

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

Besluit van **PM DATUM**

houdende wijzigingen van het Besluit kwaliteit leefomgeving en het Besluit bouwwerken leefomgeving in verband met een instructieregel voor bestaand gebruik recreatiewoningen die worden gebruikt voor wonen (Instructieregel permanente bewoning recreatiewoningen)

Op voordracht van de 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 5.17, 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 van , 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 voor de toepassing van deze afdeling 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 logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f.

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 logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f.

C

Artikel 5.78, tweede lid, komt te luiden:

2. In afwijking van het eerste lid is paragraaf 5.1.4.2a:

- 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 logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f.

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 logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f.

E

Artikel 5.89a, tweede lid, komt te luiden

2. In afwijking van het eerste lid is paragraaf 5.1.4.4a:

- a. met uitzondering van artikel 5.89c, niet van toepassing op slagschaduwgevoelige gebouwen die op grond van een omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit zijn toegelaten voor een duur van niet meer dan tien jaar; en
- b. niet van toepassing op een logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f.

F

Artikel 5.90, tweede lid, komt te luiden:

2. In afwijking van het eerste lid is paragraaf 5.1.4.6:

- 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 logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f.

G

Na paragraaf 5.1.7a wordt een paragraaf ingevoegd, luidende:

§ 5.1.7b. Voorzetting bestaand gebruik grondgebonden logiesfunctie voor recreatief verblijf

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. In afwijking van het eerste lid is deze paragraaf niet van toepassing als deze logiesfunctie geheel of gedeeltelijk ligt:
 - a. in een risicogebied externe veiligheid als bedoeld in artikel 5.16, eerste lid;
 - b. in een belemmeringengebied buisleiding als bedoeld in artikel 5.18;
 - c. in een explosieaandachtsgebied vuurwerk als bedoeld in artikel 5.23;
 - d. in een civiel explosieaandachtsgebied A of B als bedoeld in artikel 5.28;
 - e. in een militair explosieaandachtsgebied A of B als bedoeld in artikel 5.32;

Artikel 5.161e (samenloop provinciale instructieregels)

In afwijking van artikel 5.161d, eerste lid, is deze paragraaf 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 5.161f (voortzetting bestaand gebruik recreatiewoning)

1. Een omgevingsplan voorziet er in dat op 16 mei 2024 bestaand gebruik voor wonen van een logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw mag worden voortgezet voor een periode van tien jaar, gerekend vanaf inwerkingtreding van de Instructieregel permanente bewoning recreatiewoningen, door de bewoner die minimaal vanaf 16 mei 2024 voortdurend woonde op het adres van de logiesfunctie of op het adres van het recreatieterrein waar de logiesfunctie is gelegen.
2. Het eerste lid is tevens van toepassing op:
 - 1°. een minderjarig kind dat in een eerste graad bloedverwantschap staat tot de bewoner; of
 - 2°. een persoon die pleegzorg ontvangt als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet door de bewoner.
3. Het eerste lid is niet van toepassing op een bewoner die op het moment van inwerkingtreding van de Instructieregel permanente bewoning recreatiewoningen eigenaar is van een woning in Nederland.
4. De voortdurende bewoning op het adres van de logiesfunctie of op het adres van het recreatieterrein waar de logiesfunctie is gelegen wordt aangetoond met:

- a. een bewijs van inschrijving in de basisregistratie personen op naam van de bewoner op het adres van de logiesfunctie of op het adres van het recreatieterrein waar de logiesfunctie is gelegen; of
 - b. bescheiden met een datum gelegen vóór of op 16 mei 2014, in 2025 en na het moment van inwerkingtreding van de Instructieregel permanente bewoning recreatiewoningen waarbij als adres van de bewoner het adres van de logiesfunctie of het adres van het recreatieterrein waar de logiesfunctie is gelegen en de naam van de bewoner is vermeld, 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 jaaropgave van een werkgever waar de bewoner in dienst is.
4. Uiterlijk op de datum, bedoeld in artikel 22.5, eerste lid, van de wet geeft het bevoegd gezag uitvoering aan het hetgeen bepaald in het eerste lid.

H

Aan Afdeling 7.4 wordt een artikel toegevoegd, luidende:

Artikel 7.13a

- 1. Een omgevingsverordening bevat geen regels die het gebruik van een logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw voor wonen dat is toegestaan op grond van artikel 5.161f belemmeren, met uitzondering van regels die zijn gesteld met het oog op het waarborgen van de veiligheid.
- 2. Uiterlijk op de datum, bedoeld in artikel 22.5, eerste lid, van de wet geeft het bevoegd gezag uitvoering aan het hetgeen bepaald in het eerste lid.

