

WIJ WILLEM ALEXANDER,
BIJ DE GRATIE GODS,
KONING DER NEDERLANDEN,
PRINS VAN ORANJE-NASSAU,
ENZ. ENZ. ENZ.

Besluit van PM DATUM

houdende wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving om in bepaalde omstandigheden bestaand gebruik van recreatiewoningen voor wonen voor langere tijd toe te staan (Besluit permanente bewoning recreatiewoningen)

(KetenID W GK027558)

Op de voordracht van Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening van PM DATUM, kenmerk nr. PM KENMERK;

Gelet op de artikelen 4.3, aanhef en onder a, 2.24, eerste lid, en 5.18, eerste lid, van de Omgevingswet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van PM DATUM, nr. PM);

Gezien het nader rapport van PM DATUM, PM KENMERK NADER RAPPORT;

Hebben goedgevonden en verstaan:

ARTIKEL I

Het Besluit kwaliteit leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Artikel 3.18, vierde lid, komt te luiden:

4. In afwijking van het tweede lid wordt niet in aanmerking genomen:

- a. een geluidgevoelig gebouw dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar; en
- b. een bewoonde recreatiewoning die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e is toegelaten.

B

Aan artikel 5.55, tweede lid, wordt, onder vervanging van “; en” aan het slot van onderdeel e door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel f door “; en”, een onderdeel toegevoegd, luidende:

g. niet van toepassing op een bewoonde recreatiewoning die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e is toegelaten.

C

Artikel 5.78, tweede lid, komt te luiden:

2. Paragraaf 5.1.4.2a is:

- a. met uitzondering van artikel 5.78s, eerste en tweede lid, niet van toepassing op een geluidgevoelig gebouw dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar; en
- b. niet van toepassing op een bewoonde recreatiewoning die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e is toegelaten.

D

Aan artikel 5.79, tweede lid, wordt, onder vervanging van “; en” aan het slot van onderdeel 2° door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel d door “; en”, een onderdeel toegevoegd, luidende:

e. niet van toepassing op een bewoonde recreatiewoning die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e is toegelaten.

E

Artikel 5.89a, tweede lid, komt te luiden

2. Deze paragraaf is:

- a. met uitzondering van artikel 5.89c niet van toepassing op een slagschaduwgevoelig gebouw dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar; en
- b. niet van toepassing op een bewoonde recreatiewoning die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e is toegelaten.

F

Artikel 5.90, tweede lid, komt te luiden:

2. Paragraaf 5.1.4.6 is:

- a. met uitzondering van artikel 5.92 niet van toepassing als het gaat om de geur door een activiteit op een geurgevoelig gebouw dat is toegelaten voor een duur van minder dan tien jaar; en
- b. niet van toepassing als het gaat om de geur door een activiteit op een bewoonde recreatiewoning die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of

een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e is toegelaten.

G

Na paragraaf 5.1.7a wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 5.1.7b. Voortzetting bestaand gebruik recreatiewoningen

Artikel 5.161d (toepassingsbereik)

1. Deze paragraaf is van toepassing op een omgevingsplan dat een logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw toelaat.
2. Deze paragraaf is niet van toepassing als de logiesfunctie geheel of gedeeltelijk ligt in:
 - a. een risicogebied externe veiligheid als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid;
 - b. een belemmeringengebied buisleiding als bedoeld in artikel 5.18;
 - c. een explosieaandachtsgebied vuurwerk als bedoeld in artikel 5.23;
 - d. een civiel explosieaandachtsgebied A of B als bedoeld in artikel 5.28; of
 - e. een militair explosieaandachtsgebied A of B als bedoeld in artikel 5.32.
3. Deze paragraaf is niet van toepassing voor zover dat strijd zou opleveren met een regel in de omgevingsverordening die is gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

Artikel 5.161e (voortzetting bestaand gebruik recreatiewoning)

1. Een omgevingsplan voorziet erin dat op 16 mei 2024 bestaand gebruik voor wonen in een bewoonde recreatiewoning mag worden voortgezet voor een periode van tien jaar, gerekend vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit permanente bewoning recreatiewoningen, door een bewoner die ten minste vanaf 16 mei 2024 voortdurend woont op het adres van die bewoonde recreatiewoning of op het adres van het recreatieterrein waar die is gelegen.
2. Een omgevingsplan voorziet er ook in dat het gezin van de bewoner gedurende een periode van tien jaar, gerekend vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit permanente bewoning recreatiewoningen, op het adres van de logiesfunctie of op het adres van het recreatieterrein waar de logiesfunctie is gelegen waar de bewoner woont, gezamenlijk met de bewoner kan wonen.
3. Onder gezin, bedoeld in het tweede lid, wordt verstaan:
 - a. een kind dat in een eerste graad bloedverwantschap staat tot de bewoner;
 - b. een persoon die pleegzorg als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet ontvangt van de bewoner; of
 - c. de echtgenoot of geregistreerd partner van de bewoner of een persoon die een duurzame gemeenschappelijke huishouding heeft met de bewoner.
4. Het eerste lid is niet van toepassing op een bewoner die op het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit permanente bewoning recreatiewoningen eigenaar is van een woongelegenheid als bedoeld in artikel 1 van de Woningwet in Nederland, niet zijnde een bewoonde recreatiewoning die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit kan worden bewoond.

Artikel 5.161f (bewijsvoering bewoonde recreatiewoning)

- De voortdurende bewoning op het adres, bedoeld in artikel 5.161e, eerste lid, blijkt uit:
- a. inschrijving in de basisregistratie personen sinds 16 mei 2024 of eerder op naam van de bewoner op het adres van de bewoonde recreatiewoning of op het adres van het recreatieterrein waar de bewoonde recreatiewoning is gelegen;
 - b. bescheiden met een datum gelegen voor 16 mei 2024 of van 16 mei 2024,

een datum gelegen in 2025 en een datum van of na 1 januari 2026 die als het adres van de bewoner het adres van de logiesfunctie of het adres van het recreatieterrein waar de logiesfunctie is gelegen bevatten met vermelding van de naam van de bewoner, afkomstig van:

- 1°. de Belastingdienst;
- 2°. de Dienst Uitvoering Onderwijs;
- 3°. het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen;
- 4°. een huisartsenpraktijk;
- 5°. een pensioenfonds;
- 6°. een zorgverzekeraar; of
- 7°. een werkgever waar de bewoner in dienst is waaruit een jaaropgave blijkt;
8. bescheiden van een college van burgemeester en wethouders waarin wordt vastgesteld dat sprake is van permanente bewoning van een recreatiewoning.

H

Aan afdeling 7.4 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 7.13a (geen belemmering voortzetting bestaand gebruik recreatiewoning)

Een omgevingsverordening bevat geen regels die het gebruik voor wonen in een bewoonde recreatiewoning dat is toegestaan op grond van artikel 5.161e belemmeren, met uitzondering van regels die zijn gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

I

Artikel 8.18, derde lid, komt te luiden:

3. Het tweede lid is niet van toepassing:

- a. als de activiteit plaatsvindt, of het geluidgevoelige gebouw is gelegen, op een industrieterrein waarvoor geluidproductieplafonds als omgevingswaarden zijn vastgesteld;
- b. als het geluidgevoelige gebouw op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar; of
- c. op een bewoonde recreatiewoning die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e is toegelaten.

J

Artikel 8.19, derde lid, komt te luiden:

3. Het tweede lid is niet van toepassing op:

- a. een geluidgevoelig gebouw dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar; en
- b. een bewoonde recreatiewoning die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e is toegelaten.

K

Artikel 8.20 komt te luiden:

Artikel 8.20 (beoordelingsregels milieubelastende activiteit geluid, trillingen en geur bij functionele binding en permanente bewoning recreatiewoningen)

Voor zover een aanvraag om een omgevingsvergunning betrekking heeft op een milieubelastende activiteit die geluid, trillingen of geur veroorzaakt, worden bij de beoordeling van dat geluid, die trillingen of die geur buiten beschouwing gelaten het geluid, de trillingen of de geur op:

- a. een geluidgevoelig, trillinggevoelig of geurgevoelig gebouw dat:
 - 1°. functioneel verbonden is met de activiteit, maar daar op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving geen deel van uitmaakt; of
 - 2°. eerder functioneel verbonden was met de activiteit en waarvoor op grond van artikel 5.62, 5.85 of 5.96, eerste of tweede lid, in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is bepaald dat de waarden of afstanden, bedoeld in die artikelen, niet gelden; of
- b. een bewoonde recreatiewoning die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e is toegelaten.

L

Na artikel 12.26e worden twee artikelen ingevoegd, luidende:

Artikel 12.26f (uitvoeringstermijn artikel 5.161e)

Uiterlijk op het tijdstip, bedoeld in artikel 22.5, eerste lid, van de wet, geeft het bevoegd gezag uitvoering aan artikel 5.161e, eerste en tweede lid.

Artikel 12.26g (uitvoeringstermijn artikel 7.13a)

Uiterlijk twee jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit permanente bewoning recreatiewoningen geeft het bevoegd gezag uitvoering aan artikel 7.13a.

M

In bijlage I, onder A, wordt in de alfabetische volgorde ingevoegd:

bewoonde recreatiewoning: woonfunctie die is ontstaan door functiewijziging van een logiesfunctie voor het bieden van recreatief verblijf niet gelegen in een logiesgebouw;
logiesfunctie: logiesfunctie als bedoeld in bijlage I van het Besluit bouwwerken leefomgeving;
logiesgebouw: logiesgebouw als bedoeld in bijlage I van het Besluit bouwwerken leefomgeving;

N

In bijlage VI wordt "logiesfunctie als bedoeld in bijlage I bij het Besluit bouwwerken leefomgeving" telkens vervangen door "logiesfunctie".

ARTIKEL II

Het Besluit bouwwerken leefomgeving wordt als volgt gewijzigd:

A

Aan artikel 3.90 wordt een lid toegevoegd, luidende:

3. Het eerste lid is niet van toepassing op een woonfunctie die is ontstaan door functiewijziging van een logiesfunctie voor het bieden van recreatief verblijf niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e van het Besluit kwaliteit leefomgeving besluit is toegelaten.

B

Artikel 5.23, derde lid, komt te luiden:

3. Het eerste lid is niet van toepassing op:

- a. een wijziging van een gebruiksfunctie voor minder dan tien jaar; en
- b. een woonfunctie die is ontstaan door functiewijziging van een logiesfunctie voor het bieden van recreatief verblijf niet gelegen in een logiesgebouw wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e van het Besluit kwaliteit leefomgeving besluit is toegelaten.

C

In artikel 5.24 wordt na "artikel 3.115" ingevoegd "en op een woonfunctie die is ontstaan door functiewijziging van een logiesfunctie voor het bieden van recreatief verblijf niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 5.161e van het Besluit kwaliteit leefomgeving besluit is toegelaten".

ARTIKEL III

Onze Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening zendt binnen acht jaar na inwerkingtreding van artikel I aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van dat artikel in de praktijk.

ARTIKEL IV

Dit besluit wordt aangehaald als: Besluit permanente bewoning recreatiewoningen.

ARTIKEL V

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer

NOTA VAN TOELICHTING

I. Algemeen deel

1. Inleiding

Op dit moment staan circa 60.000 mensen in de basisregistratie personen (BRP) ingeschreven op het adres van een recreatiewoning. In de praktijk wonen nog veel meer mensen in een recreatiewoning dan op basis van de BRP mag worden aangenomen.¹ De personen die hier wonen doen dit niet altijd in overeenstemming met het omgevingsplan, waarmee voor bewoners onzekerheid ontstaat over de situatie. De gemeente kan in principe immers elk moment overgaan tot handhaving. Als gevolg van de woningnood kunnen veel van deze personen echter ook niet eenvoudig verhuizen naar een reguliere woning. De onzekerheid over de vraag of zij in de recreatiewoning kunnen blijven wonen ten tijde van een groot tekort aan betaalbare woningen, kan tot veel stress leiden. Het kabinet vindt dat onwenselijk. Daarnaast is in het Regeerprogramma opgenomen dat de potentie en de mogelijkheden van bestaande gebouwen vanwege de schaarse bouwgrond ten volste moeten worden benut.² Daarom worden alle mogelijke woonoplossingen in deze tijden van woningnood onderzocht. Het tijdelijk legaliseren van bestaande permanente bewoning van recreatiewoningen is één van deze oplossingen. Met een nieuwe instructieregel zal reeds bestaande permanente bewoning van recreatiewoningen gedurende tien jaar onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan, als deze woningen vóór of op 16 mei 2024 bewoond werden door de bewoners. Een recreatiewoning betreft onder deze instructieregel een woning met een woonfunctie die is ontstaan door functiewijziging van een logiesfunctie voor het bieden van recreatief verblijf³, niet gelegen in een logiesgebouw. Met deze laatste beperking zijn hotels en pensions uitgesloten.

2. Hoofdpijnen van dit wijzigingsbesluit

2.1 Algemeen

Op 16 mei 2024 is het Hoofdpijnenakkoord 'Hoop, lef en trots' van het kabinet-Schoof gepubliceerd.⁴ In dit akkoord is het voornemen van de coalitiepartijen PVV, VVD, NSC en BBB vermeld om permanente bewoning van recreatiewoningen te gedogen. In het daarna volgende Regeerprogramma⁵ staat dat de grote woningnood om directe actie vraagt door beter gebruik te maken van bestaande gebouwen en de bijbehorende omgeving. Daarbij gaat het onder andere om het herbestemmen van monumenten en kantoor- en bedrijfspanden voor woondoeleinden, het optoppen en splitsen van bestaande woningen, het faciliteren van familie-wonen en woningdelen en de mogelijkheid van het permanent bewonen van recreatiewoningen.^{6,7}

2.1.1 Probleembeschrijving en noodzaak

De afgelopen decennia hebben veel mensen zich om uiteenlopende redenen permanent in recreatiewoningen gevestigd. Deze woonsituatie begint vaak als een tijdelijke situatie, maar vanwege grote schaarste aan (betaalbare) woningen in Nederland is het voor deze mensen veelal zeer lastig om alternatieve woonruimte te vinden. Het woningtekort is sinds 2017 jaarlijks toegenomen, met de coronajaren 2021/2022 als uitzondering. In

¹ *Wonen in de Luwte*, Platform 31, 2018.

² Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96, bijlage 1157122, p. 35.

³ Een logiesfunctie is in het Bbl gedefinieerd als een *gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen*. Het begrip gebruiksfunctie verwijst naar gedeelten van een of meer bouwwerken die dezelfde gebruiksbestemming hebben en die samen een gebruikseenheid vormen.

⁴ Bijlage bij Kamerstukken II 2023/24, 36471, nr. 37.

⁵ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96, bijlage 1157122.

⁶ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 37, bijlage 1143003.

⁷ Kamerstukken II 2023/24, 36 471, nr. 96, bijlage 1157122.

2024 was het woningtekort echter op het hoogste punt sinds 2017, zowel in absolute zin als ten opzichte van de totale voorraad.⁸ Ook zijn de huizenprijzen sinds 2013 flink harder gestegen dan de maximale leencapaciteit. Dit heeft ertoe geleid dat de betaalbaarheid van koopwoningen in de afgelopen tien jaar met 25 procent is afgenomen.⁹ Voor alleenstaanden met een modaal inkomen is het vrijwel onmogelijk om nog een woning te kopen: slechts 3% van het woningaanbod was in 2024 voor hen beschikbaar.¹⁰ Ook op de huurmarkt zien we dat de beschikbaarheid van de woningen onder druk staat. Zo is de druk op de sociale huursector nog steeds groot. Uit WoON2024 blijkt dat huishoudens die naar een sociale huurwoning zijn verhuisd gemiddeld zo'n 2,5 jaar actief op zoek zijn geweest naar een woning. En in de vrije huursector zijn de prijzen sterk gestegen. Want terwijl de voorraad van het middensegment tussen 2015 en 2021 met 28% toenam, groeide de huursector boven de € 1.000,- met 135%.¹¹ Dit betekent dat de beschikbaarheid van huurwoningen in de vrije huursector voor lage inkomens ook steeds minder wordt.¹² Door deze negatieve prijsontwikkelingen op de woningmarkt hebben veel mensen die in een recreatiewoning wonen op dit moment geen realistisch alternatief. Veel van hen ervaren stress en onzekerheid, vanwege de omstandigheid dat gemeenten in principe elk moment kunnen overgaan tot handhaving als de bewoning in de recreatiewoning niet in lijn is met de regels uit het omgevingsplan.¹³ Om deze reden acht het kabinet een landelijke instructieregel noodzakelijk. Het kabinet vindt het onwenselijk als de woonsituatie van mensen in tijden van woningnood onzeker is. Een landelijk, uniform, kader is volgens het kabinet het beste middel om voor alle bewoners van recreatiewoningen in Nederland duidelijkheid en garantie te bieden over hun woonsituatie in een recreatiewoning ten tijde van woningnood, omdat in alle gemeenten dan dezelfde mate van zekerheid zal gelden.

2.1.2. Cijfers en data

Omdat er geen algemeen geldende (juridische) definitie bestaat van wat men onder 'recreatiewoning' of 'vakantiepark' verstaat, is het lastig om eenduidig cijfermatig inzicht te bieden in de mate waarin permanent in recreatiewoningen wordt gewoond. Bovendien zijn veel mensen die in de praktijk permanent in een recreatiewoning wonen, formeel ergens anders woonachtig volgens de BRP. Er zijn verschillende onderzoeken waarbij verschillende definities of uitgangspunten worden gebruikt (uitsluitend duurzaam met de grond verbonden recreatiewoningen (verblijfsobjecten) of ook standplaatsen (chalets), objecten als bedoeld in de basisregistratie adressen en gebouwen (BAG) of ook niet geregistreerde objecten, enkel gevallen die in de BRP staan ingeschreven meetellen of ook de facto permanente bewoning, recreatiewoningen gelegen op recreatieparken of ook daarbuiten). Wat wel bekend is, is dat 59.560 mensen staan ingeschreven in een BAG-geregistreerde recreatiewoning of standplaats op een vakantiepark, anno tweede kwartaal van 2025.¹⁴ Deze mensen wonen verspreid over heel Nederland: in absolute zin wonen de meeste mensen op een vakantiepark in Gelderland (>10.000 mensen), en de minste in Flevoland (1.460) en Groningen (1.130). In relatieve zin wonen de meeste mensen op een vakantiepark in Drenthe (1% van de Drentse bevolking staat ingeschreven op een vakantiepark) en in Zeeland (0,8%), en de minste mensen in Noord- en Zuid-Holland (beide minder dan 0,1%).

⁸ Kamerstukken I 2023/24, 35 578, nr. N, bijlage 1152090.

⁹ *Betaalbaarheid van woningen sinds 2013 fors verslechterd*, ESB, 21 augustus 2024, <https://esb.nu/betaalbaarheid-van-woningen-sinds-2013-fors-verslechterd/>

¹⁰ Kamerstukken II 2024/25, 32 847, nr. 1243.

¹¹ Kamerstukken II 2023/24, 36 496, nr. 3.

¹² *Huurprijzen stegen in dertig jaar bijna dubbel zo hard als inflatie*, NU.nl, 31 mei 2021. <https://www.nu.nl/woningnood/6134578/huurprijzen-stegen-in-dertig-jaar-bijna-dubbel-zo-snel-als-inflatie.html>

¹³ *Wonen in de Luwte*, Platform 31, 2018.

¹⁴ CBS 2025. Te raadplegen op: <https://zichtopvakantieparken.nl/>

2.1.3 Voorgeschiedenis

Voor het probleem waarvoor dit besluit een oplossing beoogt te bieden, is reeds in 2010 gepoogd een landelijke maatregel te treffen. Het wetsvoorstel *Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen* had tot doel om definitieve duidelijkheid te bewerkstelligen in de problematiek rond de (onrechtmatige) bewoning van recreatiewoningen. Dit wetsvoorstel kwam tegemoet aan een breed gedragen wens van de Tweede Kamer. Het is daar met 140/150 stemmen aangenomen. In de Eerste Kamer klonk echter meer kritiek op het voorstel. Het belangrijkste onderdeel van deze kritiek was dat het wetsvoorstel een te zwaar middel zou zijn ten opzichte van het doel. Er zou bijvoorbeeld juist sprake zijn van een afnemende trend bij het probleem van onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen: tussen 2007 en 2009 zou het percentage onrechtmatige bewoning zijn gehalveerd. De voormalige Minister van Infrastructuur en Milieu heeft het wetsvoorstel bij brief van 10 februari 2012 ingetrokken.¹⁵ Er kan worden geconstateerd dat het hier aangehaalde wetsvoorstel is behandeld in een geheel andere tijd dan de huidige, gelet op de huidige staat van de woningmarkt. In de periode van de behandeling van het wetsvoorstel was er juist sprake van dalende huizenprijzen: tussen 2008 en 2013 daalden deze met 25%.¹⁶ Bovendien is een afnemende trend van het aantal permanente bewoners van recreatiewoningen op dit moment ook niet aan de orde: dit aantal neemt al jaren enkel toe.¹⁷ Om die reden is verleden jaar reeds aandacht gevraagd voor de wens die sommige (verenigingen van) eigenaren van recreatiewoningen hebben om in hun recreatiewoning te mogen wonen, door middel van het online 'loket' Transformatie Vakantieparken. In de enkele maanden dat deze wens kenbaar kon worden gemaakt bij het online meldpunt (tot eind mei 2024), zijn er zo'n 2.000 meldingen ontvangen vanuit 120 gemeenten. Deze meldingen hebben eraan bijgedragen dat het kabinet landelijk beleid heeft aangekondigd op dit onderwerp in het Hoofdlijnenakkoord.

2.1.4 Doelstellingen

Het doel van het – in bepaalde gevallen en onder voorwaarden – mogelijk maken van permanente bewoning gedurende tien jaar, is duidelijkheid en rust bieden aan de huidige bewoners van recreatiewoningen over hun woonsituatie tijdens de woningnood. Deze woonsituatie wordt gedurende tien jaar gelegaliseerd, voor die gevallen waar deze bewoning momenteel niet in lijn is met de gebruiksregels van het geldende omgevingsplan en die voldoen aan de voorwaarden. Op die manier worden de zorgen van deze bewoners weggenomen. De nieuwe instructieregel beoogt te verzekeren dat de bestaande permanente bewoners die aantoonbaar tot de doelgroep van de regeling behoren, op zo'n kort mogelijke termijn op persoonsniveau zekerheid krijgen over de toekomst van hun huidige woonsituatie. Hiermee wordt tevens voorkomen dat lokaal de druk op de krappe woningmarkt verder toeneemt. Indien gemeenten zouden besluiten om handhavend op te treden in de bestaande situatie zou deze druk immers toenemen.

