangaan, door te komen tot realistische recreatie visie voor de toekomst, handhaving bestemmingsplan, handhavingsbeleid. Wij gaan ze helpen met de vooraankondigingen schrijven. We helpen ze met de last onder dwangsommen schrijven en we

				helpen de afdeling toezicht met het toezicht houden op de vakantieparken.” – Participant 1
	Werkwijze toezichthouder	Inductief	Beschrijving wat de werkwijze is van de toezichthouders op de vakantieparken.	“Ja, we hebben een vragenlijst ontwikkeld die eigenlijk begint, het is een controle rapportage, het is een officieel document. Want uiteindelijk gaat daar de jurist van de gemeente mee werken. En uiteindelijk kan dat formulier bij de Raad van State komen.” – Participant 2
	Handhaving	Inductief	De participant beschrijft hoe handhaving van de wet- en regelgeving een rol speelt in de aanpak.	“Ja zonde, want wij zitten nu zelf met dat hele handhavingstraject, dat loopt niet altijd even soepel en daar zie je al effecten van dingen die goed gaan en als je dingen niet goed doet, ja wat je dan terugkrijgt.” – Participant 6
	Vraag vanuit gemeenten	Inductief	De participant beschrijft dat de aanpak wordt ingezet op behoefte van de gemeenten.	“En dan gaan we kijken bij de gemeente, wat kun jij bieden, hoe ziet jullie aanpak er op dit moment uit?” – Participant 1
	Ondersteunende rol	Inductief	De participant geeft een beschrijving van de ondersteunende rol die de provincie inneemt om gemeenten te helpen met de aanpak van vakantieparken.	“Kijk, en als je nou kijkt naar hoe zou je dan kleine gemeenten kunnen ondersteunen. Wat we gedaan hebben, bijvoorbeeld in de regio x is subsidie verleend voor een bestuurlijk interventieteam voor alle gemeenten in x, en die hebben dan een integraal team opgericht die dan controles uit gaat voeren voor alle gemeenten. Daarmee heb je ook een soort, de beperkte capaciteit die je dan hebt, die kun je wel delen met elkaar, waardoor je gewoon effectiever bent. En zij doen controles nou overal hoor, ook



				bedrijventerreinen en zo, niet per se alleen vakantieparken.” – Participant 3
	Motiveren van gemeenten	Inductief	De participant beschrijft dat gemeenten gemotiveerd moeten worden om de provinciale aanpak zelf te implementeren.	“Dat gemeenten ook intern het tot een werkwijze maken die ook de vaste werkwijze gaat worden. Dat gemeenten ook zelf zeggen, oké wij gaan zelf de handschoen ook oppakken. Dat ze de werkwijze ook tot hun werkwijze gaan maken en daar ook gecommitteerd aan zijn.” – Participant 7
	Toezichthouding op parken	Deductief	Beschrijving op welke manier de provincie toezichthouders inzet op de vakantieparken.	“Nou ja, vanuit de toezichthouder taken zeg maar, is het vaak constateren en de mensen ja, hopelijk aanspreken. En hoe vaker je gaat, hoe dikker het dossier wordt, zodat je uiteindelijk op een gegeven moment een dossier hebt, zeg maar tegen de eigenaren of tegen de huurder die dus illegaal bezig is met hetzij van ja, als je het hard kan maken, mensenhandel of noem het maar op.” – Participant 4
<b>Uitkomsten en knelpunten van beleid</b>				
	Behaalde successen	Inductief	De participant beschrijft de behaalde successen met de aanpak.	“Dus ik denk wel dat we inderdaad de keren dat we bezig zijn, dat we goed bezig zijn, dat we ook wel goede relaties met de ketenpartners hebben en dat we ook wel een paar mooie controles, of nou controle vind ik eigenlijk niet een goed woord,

				maar een paar mooie trajecten hebben gedaan.” – Participant 5
	Belemmeringen	Inductief	De participant beschrijft de belemmeringen die naar voren komen bij de uitvoering van de aanpak.	“Maar ja, dat gebeurt wel dat soort dingen, dat we gewoon, dat er gewoon weer gestopt wordt met het programma of met de handhaving en het toezicht ja, het loopt gewoon niet en dat je denkt, ja, dat is niet uit te leggen.” – Participant 6
	Frustratie	Inductief	Geeft aan dat er bij de provincie frustratie heerst dat de beleidsaanpak niet wordt aangegrepen door gemeenten.	“En dan wordt die opgevuld door iemand en die gaat er dan volgens niet mee aan de slag of iemand is tijdelijk ingehuurd en heeft helemaal een plan gemaakt en vervolgens gaat die weer weg, zeg maar. En dat zien we continu. Ik vind het een heel frustrerend proces. Ik vind het heel lastig.” – Participant 3
	Ontevredenheid	Inductief	De participant beschrijft waarom er ontevredenheid heerst bij de manier waarop gemeenten provinciale hulp niet aannemen.	“Ja inderdaad, die worden echt ondersteund, maar goed, die worden ook met open armen ontvangen. En ja, volgens mij worden wij niet echt met open armen ontvangen, want wij hebben nog steeds geen gemeente die zegt van ja, help ons maar.” – Participant 4
	Toekomstperspectief	Inductief	De participant geeft een beschrijving van hoe de aanpak van vakantieparken er in de toekomst uit kan zien.	“Maar als je meerdere teams hebt, dan kunnen we gewoon meer gemeentes helpen. Als we groot genoeg worden, is er wel een optie om in het land ergens een soort steunpunt te ontwikkelen die een gedeelte van Nederland gaat bedienen. Maar dat is toekomstmuziek.” – Participant 2