I

Aan artikel 8.18, derde lid, wordt, onder vervanging van “; of” aan het slot van onderdeel a door een puntkomma en onder vervanging van de punt aan het slot van onderdeel b door “; of”, een onderdeel toegevoegd, luidende:

- c. een logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f.

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 logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f.

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 een geluidgevoelig, trillinggevoelig of geurgevoelig gebouw dat:

- a. functioneel verbonden is met de activiteit, maar daar op grond van het Besluit activiteiten leefomgeving geen deel van uitmaakt;
- b. 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
- c. een logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw betreft die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f.

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 logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

B

Artikel 5.23, derde lid, komt te luiden:

3. Het eerste lid is niet van toepassing:

- a. op een wijziging van een gebruiksfunctie voor minder dan 10 jaar;
- b. op een logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

C

In artikel 5.24 wordt na "artikel 3.115" ingevoegd "en op een logiesfunctie voor recreatief gebruik niet gelegen in een logiesgebouw die wordt gebruikt voor wonen dat in het omgevingsplan of een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit is toegestaan op grond van artikel 5.161f van het Besluit kwaliteit leefomgeving".

ARTIKEL III

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

ARTIKEL IV

PM samenloopbepaling. ¹

ARTIKEL V

Dit besluit wordt aangehaald als: Instructieregel permanente bewoning recreatiewoningen.

ARTIKEL VI

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

¹ Deze samenloopbepaling zal ná internetconsultatie, waar nodig, worden aangevuld.

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.² De personen die hier wonen doen dit niet altijd in overeenstemming met het omgevingsplan, waarmee onzekerheid over de situatie ontstaat voor bewoners. 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. Dit vindt de regering 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.³ 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 onderhavige instructieregel zal reeds bestaande permanente bewoning van recreatiewoningen gedurende tien jaar onder bepaalde voorwaarden worden toegestaan, als deze woningen minimaal vanaf 16 mei 2024 bewoond werden door hen. Een recreatiewoning betreft onder deze instructieregel een woning met logiesfunctie, niet gelegen in een logiesgebouw zoals een hotel, motel of pension.

2. Hoofdpijnen van het voorstel

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, 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.

2.1.1 Probleembeschrijving

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 zelfstandig alternatieve woonruimte te vinden. Het woningtekort is sinds 2017 jaarlijks toegenomen, met de coronajaren 2021/2022 als uitzondering. In 2024 was het woningtekort echter al weer op het hoogste punt sinds

² *Wonen in de Luwte*, Platform 31, 2018.

³ *Regeerprogramma. Uitwerking van het hoofdpijnenakkoord door het kabinet*, 13 september 2024, p. 35.

⁴ Te raadplegen op:

<https://www.kabinetformatie2023.nl/documenten/publicaties/2024/05/16/hoofdpijnenakkoord-tussen-de-fracties-van-pvv-vvd-nsc-en-bbb>.

⁵ Te raadplegen op:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/publicaties/2024/09/13/regeerprogramma-kabinet-schoof>.

2017, zowel in absolute zin als ten opzichte van de totale voorraad.⁶ 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.⁷ Voor alleenstaanden met een modaal inkomen is het vrijwel onmogelijk om nog een woning te kopen: slechts 3 procent van het woningaanbod was in 2024 voor hen beschikbaar.⁸ 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%.⁹ Dit betekent dat de beschikbaarheid van huurwoningen in de vrije huursector voor lage inkomens ook steeds minder wordt.¹⁰ 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 indien de bewoning in de recreatiewoning niet in lijn is met de regels uit het omgevingsplan.¹¹

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. Er zijn verschillende onderzoeken waarbij verschillende definities of uitgangspunten worden gebruikt (uitsluitend duurzaam met de grond verbonden recreatiewoningen of ook standplaatsen (chalets), BAG-objecten of ook niet geregistreerde objecten, enkel gevallen die in de BRP staan ingeschreven meetellen of ook de facto permanente bewoning, recreatiewoningen op vakantieparken of ook daarbuiten). Wat we wel weten is dat 59.650 mensen staan ingeschreven in een recreatiewoning op een vakantiepark, anno Q2 2025. 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 (1.100). 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%).

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

⁶ *Primos-prognose 2024*, ABF Research, 11 juli 2024.