Om voornoemde doelen te bereiken, is ervoor gekozen de instructieregels over het omgevingsplan in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) aan te vullen met een instructieregel waarmee permanente bewoning van recreatiewoningen, gedurende tien jaar vanaf de inwerkingtreding van de instructieregel, in bepaalde bestaande gevallen in het omgevingsplan mogelijk moet worden gemaakt. Gemeenten dienen in hun omgevingsplannen erin te voorzien dat bestaande permanente bewoners, die aan de in het besluit gestelde voorwaarden voldoen, in de recreatiewoning mogen blijven wonen. Na deze periode van tien jaar is het weer aan gemeenten hoe zij hun beleid m.b.t. recreatiewoningen en vakantieparken inrichten. Deze periode kan door gemeenten worden benut om helder beleid en concrete toekomstplannen voor de betreffende

¹⁵ Kamerstukken I 2011/12, 32 366, nr. F.

¹⁶ *Huizen crisis: de huizenprijzen in historisch perspectief*, Knab, 23 december 2024, <https://bieb.knab.nl/hypotheken/huizen crisis-de-huizenprijzen-in-historisch-perspectief>.

¹⁷ Te raadplegen op: <https://zichtopvakantieparken.nl/>.

parken uit te werken.

2.2 Huidige regeling

Op dit moment volgen de ruimtelijk relevante regels voor recreatiewoningen uit de omgevingsplannen van gemeenten. Een omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Als het op grond van het omgevingsplan niet is toegestaan om een recreatiewoning permanent te bewonen, kan het college van burgemeester en wethouders (college van B&W) wel besluiten een persoons- of objectgebonden omgevingsvergunning te verlenen waarmee de recreatiewoning, in afwijking van het omgevingsplan, permanent mag worden bewoond. Hier kiezen gemeenten in de huidige situatie in beperkte mate voor. Permanente bewoning van recreatiewoningen wordt in sommige gemeenten (voor enige tijd) gedoogd, maar het daadwerkelijk vergunnen van de situatie is voor sommige gemeenten tegen het beleid in. Daar kunnen meerdere redenen voor zijn. Bij deze vergunningverlening dient volledig te worden voldaan aan de regels uit het Bkl.¹⁸ Als het college van B&W permanente bewoning niet aanvaardbaar vindt, kan handhavend worden opgetreden tegen gebruik dat in strijd is met de regel uit het omgevingsplan.

2.3 De nieuwe instructieregel

De Omgevingswet biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) instructieregels vast te stellen over de inhoud waaraan een omgevingsplan moet voldoen. Door middel van de onderhavige instructieregel wordt geïnstrueerd om in bepaalde gevallen en onder voorwaarden permanente bewoning van recreatiewoningen gedurende tien jaar vanaf de inwerkingtreding van de instructieregel toe te staan, in geval het omgevingsplan dat nu op dit moment niet toestaat.

Deze instructieregel gaat uit van de figuur van de dwingend doorwerkende instructieregel.¹⁶ Gezien de formulering van de instructieregel kunnen gemeenteraden geen regels in het omgevingsplan hanteren die ertoe leiden dat permanente bewoning van recreatiewoningen, onder de in deze instructieregel genoemde voorwaarden, niet is toegestaan, ofwel dat daarvoor nadere voorwaarden gelden. Gemeenten hebben ruimte om de instructieregel te vertalen naar het omgevingsplan. Gemeenten kunnen bijvoorbeeld kiezen voor algemene regels waarmee permanente bewoning is toegestaan en het opnemen van een vergunningplicht met voorwaarden die overeenkomen met de instructieregel. Gemeenteraden kunnen er ook zelf voor kiezen om een ruimere regeling op te nemen dan de instructieregel, voor zover de werking van de instructieregel hiermee niet wordt belemmerd. Hierbij kan worden gedacht aan regels in het omgevingsplan op grond waarvan óók een andere groep personen permanent in een recreatiewoning mag wonen dan de groep die onder deze instructieregel valt.¹⁹ Ook kan worden gedacht aan regels over permanente bewoning in gebouwen die niet onder de regel vallen, bijvoorbeeld appartementen met een gezamenlijke toegang.

De nieuwe instructieregel werkt voor bepaalde tijd, namelijk voor tien jaar gerekend vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van de instructieregel. Daarnaast bevat deze een aantal voorwaarden en uitzonderingen. Het is immers niet in alle gevallen wenselijk om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan. Deze voorwaarden en uitzonderingen hebben betrekking op de groep van personen die onder deze instructieregel valt. Tevens zijn er situaties waarin bepaalde omgevingsfactoren permanente bewoning onaanvaardbaar maken vanwege het waarborgen van de externe

¹⁸ Bij recreatiewoningen die op grond van deze instructieregel worden bewoond ligt dit anders. Zie hiervoor paragraaf 2.3.5 en 2.3.6.

¹⁹ In dat geval gelden de volledige milieuregels uit het Bkl en de regels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl). Dit ligt anders bij bewoning op grond van deze instructieregel. Zie hiervoor paragraaf 2.3.5 en 2.3.6.

veiligheid.

2.3.1 Doelgroep – bewoning in recreatiewoning

Wat betreft de voorwaarden of uitzonderingen op de groep van personen die onder deze instructieregel vallen, geldt dat het dient te gaan om personen die sinds uiterlijk 16 mei 2024 woonachtig zijn op het adres van de recreatiewoning of het adres van het recreatieterrein waarvan de recreatiewoning onderdeel is. De instructieregel blijft beperkt tot recreatiewoningen (grondgebonden) en chalets. Hotels en pensions zijn uitgesloten. Tevens maakt het niet uit of de recreatiewoning zich al dan niet bevindt in een recreatiepark. In beide gevallen valt de recreatiewoning onder deze instructieregel.

Het hoofddoel van deze instructieregel is om rechtszekerheid te bieden aan diegenen die momenteel al een recreatiewoning permanent bewonen, sinds 16 mei 2024 of langer. De instructieregel is uitdrukkelijk niet vormgegeven om nieuwe gevallen van permanente bewoning (sinds die tijd) mogelijk te maken. Dit om een explosief toenemende vraag naar recreatiewoningen en daarmee eventueel gepaard gaande speculatie te voorkomen. Om dit doel te bewerkstelligen is gekozen voor een peildatum van 16 mei 2024. Deze datum is gekozen omdat dit de datum is waarop het Hoofdlijnenakkoord is gepubliceerd. In het Hoofdlijnenakkoord is voor het eerst melding gedaan van de voornemens op het gebied van permanente bewoning van recreatiewoningen. Door bij deze datum aan te sluiten wordt gewaarborgd dat alleen mensen die op dat moment aantoonbaar in de recreatiewoning woonden baat hebben bij deze instructieregel, en wordt speculatie op basis van aangekondigd beleid niet beloond. Daarnaast zal geen waardevermeerdering van de recreatiewoning optreden, nu de instructieregel er alleen in voorziet dat het bestaand gebruik van een recreatiewoning voor wonen mag worden voortgezet door de bewoner voor een periode van tien jaar. De instructieregel kent dus een persoonsgebonden karakter.

De bewoning in een recreatiewoning vanaf 16 mei 2024 kan op verschillende manieren worden aangetoond onder deze instructieregel, namelijk door middel van een inschrijving in de BRP of door middel van alternatieve bewijsstukken. De eenvoudigste wijze om bestaande permanente bewoning aan te tonen is een BRP-inschrijving op het adres van de recreatiewoning of het recreatiepark waar de recreatiewoning is gelegen. Uit deze BRP-inschrijving dient te volgen dat de betreffende permanente bewoner in ieder geval vanaf 16 mei 2024 staat ingeschreven op het adres van de recreatiewoning of het adres van het recreatieterrein waar de recreatiewoning is gelegen. Een inschrijving op een datum gelegen vóór 16 mei 2024 is dus ook toegestaan.

De reden dat een inschrijving op het adres van het recreatieterrein waar de recreatiewoning is gelegen ook is toegestaan, is dat in de praktijk niet elke recreatiewoning is opgenomen in de BAG. Niet iedere recreatiewoning heeft daardoor een adres; dat geldt vooral voor chalets/stacaravans (standplaatsen). Het kabinet heeft er daarom voor gekozen dat bewoners ook formeel woonachtig mogen zijn op het adres van het recreatieterrein waarvan de recreatiewoning onderdeel is. In overleg met de VNG worden acties bepaald waarmee de BAG-registratie van recreatiewoningen gaat verbeteren, aangezien het om uiteenlopende redenen wenselijk is als mensen staan ingeschreven op de locatie waar zij daadwerkelijk verblijven.

In de praktijk geldt dat niet iedere permanente bewoner staat ingeschreven op het adres van de recreatiewoning in de BRP. Deze mensen staan bijvoorbeeld ingeschreven op het adres van een familielid of andere bekende uit hun netwerk, of maken gebruik van een briefadres. Deze personen kunnen het verblijf op het adres van de recreatiewoning of het adres van het recreatieterrein waarvan de recreatiewoning onderdeel is, door middel van in totaal drie bewijsstukken aantonen, namelijk één bewijsstuk per de volgende

perioden: 1) vóór 16 mei 2024 of de datum 16 mei 2024, 2) in 2025 en 3) op 1 januari 2026 of daarna. Bewijsstukken met woonadres en naam van bewoner afkomstig van de volgende instanties kunnen daarvoor worden gebruikt:

- 1°. de Belastingdienst;
- 2°. de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO);
- 3°. het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV);
- 4°. een huisartsenpraktijk;
- 5°. een pensioenfonds;
- 6°. een zorgverzekeraar;
- 7°. een jaaropgave van een werkgever waar de bewoner in dienst is;
- 8°. bescheiden van een college van burgemeester en wethouders waarin wordt vastgesteld dat sprake is van permanente bewoning van een recreatiewoning.

Dit zijn professionele instanties die adressen van gerechtigden (belastingplichtigen, studenten, uitkeringsgerechtigden, patiënten, verzekerden en werknemers) registreren waarbij burgers ook belang hebben het adres te registreren waar daadwerkelijk wordt verbleven. Deze instanties zijn daarnaast algemeen bekend en kunnen, indien gewenst, door gemeenten worden benaderd. Bovendien betrekken deze instanties vrijwel alle domeinen van het dagelijks leven (inkomen uit arbeid (inclusief pensioen) of studie en gezondheid of zorg). Een deel van deze instanties hanteert standaard het adres waar men in de BRP staat ingeschreven, maar indien men feitelijk ergens anders verblijft kan op verzoek van de burger een afwijkend correspondentieadres worden doorgegeven. Bewijsmiddelen van andere instanties – welke ook tijdens de consultatieperiode zijn gesuggereerd – kennen een hogere mate van fraudegevoeligheid.

Een bewoner kan bijvoorbeeld één document overleggen van het UWV van 3 februari 2024, een polis van de zorgverzekering van 15 maart 2025 en een brief van de Belastingdienst van een datum gelegen op of na 1 januari 2026. Al deze documenten dienen wel het adres van de recreatiewoning te bevatten of het adres van het recreatieterrein waarvan de recreatiewoning onderdeel is, en de naam van de bewoner. De reden dat is gekozen voor bewijsstukken uit drie verschillende tijdvakken is dat de instructieregel uitsluitend is bedoeld voor bewoners die geen andere mogelijkheid hebben om elders te wonen, en in ieder geval op 16 mei 2024 tot het moment van de inwerkingtreding van de instructieregel onafgebroken in de recreatiewoning hebben gewoond.

Verder is in de instructieregel opgenomen dat het gezin van de bewoners ook rechtmatig mag verblijven in de recreatiewoning van de bewoners. Onder gezin wordt verstaan een kind dat in een eerste graad bloedverwantschap staat tot de bewoner, een persoon die pleegzorg als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet ontvangt van de bewoner en de echtgenoot of geregistreerd partner van de bewoner of een persoon die een duurzame gemeenschappelijke huishouding heeft met de bewoner. Voor deze laatste doelgroep is aansluiting gezocht bij de regels uit het huurrecht op grond waarvan een partner aanspraak kan maken om als medehuurder te worden aangemerkt.²⁰ Om te kunnen beoordelen of sprake is van een duurzame gemeenschappelijke huishouding is van belang welke bedoelingen partijen voor de

²⁰ Artikel 7:267, eerste lid, BW.

toekomst hebben, in welke mate die zijn geëffectueerd en welke onderlinge uitwisseling (gezamenlijke aankopen, verrekening van uitgaven, onderlinge zorg, sociaal verkeer) er plaatsvindt. Voor het gezin geldt dat deze personen niet hoeven aan te tonen dat zij sinds 16 mei 2024 permanent verblijven op het adres van de recreatiewoning of het adres van het recreatieterrein waar de recreatiewoning deel van uitmaakt. Zij kunnen dus bij de bewoner intrekken, ook ná 16 mei 2024. De reden hiervoor is dat het kabinet het vanuit proportionaliteit wenselijk vindt dat het gezin bij de bewoner kan wonen. Indien leden van het gezin individueel voldoen aan de voorwaarden van de nieuwe instructieregel hebben zij een zelfstandig persoonlijk recht om in de recreatiewoning te mogen wonen. De reden hiervoor is dat het kabinet het vanuit proportionaliteit wenselijk vindt dat het gezin bij de bewoner kan wonen.

Alle regels uit voorliggend besluit gelden ook voor recreatiewoningen waarvan de eigenaren zich hebben gemeld bij het online Loket Transformatie Vakantieparken, ongeacht of gemeenten hebben aangegeven beleid te wijzigen als gevolg van betreffende inventarisatie.

2.3.2 Doelgroep - geen eigen woning

De instructieregel is niet van toepassing op personen die op het moment van inwerkingtreding van deze instructieregel een woongelegenheid in eigendom hadden in Nederland anders dan de recreatiewoning waar de instructieregel op ziet. Aangesloten wordt bij het begrip woongelegenheid uit de Woningwet, omdat dit een breed begrip is waaronder de meeste situaties vallen van bouwwerken waarin kan worden gewoond. Het eigendom hoeft niet volledig (voor honderd procent) te zijn. De reden hiervoor is dat kan worden aangenomen dat deze personen niet in hoge woningnood zitten. Daarom is als voorwaarde tevens opgenomen dat deze andere woonruimte ook daadwerkelijk mag worden bewoond op grond van een omgevingsplan of omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Voor deze instructieregel wordt door de gemeente enkel gekeken naar het eigendom van een woongelegenheid, ongeacht of deze woning op het moment van inwerkingtreding van de instructieregel zelf primair werd bewoond door de eigenaar of werd verhuurd. Eigendom van een woongelegenheid elders wordt nagegaan met inzage in het Kadaster. Omdat het Kadaster alleen informatie bevat over eigendom van woningen in Nederland, kiest het kabinet ervoor om deze uitzondering tot woningen in Nederland te beperken. Dit komt de uitvoerbaarheid van de nieuwe instructieregel voor gemeenten ten goede.

2.3.3 Vergroten doelgroep door gemeenten

Deze instructieregel bevat minimumnormen. Dit betekent dat de gemeenteraad ervoor kan kiezen om het omgevingsplan dusdanig in te richten dat permanente bewoning van recreatiewoningen in meer situaties is toegestaan dan omschreven in deze instructieregel. Indien een gemeenteraad hiertoe overgaat, dient wel te worden benadrukt dat de reguliere milieuregels uit het Bkl en de regels uit het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) onverkort van toepassing zullen zijn in deze situaties. De uitzonderingen die deze instructieregel hierop maakt (zie paragraaf 2.3.4 en 2.3.5) zijn in dat geval niet van toepassing. Ook is het de gemeenteraad niet toegestaan in een omgevingsplan regels op te nemen die in strijd zijn met deze instructieregel.

2.3.4 Besluit kwaliteit leefomgeving

Met toepassing van deze instructieregel wordt het voor personen die binnen het toepassingsbereik van de instructieregel vallen mogelijk om gedurende tien jaar na inwerkingtreding van onderhavig wijzigingsbesluit, permanent in een recreatiewoning te wonen. Dit heeft gevolgen voor de toepassing van enkele regels uit het Bkl voor de bescherming van de gezondheid van bewoners tegen geluid, trillingen, geuroverlast of in verband met veiligheid. Het Bkl hanteert bij de bescherming van de gezondheid de term 'gevoelige gebouwen' en bij het waarborgen van de veiligheid de term 'kwetsbaar

gebouw'. Op grond van het Bkl geldt dat een recreatiewoning met een permanente woonfunctie als gevoelig én kwetsbaar gebouw moet worden gekwalificeerd, terwijl hetzelfde gebouw waar niet permanent wordt gewoond (een logiesfunctie) niet als gevoelig, maar wel als kwetsbaar gebouw kwalificeert.

Externe veiligheid

Logiesfuncties gelden onder het Bkl in beginsel als kwetsbaar gebouw, net als woonfuncties.²¹ In beginsel zullen locaties waar recreatiewoningen zijn toegelaten daarom al voldoen aan de eisen voor externe veiligheid die gelden voor woonfuncties. Het gaat hier bijvoorbeeld om regels over gebouwen in de buurt van risicovolle bedrijven of transportroutes zoals buisleidingen met gevaarlijke stoffen. In geval van permanente bewoning gelden de regels uit het Bkl die gericht zijn op externe veiligheid onverkort. Het doel van deze regels is het voorkomen van een onaanvaardbaar risico voor personen buiten een bedrijfsterrein of nabij infrastructuur door gevaarlijke stoffen, vuurwerk en andere risico's. Het kabinet acht deze regels dusdanig wezenlijk voor de veiligheid van bewoners, dat deze regels onverkort van toepassing blijven om de veiligheid te kunnen waarborgen. Dit geldt ook voor eventuele regels in de provinciale omgevingsverordening die zijn gesteld vanuit veiligheid.

Geluid, trillingen, slagschaduw en geur

Als de recreatiewoningen die gedurende tien jaar permanent mogen worden bewoond op grond van deze instructieregel zouden worden aangemerkt als geluid-, trilling-, slagschaduw- of geurgevoelige gebouwen, zou bewoning in sommige gevallen mogelijk niet kunnen worden toegestaan vanwege bestaande activiteiten in de omgeving als die (veel) geluid, trillingen, slagschaduw of geur voortbrengen. Dit acht het kabinet zeer onwenselijk. Daarom kiest het kabinet ervoor om de regels rond geluid, trillingen, slagschaduw en geur uit het Bkl buiten toepassing te verklaren voor de recreatiewoningen die naar aanleiding van deze instructieregel gedurende tien jaar permanent mogen worden bewoond, zoals voor deze recreatiewoningen nu ook al het geval is nu ze nog een logiesfunctie hebben. Mede gezien de termijn van tien jaar die aan deze instructieregel is gekoppeld, weegt volgens het kabinet het belang van het mogen (blijven) wonen in de recreatiewoning onder de huidige omstandigheden zwaarder dan het belang van de bescherming van de bewoners van die woning tegen de gezondheidseffecten die overlast van teveel geluid en geur kunnen hebben. Uiteraard is het niet zo dat overal sprake is van dergelijke overlast. Als recreatiewoningen op voldoende afstand van bedrijven of infrastructuur liggen, zal daar geen sprake van zijn.

De belangrijkste onderbouwing hiervoor is dat de huidige woningnood de tijdelijke afwijking van deze milieuregels uit het Bkl rechtvaardigt. Daarbij geldt een aantal belangrijke factoren. Langdurige blootstelling aan geluid, trilling, slagschaduw en geur leidt tot hinder en tot negatieve gevolgen voor de gezondheid. De instructieregel is mede daarom een tijdelijke maatregel, en de hier genoemde milieuregels worden daarom slechts tijdelijk buiten toepassing gesteld gedurende tien jaar. Het Bkl kent meer voorbeelden waarin milieuregels slechts in beperkte mate gelden indien het gaat om een tijdelijke functie.²²

Het gaat bovendien alleen om recreatiewoningen die sinds 16 mei 2024 worden bewoond; het kabinet maakt bewust de keuze om permanente bewoning niet in nieuwe gevallen toe te staan. Verder is de verwachting dat het overgrote merendeel van de personen die onder de regels uit deze instructieregel vallen een omgevingsvergunning

²¹ Uit de definitie van het begrip 'beperkt kwetsbaar gebouw' in bijlage VI bij het Bkl volgt dat er hierop een uitzondering geldt bij verspreide logiesverblijven die worden gebruikt als woonfunctie.

²² Artikelen 3.18, vierde lid, 5.55, tweede lid, onder c, 5.78, tweede lid, 5.79, tweede lid, onder b, 5.89a, tweede lid, 5.90, tweede lid, van het Bkl.

voor een omgevingsplanactiviteit zullen aanvragen in aanloop naar het moment waarop gemeenten het omgevingsplan moeten hebben gewijzigd. Een dergelijke aanvraag is niet verplicht, en van belangstellenden wordt uiteindelijk geacht dat zij zelf deze belangenafweging te kunnen maken. De burger kan hiertoe ook milieu-informatie omtrent de aanwezigheid van deze factoren opvragen bij de gemeente voorafgaande aan de aanvraag, opdat een weloverwogen belangenafweging gemaakt kan worden. Tevens zal een deel van de recreatiewoningen naar verwachting überhaupt niet op dit soort plekken liggen, omdat vanuit marktwerking gezien ondernemers dit soort plaatsen over het algemeen niet zullen uitzoeken om een recreatiepark te beginnen.

De permanente bewoning van recreatiewoningen op grond van de nieuwe instructieregel zou gevolgen kunnen hebben voor bedrijven en organisaties die milieubelastende activiteiten uitvoeren. Indien deze bedrijven of organisaties een omgevingsvergunning of een maatwerkvoorschrift voor deze activiteiten aanvragen dient het bevoegd gezag rekening te houden met de gevolgen daarvan op de recreatiewoningen.²³ Dit zou in ieder geval voor uitbreidingen van de activiteiten van deze bedrijven en organisaties gevolgen kunnen hebben. In dat geval dient immers een (nieuwe of te wijzigen) omgevingsvergunning of maatwerkvoorschrift te worden aangevraagd. Zolang wordt geopereerd binnen de vergunde mogelijkheden, hebben de recreatiewoningen geen gevolgen de vergunninghouder. Nu deze verplichting is ontleend aan de Richtlijn industriële emissies²⁴, ziet het kabinet geen ruimte om deze beoordeling voor de recreatiewoningen buiten toepassing te verklaren. Tevens maakt de nieuwe instructieregel geen uitzondering op de normen die zien op geluid en externe veiligheid rond militaire en burgerluchthavens. Die normen zijn onverkort van toepassing, hetgeen betekent dat gemeenten deze normen dienen mee te wegen in de beoordeling of daar permanent kan worden gewoond.