	Doorzetten aanpak	Inductief	De participant beschrijft het belang van het doorzetten van de huidige aanpak in de toekomst.	“En, als je er nu aan begint, dan moet je ook vasthouden. Dan kun je niet zeggen van, nou ja, we hebben een controle gedaan en nou, ze waren onder de indruk. Nee, dan red je het niet, dan blijft het zoals het is.” – Participant 1
	Effectiviteit beleid	Inductief	De participant beschrijft de effectiviteit van het huidige beleid	“En we hebben in één keer die boost weten te organiseren, doordat we ze gewoon zijn gaan ondersteunen, dat we naast ze gaan staan. Als wij dat binnen Gelderland kunnen, was de gedachte van uit het Den Haag, dan zou ook landelijk dat effect bereikt kunnen worden door iets vergelijkbaars in andere provincies te gaan aanbieden.” – Participant 1
	Evaluatie beleid	Deductief	Beschrijving van de evaluatie van het huidige beleid.	“En in de 1-meting staan ook die aanbevelingen weer, of in ieder geval nieuwe aanbevelingen. Waarin onze rol sowieso blijft het aanjagen, het verbinden en kennisdelen.” – Participant 7
	Verbeterpunten beleid	Deductief	Wat kan er verbeterd worden aan de huidige aanpak.	“Inderdaad, dus dan kan het beleid nog perfect zijn, maar als je hem in de uitvoering niet uitvoert, dus niet doorpakt, ja, dan heb je er uiteindelijk ook niks aan.” – Participant 4
	Capaciteit gemeenten	Inductief	De participant beschrijft het gebrek aan capaciteit bij gemeenten.	“Daar zit mijn mening het probleem, want op het moment dat jij een ambtenaar zegt van luister, we zitten er 8 FTE op een vakantieparken gaan naar de meest mooie, creatieve en innovatieve ideeën uit ontspruiten. De werkelijkheid is: ze hebben te

				veel werk, ze hebben hun handen meer dan vol.” – Participant 2
	Prioriteiten gemeenten	Inductief	In hoeverre is de aanpak van ondermijnende criminaliteit op vakantieparken een prioriteit bij gemeenten.	“Nou vakantieparken heeft jarenlang enorm lage prioriteit gehad. Er waren zelfs gemeenten die hadden in hun handhavingsbeleid staan dat zij helemaal niet gingen handhaven voor parken. Anderen die zeiden van nou, die hadden dat wat vager omschreven.” – Participant 6
	Verloop	Inductief	Geeft aan dat er bij provincies en gemeenten veel verloop van personeel plaatsvindt.	“We zien veel wisselingen van personeel tussen gemeenten, want als je bij een grotere gemeente gaat werken, dan kun je meer verdienen. Met als gevolg dat over het algemeen de startende, wat minder ervaren mensen bij kleine gemeenten beginnen en dan zo zichzelf de ladder opwerken. Wat gewoon zonde is, omdat je gewoon niks opbouwt, je bouwt geen kennis op.” – Participant 3
	Tekort aan toezichthouders	Inductief	Geeft aan dat er op dit moment te weinig toezichthouders zijn voor op de vakantieparken.	“Wij maken lange dagen. Wij zijn over het algemeen dinsdagavond en donderdagavond op pad. En, ja weet je, we hebben allemaal ook nog een thuis. Je kan niet 4 avonden achter elkaar weg zijn.” – Participant 2
	Terughoudend	Inductief	Beschrijft dat gemeenten terughoudend zijn richting de implementatie van de aangeboden hulp en interventies van de provincie.	“Nou en als we dan een gemeente hebben die ermee aan de slag gaat, die loopt dan vervolgens tegenaan dat het management geen prioriteiten wil stellen, want die zijn bang van ja, oké, maar als we hier nu een informatiebeeld op gaan stellen en we zien daar problemen, ja, dan

				moeten we ook gaan acteren. – Participant 8
	Geen tijd	Inductief	Geeft aan dat gemeenten geen tijd hebben om aan de slag te gaan met de aanpak van vakantieparken.	“Oplossing zit in tijd, dus alle oplossingen moeten ook geïnt zijn op de tijdsinvestering moet omlaag, we moeten efficiënter gaan werken.” – Participant 1
	Gemeenten implementeren aanpak niet	Inductief	Geeft aan dat gemeenten de opgestelde beleidsaanpak door provincies niet implementeren in hun werkzaamheden.	“Er moet iets gebeuren en je probeert als provincie de gemeente ondersteunen, maar die hebben ook een eigen verantwoordelijkheid. Ja, en die wordt gewoon onvoldoende gepakt.” – Participant 4
	Reden tekorten	Inductief	De participant benoemt de reden van tekorten in personeel en tijd bij gemeenten.	“Ja en dat is gewoon niet zo. Ik snap het ook wel, want gemeentes lopen echt over, dus er is echt veel werk. Ze hebben veel in hun schoenen geschoven gekregen. Dit komt ook omdat er de laatste jaren veel is gedecentraliseerd.” – Participant 3