⁷ *Betaalbaarheid van woningen sinds 2013 fors verslechterd*, ESB, 21 augustus 2024, <https://esb.nu/betaalbaarheid-van-woningen-sinds-2013-fors-verslechterd/>

⁸ *Staat van de Volkshuisvesting 2024*, Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening, januari 2025.

⁹ Kamerstukken II 2023/24, 36 496, nr. 3.

¹⁰ *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>

¹¹ *Wonen in de Luwte*, Platform 31, 2018.

onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen: tussen 2007 en 2009 zou het percentage onrechtmatige bewoning zijn gehalveerd. De voormalig Minister van Infrastructuur en Milieu heeft het wetsvoorstel bij brief van 10 februari 2012 ingetrokken.¹² 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%.¹³ 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.¹⁴ 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, middels 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 deze regering landelijk beleid heeft aangekondigd op dit onderwerp in het Hoofdpijnenakkoord.

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 het geldende omgevingsplan en die voldoen aan de voorwaarden. Op die manier worden de zorgen van deze bewoners weggenomen. Het voorstel van deze 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 woonvorm. 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 aan voornoemde doelen te voldoen, 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. Gemeenteraden dienen in hun omgevingsplannen erin te voorzien dat bestaande permanente bewoners, die aan de in het besluit gestelde voorwaarden voldoen, in de recreatiewoning mogen wonen.

2.2 Huidige regeling

Op dit moment volgen de regels voor recreatiewoningen uit de omgevingsplannen van gemeenten. Een omgevingsplan wordt vastgesteld door de gemeenteraad. Indien 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. Bij deze vergunningverlening dient volledig te worden voldaan aan de regels uit het Bkl en het Besluit bouwen en leefomgeving.¹⁵ Indien 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.

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

¹³ *Huizen crisis: de huizenprijzen in historisch perspectief*, Knab, 23 december 2024, <https://bieb.knab.nl/hypotheken/huizen crisis-de-huizenprijzen-in-historisch-perspectief>.

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

¹⁵ Bij recreatiewoningen die op grond van deze instructieregel worden bewoond ligt dit anders. Zie hiervoor paragraaf 2.3.5 en 2.3.6.

2.3 Voorgenomen regeling

De Omgevingswet biedt een grondslag om bij algemene maatregel van bestuur (AMvB) instructieregels vast te stellen over de inhoud waaraan een omgevingsplan moet voldoen. Na inwerkingtreding van een dergelijke instructieregel, dienen alle omgevingsplannen in Nederland te worden aangepast aan de instructieregel. Middels onderhavige instructieregel wordt in bepaalde gevallen en onder voorwaarden permanente bewoning van recreatiewoningen gedurende tien jaar vanaf de inwerkingtreding van de instructieregel toegestaan.

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. Gemeenteraden kunnen er wel zelf voor kiezen om een ruimere regeling op te nemen, 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.¹⁷ De instructieregel in deze AMvB geldt voor bepaalde tijd, namelijk voor tien jaar. 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 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, motels en pensions zijn uitgesloten.

Het hoofddoel van deze instructieregel is om rechtszekerheid te bieden aan diegenen die momenteel al een recreatiewoning permanent bewonen, sinds uiterlijk 16 mei 2024. 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 sprake is van een persoonsgebonden toestemming om in de recreatiewoning te wonen.

¹⁶ Dit volgt uit het gebruik van de terminologie 'voorzien in' in artikel 5.161f.

¹⁷ In dat geval gelden de volledige milieuregels uit het Bkl en de regels uit het Bbl. Dit ligt anders bij bewoning op grond van deze instructieregel. Zie hiervoor paragraaf 2.3.5 en 2.3.6.

De bewoning in een recreatiewoning vanaf 16 mei 2024 kan op twee manieren worden aangetoond onder deze instructieregel, namelijk door middel van een BRP-inschrijving of middels alternatieve bewijsstukken.

De eenvoudigste wijze om bestaande permanente bewoning aan te tonen is met gebruikmaking van een uittreksel van de Basisregistratie Personen (BRP), waaruit volgt 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.

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 Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Niet iedere recreatiewoning heeft daardoor een adres; dat geldt vooral voor chalets. De regering heeft er daarom voor gekozen dat bewoners ook formeel woonachtig mogen zijn op het adres van het recreatieterrein waarvan de recreatiewoning onderdeel is. In de praktijk geldt dat niet iedere permanente bewoner staat ingeschreven op het adres van de logiesfunctie in de BRP. Deze mensen staan bijv. 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 of op de datum van 16 mei 2024, 2) in 2025 en 3) in 2026. Bewijsstukken met woonadres en naam van bewoner afkomstig van de volgende instanties kunnen daarvoor worden gebruikt:

- 1°. de Belastingdienst;
- 2°. de Dienst Uitvoering Onderwijs;
- 3°. het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen;
- 4°. een huisartsenpraktijk;
- 5°. een pensioenfonds;
- 6°. een zorgverzekeraar; of
- 7°. een jaaropgave van een werkgever waar de bewoner in dienst is.