2.3.5 Besluit bouwwerken leefomgeving

Het Bbl bevat regels over bouw- en sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van gebouwen. Recreatiewoningen zijn volgens de regels van het Bbl een logiesfunctie. Als een recreatiewoning als gevolg van deze instructieregel permanent mag worden bewoond, is sprake van een (bestaande) woonfunctie. Gevolg hiervan is dat de regels uit de hoofdstukken 3 en 5 van het Bbl over woonfuncties en verbouw daarvan van toepassing zijn. Dit betekent dat bewoners van recreatiewoningen, afhankelijk van de bouwtechnische staat van de recreatiewoning, mogelijk hoge kosten moeten maken om te kunnen voldoen aan de regels die gelden voor woningen. Daarom worden enkele regels uit het Bbl buiten toepassing verklaard. Het betreft hier regels die geen grote gevolgen hebben voor de veiligheid en de gezondheid van de bewoners en omwonenden. Het gaat hier om de minimale oppervlakte van de verblijfsruimte, het hebben van een brandmelder op netstroom en het niveau van geluidwering. Opgemerkt wordt nog dat een groot deel van de regels voor bestaande logiesfuncties overeenkomen met de regels voor wonen en een eventuele resterende aanpassing in principe beperkt zal zijn. In het artikelsgewijze deel van deze nota van toelichting wordt nader uiteengezet welke regels uit het Bbl buiten toepassing worden verklaard.

Wat betreft het buiten toepassing verklaren van de regels uit het Bbl dient nog te worden opgemerkt dat het Bbl onderscheid maakt tussen de regels die zien op een *woongebouw* en regels die zien op een "reguliere" woonfunctie. Een woongebouw is een gebouw of gedeelte daarvan met alleen woonfuncties en nevengebruiksfuncties daarvan, waarin meer dan een woonfunctie ligt die is aangewezen op een gemeenschappelijke verkeersroute.²⁵ De woonfunctie wordt gedefinieerd als de gebruiksfunctie voor het

²³ Artikel 8.9, eerste lid, van het Bkl.

²⁴ Richtlijn 2010/75/EU inzake industriële emissies en emissies uit de veehouderij (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging).

²⁵ Bijlage I bij het Bbl.

wonen.²⁶ Het woongebouw is daarmee een verbijzondering van de woonfunctie. De regels uit het Bbl voor woongebouwen zijn niet van toepassing op de recreatiewoningen waar op basis van deze instructieregel in het Bkl gedurende tien jaar permanent mag worden gewoond. Dit komt omdat de nieuwe instructieregel zich enkel richt op het bestaand permanent verblijf in een logiesfunctie voor recreatief gebruik, *niet gelegen in een logiesgebouw*. Hiermee worden logiesgebouwen zoals hotels en pensions uitgesloten. De instructieregel in het Bkl kan dus niet leiden tot bewoning van logiesgebouwen. Kenmerk van een logiesgebouw of een woongebouw is dat er sprake is van een gezamenlijke verkeersroute die leidt van de gezamenlijke toegangsdeur tot de individuele toegangsdeuren. Gevolg hiervan is dat er in dit wijzigingsbesluit geen noodzaak bestaat om de regels uit hoofdstuk 3 en 5 van het Bbl die zien op woongebouwen expliciet buiten toepassing te verklaren. Twee voorbeelden hiervan zijn de regels voor veel voorkomende criminaliteit²⁷ en de toegankelijkheid en bereikbaarheid vanaf de openbare weg.²⁸

2.3.6 Bepaalde tijd en evaluatie

De instructieregel die via dit wijzigingsbesluit is ingevoegd in het Bkl geldt voor een periode van tien jaar vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. Dit betekent dat 'permanente'²⁹ bewoners die voldoen aan de voorwaarden van deze instructieregel, gedurende tien jaar vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit legaal in de recreatiewoning mogen wonen, gezien vanuit het omgevingsrecht. Met deze termijn wordt aangesloten bij de verwachte duur van de huidige woningnood. Dit laatste is namelijk de reden dat permanente bewoning van recreatiewoningen mogelijk wordt gemaakt. Het kabinet ziet permanente bewoning van recreatiewoningen niet als optimale situatie voor onbepaalde tijd, maar de huidige bewoners van recreatiewoningen hebben op dit moment in veel gevallen geen goed alternatief om elders te wonen. Het ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) zet erop in dat deze situatie in de komende jaren verbetert; volgens de meest recente Primos-prognose gold in 2024 een woningtekort van 4,9%, hetgeen het hoogste percentage is sinds de rapportage vanaf 2017 in de huidige vorm wordt gemaakt. Dat tekort neemt naar verwachting nog toe tot 5,1% in 2026, vanaf dat punt wordt echter een jaarlijkse daling verwacht.³⁰ Over tien jaar (2036) zou het woningtekort veel dichterbij de buurt van het streefpercentage van 2,0% uit moeten komen: rond de 2,7%. Het is voorstelbaar dat het woningtekort minder snel terugloopt dan momenteel volgens de prognoses wordt aangenomen. Daarom wordt acht jaar na het tijdstip van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit geëvalueerd of de noodzaak van deze maatregel voldoende is afgenomen. Als blijkt dat het voor mensen die voor hun woonsituatie zijn aangewezen op een recreatiewoning op dat moment in de toekomst nog steeds zeer lastig is om alternatieve huisvesting te vinden, staat het kabinet voor de keuze om op dat moment te besluiten of een nieuwe instructieregel dient te worden voorbereid. Als het kabinet hiertoe niet overgaat en de instructieregel materieel niet meer van toepassing is, is het weer aan gemeenten zelf om te bepalen hoe zij omgaan met permanente bewoning van recreatiewoningen binnen de bestaande wettelijke kaders.

Een andere reden voor de tijdelijke aard van de instructieregel, is dat niet elk vakantiepark in Nederland een vitaal vakantiepark is. Het 'revitaliseren' van deze parken

²⁶ Bijlage I bij het Bbl.

²⁷ Paragraaf 3.7.10 van het Bbl.

²⁸ Afdeling 3.6 van het Bbl.

²⁹ Met 'permanente' bewoning wordt bedoeld dat de instructieregel uitsluitend geldt voor personen die in ieder geval vanaf 16 mei 2024 onafgebroken in de recreatiewoning hebben gewoond. Hiermee wordt uitdrukkelijk niet bedoeld dat deze bewoners voor onbepaalde tijd in de recreatiewoning kunnen wonen.

³⁰ Kamerstukken I 2023/24, 35 578, nr. N, bijlage 1152090.

– oftewel het terugbrengen van een park naar een vitaal park – heeft de aandacht van gemeenten. Gemeenten bezigen hierbij vaak de leus: “één park, één plan”. Zij bedenken, in samenspraak met de exploitanten en eigenaren, per niet-vitaal park wat een geschikt toekomstscenario is. Het kan hier gaan om revitalisering (de toeristisch-recreatieve waarde van een park herstellen) of ‘transformatie’ (de recreatieve functie in het omgevingsplan wijzigen naar een andere functie zoals wonen of teruggave aan de natuur). Door een termijn te stellen aan de instructieregel hebben permanente bewoners gedurende die periode zekerheid over hun verblijfplaats, en kunnen gemeenten in ieder geval na deze periode verder gaan met revitaliserings- of transformatietrajecten indien zij hiervoor kiezen. Het staat gemeenten daarnaast vrij om gedurende de periode van tien jaar met de zittende permanente bewoners van het recreatiepark alsmede de eigenaren en exploitanten van het recreatiepark te bespreken in hoeverre revitaliserings- of transformatietrajecten reeds in gang kunnen worden gezet. Als een gemeente van plan is om permanente bewoning na het verstrijken van de termijn van de instructieregel niet langer toe te staan, doet de gemeente er goed aan hier tijdig over te communiceren met de permanente bewoners, en hen begeleiding te bieden bij het vinden van alternatieve woonruimte.

Wat betreft de recreatieparken waarover een groot aantal ‘transformatiewensen’ kenbaar is gemaakt bij het online Loket Transformatie Vakantieparken (in 2024), geldt dat het ministerie van VRO de komende tijd het gesprek zal voeren met de betreffende gemeenten en (verenigingen van) eigenaren, over hoe tot langjarig bestendig beleid kan worden gekomen. Voorliggend besluit regelt dat bewoners van recreatiewoningen tijdelijk zekerheid krijgen over hun woonsituatie. Tegelijkertijd kan de transformatie van een park als geheel naar de functie wonen ook een goede optie zijn. Bij transformatie worden de woningen permanent toegevoegd aan de woningvoorraad, wat interessant kan zijn voor zowel gemeenten als eigenaren.

2.4 Termijn aanpassing omgevingsplan

Wat betreft de termijn voor aanpassing van het omgevingsplan aan de voorwaarden van de instructieregel, wordt aangesloten bij de overgangstermijn die op grond van artikel 22.5, eerste lid, van de Omgevingswet voor omgevingsplannen is bepaald. Deze termijn is bij koninklijk besluit op 1 januari 2032 gesteld.³¹ Gemeenten die hun omgevingsplan moeten aanpassen aan deze instructieregel hebben daarvoor dus tot 1 januari 2032 de tijd.

2.5 Alternatieven voor instructieregel

Voor het beoogde doel om permanente bewoners garantie te bieden over hun woonsituatie in een recreatiewoning, is slechts een beperkt aantal (realistische) alternatieven denkbaar. De situatie die het kabinet voor zich ziet is in feite al mogelijk. Gemeenten kunnen ook zonder de introductie van deze instructieregel permanente bewoning in een recreatiewoning mogelijk maken, echter zijn zij daarbij op dit moment wel gehouden aan de bestaande milieuregels over trillingen, geur, geluid en slagschaduw. Het college van B&W van de gemeente kan een persoonsgebonden of objectgebonden omgevingsvergunning verstrekken, waarmee permanente bewoning van recreatiewoningen in strijd met het omgevingsplan mogelijk wordt. Toch leeft een groot deel van de mensen die voor hun woonverblijf aangewezen zijn op een recreatiewoning (al geruime tijd) in onzekerheid, omdat dit niet bij elke gemeente onderdeel is van het beleid. Daarom maakt het kabinet de keuze om in te grijpen in deze bestaande situatie. Hiervoor kunnen in theorie vanuit het Rijk diverse juridische instrumenten worden ingezet, zoals: (1) het geven van een instructie op grond van artikel 2.34, eerste lid, van de Omgevingswet aan gemeenten om het omgevingsplan zodanig te wijzigen dat persoonsgebonden permanente bewoning is toegestaan, (2) via het Bbl te bepalen dat

³¹ Staatsblad 2023, 267.

het verbod, bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, van de wet, om zonder omgevingsvergunning een omgevingsplanactiviteit te verrichten, niet geldt voor permanente bewoning via het Bbl, (3) het maken van instructieregels die sturen op het omgevingsplan en (4) de toepassing van uitvoerende bevoegdheden van het Rijk.

De eerste optie houdt in dat per gemeente een instructiebesluit wordt genomen waarmee aan de gemeente de opdracht wordt gegeven om permanente bewoning toe te staan. De tweede optie betekent dat permanente bewoning vergunningvrij wordt gemaakt. De derde optie betreft de keuze die in het wijzigingsbesluit is gemaakt. De vierde optie houdt in dat aparte omgevingsvergunningen voor een omgevingsplanactiviteit van nationaal belang worden verleend om permanente bewoning toe te staan.

Er is gekozen voor optie drie, het vaststellen van instructieregels in het Bkl die sturen op het de inhoud van het omgevingsplan. Dit sluit aan bij de bestaande bevoegdheid tot verlening van een vergunning voor het toestaan van permanente bewoning door gemeenten, doordat door het stellen van instructieregels kan worden aangegeven hoe de gemeente haar bevoegdheid tot vergunningverlening in deze situaties moet toepassen. Dit past binnen het subsidiariteitsbeginsel dat is opgenomen in artikel 2.3 van de Omgevingswet: de gemeente is het bevoegd gezag, tenzij er sprake is van een provinciaal of nationaal belang dat niet op doelmatige of doeltreffende wijze door de gemeente kan worden uitgeoefend. De woningnood wordt door het kabinet als dergelijk nationaal belang aangemerkt en daardoor ontstaat de mogelijkheid om een instructieregel te kunnen stellen op grond van artikel 2.24 van de Omgevingswet. Bij de gekozen variant is de gemeente wel bevoegd gezag, maar de beslissingsruimte wordt beperkt. De gemeente beoordeelt wel of aan de in de instructieregel opgenomen voorwaarden is voldaan.

Bij de andere drie opties is de gemeente niet meer het bevoegd gezag, wat niet in lijn is met het subsidiariteitsbeginsel. Bovendien moet bij optie één voor elke gemeente en bij optie vier voor elke recreatiewoning een apart besluit worden genomen, wat in het kader van de doelmatigheid niet efficiënt is. Daarnaast kan bij optie twee geen beoordeling door de gemeente meer plaatsvinden, zodat alleen langs de lijn van toezicht en handhaving bepaald kan worden of iemand aan de voorwaarden voldoet. Om die reden is voor de variant van de instructieregel worden gekozen.

Naast voornoemde opties kan het Rijk gemeenten aansporen en ondersteunen om recreatieparken te transformeren naar voor permanente bewoning geschikte bouwwerken, waarbij in principe een geheel park wordt omgezet van de functie recreatie naar de functie wonen. Het Rijk heeft dergelijke transformaties afgelopen jaren ook gestimuleerd, omdat het – zeker in het licht van de huidige woningnood – een goede oplossing kan zijn voor niet-vitale parken. Het Expertteam Transformatie Vakantieparken van RVO biedt in opdracht van het ministerie van VRO ondersteuning aan gemeenten die recreatieparken wensen te transformeren. In de praktijk blijken dit echter vaak langdurige en complexe trajecten, vanwege diverse vraagstukken bijv. met betrekking tot verevening van kosten tussen de gemeente en eigenaren. Hoewel deze instructieregel bewoners van recreatiewoningen al zekerheid geeft ten tijde van de woningnood, kan transformatie nog steeds een interessante optie zijn voor zowel gemeenten als eigenaren van de recreatiewoningen. Wanneer een (niet-vitaal) vakantiepark definitief wordt getransformeerd tot voor permanente bewoning geschikte woonruimte, kunnen deze woningen permanent worden toegevoegd aan de woningvoorraad.

3. Verhouding tot andere wet- en regelgeving en hoger recht

3.1 Omgevingswet

De Omgevingswet biedt op grond van artikel 2.24, eerste lid, een grondslag voor de regering om bij AMvB regels te stellen over de uitoefening van taken of bevoegdheden door bestuursorganen om te voldoen aan omgevingswaarden of voor het bereiken van andere doelstellingen voor de fysieke leefomgeving via een instructieregel. Deze instructieregel mag echter alleen worden gesteld over bepaalde in de wet genoemde onderwerpen.³² Eén van deze onderwerpen is de inhoud of motivering van een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening.³³ De instructieregel mag betrekking hebben op de in een omgevingsplan of omgevingsverordening op te nemen regels.³⁴ Tevens kan een termijn gesteld worden waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de instructieregel.³⁵ Van deze bevoegdheid wordt met dit wijzigingsbesluit gebruik gemaakt. Dit wijzigingsbesluit bevat een instructieregel voor gemeenten om het omgevingsplan zodanig te wijzigen dat bestaand gebruik sinds 16 mei 2024 voor wonen in een recreatiewoning kan worden voortgezet gedurende tien jaar vanaf de datum van het tijdstip van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. De inzet van een instructieregel is noodzakelijk voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de ruimtelijke ordening op recreatieparken waar sprake is van (langdurig) verblijf in recreatiewoningen.³⁶ Aan dit thema dient op centraal niveau invulling te worden gegeven nu alternatieven, zoals in paragraaf 2.5 is beschreven, geen soelaas bieden.

Omgevingsplannen

Het omgevingsplan bevat algemene regels voor de fysieke leefomgeving op het grondgebied van de gemeente. Iedere gemeente heeft één omgevingsplan onder de Omgevingswet. Het omgevingsplan bevat voor het gehele grondgebied van de gemeente in ieder geval de regels die nodig zijn voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Tevens staan in het omgevingsplan regels over activiteiten die gevolgen (kunnen) hebben voor de fysieke leefomgeving.

Een van de activiteiten waarover een gemeente regels kan stellen, betreft het gebruik van bouwwerken en gebouwen. In veel gevallen bepaalt een omgevingsplan dat een recreatiewoning alleen bestemd is voor recreatief verblijf. Het permanent bewonen van een recreatief verblijf is daarmee niet toegestaan. Deze instructieregel instrueert gemeente het permanente wonen in een recreatiewoning te legaliseren voor zover aan de voorwaarden van de instructieregel wordt voldaan. Als bestaand gebruik voor wonen in een recreatiewoning niet mogelijk is op grond van het omgevingsplan, dan is het na inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit nodig dat de gemeenteraad het omgevingsplan zodanig wijzigt dat dit gebruik is toegestaan. De gemeenteraad heeft de keuze om voor de hier beschreven activiteit al dan niet een meldingsplicht in te stellen of een vergunningplicht via een binnenlandse omgevingsplanactiviteit.³⁷

Omgevingsverordening

De omgevingsverordening bevat alle provinciale regels voor de fysieke leefomgeving. Per provincie is er één omgevingsverordening. In de omgevingsverordening kan de provincie regels stellen over de fysieke leefomgeving. In dit wijzigingsbesluit is geregeld dat de instructieregel niet van toepassing is voor zover dat strijd zou opleveren met een regel in de omgevingsverordening die is gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.

3.2 Artikel 8 Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM)

³² Artikel 2.25 van de Omgevingswet.

³³ Artikel 2.25, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Omgevingswet.

³⁴ Artikel 2.25, derde lid, onder c, van de Omgevingswet.

³⁵ Artikel 2.25, vierde lid, van de Omgevingswet.

³⁶ Artikel 2.3, derde lid, onderdeel b, van de Omgevingswet.

³⁷ Deze omgevingsplanactiviteit is niet als vergunningvrij aangemerkt uitgezonderd in artikel 2.29 van het Bbl.

Onderdeel van dit wijzigingsbesluit is dat een aantal milieuregels op het gebied van geluid, trillingen, slagschaduw en geur niet van toepassing verklaard worden op recreatiewoningen waarin de bewoner daarvan op grond van de nieuwe instructieregel gedurende tien jaar permanent mag wonen vanaf het moment van inwerkingtreding van de nieuwe instructieregel. Afhankelijk van de ligging van de recreatiewoning in het individuele geval zou dit nadelige effecten kunnen hebben op de gezondheid van de bewoners. Daarmee zou een inmenging plaats kunnen vinden op het recht op eerbiediging van privé-, familie- en gezinsleven zoals vastgelegd in artikel 8 van het EVRM.³⁸ Dit recht is echter niet absoluut. Een inmenging is toegestaan onder voorwaarden. Op deze voorwaarden wordt in het onderstaande ingegaan.

Een inmenging dient ten eerste bij wet te zijn voorzien. Naar Europees recht wordt niet alleen aan deze voorwaarde voldaan als sprake is van een wet in formele zin, maar ook als sprake is van lagere regelgeving. Nu het buiten toepassing verklaren van de hier bedoelde milieuregels bij AMvB plaatsvindt, is voldaan aan deze voorwaarde. Verder dient een inmenging voorzienbaar te zijn. Dit is ook het geval nu deze AMvB in het Staatsblad zal worden gepubliceerd vóór inwerkingtreding en is aangekondigd in het regeerprogramma. Tevens is het ontwerp van deze AMvB gedurende geruime tijd in internetconsultatie geweest.

Vervolgens dient een inmenging een legitiem doel te dienen als bedoeld in artikel 8, tweede lid, van het EVRM. De bescherming van de rechten en vrijheden van anderen is één van de legitieme doelen die worden genoemd. Met het buiten toepassing verklaren van de betrokken milieuregels voor de recreatiewoningen waarin op grond van deze instructieregel gedurende tien jaar permanent mag worden gewoond, wordt bereikt dat de personen die momenteel reeds in deze recreatiewoningen verblijven daar ook rechtmatig mogen verblijven. Hiermee wordt het recht op huisvesting voor deze personen geborgd. Daarmee is sprake van een legitiem doel. De inmenging dient echter ook noodzakelijk te zijn in een democratische samenleving. Dit betekent dat de maatregel proportioneel moet zijn ten opzichte van het nagestreefde doel en er dienen geen minder ingrijpende middelen voorhanden te zijn (subsidiariteit). Bij de beoordeling van maatregelen die gaan over het leefmilieu heeft het kabinet een ruime beoordelingsruimte (*margin of appreciation*).³⁹ Waar het hier in essentie om gaat is dat het kabinet een redelijk evenwicht (*fair balance*) vindt tussen de verschillende belangen.

Deze instructieregel voldoet naar het oordeel van het kabinet aan deze voorwaarden. Zoals eerder in deze nota van toelichting uitvoerig is beschreven, speelt hier het recht op huisvesting gedurende een tijd van zeer grote woningnood. Dit belang prevaleert in dit geval boven het belang dat gediend is met toepassing van de milieuregels. Daarbij is doorslaggevend dat er voldoende mitigerende omstandigheden zijn die een rol spelen bij het buiten toepassing verklaren van enkele milieuregels. Allereerst worden de milieuregels tijdelijk buiten toepassing verklaard. Het gaat hier om een periode van tien jaar en alleen voor recreatiewoningen die op grond van deze instructieregel worden bewoond. Dit betekent dat de gevolgen voor bewoners van de recreatiewoningen in de tijd worden beperkt. Verder ziet deze instructieregel enkel op personen die momenteel ook al wonen in de recreatiewoning. Zij worden momenteel ook niet door de milieuregels beschermd omdat hun woning als een logiesfunctie moet worden beschouwd. Het niet buiten toepassing verklaren van deze regels zou tot gevolg kunnen hebben dat permanente bewoning niet wordt toegestaan. Daarnaast is het college van B&W in het

³⁸ Zo volgt bijvoorbeeld uit EHRM 16 november 2004, ECLI:CE:ECHR:2004:1116JUD000414302 (Moreno Gomez / Spanje) dat ernstige milieuoverlast in de vorm van geluid in strijd kan zijn met artikel 8 EVRM en het meer recente arrest van het Gerechtshof Den Haag van 25 maart 2025, ECLI:NL:GHDHA:2025:431.

³⁹ EHRM 14 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0214JUD003196507 (Hardy en Maile t. Verenigd Koninkrijk).

traject van de vergunningverlening afwijkend gebruik omgevingsplan in aanloop naar het gewijzigde omgevingsplan (zie hiervoor paragraaf 5.1) verplicht de aanvrager van de vergunning te informeren over het feit dat de milieuregels buiten toepassing zijn verklaard en over de mogelijke gevolgen daarvan voor de aanvrager van de vergunning.⁴⁰ Afhankelijk van de lokale situatie zou bijvoorbeeld geïnformeerd moeten worden dat er ondernemingen in de buurt aanwezig zijn die noemenswaardige nadelige effecten vanuit geluid, trillingen, slagschaduw en geur kunnen hebben op de bewoning van de recreatiewoning. Bewoners weten met het doorlopen van de aanvraagprocedure dus waar zij aan toe zijn en hebben een goede informatiepositie over de feitelijke lokale situatie. Zij zouden er op basis daarvan ook voor kunnen kiezen om de vergunning niet aan te vragen, er bestaat immers geen plicht hiertoe, en toch op zoek te gaan naar een reguliere woning. Minder ingrijpende alternatieven om hetzelfde doel te bereiken zijn tot slot niet voorhanden. Indien het kabinet er namelijk voor kiest om toch (enkele) milieuregels van toepassing te laten zijn, zou dit tot gevolg kunnen hebben dat niet in alle gevallen bestaande bewoning van recreatiewoningen voor de duur van tien jaar zou mogen worden voortgezet.

3.3 Eigendomsrecht

De nieuwe instructieregel kan gevolgen hebben voor het eigendomsrecht, bedoeld in artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM. Het eigendomsrecht is niet absoluut, inmenging is onder voorwaarden toegestaan. Om te kunnen beoordelen of een bepaalde maatregel een gerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht maakt, dienen drie vragen te worden beantwoord. Deze worden in het onderstaande behandeld.⁴¹

Is er sprake van eigendom in de zin van artikel 1 van het Eerste Protocol bij het EVRM?

Het begrip eigendom wordt door het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) autonoom en ruim geïnterpreteerd. Het omvat niet alleen de fysieke eigendom, maar ook alle rechten en belangen die een vermogenswaarde vertegenwoordigen.

De nieuwe instructieregel reguleert in bepaalde gevallen het gebruik van recreatieparken. Immers, het gevolg van de nieuwe instructieregel is dat personen die onder de voorwaarden vallen persoonsgebonden toestemming hebben om gedurende tien jaar permanent op een recreatiepark te mogen wonen, ook al laat de huidige bestemming dat niet toe. Deze wijziging zou de exploitatie van het recreatiepark door de eigenaar kunnen beïnvloeden en daarmee het eigendom van de eigenaar. Ook voor eigenaren van recreatiewoningen wordt het gebruik van de woning via de ruimtelijke ordening gereguleerd. Eigendom van een woning valt evident onder het eigendomsrecht.

Is er een inmenging in het eigendomsrecht en wat is de aard van die inmenging?

De nieuwe instructieregel heeft tot gevolg dat de exploitatie van recreatieparken kan worden beïnvloed via de ruimtelijke ordening. Zo valt niet uit te sluiten dat de instructieregel (negatieve) invloed kan hebben op de inkomsten uit exploitatie doordat op het recreatiepark gedurende tien jaar permanent mag worden gewoond door de personen die voldoen aan de voorwaarden uit de instructieregel. Ook kan de instructieregel invloed hebben op de mogelijkheden voor eigenaren om hun recreatiewoning te gebruiken. Hiermee is sprake van een maatregel die het gebruik van eigendom reguleert.

Is de inmenging in het eigendomsrecht gerechtvaardigd?

Niet iedere inmenging in het eigendomsrecht is onrechtmatig. Om te bepalen of sprake is van een gerechtvaardigde inmenging in het eigendomsrecht, moet worden voldaan

⁴⁰ Deze actieve informatieverstrekking is in lijn met artikel 5, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus.

⁴¹ Kamerstukken II 2022/23, 36 281, nr. 28.

aan drie voorwaarden.

Ten eerste moet de maatregel waarmee de inmenging in het eigendomsrecht plaatsvindt voldoen aan het principe van rechtszekerheid of legaliteit (*'prescribed by law'*). Aan deze voorwaarde wordt voldaan. Zowel een wet in formele zin als een algemene maatregel van bestuur (onderhavig wijzigingsbesluit) kunnen een basis vormen voor een inmenging in het eigendomsrecht. Dit wijzigingsbesluit is in (internet)consultatie gegeven, voorgehangen bij de Tweede en Eerste Kamer, en zal worden gepubliceerd in het Staatsblad alvorens deze in werking treedt. Hiermee is de maatregel kenbaar en toegankelijk alsmede voorzienbaar. De inbreuk die de nieuwe instructieregel bevat verder heldere voorwaarden waarmee sprake is van rechtszekerheid.

Ten tweede moet de inmenging in het eigendomsrecht een legitiem doel (*'public interest'*) in het algemeen belang (*'necessary in a democratic society'*) dienen. De maatregel moet daarmee – kort gezegd - noodzakelijk zijn in het algemeen belang. Het begrip algemeen belang wordt door het EHRM ruim geïnterpreteerd. Volgens het EHRM komt de lidstaten ruime beoordelingsruimte toe (*'wide margin of appreciation'*). Kern is dat de maatregel deugdelijk onderbouwd moet zijn en het beoogde effect ermee kan worden bereikt. De nieuwe instructieregel voldoet aan het begrip algemeen belang. Op de regering rust de zorgplicht om te zorgen voor voldoende woongelgenheid.⁴² De instructieregel is één van de maatregelen die bijdraagt aan dit algemeen belang. Tevens wordt wordt rechtszekerheid geboden voor bewoners over hun leefomstandigheden.

Ten derde dient de inmenging proportioneel te zijn (de evenredigheidstoets). Er dient een redelijk evenwicht (*'fair balance'*) te bestaan tussen het algemeen belang dat gediend wordt met de maatregel en de inbreuk die daarmee gemaakt wordt op het eigendomsrecht. Bij ruimtelijke ordening gaat het volgens het EHRM om rechten die evolueren.⁴³ Het is daarom aanvaardbaar dat regelgeving wijzigt en de bestemming van een locatie in de loop van de tijd verandert. Om deze afweging goed te kunnen maken moeten de effecten van de maatregel in kaart worden gebracht en de groep voor wie deze maatregel negatieve gevolgen kan hebben. Tevens dienen de alternatieven te zijn onderzocht zodat kan worden onderbouwd dat hetzelfde doel niet met minder vergaande maatregelen kan worden bereikt.

De nieuwe instructieregel zorgt ervoor dat de leefomstandigheden voor een grote groep personen die reeds permanent op een recreatiepark wonen wordt gelegaliseerd. Daar staat tegenover dat de instructieregel nadelige gevolgen kan hebben voor eigenaren van recreatieparken en de verhuurders van recreatiewoningen. Voor deze eerste categorie valt het niet uit te sluiten dat de permanente bewoning door (een gedeelte) van de bewoners van het recreatiepark (een negatieve) invloed heeft op de exploitatieinkomsten. Voor deze laatste categorieën personen zijn er een aantal mitigerende omstandigheden van belang. Ten eerste is de nieuwe instructieregel beperkt in de tijd gedurende tien jaar. Ten tweede zijn de voorwaarden van de nieuwe instructieregel zo opgesteld dat alleen bestaande gevallen van permanente bewoning daar onder vallen. Dit betekent dat er geen nieuwe gevallen bijkomen. Verder betekent dit dat bestaande gevallen enkel worden gelegaliseerd. Anders zou deze permanente bewoning namelijk niet plaats hebben kunnen vinden. Ten derde laat de nieuwe instructieregel private overeenkomsten tussen exploitanten van een recreatiepark of verhuurders van een recreatiewoning ongemoeid. Met deze mitigerendem aatregelen is het kabinet van mening dat een eerlijke balans is gevonden tussen beide belangen. Minder vergaande maatregelen zijn tevens niet voorhanden, zoals in paragraaf 2.5 is

⁴² Artikel 22, tweede lid, van de Grondwet.

⁴³ EHRM 3 maart 2015, ECLI:CE:ECHR:2015:0303DEC005644907 (Scagliarini e.a. tegen Italië), par. 19.

toegelicht.

3.4 Verhouding uitfasering EFG-labels

Op 7 maart 2025⁴⁴ heeft de Minister van VRO in een Kamerbrief aangekondigd EFG-labels voor huurwoningen uit te willen faseren. Met het oog hierop is een minimum energieprestatie-eis voor huurwoningen in het Bbl leefomgeving aangekondigd. Deze regelgeving zou gevolgen kunnen hebben voor de recreatiewoningen die op grond van deze instructieregel gedurende tien jaar permanent mogen worden bewoond. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het voornemen bestaat om vrijstaande woningen die kleiner zijn dan 50 m² uit te zonderen van deze verplichting. Veel recreatiewoningen zullen hier onder vallen. Het kabinet zal in het traject van de uitfasering van EFG-labels bezien of het noodzakelijk is aanvullende uitzonderingen op te nemen voor recreatiewoningen die op grond van de nieuwe instructieregel worden bewoond.

3.5 Burgerlijk Wetboek

De nieuwe instructieregel heeft geen gevolgen voor reeds bestaande of toekomstige privaatrechtelijke overeenkomsten. Als uit bijvoorbeeld een huurovereenkomst voor een recreatiewoning volgt dat permanente bewoning daarin niet is toegestaan, maar daarvan toch sprake is, dan passeert deze instructieregel deze privaatrechtelijke overeenkomst niet. In zo een geval is het aan de verhuurder en de huurder om, binnen de grenzen van het huurrecht, tot een oplossing te komen.

4. Gevolgen

De regels uit afdeling 5.1 van het Bkl zijn gericht tot overheden die ruimtelijke besluiten nemen. Dit wijzigingsbesluit regelt dat gemeenteraden ervoor moeten zorgen dat de regels in het omgevingsplan zodanig worden gewijzigd, dat het onder de hiervoor genoemde voorwaarden mogelijk is een recreatiewoning permanent te bewonen, voor zover het omgevingsplan hierin niet al voorziet. De gevolgen van deze instructieregel raken diverse groepen. De voornaamste groep daarvan betreft personen die voldoen aan de voorwaarden van deze instructieregel en daardoor – na verwerking van de instructieregel in het omgevingsplan of het verkrijgen van een omgevingsvergunning in aanloop daarop (een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit) – op legale wijze de recreatiewoning mogen blijven bewonen.

Er is ook een groep permanente bewoners die niet aan de voorwaarden van de instructieregel zal voldoen, bijvoorbeeld omdat zij niet per 16 mei 2024 woonachtig waren op het adres van de recreatiewoning of dat niet kunnen bewijzen. Zoals eerder in deze nota van toelichting is vermeld, zijn al deze voorwaarden of uitzonderingen om moverende redenen gekozen. Gemeenten kunnen er echter voor kiezen om de doelgroep te vergroten, waardoor er ruimte blijft voor de menselijke maat. Zoals aangegeven gelden de normale regels uit het Bkl en Bbl dan onverkort.

Parkeigenaren zullen te maken krijgen met situaties waarbij (een gedeelte van de) permanente bewoners op het vakantiepark permanent in de recreatiewoning mogen blijven wonen, totdat de periode van tien jaar is verstreken. Privaatrechtelijke afspraken blijven echter in stand. Permanente bewoning is op grond van het privaatrecht (nog steeds) niet toegestaan, als de verhuurder een overeenkomst met de bewoners heeft gesloten over het niet permanent mogen bewonen van de recreatiewoningen of over bewoning voor beperkte duur. Hiermee zijn de gevolgen voor parkeigenaren of verhuurders van vakantie woningen beperkt.

4.1 Gevolgen voor de regeldruk

Gemeenten zullen het omgevingsplan moeten wijzigen in lijn met de instructieregel en permanente bewoning van recreatiewoningen moeten toestaan voor zover deze onder

⁴⁴ Kamerstukken II 2024/25, 32 847 nr. 1288.

het bereik van de instructieregel valt. De wijziging van het omgevingsplan en het verlenen van vergunningen (bij het invoeren van een stelsel van binnenplanse omgevingsvergunningen) vergt ambtelijke capaciteit.

Om de regeldruk van voorgenomen wet- en regelgeving voor burgers en ondernemers in kaart te brengen, is het Rijksbrede Standaard Kosten Model (SKM) ontwikkeld. De regeldruk wordt in deze methode bepaald door de kosten per handeling (P) te vermenigvuldigen met het aantal handelingen per jaar (Q). In detail ziet de berekening er zo uit: $P (= \text{tijdsbesteding} \times \text{uurtarief} + \text{out-of-pocketkosten}) \times Q (= \text{aantal (doelgroep)} \times \text{incidentele/periodieke handelingen per jaar})$. De instructieregel heeft met name gevolgen voor de regeldruk van bewoners van vakantiewoningen. Wanneer zij een vergunning aanvragen, dienen zij zich hiervoor te informeren en bewijsmiddelen te overleggen. Grof ingeschat komen de variabele posten uit de berekening op het volgende neer:

P: Kosten per handeling

- Tijdsbesteding x uurtarief: deze kostenpost is in principe niet van toepassing op bewoners van recreatiewoningen. Het gaat hier om privépersonen, en de vergunningaanvraag heeft betrekking op de privésfeer. Het ligt niet voor de hand dat bewoners een betaalde externe partij inschakelen om hen te helpen met deze vergunningsaanvraag, omdat de vergunningprocedure niet dermate complex zal zijn. Echter kan ook aan de uren die burgers moeten inzetten een bedrag worden gekoppeld: voor het berekenen van regeldrukkosten van burgers is op basis van CBS-statistieken een uurtarief van €17 bepaald als standaard omrekenfactor, volgens het Handboek Meting Regeldrukkosten (2023).
- Out-of-pocketkosten: dit gaat om bijkomende kosten, niet gerelateerd aan uren. Ook deze kosten zijn in principe niet aan de orde. Alle gegevens en bescheiden die moeten worden overlegd om de vergunning aan te vragen, zijn normaliter vrij toegankelijk of hebben mensen al 'in huis'. Een BRP-uittreksel kost geld, maar bestuursorganen mogen in beginsel niet vragen om gegevens of documenten die zij zelf al kunnen inzien via hun eigen basisregistraties, zoals de BRP.⁴⁵ Daarmee komen ook de out of pocket kosten neer op €0.

Q: Aantal handelingen per jaar

- Aantal (doelgroep): het aantal bewoners van recreatiewoningen dat onder de voorwaarden van de instructieregel valt, is zeer lastig in te schatten. Vast staat dat er op dit moment zo'n 60.000 mensen staan ingeschreven op het adres van een recreatiewoning. Het aantal mensen dat er daadwerkelijk verblijft zal (veel) hoger zijn. Omdat het vrijwel onmogelijk is om in te schatten welk deel van het (onbekende) totaal aantal bewoners van recreatiewoningen vervolgens onder de voorwaarden valt, kan dit onderdeel van de Q-berekening niet worden ingevuld. Onder paragraaf 2.1.2 is nader uiteengezet waarom de totale doelgroep niet in beeld is: er is geen eenduidige definitie van wat een recreatiewoning is, of een vakantiepark, en veel mensen die er feitelijk gezien wonen staan er formeel niet ingeschreven. Dat maakt dat de omvang van de doelgroep niet uit data valt af te leiden.
- Incidentele en periodieke handelingen per jaar: het SKM biedt handvatten voor een gemiddelde tijdsbesteding voor bepaalde standaard handelingen. De standaardhandelingen zijn gedifferentieerd naar moeilijkheidsgraad als "eenvoudig", "matig" en "complex". De vergunningsprocedure bestaat versimpeld uit de volgende standaard handelingen:
 - Kennisneming (zich op de hoogte stellen van de verplichting): matig – 5 minuten

⁴⁵ Dit is het 'eenmalige-gegevensbeginsel', zie Digitale Overheid: <https://www.digitaleoverheid.nl/overzicht-van-alle-onderwerpen/stelsel-van-basisregistraties/eenmalig-uitvragen-verplicht-gebruiken/>.

- Verzamelen en bewerken van informatie (bijvoorbeeld bewijsstukken): complex – 15 minuten
- Formulieren invullen: matig – de ingeschatte tijdsbesteding uit het SKM voor het invullen van formulieren met een matige moeilijkheidsgraad, is 5 minuten. Het SKM is echter voor het laatst geactualiseerd in 2023, en sinds 1 januari 2024 worden vergunningen onder de Omgevingswet in principe via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) aangevraagd en behandeld. Mocht je voor het eerste maal te maken krijgen met het DSO, zul je waarschijnlijk langer nodig hebben om de vergunning aan te vragen. De tijdsbesteding wordt daarom ingeschat op 20 tot 30 minuten.
- Indienen van andere informatie aan autoriteiten in antwoord op vragen: matig – 5 minuten
- In totaal zou de tijdsinvestering van permanente bewoners dus neerkomen op zo'n 30 minuten per aanvraag, op basis van het SKM. Uiteraard zal dit per geval verschillen: sommige bewoners hebben mogelijk meer moeite om de gevraagde bewijsstukken te verzamelen, waardoor de tijdsinvestering hoger uit kan vallen.

Omdat de Q niet volledig te kwantificeren valt, is de rekensom die vanuit het SKM volgt niet geheel in te vullen. De regeldruk voor burgers komt samengevat neer op gemiddeld €17 aan kosten, en 45 tot 55 minuten aan tijdsinvestering, per persoon.

5. Uitvoering, toezicht en handhaving

5.1 Uitvoering instructieregel door gemeenten

Door het opnemen van de instructieregel in het Bkl is het mogelijk om vanuit het Rijk te sturen op het omgevingsplan van de gemeenten. Doordat gekozen is voor een instructieregel die dwingend doorwerkt, wordt gegarandeerd dat de instructieregel op eenzelfde manier doorwerkt in alle gemeenten.

Zodra dit wijzigingsbesluit in werking treedt, krijgen gemeenten een termijn om deze naar het omgevingsplan te vertalen. De termijn is gesteld op 1 januari 2032. Deze instructieregel heeft gelet daarop niet meteen direct effect. Vanaf inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit is er echter wel meteen een belangrijk indirect effect: vanaf dat moment moet het college van B&W van een gemeente die een aanvraag om een omgevingsvergunning voor afwijking van het huidige omgevingsplan (een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit) binnenkrijgt al direct aan de instructieregel toetsen.⁴⁶ Dit betekent dat een omgevingsvergunning moet worden verleend, zodra de aanvraag hiervan aan de voorwaarden van de instructieregel voldoet. Daarbij wordt opgemerkt dat de betreffende omgevingsvergunning op grond van artikel 5.37, derde lid, van de Omgevingswet een persoonsgebonden karakter kan kennen. Daarnaast heeft de instructieregel vanaf inwerkingtreding ook een indirect effect op eventuele handhavingprocedures waar permanente bewoning van een recreatiewoning aan de orde is. Als wordt voldaan aan de voorwaarden van de instructieregel, dan is sprake van een situatie die bij een aanvraag vergund kan worden. Gedurende een handhavingprocedure zal het college van B&W moeten onderzoeken of sprake is van concreet zicht op legalisering. Dat is -in zijn algemeenheid- aannemelijk als sprake is van een aanvraag om de situatie te legaliseren. Echter, mede nu de instructieregel ertoe leidt dat het college van B&W geen ruimte heeft om een afweging te maken als wordt voldaan aan de voorwaarden van de instructieregel, kan worden gesteld dat bij gevallen die onder de reikwijdte vallen van de instructieregel handhaving in beginsel als onevenredig te kenmerken is. In het traject van vergunningverlening dienen aanvragers tevens te worden geïnformeerd over de regels rond geluid, trillingen, slagschaduw en geur die buiten toepassing zijn gesteld voor de bewoning van recreatiewoningen op grond van deze instructieregel. Hiermee wordt geborgd dat

⁴⁶ Dit volgt uit artikel 8.0b, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

bewoners goed geïnformeerd een keuze kunnen maken met betrekking tot het aanvragen van een vergunning. Ook zal richting aanvragers van de vergunning worden benadrukt dat indien zij ervoor kiezen om de permanente bewoning te bewijzen met stukken van een huisartsenpraktijk of een zorgverzekeraar het in dat geval niet noodzakelijk is dat medische informatie wordt gedeeld die mogelijk in deze bescheiden voorkomt. Tot slot wijzigt de nieuwe instructieregel het huidige instrumentarium van gemeenten niet om een omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen aan personen die niet onder de instructieregel vallen. Deze bevoegdheid komt gemeenten ook zonder de nieuwe instructieregel gewoon toe. Daarbij heeft de gemeente wel meer beleidsvrijheid dan het geval is voor aanvragen van personen die voldoen aan de voorwaarden uit de nieuwe instructieregel. Deze beleidsvrijheid kan worden ingezet om personen die niet voldoen aan de voorwaarden van deze instructieregel een omgevingsvergunning buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen indien de gemeente hiertoe aanleiding ziet.

Bij het verwerken van de instructieregel in het omgevingsplan, kan de gemeenteraad ervoor kiezen om een vergunningplicht in te stellen voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit. De gemeenteraad kan daarbij geen voorwaarden hanteren die de werking van de instructieregel belemmeren. Als de gemeenteraad voor deze vergunningplicht kiest, is het gevolg ervan dat bewoners van recreatiewoningen een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een *binnenplanse* omgevingsplanactiviteit moeten doen voor zover zij nog niet beschikken over een omgevingsvergunning voor een *buitenplanse* omgevingsplanactiviteit. In de aanvraagprocedure beoordeelt het college van B&W of aan de voorwaarden wordt voldaan. Als gekozen wordt voor een vergunningplicht kan daarbij – zoals hierboven aangegeven – gebruik worden gemaakt van de mogelijkheid in artikel 5.37, derde lid, van de Omgevingswet om een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen. Het persoonsgebonden karakter maakt duidelijk dat de permanente bewoning slechts is toegestaan voor de bewoner die aan de voorwaarden voldoet. De gemeenteraad kan er echter ook voor kiezen om de permanente bewoning die op grond van deze instructieregel wordt toegestaan in het omgevingsplan bij recht op te nemen, zonder daaraan een vergunningplicht te koppelen. Dat kan zij doen door alle bij haar bekende gevallen waarin er sprake is van permanente bewoning te identificeren en te toetsen aan de instructieregels, waarna de locaties van die gevallen in het omgevingsplan als zodanig worden aangewezen. Een laatste alternatief is om de voorwaarden als algemene regel over te schrijven, waarna bij handhavend optreden van het bevoegd gezag in de handhavingprocedure aangetoond moet worden dat de bewoning niet voldoet aan de voorwaarden uit het omgevingsplan. Er vindt daarmee een toets aan “aan de achterkant” plaats in plaats van het traject van de vergunning, wat uit het oogpunt van rechtszekerheid niet de voorkeur geniet.

De instructieregel is zo vormgegeven dat bestaande bewoning van recreatiewoningen gedurende tien jaar mag worden voortgezet. De termijn van tien jaar begint te lopen op het moment van inwerkingtreding van dit wijzigingsbesluit. Mocht de instructieregel bijvoorbeeld op 1 juli 2026 in werking treden, dan betekent dit dat er tot uiterlijk 30 juni 2036 gewoond mag worden. Het maakt in dit kader niet uit op welk moment de omgevingsvergunning wordt aangevraagd of ambtshalve wordt verleend. Het is daarmee niet zo dat als bijvoorbeeld op 1 juli 2028 een vergunning wordt aangevraagd, de bewoning mag voortduren tot 30 juni 2038. Na afloop van bedoelde termijn van tien jaar is het niet meer toegestaan om de recreatiewoning te bewonen op grond van deze instructieregel. Daarmee vervallen de uitzonderingen die in deze instructieregel worden gemaakt op de regels uit het Bkl en het Bbl. Dit betekent dat de permanente bewoning na afloop van de tien jaar opnieuw zal moeten worden getoetst op basis van het geldende omgevingsplan op dat moment, en de regels uit het Bkl en het Bbl.