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 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 jaartallen 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 minderjarige kinderen van de bewoners ook rechtmatig mogen verblijven in de recreatiewoning van de bewoners. Eenzelfde uitzondering geldt voor personen die pleegzorg ontvangen, als bedoeld in artikel 1.1 van de Jeugdwet van de bewoners. Voor beide categorieën 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 onderdeel van uitmaakt. Voor beide categorieën 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 onderdeel van uitmaakt. De reden hiervoor is dat de regering het vanuit proportionaliteit wenselijk

vindt dat minderjarige kinderen en personen die pleegzorg ontvangen bij hun (pleeg)ouders kunnen wonen.

Alle regels uit voorliggend besluit gelden ook voor de eigenaren van recreatiewoningen die 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 reguliere woning in bezit hadden in Nederland. De reden hiervoor is dat kan worden aangenomen dat deze personen niet in hoge woningnood zitten. Voor deze instructieregel wordt enkel gekeken naar het eigendom van een woning, ongeacht of deze woning op het moment van inwerkingtreding van de instructieregel zelf primair werd bewoond door de eigenaar of werd verhuurd. Het eigendom kan worden aangetoond met inzage in het Kadaster.

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. Tevens is het de gemeenteraad niet toegestaan een omgevingsplan vast te stellen dat in strijd is 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 besluit, 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 lawaai, trillingen, geuroverlast of veiligheid. Op grond van het Bkl geldt namelijk dat een recreatiewoning met een woonfunctie als kwetsbaar gebouw moet worden gekwalificeerd, terwijl hetzelfde gebouw waar niet permanent wordt gewoond (een logiesfunctie) niet als kwetsbaar gebouw kwalificeert. Voor laatstgenoemde categorie geldt vanuit externe veiligheid minder bescherming. Iets soortgelijks geldt voor geluid, trillingen, slagschaduw en geur. De woonfunctie is onder die regels aan strengere regels gebonden dan de logiesfunctie.

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 mogelijk niet kunnen worden toegestaan vanwege bestaande activiteiten in de omgeving als die (veel) geluid, trillingen, slagschaduw of geur voortbrengen. Bovendien geldt dat als deze regels onverkort van toepassing zouden zijn, dit gevolgen kan hebben voor de uitbreiding of wijziging van ondernemingen of infrastructuur in de buurt van een recreatiewoning die op grond van de instructieregel permanent mag worden bewoond. Deze ondernemingen kunnen dan minder makkelijk uitbreiden of dienen potentieel hoge kosten te maken om ervoor te zorgen dat de effecten van geluid, trillingen, slagschaduw en geur op de recreatiewoningen voldoen aan de normen die zijn gesteld voor reguliere woningen. Dit alles acht de regering zeer onwenselijk, voor zowel de bewoners van de recreatiewoningen als de beheerders van infrastructuur en ondernemingen in naastgelegen omgeving. Daarom kiest de regering ervoor om de regels rond geluid,

trilling, 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 de regering 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. Bij veel recreatiewoningen zal daar geen sprake van zijn omdat ze op voldoende afstand van bedrijven of infrastructuur liggen. De regels die zien op externe veiligheid uit het Bkl blijven echter wel onverkort van toepassing, net als bij reguliere woningen.

Externe veiligheid

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. De regering 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 externe veiligheid.

Geluid, trilling, slagschaduw en geur

De regering kiest er voor om de milieuregels omtrent geluid, trilling, slagschaduw en geur buiten toepassing te verklaren voor de recreatiewoningen die op grond van deze instructieregel gedurende tien jaar permanent mogen worden bewoond. 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.¹⁸

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 vraagt de burger uiteindelijk zelf in beginsel de omgevingsvergunning aan voor permanente bewoning en is daartoe niet verplicht, en wordt uiteindelijk geacht 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 zullen de meeste recreatiewoningen naar verwachting überhaupt niet op dit soort plekken liggen, omdat vanuit marktwerking bezien ondernemers dit soort plaatsen over het algemeen niet zullen uitzoeken om een recreatiepark te beginnen. Daarnaast zou, zoals hiervoor reeds beschreven, het niet buiten toepassing verklaren van deze milieuregels kunnen leiden tot een belemmering voor wijziging of uitbreiding van nabijgelegen infrastructuur of bedrijven en voor die beheerders en bedrijven hoge kosten met zich kunnen brengen.