5.2 Tegengaan ondermijning

Op recreatieparken kunnen vormen van ondermijnende criminaliteit voorkomen. Uit onderzoek van het RIEC uit 2022 volgt dat op sommige parken criminele investeringen in recreatievastgoed worden gedaan (witwassen). Ook blijken recreatieparken soms het toneel te zijn van drugshandel of illegale prostitutie.⁴⁷ Het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zetten zich intensief in om lokale overheden te ondersteunen bij het bestrijden hiervan. Voorkomen moet worden dat onderhavige instructieregel deze vormen van criminaliteit op recreatieparken verder in de hand werkt. Gemeenten hebben echter al een aantal instrumenten ter beschikking om ondermijning tegen te gaan. Op deze instrumenten wordt in het onderstaande ingegaan. Tevens is van belang te benadrukken dat deze instructieregel enkel bestaand gebruik legaliseert. De instructieregel kan niet leiden tot nieuwe aanwas van bewoners.

Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur (Wet Bibob)

Deze instructieregel staat er niet aan in de weg dat gemeenten een vergunningplicht instellen voor bestaand gebruik voor wonen op een vakantiepark via een binnenplanse omgevingsplanactiviteit. De Omgevingswet maakt het vervolgens mogelijk voor gemeenten om, als daar concrete aanleiding toe is en rekenschap gevende van onder andere het proportionaliteitsbeginsel, in het vergunningentraject een Bibob-onderzoek uit te voeren naar de aanvrager van de vergunning en zijn zakelijke omgeving. Een Bibob-onderzoek is een uitgebreide en diepgaande screening waarin wordt bezien of er sprake is van een risico dat de vergunning – in dit geval een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit waarmee het tijdelijk (voor tien jaar) permanent bewonen van recreatiewoning wordt toegestaan – wordt gebruikt voor criminele doeleinden. Hierbij wordt niet alleen de vergunningaanvrager gescreend, maar zijn ook personen in diens zakelijke omgeving onderdeel van het Bibob-onderzoek. Indien uit de Bibob-procedure blijkt dat – samengevat – een ernstig gevaar dreigt dat de vergunning wordt misbruikt⁴⁸ dan kan het college van B&W (het bevoegd gezag) de aangevraagde vergunning weigeren, voorwaarden aan de vergunning verbinden of een bestaande vergunning intrekken. Hiermee wordt de integriteit van de overheid beschermd, doordat er geen criminele doeleinden worden gefaciliteerd door middel van (onvoorwaardelijke) vergunningverlening. Met de mogelijkheid tot het doen van een Bibob-toets heeft het college van B&W in algemene zin een solide middel in handen om de aanvrager van een vergunning te *screenen* waarmee in bepaalde gevallen ook een bijdrage geleverd kan worden aan het voorkomen of aan het licht brengen van ondermijning. De Bibob-toets kan ook worden toegepast in aanloop naar het gewijzigde omgevingsplan. Zoals in paragraaf 5.1 is toegelicht, kan als gevolg van deze instructieregel een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit worden aangevraagd als het omgevingsplan nog niet is aangepast in lijn met de instructieregel. Daarnaast kan het college van B&W zoals beschreven in paragraaf 5.1 uitvoering geven aan de instructieregel door een stelsel van omgevingsvergunningen voor binnenplanse omgevingsplanactiviteiten in te stellen. In al deze gevallen is het mogelijk dat, als daartoe aanleiding bestaat, het bevoegd gezag een Bibob-onderzoek start. Tegen het uitvoeren van een Bibob-onderzoek door de gemeente staat geen bezwaar- of beroep open. De uitkomsten van een Bibob-onderzoek worden meegewogen in het besluit dat

⁴⁷ *Criminele investeringen in vakantieparken in Oost-Nederland, een fenomeenonderzoek*, RIEC, 2022.

⁴⁸ Artikel 5.31 van de Omgevingswet gelezen in samenhang met artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur. Deze weigeringsgrond geldt naast artikel 5.18 van de Omgevingswet, dat in samenhang met artikel 5.21 waarborgt dat de weigeringsgronden uit dit besluit doorwerken naar een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit.

wordt genomen. Daartegen staat op grond van de Awb wel bezwaar- en beroep open.⁴⁹

Exploitatievergunning

Vanuit de algemene verordenende bevoegdheid kan de gemeenteraad een vergunningstelsel in het leven roepen voor activiteiten die raken aan publieke belangen. De constructie is dan dat een activiteit verboden is, tenzij een vergunning is verleend. Dit wordt de zogeheten exploitatievergunning genoemd. Deze exploitatievergunning zal worden opgenomen in de algemene plaatselijke verordening (APV). Gemeenteraden kunnen op deze wijze een vergunning verplicht stellen voor bijvoorbeeld het exploiteren van een vakantiepark, de locatie waarop recreatiewoningen vaak zullen staan. De aanvrager van deze exploitatievergunning is de exploitant van het vakantiepark. Hierbij dient de gemeenteraad wel deugdelijk te motiveren dat de maatregel noodzakelijk en proportioneel is en tevens in lijn met de Dienstenrichtlijn.⁵⁰ In het beoordelingskader voor verlening van de vergunning kunnen gemeenteraden vervolgens eisen opnemen die kunnen zien op het voorkomen van ondermijning. Tevens kan de exploitatievergunning onder het bereik van de Wet Bibob worden gebracht als de betreffende gemeente deze verplicht stelt in hun APV. Indien dit het geval is, kan de aanvrager van de exploitatievergunning worden *gescreend*, evenals zijn zakelijke omgeving.

Bevoegdheden burgemeester

De burgemeester beschikt over specifieke bestuursrechtelijke bevoegdheden om op te treden tegen woningen die betrokken zijn bij criminele activiteiten of die ernstige overlast veroorzaken, met als doel het herstel van de openbare orde. Twee belangrijke instrumenten hiervoor zijn artikel 13b van de Opiumwet en artikel 174a van de Gemeentewet, welke hieronder nader worden toegelicht. Deze instructieregel staat er niet aan in de weg om deze bevoegdheden toe te passen.

Artikel 13b Opiumwet (Wet Damocles)

Artikel 13b, eerste lid, van de Opiumwet verleent de burgemeester de bevoegdheid op te treden indien in of vanuit de woning (soft)drugs worden verkocht, afgeleverd, verstrekt, dan wel daartoe aanwezig zijn. Er kan een waarschuwing, last onder bestuursdwang (sluiting), last onder dwangsom, voorwaardelijke sluiting of spoedsluiting worden opgelegd. De toepassing van deze bevoegdheid is gericht op het beëindigen en voorkomen van drugshandel en de daarmee samenhangende overlast en criminaliteit vanuit de betreffende locatie. Het is een herstelsanctie, niet primair gericht op bestraffing van de bewoner, maar op het herstel van de openbare orde. De burgemeester dient bij de uitoefening van deze bevoegdheid de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit in acht te nemen.

Artikel 174a Gemeentewet

Artikel 174a van de Gemeentewet biedt de burgemeester de bevoegdheid een woning, een niet voor publiek toegankelijk lokaal, of een daarbij behorend erf te sluiten indien door gedragingen in de woning, het lokaal of op het erf de openbare orde rondom deze locaties ernstig wordt verstoord. Deze bevoegdheid is breder dan artikel 13b Opiumwet en is niet beperkt tot druggerelateerde criminaliteit. Het kan bijvoorbeeld gaan om ernstige overlast door geweld, bedreigingen, intimidatie, illegale prostitutie, wapenbezit of andere criminele activiteiten die de veiligheid en rust in de omgeving aantasten.

Ook hier betreft het een herstelsanctie, bedoeld om de verstoring van de openbare orde te beëindigen. De burgemeester moet aantonen dat de gedragingen daadwerkelijk een ernstige verstoring van de openbare orde rondom de woning veroorzaken. De sluiting

⁴⁹ Indien het Bibob-onderzoek leidt tot de conclusie dat de gemeente geen civielrechtelijke overeenkomst met een persoon wenst te sluiten, kan die persoon de gang naar de civiele rechter maken.

⁵⁰ ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:461.

dient eveneens te voldoen aan de eisen van proportionaliteit en subsidiariteit.

5.3 Handhaving instructieregel door het Rijk

Als een gemeente het omgevingsplan niet binnen de gestelde termijn heeft aangepast, kan het Rijk via de provincie het gemeentebestuur aanspreken vanwege taakverwaarlozing. Als de provincie in strijd met dit wijzigingsbesluit regels stelt die bestaand gebruik voor wonen op recreatieparken onmogelijk maken, kan het Rijk toezichthouden op de provincie en in het uiterste geval overgaan tot indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing of schorsing en vernietiging.

5.4 Rechtsbescherming

In aanloop naar de wijziging van het omgevingsplan door de gemeenteraad, dient het college van B&W een vergunning voor afwijking van het bestaande omgevingsplan te verlenen (zie paragraaf 5.1). Het besluit op de aanvraag tot deze vergunning is een besluit als bedoeld in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) waartegen bezwaar- en beroep open staat.⁵¹ Dit betekent dat zowel de aanvrager als derden rechtsbescherming genieten, mits zij als belanghebbende kwalificeren. Er worden geen substantiële gevolgen voor de rechtspraak verwacht door de nieuwe instructieregel. Hoewel bezwaar- en beroep tegen de beslissing op aanvraag van de omgevingsvergunning mogelijk is, is de verwachting dat eventuele procedures primair zullen zien op de vraag of een aanvrager al dan niet aan de voorwaarden voldoet dan op de rechtsnorm die de nieuwe instructieregel bevat.

Deze instructieregel verplicht gemeenten tevens om uiterlijk per 1 januari 2032 het omgevingsplan te wijzigen overeenkomstig de nieuwe instructieregel. Een wijziging van het omgevingsplan volgt de uniforme openbare voorbereidingsprocedure. Dit betekent dat de gemeente het ontwerpplan tot wijziging gedurende zes weken ter inzage legt. Tijdens deze terinzagelegging kunnen zienswijzen worden ingediend. Vervolgens neemt de gemeente het besluit tot wijziging van het omgevingsplan. Tegen dit besluit staat rechtstreeks beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State open.

5.5 Doenvermogen

De nieuwe instructieregel doet een beroep op het doenvermogen van personen die in aanmerking willen komen voor een omgevingsvergunning om permanent te kunnen wonen in een recreatiewoning. Het Adviescollege Toetsing en Regeldruk heeft gevraagd om de werkbaarheid van de instructieregel nader te onderbouwen. Zoals in paragraaf 5.1 is toegelicht, zullen personen die voldoen aan de voorwaarden, in aanloop naar de wijziging van het omgevingsplan, een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan kunnen aanvragen, om daarmee gedurende tien jaar permanent in de recreatiewoning te kunnen wonen. Het kabinet verwacht dat deze vergunningaanvraag het doenvermogen van de burger niet overvraagt. Indien sprake is van een BRP-inschrijving is deze vergunningaanvraag betrekkelijk eenvoudig. De gemeente kan immers zelf de BRP raadplegen. Wanneer een beroep wordt gedaan op een andere wijze om te bewijzen dat sprake is van permanente bewoning, dient de burger bescheiden te verzamelen en bij de vergunningaanvraag te overleggen. Dit vraagt wat van het doenvermogen van de burger. Het kabinet ziet hierin een ondersteunende rol voor gemeenten in de informatievoorziening rond de vergunningaanvraag. Ook zal door het Rijk informatiemateriaal worden verspreid. Inzet van het kabinet is om de vergunningaanvraag met deze inzet zo laagdrempelig als mogelijk te maken en ervoor te zorgen dat burgers weten waar zij zich kunnen melden indien zij problemen ondervinden in het proces van de vergunningaanvraag. De mogelijkheid bestaat reeds

⁵¹ Een en ander ligt anders indien het bevoegd gezag afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing heeft verklaard op grond van artikel 16.65, vierde lid, van de Omgevingswet. In dat geval kan geen bezwaar worden gemaakt tegen het besluit dat volgt uit deze procedure. Wel staat beroep en hoger beroep open.

om via het Digitaal Stelsel Omgevingswet (DSO) een aanvraag tot vooroverleg te doen met de gemeente waar de burger een vergunningaanvraag wil doen. Ook voor de vergunningaanvraag om permanent gedurende tien jaar in een recreatiewoning te mogen wonen is deze mogelijkheid van toepassing. Indien burgers verder over beperkte digitale vaardigheden beschikken kunnen zij terecht bij een van de informatiepunten digitale overheid in de bibliotheek. Nu het hier gaat om een eenmalige aanvraag voor een vergunning die, mits verleend, gedurende tien jaar geldig is, is het kabinet van mening dat deze constructie voldoet aan wat gevraagd kan worden aan de burger rond het doenvermogen. Bovendien moet er een afweging worden gemaakt tussen regeldruk voor de permanente bewoners die het betreft enerzijds, en fraudebestendigheid anderzijds. Des te meer de aanvraagprocedure wordt versimpeld, des te gevoeliger de instructieregels worden voor fraude. Daarnaast is dit beleid is met name tot stand gekomen om aan de wens van permanente bewoners van recreatiewoningen zelf te voldoen. Tot slot kunnen gemeenten burgers waarvan bekend is dat zij aanspraak zouden kunnen maken op een vergunning zelf actief benaderen op het moment dat duidelijk is dat zij nog geen aanvraag hebben gedaan. Gezamenlijk kan dan worden overgegaan tot een vergunningaanvraag.

5.6 Nadeelcompensatie

Nadeelcompensatie gaat over de schade die de overheid rechtmatig veroorzaakt. Zulke schade komt alleen voor vergoeding in aanmerking als de schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico of het normale bedrijfsrisico (abnormale last) en als de schade iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft (speciale last). Daarbij bestaat er een onderscheid tussen directe en indirecte schade. Directe schade is schade die het gevolg is van het aanpassen van bestaande rechten. Indirecte schade is schade veroorzaakt door activiteiten in de omgeving. Binnen de Omgevingswet kan nadeelcompensatie aan de orde zijn als sprake is van een besluit of maatregel die rechtstreeks werkende rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven bevat ofwel als deze rechtstreeks gevolgen heeft voor burgers en bedrijven door verandering van de fysieke leefomgeving. Instructieregels zoals voorliggend besluit zijn geen schadeoorzaak als genoemd in artikel 15.1 van de Omgevingswet omdat een instructieregel geen rechtstreekse rechten en verplichtingen voor burgers en bedrijven bevat en ook geen rechtstreeks gevolgen heeft voor burgers en bedrijven.

Nadeelcompensatie zou in beginsel wel aan de orde kunnen zijn bij gemeentelijke besluitvorming in het kader van de uitvoering van de instructieregel. Bijvoorbeeld in geval van aanpassing van het omgevingsplan met direct werkende regels of in geval van de verlening van een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning. Echter schade moet wel aantoonbaar zijn en, zoals hier opgemerkt komt eventuele schade alleen voor vergoeding in aanmerking als de schade uitgaat boven het normale maatschappelijke risico en als de schade iemand in vergelijking met anderen onevenredig zwaar treft. Ook kent de beoordeling van het normaal maatschappelijk risico een sterk casuïstisch karakter. Op voorhand is niet aan te geven of daarvan sprake zal zijn. Dit hangt immers af van lokale omstandigheden. Ook volgt uit rechtspraak dat wanneer bestaand illegaal gebruik positief wordt bestemd, er in beginsel geen basis is voor het toekennen van nadeelcompensatie.⁵² De schade wordt in dat geval niet geacht voort te vloeien uit bepalingen van de nieuwe planologische maatregel, maar uit het eerdere illegale gebruik. Zodoende zal per geval door het betreffende college van B&W moeten worden bekeken in hoeverre daadwerkelijk sprake is van schade die voor vergoeding in aanmerking komt. Daarbij wordt opgemerkt dat het betreffende college van B&W de kosten van nadeelcompensatie geheel of gedeeltelijk kan verhalen op de aanvrager van de (persoonsgebonden) omgevingsvergunning. Ten slotte kan -indien voldaan wordt aan

⁵² ABRvS 27 december 2023, ECLI:NL:RVS:2023:4845.

de wettelijke voorwaarden- een eventuele schadevergoedingsverplichting door het college van B&W als vergoeding van extra kosten worden doorgelegd aan het Rijk.⁵³

6. Financiële gevolgen

Dit beleid heeft gevolgen voor de post huurtoeslag, omdat permanente bewoning kan leiden tot recht op huurtoeslag. Omdat er weinig zicht is op de kenmerken van de woonsituaties op vakantieparken (eigendom of huur, hoogte van de huren, hoogte van de inkomens) en daarmee op de mogelijke effecten op de huurtoeslag is het niet goed mogelijk een goede raming te maken. Het ministerie van VRO benut het komende halfjaar om middels (steekproefsgewijs) onderzoek een aannemelijkere raming te maken van de extra uitgaven die dit beleid met zich meebrengt voor de post huurtoeslag. De extra kosten van de intensivering zal binnen de post huurtoeslag worden gedekt.

Voor lokale overheden kan de instructieregel leiden tot een extra claim op de ambtelijke capaciteit, en daarmee op de gemeentelijke financiën. De omvang hiervan zal sterk verschillen per gemeente. Permanente bewoning van recreatiewoningen is namelijk niet evenredig over Nederland verspreid. Gemeenten krijgen tot 1 januari 2032 de tijd om de instructieregel op te nemen in het omgevingsplan. De tijdsdruk (en hiermee druk op capaciteit) is hiermee beperkt. Bovendien kost handhaving op permanente bewoning van recreatiewoningen (in de huidige situatie) ook veel ambtelijke capaciteit, wat met ingang van dit besluit in veel mindere mate aan de orde is.

7. Evaluatie

Dit wijzigingsbesluit bevat een evaluatiebepaling waarin is opgenomen dat de Minister van VRO binnen acht jaar na inwerkingtreding een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de nieuwe instructieregel aan de Staten-Generaal zendt. Voor deze termijn is gekozen omdat op dat moment de meest actuele stand van zaken op het gebied van de volkshuisvesting/het woningtekort kan worden meegenomen, bij het bepalen van de mogelijke beleidswens om de duur van tien jaar te verlengen. Een termijn van vijf jaar komt hiervoor te vroeg. Als uit de evaluatie inderdaad blijkt dat verlenging van de termijn volgens het zittende kabinet wenselijk is, dient een nieuw besluit te worden voorbereid dat de reguliere wetgevingsprocedure dient te doorlopen.

8. Toepassing Caribisch Nederland

De Omgevingswet geldt alleen voor Europees Nederland. De instructieregel geldt daarom automatisch enkel voor Europees Nederlandse gemeenten.

In Europees Nederland wordt al ruim 25 jaar aandacht gevraagd voor de problematiek van mensen die in Nederland voor hun woonsituatie zijn aangewezen op een recreatiewoning, en daarbij in onzekerheid verkeren. Voor het Caribische deel van Nederland geldt dat deze kwestie nog nooit onder de aandacht is gebracht: permanente bewoning van recreatiewoningen is – voor zo ver bekend – nauwelijks aan de orde in Caribisch Nederland. Omdat toerisme veruit de belangrijkste sector is voor de Caribisch Nederlandse eilanden, zal het niet vaak voorkomen dat huisjes die zijn bedoeld voor toeristische verhuur langdurig worden bewoond door niet-toeristen. De marktvraag naar recreatiewoningen en *short stay* verhuur is dusdanig groot, dat het (financieel) onwaarschijnlijk is dat mensen hier permanent wonen. De woningnood is ook in Caribisch Nederland groot, maar het is niet aannemelijk dat mensen om die reden aangewezen zijn op recreatiewoningen: deze zijn immers net zo gewild als reguliere woningen. Vanwege het ontbreken van deze problematiek is er dus ook niet gezocht

⁵³ Dit volgt uit artikel 13.3 van de Omgevingswet.

naar een andere grondslag of wijze om een soortgelijke regel voor Caribisch Nederland te formuleren.

9. Advies en consultatie

Bij de voorbereiding van dit wijzigingsbesluit is op verschillende momenten gesproken met vertegenwoordigers van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), gemeenten en het Interprovinciaal Overleg (IPO), waaronder op bestuurlijk niveau. Daarnaast is gesproken met HISWA-RECRON, de ondernemersorganisatie voor watersport en recreatie.

Het wijzigingsbesluit is vervolgens gedurende acht weken in consultatie gegeven via www.internetconsultatie.nl. Tevens is advies gevraagd aan de VNG en het IPO. Ook is het Adviescollege Toetsing Regeldruk benaderd voor een advies. In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de uitkomsten van deze consultatieronde.

Het ontwerpbesluit van deze AMvB is gedurende acht weken opengesteld voor internetconsultatie. De consultatie heeft geresulteerd in een aanzienlijk aantal reacties (380). Een groot aantal categorieën (rechts)personen heeft een reactie gegeven, waaronder individuele burgers, belangenorganisaties, VvE's en andersoortige professionele partijen.

De reacties zijn sterk verschillend. Voornamelijk onder de reacties van burgers is zeer brede steun voor het bieden van een oplossing voor permanente bewoning van recreatiewoningen. Een groot deel van de burgers pleit in de reactie om verruiming van de voorwaarden van het instrument. Tegelijkertijd is er, met name vanuit belangenorganisaties en medeoverheden, fundamentele kritiek geuit op de gekozen uitwerking en de potentiële gevolgen.

9.1 Advies van het Adviescollege Toetsing Regeldruk

Het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) heeft advies uitgebracht. Hierin heeft zij de regeldrukgevolgen beoordeeld aan de hand van het gebruikelijke toetsingskader. Op basis van het advies van ATR is de nota van toelichting op enkele onderdelen uitgebreid: de probleemstelling en noodzaak (paragraaf 2.1.1), de werkbaarheid (paragraaf 5.5) en regeldrukgevolgen (paragraaf 4.1). Ook heeft het advies van ATR eraan bijgedragen dat de toegestane bewijsmiddelen om de permanente bewoning vanaf de peildatum aan te tonen zijn uitgebreid, met bescheiden van de gemeente waaruit blijkt dat sprake is van permanente bewoning. Het kabinet gaat niet mee in de suggestie om 'toetsing aan de achterkant' uniform voor te schrijven, tenzij gemeenten gemotiveerd kunnen aantonen dat een meld- of vergunningplicht noodzakelijk is. Het kabinet hecht er waarde aan dat gemeente vrij zijn om – indien gewenst – een vergunningplicht in te voeren, zonder dat daar een aanvullende motivering voor vereist is. De mogelijkheid om aan een activiteit die is toegestaan binnen het omgevingsplan een vergunningplicht te koppelen volgt uit artikel 4.4 van de Omgevingswet. Bovendien zou de voorgestelde motivering bij vrijwel elke gemeente op hetzelfde neerkomen, en onduidelijk is welke partij deze motivering vervolgens zou moeten beoordelen. Het in stand houden van het recht van gemeenten om een vergunningplicht in te stellen is in lijn met het stelsel van de Omgevingswet: gemeenten zijn in principe het bevoegd gezag voor het ruimtelijke beleid. Bij het gekozen instrument blijft dit ongewijzigd, maar de beslissingsruimte wordt ingekleurd door de instructieregel. Het kabinet hecht er belang aan dat gemeenten zelf de ruimte houden om te beslissen hoe ze deze instructie uitvoeren.

9.2 Consultatiereacties

Om de opbrengst uit de consultatie overzichtelijk te presenteren, zijn de reacties ingedeeld per onderwerp.

Duur van de regeling

De beperking van de instructieregel tot tien jaar na inwerkingtreding daarvan is een van de meest aangehaalde onderdelen van het voorstel in de consultatiereacties. De maatregel wordt door velen niet gezien als een structurele oplossing, maar als het vooruitschuiven van het probleem: er mist een 'exit strategie'. In veel reacties, met name van burgers en VVE's, wordt de stelling ingenomen dat de termijn van tien jaar geen echte rust biedt. De vrees is dat de woningnood over een decennium niet is opgelost, waardoor bewoners opnieuw in een precarie situatie belanden. Dit geldt in het bijzonder voor oudere bewoners. Een vaker genoemd voorbeeld is dat van een 65-plusser die na afloop van de termijn 75-plus is, en dan in een nog slechtere positie verkeert om te verhuizen. De onzekerheid belemmert ook de bereidheid om te investeren in de (verduurzaming van de) woning. Als alternatief voor de gekozen uitwerking in het ontwerpbesluit wordt zeer frequent een persoonsgebonden gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd voorgesteld, die vervalt bij verhuizing of overlijden. Dit zou échte rechtszekerheid bieden aan de zittende bewoners, zonder dat de recreatieve bestemming van de woning permanent wordt gewijzigd.

Het kabinet kan zich erin inleven dat bewoners van recreatiewoningen de voorkeur geven aan legalisering van hun woonsituatie voor onbepaalde tijd, in plaats van voor een periode van tien jaar. Het ontwikkelen van nieuw beleid vraagt echter altijd om een brede belangenafweging, en ook in dit geval wegen veel verschillende factoren mee. De belangrijkste aanleiding om de bestaande bewoning van recreatiewoningen toe te staan – ondanks de recreatiefunctie in het omgevingsplan – is de huidige woningnood. Uiteindelijk vindt het kabinet het nog altijd wenselijk dat zoveel mogelijk mensen in een reguliere woning zijn gehuisvest, echter hebben mensen op dit moment soms geen andere reële optie. De verwachting is dat de woningnood over tien jaar na inwerkingtreding van het instrument significant is afgenomen, waardoor meer mogelijkheden zullen bestaan voor andere (betaalbare) huisvesting. Daarnaast staan recreatiewoningen in sommige gevallen op locaties waar geen reguliere woningen kunnen staan, bijvoorbeeld als gevolg van milieuregels uit het Bkl. Het maken van een uitzondering op deze regels voor recreatiewoningen voor langer dan tien jaar acht het kabinet niet proportioneel. In de instructieregel is opgenomen dat deze acht jaar na inwerkingtreding zal worden geëvalueerd: als hieruit blijkt dat verlenging van de termijn volgens het zittende kabinet wenselijk is, omdat de woningnood onvoldoende is teruggedrongen, kan hiervoor een nieuw besluit worden voorbereid.

Ook is vanuit de netwerken van Vitale Vakantieparken aangegeven dat een termijn stellen aan de instructieregel een belangrijke voorwaarde is om zicht te kunnen houden op revitalisering van recreatieparken in de toekomst, zodra de noodzaak om de recreatiewoningen als permanente huisvesting te gebruiken is afgenomen.

Het kabinet kan zich voorstellen dat gemeenten deze periode van tien jaar gebruiken om – voor zover nog niet aanwezig – een beleidsplan op te stellen voor de toekomst van de recreatieparken. Dit plan kan gericht zijn op de (re)vitalisering van de recreatieparken of de transformatie van (delen van) recreatieparken naar reguliere woonruimte. Zo ontstaat met de instructieregel op de korte termijn de noodzakelijke duidelijkheid voor permanente bewoners van recreatiewoningen die aan de voorwaarden van de instructieregel voldoen, en met een beleidsplan ontstaat voor alle partijen duidelijkheid voor de lange termijn.

Bovendien blijkt uit meerdere consultatiereacties dat een bepaalde, langere termijn van zekerheid juist precies is waar behoefte aan is, bijvoorbeeld: "Op dit moment zijn wij

naarstig op zoek naar een (huur)woning. Dit lukt maar niet. (...) Dus iets meer tijd, het zal een keer lukken om een reguliere woning te zoeken zou zo welkom zijn! Er valt dan een last van je schouders want dat is deze situatie wel."

De peildatum

De gekozen peildatum (16 mei 2024) wordt door een zeer groot aantal individuele burgers als onrechtvaardig ervaren. Het meest genoemde bezwaar komt van personen die, als gevolg van gemeentelijke handhaving, kort voor de peildatum gedwongen werden hun recreatiewoning te verlaten en een andere woonruimte te zoeken. Eén respondent meldt zelfs zich gedwongen te voelen door de gemeente op 15 mei 2024, één dag voor de peildatum, uit te schrijven. Deze groep respondenten voelt zich bestraft voor het volgen van de wet door zich niet in te schrijven op het adres in de BRP, terwijl degenen die handhaving negeerden nu worden "beloond". Verder komt in een aantal reacties van burgers naar voren dat personen die na de peildatum in een recreatiewoning zijn gaan wonen, bijvoorbeeld na een echtscheiding of een andere acute noodsituatie, buiten de regeling vallen. Dit wordt door hen als onbillijk ervaren. De koppeling aan het Hoofdlijnenakkoord (16 mei 2024) wordt door sommigen als een willekeurige datum gezien die geen recht doet aan de individuele omstandigheden. Als alternatief wordt door een enkele burger voorgesteld om de peildatum te vervangen door de datum van eigendomsverkrijging en door meerdere burgers wordt de datum van inwerkingtreding van de AMvB voorgesteld. Dit zou volgens hen de rechtsongelijkheid verminderen.

Het hoofddoel van deze instructieregel is om zekerheid te bieden aan diegenen die momenteel al een recreatiewoning permanent bewonen. Het gaat daarbij dus om bestaande situaties van permanente bewoning. Het kabinet kiest er uitdrukkelijk voor om geen nieuwe gevallen onder de instructieregel te laten vallen, omdat zij speculatie wil voorkomen en niet belonen. In het Hoofdlijnenakkoord is voor het eerst gewag gemaakt van de plannen van het kabinet om permanente bewoning mogelijk te maken. Ter voorkoming van speculatie dient dan ook bij deze datum te worden aangesloten. Daarbij komt dat het inherent is aan het gebruik van een peildatum dat bepaalde situaties *nét* wel of *nét* niet onder de regeling vallen. Gelet hierop houdt het kabinet vast aan de gekozen peildatum.

Periode na tien jaar

Tevens vraagt een burger of de instructieregel maatregelen bevat die ervoor zorgen dat personen na afloop van de instructieregel (tien jaar na inwerkingtreding daarvan) niet meer permanent in de recreatiewoning verblijven. Ook gemeenten, HISWA-RECROON en Vitale Vakantieparken Drenthe missen een langetermijnperspectief op dit punt. Na tien jaar voorzien zij juridische procedures indien wordt besloten op dat moment om weer tot handhaving over te gaan. Zij zien immers geen ruimtelijk argument om na tien jaar permanente bewoning via het omgevingsplan weer te verbieden.

De instructieregel bevat geen expliciete voorschriften voor de situatie na tien jaar. Wel geldt dat vanuit het Rijk bezien de gemeenten na afloop van de instructieregel geen verplichting meer hebben om permanente bewoning toe te staan. Dit betekent dat de gemeenten die permanente bewoning willen reguleren dat kunnen doen. Het is dan aan de betreffende gemeente om deze keuze (ruimtelijk) te motiveren. Personen die gebruik maken van deze instructieregel worden wel opgeroepen om tijdig op zoek te gaan naar alternatieve woonruimte. Waar nodig zal te zijner tijd vanuit het Rijk hierover ook worden gecommuniceerd.

De bewijslast

De limitatieve lijst van bewijsmiddelen voor personen waarvan niet met een BRP-inschrijving kan worden aangetoond dat zij voor de peildatum permanent in de

recreatiewoning woonden wordt door veel respondenten, als mede ook door het Adviescollege Toetsing Regeldruk, als niet goed werkbaar en niet als realistisch beschouwd. Veel burgers geven expliciet aan dat zij, uit angst voor handhaving door de gemeente, er alles aan hebben gedaan om hun verblijf op het recreatieadres niet officieel vast te leggen. Post van instanties zoals de Belastingdienst, het UWV en zorgverzekeraars wordt door deze groep bewust naar een ander BRP-adres, postadres of het adres van familie of vrienden verstuurd. De regeling biedt verder weliswaar de mogelijkheid voor mensen die niet staan ingeschreven in de BRP om permanente bewoning aan te tonen, maar in veel consultatiereacties komt naar voren dat de alternatieve bewijsmiddelen automatisch worden verstuurd naar het adres waarop men in de BRP staat ingeschreven. Dit maakt de regeling voor een groot deel van de doelgroep volgens een aantal consultatiereacties ontoegankelijk. Er is door een groot aantal burgers, de BelangenVereniging Vrij Wonen en gemeenten een breed scala aan alternatieve bewijzen voorgesteld die de feitelijke bewoning aannemelijk kunnen maken:

- Jaarafrekeningen van gas, water en elektriciteit.
- Getuigenverklaringen van burens of parkbeheerders.
- Bankafschriften die betalingen in de lokale omgeving aantonen.
- Facturen van leveranciers op het recreatieadres.
- Registratie bij een lokale huisarts, tandarts, of lidmaatschap van lokale (sport)verenigingen.
- GPS-data of locatiegegevens.
- Het kunnen aantonen dat een vorige woning is verkocht of de huur is opgezegd.
- Het nachtregister dat de gemeente bijhoudt.
- Bescheiden van de gemeente waaruit blijkt dat sprake is van permanente bewoning.

Tegelijkertijd wordt door enkele gemeenten aangestipt dat de mogelijkheid die de instructieregel bevat om voortdurende permanente bewoning ook met andere bewijsstukken aan te tonen dan een inschrijving in de BRP voor gemeenten tot handavingsproblemen zal leiden. Het beoordelen van deze bewijsstukken zal veel tijd in beslag nemen voor gemeenten en is fraudegevoelig. Dit laatste brengt ook Vitale Vakantieparken Drenthe in.

Naar aanleiding van de consultatiereacties is aan de nieuwe instructieregel toegevoegd dat permanente bewoning ook kan worden bewezen met bescheiden van een college van B&W waarin wordt vastgesteld dat sprake is van permanente bewoning van een recreatiewoning. Bij dit bewijsmiddel geldt in ieder geval niet dat er een relatie is met het adres waarop mensen hun post ontvangen. De overige voorgestelde bewijsmiddelen worden als te fraudegevoelig of onuitvoerbaar gezien. Daarnaast kan de stelling dat post van een groot deel van de genoemde instanties altijd naar het BRP-adres wordt verzonden, zoals in een aantal consultatiereacties wordt genoemd, worden genuanceerd: men kan het correspondentieadres voor post van deze instanties handmatig aanpassen.

Door enkele burgers wordt het voorstel gedaan om eigenaren van een recreatiewoning geheel uit te sluiten van de verplichting om aan te tonen dat sprake is van permanente bewoning, mits sprake is van eigendom vóór de peildatum.

Dit voorstel wordt niet overgenomen door het kabinet omdat, anders dan het eigendom, niet sluitend door de bewoner kan worden aangetoond dat de woning zelf is bewoond en er geen sprake is van verhuur. Eigendom kan worden aangetoond met een uittreksel uit het Kadaster, dit kan echter niet bij verhuur. Om toch aan te tonen dat de eigenaar van een recreatiewoning daar zelf woont, dient sprake te zijn van een inschrijving in de BRP op het adres van de recreatiewoning dan wel het recreatiepark waarvan de recreatiewoning deel uitmaakt, met een drietal brieven uit de drie verschillende genoemde jaren van de organisaties die in deze instructieregel zijn opgenomen of met met bescheiden van een college van B&W waaruit blijkt dat sprake is van permanente bewoning. Bovendien wordt door gemeente De Fryske Marren juist geadviseerd om eigenaren van recreatiewoningen helemaal uit te sluiten van de doelgroep, omdat eigendom van een recreatiewoning betekent dat er enig vermogen aanwezig is, waardoor reguliere huur (of koop) ook bereikbaar moet zijn. Daar gaat het kabinet echter niet in mee. Door de huidige woningnood kunnen ook mensen in een aanvaardbare financiële situatie grote moeite hebben om een reguliere, passende woning te vinden. Daarnaast is de waarde van een recreatiewoning in veel gevallen een stuk lager dan de gemiddelde prijs van een koopwoning in diezelfde regio.

Burgers, gemeenten en belangenorganisaties (zoals HISWA-RECRON) geven aan dat oneigenlijk en strijdig gebruik met deze instructieregel juist wordt beloond. Personen die zich niet hebben ingeschreven op het adres van de recreatiewoning omdat dit niet was toegestaan of een andere woning hebben aangehouden om daar ingeschreven te kunnen blijven staan, bevinden zich met deze instructieregel in een meer nadelige positie dan personen die zich wel hebben ingeschreven. Het aantonen van permanente bewoning is immers eenvoudiger met een BRP-inschrijving dan met andere bewijsstukken. In reactie hierop wil het kabinet benadrukken dat door andere bewijsmiddelen toe te staan dan een BRP-inschrijving juist tegemoet wordt gekomen aan deze groep. Verder wordt door gemeenten en belangenorganisaties benoemd dat personen die in strijd met het omgevingsplan ergens verblijven daar nu voordeel van genieten omdat de instructieregel deze bewoning legaliseert. Deze instructieregel ziet echter alleen op bestaande gevallen. Personen die vóór de peildatum reeds op het recreatiepark woonden vallen onder deze instructieregel. Indien de gemeente heeft nagelaten in het verleden om hiertegen handhavend op te treden klopt het dat deze personen na inwerkingtreding van deze instructieregel daar in overeenstemming met de instructieregel mogen wonen. Dat is inherent aan het karakter van een instructieregel.

Vitale Vakantieparken Drenthe stelt voor een expliciete bepaling op te nemen in de instructieregel dat bij de vergunningverlening gemeenten het recht hebben om de echtheid en herkomst van de overlegde stukken bij de uitgevende instanties te verifiëren.

Ten aanzien van een BRP-inschrijving is deze bepaling niet noodzakelijk nu gemeenten zelf toegang hebben tot de BRP. Ten aanzien van de overige bewijsstukken die permante bewoning kunnen staven is een dergelijke verplichting overbodig en niet passend binnen een instructieregel. Toezichthouders kunnen bij twijfel op grond van artikel 5:16 Awb inlichtingen vorderen bij uitgevende instanties. Het meewerken aan een dergelijke vordering is verplicht op grond van artikel 5:20 Awb. Artikel 3:2 Awb verplicht gemeenten reeds om bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen te vergaren. Een dergelijk recht is tevens niet relevant voor de fysieke leefomgeving of activiteiten die gevolgen hebben of kunnen hebben voor de fysieke leefomgeving en past daarmee ook niet in een instructieregel.

Ook de oproep van Vitale Vakantieparken Drenthe om expliciet op te nemen dat de aanvrager van een vergunning een uittreksel van het Kadaster dient te overleggen is niet noodzakelijk. Dit kunnen gemeenten zelf als voorwaarde stellen op grond van artikel

5.34 van de Omgevingswet. Overigens kunnen gemeenten zelf ook in het Kadaster nagaan of er sprake is van eigendom op een bepaald adres.

Tot slot wordt geen opvolging gegeven aan de suggestie om inschrijving in de BRP verplicht te stellen in de instructieregel. Inschrijving op het adres waar – kort samengevat – een burger feitelijk verblijft, is reeds verplicht gesteld op grond van artikel 2.39 van de Wet basisregistratie personen.

Uitsluiting van bewoners met een eigen woning

De uitsluiting van personen die al een andere woning bezitten, stuit bij veel burgers en de BelangenVereniging Vrij Wonen op onbegrip en wordt als een gemiste kans beschouwd om de woningnood daadwerkelijk te verlichten. Een zeer groot aantal burgers geeft aan uitsluitend een tweede woning (bijvoorbeeld een klein huurappartement) aan te houden om te voldoen aan de wettelijke inschrijfplicht en om handhaving te ontlopen. Zij verblijven feitelijk permanent in hun recreatiewoning. Door deze groep uit te sluiten, wordt de doorstroming op de woningmarkt juist geblokkeerd, aldus een groot aantal burgers. Indien zij in hun recreatiewoning mogen wonen, komt hun andere woning (huur dan wel koop) vrij, wat direct woningen toevoegt aan de woningvoorraad. Een breed gedragen voorstel tot verandering van deze situatie is om deze groep wel onder de regeling te laten vallen, op voorwaarde dat zij binnen een bepaalde termijn hun andere woning verkopen of de huur beëindigen. De BelangenVereniging Vrij Wonen stelt nog expliciet voor om in de instructieregeling op te nemen of anderszins te regelen dat ook mensen die beschikken over een eigen woning en die zich hebben aangemeld bij het loket transformatie vakantieparken de mogelijkheid wordt geboden in hun recreatiewoning te kunnen gaan wonen in afwachting van het transformatieproces. Tegelijkertijd wordt door enkele gemeenten juist geadviseerd om niet alleen eigenaren van een reguliere woning uit te sluiten van het toepassingsbereik, maar ook mensen die een reguliere woning huren.

Het kabinet gaat niet mee in deze voorstellen. Allereerst benadrukt het kabinet dat het huren van een woning geen uitsluitingsgrond is om onder de nieuwe instructieregel te vallen. Uitsluitend het in eigendom hebben van een woongelegenheden leidt tot uitsluiting van de instructieregel. Het kabinet heeft hiervoor gekozen om reden dat de instructieregel is bedoeld voor mensen die zijn aangewezen op het wonen in een recreatiewoning en die niet kunnen uitwijken naar andere woonruimte. In deze tijden van woningnood wil het kabinet zekerheid bieden aan deze groep mensen. Om deze reden gaat het kabinet dan ook niet mee in het voorstel van BelangenVereniging Vrij Wonen om eigendom van een andere woning niet als uitsluitingsgrond te zien.

Het voorstel om bewoners met een andere woning in eigendom wel onder de regeling te laten vallen, op voorwaarde dat zij binnen een bepaalde termijn hun andere woning verkopen of de huur beëindigen, acht het kabinet niet goed uitvoerbaar. Het is niet mogelijk om eerst een vergunning te verstrekken en vervolgens na een bepaalde termijn te controleren of een woning daadwerkelijk is verkocht of de huur is beëindigd en, als dit niet zo is, de vergunning weer in te trekken. Overigens kan een bewoner van een recreatiewoning de andere woning nog vervreemden tussen de bekendmaking van dit besluit en de inwerkingtredingsdatum. Het criterium is immers niet dat hij op 16 mei 2024 geen andere woning in eigendom had, maar dat hij geen andere woning in eigendom heeft op het moment van het in werking treden van dit besluit.

De reden dat het kabinet niet heeft gekozen om ook mensen die een reguliere woongelegenheden *huren* uit te sluiten, is dat het niet goed mogelijk is om aan te tonen dat een bewoner geen andere woonruimte huurt. Er is immers niet een instantie zoals het Kadaster die alle (ver)huur in Nederland registreert. Daarnaast is het minder aannemelijk dat een bewoner van een recreatiewoning een gehuurde woongelegenheden

aanhoudt. Enkel het in eigendom hebben van een andere woongelegenheid is een uitsluitingsgrond.

Milieuregels

Enkele gemeenten stellen dat het buiten toepassing verklaren van de regels over geur, trillingen, geluid en slagschaduw onwenselijk is en schadelijk kan zijn voor de bewoners van recreatiewoningen.

In hoofdstuk 3 van deze toelichting is reeds uitgebreid toegelicht hoe het kabinet de verhouding tussen deze milieuregels en het recht op huisvesting weegt. Voor de selecte groep aan bewoners van recreatiewoningen die daar reeds permanent verblijft, acht het kabinet het recht op huisvesting zwaarder wegen.

Evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL)

De gemeente Oldebroek wijst erop dat bij ruimtelijke ontwikkelingen sprake moet zijn van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties en gemeenten daarvoor zorgdragen door middel van regels in het omgevingsplan. De gemeente Oldebroek geeft aan dat die regels als gevolg van de instructieregel buiten beschouwing worden gelaten.

Het kabinet merkt hierover op dat het omgevingsplan van gemeenten inderdaad regels bevat voor het toelaten van ruimtelijke ontwikkelingen en het zorgdragen voor een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Dat neemt echter niet weg dat het Rijk regels kan stellen die doorwerken in het omgevingsplan van gemeenten. Om ervoor te zorgen dat ook met deze instructieregel sprake blijft van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties in het omgevingsplan, voorziet dit besluit ook in het wijzigen van een aantal andere instructieregels in het Bkl.

Stikstof en natuur

De VNG geeft aan dat als sprake is van een significante toename van stikstofuitstoot, een passende beoordeling is vereist. De VNG wijst daarbij op artikel 16.53 van de Omgevingswet.

Daarover wordt hier opgemerkt dat het tijdelijk legaliseren van bestaande permanente bewoning van recreatiewoningen enkel een administratief karakter kent en naar verwachting geen sprake zal zijn van een significante toename van stikstofuitstoot. Dit omdat ten eerste de instructieregel niet leidt tot bouwactiviteiten. In zijn algemeenheid geldt dat de maximale planologische gebruikssituatie van een recreatiewoning voor de gebruiksfase inhoudt dat deze jaarrond mag worden gebruikt voor verblijfsrecreatie. Permanente bewoning leidt tot een navenant vergelijkbare verblijfsintensiteit. Voor het aantal extra verkeersbewegingen ten opzichte van de planologisch legale situatie geldt dat deze niet of nauwelijks toenemen. Mocht dit wel zo zijn, dan moeten de gevolgen van die toename voor de vaststelling van het plan worden onderzocht. Als daaruit volgt dat significante gevolgen niet op voorhand op grond van objectieve gegevens kunnen worden uitgesloten, moet pas een passende beoordeling worden gemaakt.

Verder geeft de VNG aan dat onduidelijk is of de instructieregel ertoe leidt dat provinciale regels over natuurgebieden en landschappelijke kwaliteiten "buitenspel" worden gezet door deze regeling.

Daarover wordt hier opgemerkt dat de nieuwe instructieregel in zijn algemeenheid bepaalt dat een omgevingsverordening geen regels mag bevatten die de toepassing van deze instructieregel belemmert, met uitzondering van regels die zijn gesteld met het oog op het waarborgen van de externe veiligheid. Provinciale regels over natuurgebieden en landschappelijke kwaliteiten blijven dus onverkort gelden zolang deze geen belemmering

opleveren voor deze instructieregel.

Bouwkwaliteit en infrastructuur

Enkele gemeenten, Vitale Vakantieparken Drenthe en de VNG stellen dat recreatiewoningen niet altijd voldoen aan de eisen die worden gesteld in het Bbl ten aanzien van bouwkwaliteit.

Deze instructieregel laat het grootste deel van de eisen die aan woningen worden gesteld in het Bbl echter gewoon in stand. Dit betekent dat gemeenten kunnen handhaven ten aanzien van recreatiewoningen die niet voldoen aan de minimumeisen voor woonfuncties. Op deze eisen zijn enkele uitzonderingen gemaakt. Deze zijn toegelicht in paragraaf 2.3.5. Door het merendeel van de minimumeisen in stand te houden en alleen enkele uitzonderingen op te nemen voor regels die buitensporige kosten voor de eigenaren van recreatiewoningen met zich meebrengen, is het kabinet van mening dat een evenwichtige balans tussen de belangen is gevonden.

Een aantal gemeenten, sommige burgers en belangenorganisaties zoals de VNG stippen in de reacties aan dat de wegen, het riool, het OV en de verlichting ter plaatse niet volstaat voor permanente bewoning op recreatieparken.

Ook ten aanzien hiervan herhaalt het kabinet dat deze instructieregel alleen van toepassing is op personen die reeds permanent op het recreatiepark wonen. Daaruit kan worden afgeleid dat de infrastructuur voor deze personen voldoet aan het voor hen aanvaardbare niveau. Deze instructieregel verplicht gemeenten of ondernemers verder niet tot het aanleggen van nieuwe of verbeterde infrastructuur. Daarom is argument voor het kabinet niet een reden om van de instructieregel af te stappen.

Vitale Vakantieparken Drenthe stelt voor om expliciet in de instructieregel vast te leggen dat permanente bewoning op grond van deze instructieregel enkel is toegestaan indien uit een bouwkundige keuring volgt dat de recreatiewoning voldoet aan de bouwregelgeving uit het Bbl in samenhang met de uitzonderingen zoals vermeld in de instructieregel.

Het kabinet gaat niet mee met deze suggestie. Bij strijdigheid met de regels uit het Bbl kan reeds handhavend worden opgetreden, en/of wanneer een vergunning wordt aangevraagd in deze situatie hoeft de gemeente deze niet te verstrekken. Het verplichten van een bouwkundige keuring bij de aanvraag van de vergunning leidt daarnaast tot hoge kosten voor de aanvrager van deze vergunning.

Gemeentelijke autonomie

Uit de reacties van onder andere de VNG, het IPO de Vereniging Groninger Gemeenten (VGG), HISWA-RECRON, Vitale Vakantieparken Overijssel, Vitale Vakantieparken Drenthe⁵⁴ en een groot aantal individuele gemeenten wordt aangestipt dat de instructieregel de plannen voor de lange termijn van gemeenten voor de revitalisering of transformatie van recreatieparken bemoeilijkt. Tevens wordt de instructieregel gezien als een doorkruising van lokaal maatwerk en zorgvuldig ontwikkeld beleid, zoals het programma 'Vitale Vakantieparken'. Gemeenten en provincies benadrukken dat de regie ten aanzien van de recreatieparken lokaal thuishoort. Gevreesd wordt dat deze instructieregel gedurende tien jaar revitalisering- en transformatietrajecten uitstelt, waarna afstel volgt.

Het kabinet onderschrijft de opvatting dat aantrekkelijke recreatieparken een belangrijke functie hebben, zowel op nationaal niveau als voor de lokale economie van gemeenten.

⁵⁴ Deze consultatiereactie bevat input van twaalf Drentse gemeenten, de provincie Drenthe, HISWA-RECRON, ANWB en diverse regionale Vitale Vakantieparkenprogramma's.

De huidige situatie op de woningmarkt, gekenmerkt door een aanzienlijke woningnood, maakt het echter noodzakelijk om het behoud van bestaande woonruimte voor een beperkte periode prioriteit te geven boven het volledig beschermen van de recreatieve bestemming. Omdat deze prioritering samenhangt met uitzonderlijke woningnood, is gekozen voor een tijdelijke regeling. Tien jaar na het moment van inwerkingtreding van de nieuwe instructieregel, wanneer de druk op de woningmarkt naar verwachting is verminderd, kan het recreatieve belang opnieuw zwaarder worden meegewogen. Gemeenten kunnen dan besluiten permanente bewoning van de recreatiewoningen via het omgevingsplan niet meer toe te staan. Bij transformatie van recreatieparken naar woonwijken wordt de functie van de betreffende recreatiewoningen gewijzigd naar een woonfunctie. Deze wijziging geldt in principe voor onbepaalde tijd en deze gaat in de regel gepaard met een aanzienlijke waardevermindering, hetgeen voordelig is voor de eigenaren van de betreffende recreatiewoningen. In samenspraak met de benodigde partijen kan om moverende redenen gedurende de werking van de instructieregel nog steeds tot transformatie worden overgegaan.

De gemeente Moerdijk pleit voor lokaal maatwerk door de gemeente de mogelijkheid te geven om, gemotiveerd, bepaalde parken binnen de gemeentegrenzen uit te sluiten van de instructieregel. Op deze wijze ontstaat een 'ja, mits'-regeling. Vitale commerciële parken, recreatieparken die in erbarmelijke staat verkeren en recreatieparken die gerevitaliseerd worden om weer puur voor toeristische doeleinden te kunnen gebruiken zijn voorbeelden van parken die de gemeente uit zou kunnen zonderen.

Deze oproep wordt door het kabinet niet omarmd. Indien gemeenten de mogelijkheid krijgen om zelfstandig parken aan te wijzen waarop de instructieregel niet van toepassing is, zou dit voor een groot aantal burgers kunnen betekenen dat er niet gedurende tien jaar permanent op het recreatiepark zou mogen worden gewoond. Het is tevens niet mogelijk gebleken om sluitende criteria in de instructieregel voor te schrijven in welke gevallen de gemeente een park zou kunnen aanwijzen dat wordt uitgezonderd. Gevolg hiervan is dat met een 'ja, mits'-regeling enige mate van willekeur zou kunnen ontstaan, welke door burgers enkel kan worden bestreden door de gang naar de rechter te maken. Het kabinet streeft met de nieuwe instructieregel nu juist naar uniform beleid in heel Nederland op dit dossier. Een 'ja, mits'-regeling past niet in dit streven.

HISWA-RECRON pleit voor lokaal maatwerk maar pleit er tevens voor dat gemeenten in het omgevingsplan geen soepelere voorwaarden mogen vaststellen dan de nieuwe instructieregel voorschrijft.

Deze wens kan het kabinet niet in vervulling laten gaan. Het kabinet erkent dat de instructieregel de gemeentelijke autonomie beperkt en wil daarmee dan ook niet verder gaan dan noodzakelijk. Het kabinet acht het uitbreiden van de instructieregel met een volledig verbod voor gemeenten om regels te stellen over bewoning van recreatiewoningen niet proportioneel.

Vitale Vakantieparken Drenthe pleit ervoor om een voorwaarde toe te voegen aan de instructieregel op grond waarvan personen die op basis van deze instructieregel een vergunning krijgen worden verplicht om mee te werken aan kenbare plannen of maatregelen van de eigenaar van het recreatiepark, de VvE of de gemeente om tot herstructurering te komen.

Ook dit voorstel krijgt geen opvolging door het kabinet. Uit gesprekken met gemeenten is gebleken dat er geen goed (juridisch) aangrijpingspunt te formuleren valt waarmee kan worden vastgesteld dat sprake is van kenbare plannen of maatregelen van de eigenaar. Een (aankondiging van) herstructurering wordt per gemeente of per proces in verschillende stukken vormgegeven, en soms zijn deze plannen op geen enkele manier formeel kenbaar gemaakt. Gelet daarop acht het kabinet dit voorstel niet uitvoerbaar.

Overigens zou een dergelijke verplichting om mee te werken ook niet goed passen in het stelsel van de Omgevingswet.

Tevens pleit Vitale Vakantieparken Drenthe ervoor om expliciet in de instructieregel op te nemen dat de bewoning van rechtswege na tien jaar eindigt.

Deze suggestie heeft niet tot wijziging van de instructieregel geleid nu dit al expliciet in artikel 5.161e Bkl is opgenomen. De mogelijkheid voor gemeenten om in aanloop naar de wijziging van het omgevingsplan een tijdelijke omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit te verlenen volgt reeds uit artikel 5.36 van de Omgevingswet. Daarvoor hoeft geen bepaling te worden opgenomen in deze instructieregel zoals Vitale Vakantieparken Drenthe voorstelt.

Ook de suggestie om expliciet vast te leggen dat gemeenten een last onder dwangsom, bestuursdwang of een bestuurlijke boete kunnen opleggen bij overtreding van de verleende omgevingsvergunning is niet noodzakelijk. Dit volgt reeds uit hoofdstuk 18 van de Omgevingswet. Ditzelfde geldt voor de wens om na wijziging van het omgevingsplan de bewoning aan een vergunningplicht te onderwerpen. Ook kan gekozen worden voor een meldplicht. Dit is een keuze voor de individuele gemeente. De bevoegdheden hiertoe volgen uit artikel 4.4 van de Omgevingswet.

Geen oplossing voor het probleem

Door een groot aantal gemeenten, de VNG, het IPO en sommige burgers is aangegeven dat het twijfelachtig is of deze instructieregel wel een (substantiële) bijdrage kan leveren aan de woningnood. De instructieregel richt zich immers op bewoners van recreatiewoningen die kunnen aantonen dat zij vóór de peildatum al permanent in de recreatiewoning woonden. Dat zou volgens deze groep respondenten betekenen dat de instructieregel geen effect heeft op de huidige woningnood en het aantal woningzoekenden.

Het kabinet ziet als (hoofd)doel van invoering van de instructieregel om duidelijkheid en rust te bieden aan de huidige bewoners van recreatiewoningen over hun woonsituatie tijdens de woningnood. Met andere woorden: de instructieregel zorgt er niet zozeer voor dat het woningtekort afneemt, maar voorkomt dat mensen in tijden van woningnood hun woonruimte verliezen, waardoor zij een beroep zouden moeten doen op de schaarse woningvoorraad.

Verhouding tussen publiek- en privaatrecht

Meerdere burgers wijzen op een (in hun ogen) fundamentele beperking van de voorgestelde regeling: deze regelt enkel de publiekrechtelijke toestemming (via het omgevingsplan) en laat privaatrechtelijke overeenkomsten onverlet. Dit biedt echter geen bescherming tegen een parkeigenaar, verhuurder of VvE die op basis van een huurcontract of statuten permanente bewoning verbiedt en ontruiming vordert. Dit maakt de regeling volgens deze consultatiereacties potentieel tandeloos en de geboden zekerheid schijnzekerheid.

Het kabinet gaat niet mee in deze redenatie. De instructieregel heeft tot doel om op zo'n kort mogelijke termijn op persoonsniveau zekerheid te bieden over de toekomst van de huidige woonvorm. Deze zekerheid bestaat al, als met bijvoorbeeld de eigenaar van een recreatiewoning overeen is gekomen dat permanente bewoning niet is toegestaan. In deze laatste situatie wil het kabinet uitdrukkelijk niet treden.

HISWA-RECRON doet de suggestie om in de instructieregel expliciet op te nemen dat voor de publiekrechtelijke toestemming om permanent in de instructieregel te wonen naar aanleiding van deze instructieregel ook als voorwaarde wordt gesteld dat bestaande

privaatrechtelijke overeenkomsten dat toestaan. Vitale Vakantieparken Drenthe pleit hier ook voor.

Dit acht het kabinet echter een omkering van de normale gang van zaken. Het ruimtelijke ordeningsrecht reguleert de ruimtelijke activiteiten die op een plaats mogen worden uitgevoerd. Hoe daarmee in het concrete geval wordt omgegaan wordt nader ingevuld in privaatrechtelijke overeenkomsten tussen (in dit geval meestal) verhuurder en huurder. Indien deze worden overtreden, dient de verhuurder op te treden. Het past gemeenten niet om daarin als partij deel te nemen. Tevens zou het voor gemeenten buitensporige uitvoeringslasten met zich meebrengen indien zij bij de vergunningverlening ook de privaatrechtelijke overeenkomsten van de aanvragen dienen te beoordelen. Dit acht het kabinet onwenselijk. Wel kunnen gemeenten in het proces van vergunningverlening de aanvrager erop wijzen dat de publiekrechtelijke toestemming om ergens te wonen niet betekent dat de bewoning ook is toegestaan op grond van gesloten privaatrechtelijke overeenkomsten. Het kabinet zal in de communicatie rond deze instructieregel hier ook aandacht aan besteden.

Enkele gemeenten en de Nederlandse Orde van Advocaten (NOvA) wijzen erop dat bij permanente bewoning van een recreatiewoning op basis van een huurovereenkomst sprake kan zijn van een huurovereenkomst van woonruimte als bedoeld in Titel 4, Afdeling 5, van Boek 7 van het Burgerlijk Wetboek (BW). Een dergelijke huurovereenkomst heeft huur(prijs)bescherming tot gevolg.⁵⁵

In reactie hierop wenst het kabinet graag te verduidelijken dat huurders die momenteel permanent in een recreatiewoning verblijven, en dit ook langdurig vanaf een moment van vóór de peildatum doen, ook zonder deze instructieregel mogelijk aanspraak kunnen maken op de huur(prijs)bescherming die het Burgerlijk Wetboek (BW) biedt. Als een dergelijke casus wordt voorgelegd aan de rechter, zal de rechter twee dingen moeten afwegen. Ten eerste of de recreatiewoning voldoet aan het begrip “woonruimte” als bedoeld in artikel 7:233 BW en ten tweede of sprake is van een huurovereenkomst “naar zijn aard van korte duur” als bedoeld in artikel 7:232, tweede lid, BW, of een reguliere huurovereenkomst. Ten aanzien van de eerste vraag is het uitgangspunt dat bij de beoordeling of het gehuurde als woning is verhuurd, de bedoeling van verhuurder en huurder en de inrichting van de woonruimte worden meegewogen. Uit jurisprudentie volgt dat recreatiewoningen kunnen worden aangemerkt als woonruimte.⁵⁶ Ten aanzien van de tweede vraag zijn de aard van het gebruik, de aard van de woning, de bedoeling van partijen en de duur van het gebruik relevant. De publiekrechtelijke bestemming is niet doorslaggevend.⁵⁷ Deze instructieregel brengt daarmee geen directe wijziging aan in het bestaande juridisch kader over de vraag of een huurder huur(prijs)bescherming geniet. Wel kan de nieuwe instructieregel mogelijk gevolgen hebben voor de opzeggingsgronden van een huurovereenkomst.⁵⁸ Bij de opzegging van een huurovereenkomst van een recreatiewoning zal de rechter rekening houden met de publiekrechtelijke bestemming van de recreatiewoning en of de gemeente is overgegaan tot handhaving van die bestemming. In gevallen van bestaande langdurige permanente bewoning waar deze instructieregel op ziet, zal dit naar verwachting van het kabinet doorgaans minder spelen. De instructieregel brengt ook geen wijziging aan in dit reeds bestaande juridisch kader.

⁵⁵ Waaronder ook de zogenaamde ‘gebrekenregeling’ uit bijlage II bij het Besluit huurprijzen woonruimte.

⁵⁶ Zie Hoge Raad 8 januari 1999, ECLI:NL:HR:1999:AA5088 en bijvoorbeeld Rechtbank Midden-Nederland 29 oktober 2014, ECLI:NL:RBMNE:2014:7047.

⁵⁷ Rechtbank Noord-Nederland 8 mei 2025, ECLI:NL:RBNNE:2025:1753, r.o. 4.8, rechtbank Noord-Holland 26 mei 2025, ECLI:NL:RBNHO:2025:6548 en rechtbank Zutphen 18 mei 2011, ECLI:NL:RBZUT:2011:BQ5057, r.o. 4.1.

⁵⁸ Artikel 7:274, lid 1, sub c en sub e, BW.

De NOvA merkt verder op dat de Wet goed verhuurderschap (Wgv) van toepassing zou kunnen zijn op verhuurders die een recreatiewoning verhuren aan personen die vallen onder de nieuwe instructieregel. Tevens wijst de NOvA erop dat de exploitanten van recreatieparken er niet zijn om het publiekrecht te handhaven via private (huur)overeenkomsten.

Het kabinet is het ermee eens dat de Wgv van toepassing zou kunnen zijn, nu het begrip *woonruimte* in artikel 1 van de Wgv ruim is vormgegeven. Het voorgaande is echter geen nadelig gevolg van de nieuwe instructieregel. De toepassing van de Wgv biedt juist een wenselijke versterking van de rechtspositie van (vaak kwetsbare) huurders. Het kabinet vraagt daarnaast ook niet van exploitanten van recreatieparken om het publiekrecht te handhaven via private (huur)overeenkomsten. Het hoort bij de rol van verhuurder om de gesloten overeenkomsten te beheren. Indien in strijd met de privaatrechtelijke overeenkomst permanent wordt gewoond in een recreatiewoning, dan kan de verhuurder ervoor kiezen om op te treden. Deze instructieregel verplicht daartoe niet en levert daarmee ook geen aanvullende regeldruk op voor verhuurders.

HISWA-RECRON wijst erop dat verhuurders van recreatiewoningen bij huuropzegging te maken zullen krijgen met advocaten en gerechtelijke procedures.

Het kabinet acht dit echter evident aan het huurrecht en dit leidt niet tot aanpassing van de instructieregel nu de instructieregel het privaatrecht immers niet wijzigt.

Eigendomsrecht

HISWA-RECRON stelt dat deze instructieregel ondernemers gedurende tenminste tien jaren beknot in hun eigendomsrechten. De rechtvaardiging hiervoor mist in de toelichting, aldus HISWA-RECRON.

De rechtvaardiging hiervoor is, mede naar aanleiding van deze consultatiereactie, toegevoegd aan deze nota van toelichting onder paragraaf 3.3.

Schade ondernemers en gemeenten

Sommige gemeenten, Vitale Vakantieparken Drenthe en enkele organisaties die de belangen van ondernemers in de toeristische sector behartigen zoals HISWA-RECRON stellen dat deze instructieregel zal leiden tot (economische) schade. Verder vrezen burgers, maar ook gemeenten en provincies en eigenaren van commerciële parken, dat de instructieregel de toeristische sfeer, de rust en het voorzieningenniveau aantast van de recreatieparken en dat dit tot waardevermindering leidt. De argumentatie daarvoor is dat permanente bewoning op grond van deze instructieregel zorgt voor minder toerisme in de regio en een minder aantrekkelijk recreatiepark voor toeristen met minder boekingen tot gevolg.

Het kabinet gaat niet mee in deze argumentatie. Deze instructieregel is immers alleen van toepassing op personen die momenteel permanent op een recreatiepark verblijven en dat ook al sinds de peildatum doen. Er komen met deze instructieregel daarmee geen nieuwe gevallen bij, hetgeen potentiële negatieve gevolgen heeft voor de economische situatie van de ondernemer of de gemeente. Tevens biedt het privaatrecht nog steeds de mogelijkheid voor verhuurders van recreatiewoningen om de overeenkomst op te zeggen, indien permanente bewoning op grond van de gesloten overeenkomst niet is toegestaan.

Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden

De VNG en het IPO schrijven in hun reactie dat de voorgestelde instructieregel tot stand is gekomen zonder een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (UDO), en dat hiermee in strijd met de Provinciewet en Gemeentewet is gehandeld. Deze schrijven

immers voor dat voornemens die decentrale overheden raken, gemeld en besproken dienen te worden met het desbetreffende bestuur. Het klopt dat de UDO de procesmatige invulling is van een aantal normen uit de Gemeentewet en Provinciewet. De UDO kan worden gezien als het proces waarmee het vakdepartement samen met de koepels van decentrale overheden beleid uitwerkt dat invloed heeft op decentrale overheden. Dit proces heeft geen vaste invulling of format. Het toestaan van bestaande gevallen van permanente bewoning van recreatiewoningen, is een beleidskeuze die reeds in het Hoofdlijnenakkoord en Regeerprogramma is geformuleerd. Dat maakt dat de afwegingsruimte voor de invulling van het beleid, waar medeoverheden betrokken bij konden worden, beperkt was. Toch hebben er meerdere gesprekken plaatsgevonden met de koepels van provincies en gemeenten, en vertegenwoordigers vanuit de netwerken van Vitale Vakantieparken, over de precieze uitwerking van de maatregel. Deze inbreng is door het kabinet als waardevol beschouwd en is meegenomen in de uitwerking van het instrument.

Financiële gevolgen voor gemeenten

Vitale Vakantieparken Drenthe pleit voor een financiële bijdrage vanuit het Rijk en een schade- en herstelfonds. De instructieregel zou tot aanzienlijke extra lasten voor gemeenten leiden, waaronder bijvoorbeeld de beoordeling en afhandeling van vergunningaanvragen, het opstellen en wijzigen van het omgevingsplan. Gelet daarop pleit deze organisatie voor een bijdrage vanuit het Rijk, eventueel te koppelen aan een combinatie van het aantal parken en aantal aanvragen per gemeente. Daarnaast ziet deze organisatie graag de komst van een schade- en herstelfonds. Met de wijziging van het omgevingsplan verwacht deze organisatie dat er nadeelcompensatie zal worden gevraagd.

Het kabinet ziet geen aanleiding voor het instellen van een schade- en herstelfonds. Regulier instrumentarium voorziet afdoende in het bieden van middelen voor de afwikkeling van bestuurlijke en financiële gevolgen van voorliggende instructieregel. Wat betreft nadeelcompensatie wordt verwezen naar paragraaf 5.6. Voor overige lasten geldt dat gemeenten geruime tijd krijgen om het omgevingsplan aan te passen, namelijk tot 1 januari 2032. Zij kunnen ervoor kiezen een vergunningplicht in te voeren, maar het is bijvoorbeeld ook mogelijk om een meldingsplicht in te stellen.

Ook doen Vitale Vakantieparken Drenthe en de VNG de suggestie dat in de instructieregel een verhuisplicht wordt gekoppeld aan een aanvraag uit de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo 2015).

Een dergelijke verplichting is niet noodzakelijk. Uit artikel 2.3.5, derde lid, van de Wmo 2015 volgt dat B&W de meest geschikte maatwerkvoorziening dient te treffen. Indien er meerdere voorzieningen mogelijk zijn, mag B&W voor de goedkoopste adequate voorziening kiezen. Indien de kosten van een woningaanpassing aanzienlijk hoger zijn dan de kosten van een verhuizing naar een reeds geschikte of goedkoper aan te passen woning, kan B&W besluiten dat een verhuizing de meest passende en goedkoopste adequate oplossing is. In plaats van een vergoeding voor een woningaanpassing (zoals een traplift of een aanbouw), kan het college dan een maatwerkvoorziening in de vorm van een tegemoetkoming in de verhuis- en herinrichtingskosten aanbieden. Deze systematiek acht het kabinet voldoende passend. Het opnemen van een bepaling om mensen te dwingen om te verhuizen bij een Wmo-aanvraag acht het kabinet niet verdedigbaar gelet op artikel 8 EVRM (recht op privéleven) en artikel 2 van het vierde protocol bij het EVRM (recht op vrije vestiging).

Onderscheid tussen commerciële en niet-commerciële parken

In meerdere reacties van burgers komt naar voren dat een onderscheid gemaakt moet worden tussen commerciële parken en niet-commerciële parken. Het idee dat wordt

geopperd in deze reacties is om bewoners die op commerciële parken wonen, worden uitgesloten van de instructieregel, nu deze parken recreatief zouden moeten worden ingezet. Niet-commerciële parken zouden dan kunnen worden aangeduid als bijvoorbeeld parken die in eigendom zijn van de eigenaren van woningen via een VvE of parken zonder gedeelde voorzieningen zoals een zwembad.

De suggestie tot een dergelijk onderscheid neemt het kabinet niet over. Doel van deze instructieregel is dat de ruimtelijke ordening het mogelijk maakt dat personen die reeds permanent in een recreatiewoning wonen in deze tijden van woningnood daar gedurende tien jaar legaal mogen verblijven. Het beperken van de instructieregel tot niet-commerciële recreatieparken zou ertoe leiden dat een groep permanente bewoners buiten de instructieregel valt, terwijl het kabinet nu juist als doel heeft om aan zoveel mogelijk bewoners rust en zekerheid te geven over hun woonsituatie. Of de bewoner als eigenaar, huurder of op andere wijze in de recreatiewoning verblijft is daarbij niet relevant. Ook zegt de aan- of afwezigheid van gedeelde voorzieningen niets over de individuele situatie van de permanente bewoner. Los daarvan is een dergelijk onderscheid tussen commercieel en niet-commercieel arbitrair en lastig uitvoerbaar. Gemeenten zouden dan bijvoorbeeld de gehele eigendoms- en voorzieningssituatie van het recreatiepark in kaart moeten brengen alvorens een vergunning kan worden afgegeven.

Ondermijning en veiligheid

In de internetconsultatie worden regelmatig zorgen geuit over ondermijnende criminaliteit op recreatieparken. Hoewel in de instructieregel uiteen is gezet welke instrumenten gemeenten hebben om ondermijning tegen te gaan, blijft dit een punt van zorg van met name gemeenten. Recreatieparken zijn kwetsbaar voor ondermijnende activiteiten vanwege de vaak afgelegen ligging en de beperkte mogelijkheden voor controle, aldus enkele gemeenten. De gemeente Zundert schrijft bijvoorbeeld dat zij graag had gezien dat de instructieregel de veiligheid van bewoners in brede zin zou waarborgen, denk aan uitbuiting en georganiseerde criminaliteit.

De instructieregel zal er niet toe leiden dat problemen rondom ondermijning en criminaliteit op recreatieparken worden opgelost. Daarvoor worden andere wegen bewandeld. Hiervoor zetten het ministerie van Justitie en Veiligheid en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zich onder andere in. Tegelijkertijd heeft deze maatregel ook niet tot effect dat de feitelijke huidige situatie verslechtert: deze instructieregel is uitsluitend bedoeld om bestaande situaties van permanente bewoning te legaliseren gedurende tien jaar. Het gaat hierbij alleen om personen die al meerdere jaren (sinds uiterlijk 16 mei 2024) in de recreatiewoning wonen.

Het ligt in de rede dat bij permanente bewoners die zich schuldig maken aan ondermijnende activiteiten al eerder actie is ondernomen door gemeenten. Bovendien is het kabinet van mening dat gemeenten met het Bibob-onderzoek (zie paragraaf 5.2) in algemene zin een solide middel in handen hebben om de aanvrager van een vergunning te screenen, als daar concrete aanleiding toe is en rekenschap gevende van onder andere het proportionaliteitsbeginsel, waarmee in bepaalde gevallen ook een bijdrage geleverd kan worden aan het voorkomen of aan het licht brengen van ondermijning.

Voortdurende handhaving

In voornamelijk reacties van burgers komt een sterk signaal naar voren dat zij in acute nood zitten, vanwege lopende handhavingstrajecten en dwangsommen die zijn opgelegd. Burgers worden geconfronteerd met handhaving ondanks de oproep van de Minister van VRO van 19 december 2024 aan gemeenten om terughoudend te zijn met handhaving in aanloop naar deze instructieregel.

Het kabinet realiseert zich dat het een buitengewoon stressvolle ervaring moet zijn om in deze tijden van woningnood een dak boven het hoofd te verliezen. Dit is de hoofdreden waarom een instructieregel voor permanente bewoning van recreatiewoningen is opgesteld. Daarom is een oproep aan gemeenten gedaan om – in afwachting van de instructieregel – een pas op de plaats te maken bij het handhaven van permanente bewoning van recreatiewoningen. Door het opnemen van deze instructieregel in het Bkl, is het mogelijk om vanuit het Rijk te sturen op het omgevingsplan van de gemeente. Deze instructieregel werkt dwingend door. Dit betekent ook dat de instructieregel op eenzelfde manier doorwerkt in alle gemeenten waarmee uniformiteit kan worden bereikt.

Overig

Eén burger heeft diverse vragen gesteld over rechtsbescherming. De nota van toelichting is mede naar aanleiding van deze vragen aangevuld.

Vitale Vakantieparken Drenthe doet in dit kader nog de suggestie om de voorwaarde op te nemen in deze instructieregel dat personen die op grond van deze instructieregel permanent in een recreatiewoning mogen wonen, verplicht zijn zich in te schrijven bij een woningcorporatie.

Deze suggestie wordt niet opgevolgd omdat een verplichte inschrijving bij een woningcorporatie als woningzoekende, met bijbehorende jaarlijkse kosten, niet proportioneel wordt geacht. Tevens zullen niet alle personen die onder deze instructieregel vallen, voldoen aan de maximale inkomenseisen die woningcorporaties stellen aan personen die op zoek zijn naar een sociale huurwoning. Tot slot past een dergelijke verplichting slecht in een instructieregel binnen het omgevingsrecht. Nu deze verplichting niet ruimtelijk relevant is voor het recreatiepark waar de instructieregel op ziet.

Ook wordt gevraagd of wordt gemonitord of een recreatiewoning wordt verkocht. Deze instructieregel verplicht gemeenten daartoe niet. Overigens is het niet zo dat bij verkoop de aankomende persoon op grond van deze instructieregel daar permanent mag wonen. De aankomende persoon woont immers niet vanaf de peildatum in deze recreatiewoning. De verplichting tot monitoring van verkoop is gelet daarop niet doelmatig.

Verder vraagt een burger zich af wat de gevolgen zijn voor personen die in een recreatiewoning wonen die geen deel uitmaakt van een recreatiepark. Naar aanleiding van deze vraag is in de toelichting verduidelijkt dat deze categorie van recreatiewoningen ook onder het toepassingsbereik van deze instructieregel valt.

Een gemeente maakt zich zorgen over het beroep van bewoners op sociale voorzieningen die onder deze instructieregel vallen. Indien een bewoner naar aanleiding van deze instructieregel zich inschrijft in de gemeente betekent dit inderdaad dat een beroep op sociale voorzieningen kan worden gedaan. Tegelijkertijd ontvangt de gemeente voor deze persoon een bijdrage via het gemeentefonds. Niet valt in te zien waarom in dit opzicht een bewoner van een recreatiewoning anders moet worden behandeld dan een bewoner van een woning die zich niet op een recreatiepark bevindt. Dat een schommeling in de hoeveelheid inwoners in een gemeente kan leiden tot andere verdeling van ambtelijke capaciteit is evident en niet uniek voor deze instructieregeling.

HISWA-RECRON stelt dat een parkeigenaar elektriciteit mag aanbieden aan toeristen of mensen die tijdelijk verblijven, maar het aanbieden aan huishoudens met een gedoogverblijf in strijd is met de wet en kan tot gevolg hebben dat het gehele netwerk wordt stilgelegd. Deze instructieregel zou hiertoe leiden.

De stelling dat parkeigenaren alleen elektriciteit mogen aanbieden aan toeristen of mensen die tijdelijk verblijven op recreatieterreinen is onjuist. De instructieregel, die bestaande permanente bewoning in bepaalde gevallen mogelijk maakt, wijzigt de juridische situatie zoals HISWA-RECRON deze beschrijft dus niet. De stelling dat het gehele netwerk hierdoor kan worden stilgelegd is onjuist. Parkeigenaren hebben wettelijke verplichtingen die niet afhankelijk zijn van het type verblijf.

Wetstechnische verbeteringen

Koninklijke NIngenieurs doet enkele wetstechnische suggesties. Mede naar aanleiding van deze reactie zijn enkele wetstechnische verbeteringen opgenomen in dit wijzigingsbesluit.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In dit wijzigingsbesluit is geen overgangsrecht opgenomen. Voor personen die voorafgaand aan inwerkingtreding van dit besluit al rechtmatig een recreatiewoning bewonen op grond van het omgevingsplan of een omgevingsvergunning heeft dit besluit geen gevolgen.

De inwerkingtreding van dit besluit zal worden geregeld bij koninklijk besluit. Hierbij zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.

11. Voorhang

Op grond van de Omgevingswet wordt dit besluit voorgehangen bij beide kamers der Staten-Generaal gedurende vier weken alvorens voor advies aan de Afdeling advisering van de Raad van State is gevraagd.⁵⁹

II. ARTIKELGEWIJZE TOELICHTING

Artikel I

Onderdelen A, B en C

Met deze onderdelen worden een aantal uitzonderingen gemaakt op afdeling 3.5, paragraaf 5.1.4.2 en paragraaf 5.1.4.2a van het Bkl waarin regels zijn opgenomen over het geluid door wegen, spoorwegen, industrieterreinen en andere activiteiten. Gevolg van het uitsluiten van deze regels is dat recreatiewoningen die op grond van onderhavige instructieregel permanent bewoond worden gedurende tien jaar niet in aanmerking hoeven te worden genomen bij de toepassing van deze instructieregels over geluid.

Onderdeel D

Met dit onderdeel wordt paragraaf 5.1.4.4. van het Bkl buiten toepassing verklaard op de recreatiewoningen waar deze instructieregel op ziet. Gevolg hiervan is dat de in deze paragraaf opgenomen instructieregels ten aanzien van trillingen buiten toepassing blijven ten aanzien van recreatiewoningen die op grond van onderhavige instructieregel permanent worden bewoond gedurende bedoelde periode van tien jaar.

Onderdeel E

⁵⁹ Artikel 23.5, eerste lid, Omgevingswet.

Dit onderdeel brengt een uitzondering met zich op de regels omtrent slagschaduw van windturbines paragraaf 5.1.4.4a Bkl. Gevolg van het uitsluiten van deze regels is, dat recreatiewoningen die op grond van onderhavige instructieregel permanent bewoond worden gedurende bedoelde periode van tien jaar niet in aanmerking hoeven te worden genomen bij deze regels.

Onderdeel F

Dit onderdeel sluit de regels uit paragraaf 5.1.4.6 van het Bkl uit ten aanzien van recreatiewoningen waar op grond van deze instructieregel permanent wordt gewoond gedurende bedoelde periode van tien jaar. Gevolg hiervan is dat de instructieregels over geur buiten toepassing blijven ten aanzien van deze recreatiewoningen. In het algemeen deel van deze nota van toelichting is uiteengezet waarom het kabinet het buiten toepassing verklaren van deze instructieregels proportioneel acht. Ditzelfde geldt voor de onderwerpen geluid, trillingen en slagschaduw.

Onderdeel G

Met dit onderdeel wordt een nieuwe paragraaf aan hoofdstuk 5 van het Bkl toegevoegd met vier artikelen.

Artikel 5.161d

Dit artikel bevat het toepassingsbereik van paragraaf 5.1.7b. De instructieregel in artikel 5.161e ziet alleen op omgevingsplannen die momenteel permanent gebruik van recreatiewoningen niet toestaan. De instructieregel is niet van toepassing op recreatiewoningen die zijn gelegen in een risicogebied externe veiligheid, een belemmeringsgebied buisleiding, een explosieaandachtsgebied vuurwerk, een civiel explosieaandachtsgebied A of B of een militair explosieaandachtsgebied A of B. De reden hiervoor is dat deze gebieden zijn aangewezen vanuit externe veiligheid en het kabinet het niet toelaatbaar vindt dat personen in deze gebieden permanent kunnen wonen omwille van het waarborgen van hun veiligheid. Het derde lid bevat een uitzondering op de instructieregel als in een omgevingsverordening van een provincie een regel is gesteld die ziet op het waarborgen van de veiligheid. In dat geval is de instructieregel niet van toepassing opdat de veiligheid van diegenen die verblijven in een recreatiewoning gewaarborgd blijft.

Artikel 5.161e

Dit artikel vormt de kern van dit wijzigingsbesluit. Gemeenteraden wordt geïnstrueerd een omgevingsplanwijziging vast te stellen waarin permanente bewoning van recreatiewoningen, die voldoet aan de voorwaarden, mogelijk wordt gemaakt. Gekozen is voor het begrip "logiesfunctie voor het bieden van recreatief verblijf niet gelegen in een logiesgebouw"⁶⁰ omdat hiermee het toepassingsbereik beperkt blijft tot recreatiewoningen en chalets. Met deze formulering worden hotels en pensions uitgesloten. Meer specifiek wordt gekozen om binnen het begrip 'logiesfunctie', bedoeld bijlage I van het Bbl, alleen 'voor het bieden van recreatief verblijf' te hanteren omdat hiermee het bieden van 'tijdelijk onderdak aan personen' kan worden uitgesloten. Dit laatste onderdeel van de logiesfunctie dient te worden uitgesloten omdat de nieuwe instructieregel juist ziet op permanente bewoning.

Zoals in paragraaf 2.3 uiteen is gezet, worden enkele voorwaarden en uitzonderingen opgenomen die zien op het toepassingsbereik. Een omgevingsplan dient alleen permanente bewoning mogelijk te maken voor bestaand gebruik. Personen die op het moment van inwerkingtreding van deze instructieregel een andere woongelegenhed in Nederland in eigendom hadden dan de recreatiewoning waarop de nieuwe instructieregel ziet, zijn uitgesloten van de doelgroep van de instructieregel (vierde lid). Het eigendom hoeft niet volledig (honderd procent) te zijn. Aangesloten wordt bij het begrip

⁶⁰ Dit volgt uit de begripsbepaling *bewoonde recreatiewoning*. Zie de toelichting bij onderdelen L en M.

woongelegenheid uit de Woningwet omdat dit een breed begrip is waaronder de meeste situaties vallen van bouwwerken waarin kan worden gewoond. De reden voor deze uitzondering is dat bij eigendom van een andere woongelegenheid worden aangenomen dat deze personen niet in hoge woningnood zitten. Daarom is als voorwaarde tevens opgenomen dat deze andere woongelgenheid ook daadwerkelijk mag worden bewoond op grond van een omgevingsplan of een buitenplanse omgevingsvergunning. Ten einde dit te controleren kan het Kadaster worden geraadpleegd.

Het bevoegd gezag moet uiterlijk op 1 januari 2032 uitvoering hebben gegeven aan deze instructieregel (onderdeel L, artikel 12.26f). Hierbij wordt aangesloten bij de overgangstermijn die op grond van artikel 22.5, eerste lid, van de Omgevingswet voor omgevingsplannen is bepaald. Deze termijn is bij koninklijk besluit op 1 januari 2032 gesteld.

Artikel 5.161f

Om te beoordelen of sprake is van bestaand gebruik, is de instructieregel alleen van toepassing op personen die ten minste vanaf 16 mei 2024 voortdurend woonden op het adres van een recreatiewoning of het adres van een vakantiepark. Dit kan worden aangetoond met een inschrijving in de BRP sinds 16 mei 2024 of met bescheiden met een datum voor op 16 mei 2024 of de datum 16 mei 2024, een datum in 2025 en een datum op of na 1 januari 2026 met naam en adres van de instanties die in het artikel zijn genoemd. Bestaand gebruik kan tot slot ook worden aangetoond met bescheiden van een college van B&W op naam van de bewoner op het adres van de recreatiewoning of op het adres van het recreatieterrein waar de recreatiewoning is gelegen waarin wordt vastgesteld dat sprake is van permanente bewoning van een recreatiewoning.

Onderdeel H

Onderdeel H bevat een instructieregel die is gericht aan de provincies om in de omgevingsverordeningen geen regels te stellen die bestaand permanent gebruik van recreatiewoningen die op grond van de instructieregel aan gemeenten moet worden toegestaan belemmeren, met uitzondering van regels die zijn gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid. Hiermee wordt voorkomen dat provincies in de omgevingsverordening instructieregels kunnen stellen aan gemeenten die tegengesteld werken aan de instructieregel uit dit besluit. Het is noodzakelijk om deze instructieregel gericht aan het bevoegd gezag van de provincies expliciet op te nemen. Er kan niet worden volstaan met het bestaande artikel 7.1 van het Bkl omdat in dat artikel enkel de instructieregels in afdeling 5.1 van het Bkl van toepassing verklaard zijn voor zover het om regels in de omgevingsverordening over activiteiten gaat die gesteld worden met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De instructieregels van afdeling 5.1 Bkl zijn dus alleen op die regels uit de omgevingsverordening van toepassing en bijvoorbeeld niet op instructieregels of omgevingswaarden die in de omgevingsverordening worden opgenomen. Het bevoegd gezag van de provincie heeft twee jaar de tijd, gerekend vanaf het tijdstip van inwerkingtreding van onderhavig besluit, (onderdeel L, artikel 12.26g).

Onderdelen I, J en K

Met deze onderdelen wordt een drietal specifieke beoordelingsregels over geluid, trillingen en geur voor de aanvraag om een omgevingsvergunning voor een milieubelastende activiteit buiten toepassing verklaard voor de recreatiewoningen waar deze instructieregel betrekking op heeft. Dit ligt in het verlengde van de onderdelen A tot en met D en F en heeft als doel te voorkomen dat dergelijke activiteiten nadeel ondervinden van het feit dat met deze instructieregel (voor een periode van tien jaar) permanent verblijf in een recreatiewoning mogelijk wordt gemaakt voor een bepaalde groep personen. Zoals toegelicht in paragraaf 2.5, blijft artikel 8.9 Bkl wel onverkort van toepassing. Dit betekent dat voor bij de vergunningverlening voor milieubelastende

activiteiten het bevoegd gezag de gevolgen daarvan op de recreatiewoningen in acht dient te nemen.

Onderdelen M en N

Met deze onderdelen worden een aantal begrippen toegevoegd aan bijlage I van het Bkl. Ten eerste wordt het begrip *bewoonde recreatiewoning* ingevoegd. Het gaat hier om een woonfunctie die is ontstaan door functiewijziging van een logiesfunctie voor het bieden van recreatief verblijf niet gelegen in een logiesgebouw. Indien een logiesfunctie namelijk permanent wordt bewoond, is sprake van een woonfunctie. Door de permanente bewoning is een functiewijziging opgetreden. Er dient immers gekeken te worden naar feitelijk gebruik.⁶¹ Gelet op deze begripsbepaling is het ook nodig om de begrippen *logiesfunctie* en *logiesgebouw* worden gehanteerd, worden deze begrippen toegevoegd aan de begrippenlijst in bijlage I, onderdeel, A van het Bkl. Als gevolg hiervan wordt in bijlage VI een redactionele wijziging aangebracht.

Artikel II

De verschillende onderdelen van dit artikel verklaren een aantal artikelen uit het Bbl niet van toepassing op een recreatiewoning die op grond van de instructieregel van artikel 5.161e van het Bkl permanent wordt bewoond. Het betreft hier de artikelen 3.90, eerste lid, 5.23 en 5.24 van het Bbl.

Artikel 3.90, eerste lid, van het Bbl schrijft voor woonfuncties een vloeroppervlakte van ten minste 7,5 m² en een breedte van ten minste 2,4 m voor een verblijfsruimte in een verblijfsgebied. Deze regel wordt buiten toepassing verklaard ten aanzien van de recreatiewoningen waar de nieuwe instructieregel op ziet. Door permanente bewoning van een recreatiewoning is namelijk een functiewijziging opgetreden van *logiesfunctie* naar *woonfunctie* waardoor, als er geen uitzondering daarvoor zou worden opgenomen, de regels voor minimale afmetingen van verblijfsruimten in woningen gaan gelden. Omdat er recreatiewoningen denkbaar zijn die niet aan deze regels kunnen voldoen wordt een uitzondering gemaakt. Indien een bewoner van een recreatiewoning daar momenteel al permanent woont, acht de regering het proportioneel dat dit verblijf kan worden voortgezet, ook al voldoet de recreatiewoning niet aan deze regel.

Artikel 5.23 van het Bbl schrijft voor dat bij wijziging van de gebruiksfunctie van recreatiewoning van logiesfunctie naar woonfunctie een bepaald niveau van geluidwering tegen geluid van buiten moet worden behaald. Deze regel is, mede gelet op de keuze om regels over geluid in het Bkl buiten toepassing te verklaren, niet noodzakelijk. Daarom wordt een uitzondering gecreëerd op deze regel.

Artikel 5.24 van het Bbl schrijft voor dat bij wijziging van gebruiksfunctie van logiesfunctie naar woonfunctie een rookmelder op netstroom aanwezig dient te zijn. Het van toepassing verklaren van deze regel op recreatiewoningen die permanent worden bewoond zou kosten met zich brengen die niet proportioneel zijn. Daarom wordt een uitzondering gemaakt op deze regel. Daarbij is het goed om op te merken dat op grond van artikel 3.117 van het Bbl een rookmelder op batterijen of accu verplicht is. Deze verplichting geldt ook voor de recreatiewoningen waar de instructieregel van artikel 5.161e Bkl op ziet.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer

⁶¹ Stb. 2018, 291, p. 528.