2.3.5 Besluit bouwwerken leefomgeving

Het Bbl bevat regels over bouw- en sloopactiviteiten en het gebruik en in stand houden van gebouwen. Recreatiewoningen kwalificeren binnen het Bbl doorgaans als een logiesfunctie. Indien een recreatiewoning als gevolg van deze instructieregel echter

¹⁸ 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.

gedurende tien jaar permanent mag worden bewoond vanaf het moment van ingaan van deze instructieregel, kwalificeert het bouwwerk als woonfunctie, niet zijnde nieuwbouw. Gevolg hiervan is dat de regels uit de hoofdstukken 3 en 5 van het Bbl over bestaande bouw en verbouw 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 deze normen. Daarom heeft de regering besloten enkele regels uit het Bbl buiten toepassing te verklaren. 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 oppervlakte van de verblijfsruimte, het hebben van een brandmelder op netstroom en het niveau van geluidswering. In het artikelsgewijze deel van deze 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. De regels uit het Bbl voor woongebouwen zijn niet van toepassing op de recreatiewoningen waar op basis van deze instructieregel gedurende tien jaar permanent mag worden gewoond. Dit komt omdat de 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 motels uitgesloten. Dit betekent dat er geen sprake kan zijn van bewoning in gebouwen waarin met de bewoning op grond van deze instructieregel meerdere woonfuncties ontstaan. Deze instructieregel kan dus niet leiden tot bewoning van logiesgebouwen. Gevolg hiervan is dat er in deze instructieregel 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 voorkomen van criminaliteit¹⁹ of de toegankelijkheid en bereikbaarheid vanaf de openbare weg.²⁰

2.3.6 Bepaalde tijd en evaluatie

De instructieregel geldt voor een periode van tien jaar vanaf de inwerkingtreding van de instructieregel. Dit betekent dat 'permanente'²¹ bewoners die voldoen aan de voorwaarden van de instructieregel, gedurende tien jaar vanaf de inwerkingtreding van de instructieregel 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 wordt mogelijk gemaakt. De regering 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.²² Over tien jaar (2036) zou het woningtekort veel dichter in 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 inwerkingtreding van deze instructieregel geëvalueerd of de noodzaak van deze

¹⁹ Paragraaf 3.7.10 van het Bbl.

²⁰ Afdeling 3.6 van het Bbl.

²¹ 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.

²² *Primos-prognose 2024*, ABF Research, 11 juli 2024.

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 de regering voor de keuze om op dat moment te besluiten of een nieuwe instructieregel dient te worden voorbereid. Als de regering 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 kaders van de wet.

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 -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 logiesfunctie in het omgevingsplan wijzigen naar een andere functie zoals woonruimte, sloop 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 vakantiepark te bespreken in hoeverre revitaliserings- of transformatietrajecten reeds in gang kunnen worden gezet, als daar consensus over kan worden bereikt. Indien een gemeente van plan is om de 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 vakantieparken over welke 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 betreffende gemeenten en (verenigingen van) eigenaren, over hoe tot langjarig bestendig beleid kan worden gekomen. Voorliggend besluit regelt dat bewoners van recreatiewoningen zekerheid krijgen over hun woonsituatie ten tijde van de woningnood. 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

Voor 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.²³ 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, zijn slechts een beperkt aantal (realistische) alternatieven denkbaar. De situatie die de regering 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 trilling, geur, geluid en slagschaduw.

²³ Stb. 2023, 267.

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 de regering de keuze om in te grijpen in deze bestaande situatie. Hiervoor kunnen vanuit het Rijk diverse juridische instrumenten worden ingezet, zoals: (1) het geven van een instructiebesluit aan gemeenten om het omgevingsplan zodanig te wijzigen dat persoonsgebonden permanente bewoning is toegestaan op grond van artikel 2.34, eerste lid, Ow, (2) het vergunningvrij maken van 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 het huidige voorstel. 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 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 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 de regering als dergelijk nationaal belang aangemerkt en daardoor ontstaat de mogelijkheid om een instructieregel te kunnen stellen op grond van artikel 2.24 Omgevingswet. Bij de gekozen variant is de gemeente wel bevoegd, 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 opties één en vier voor elke gemeente 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. Om die reden is voor de variant van de instructieregel worden gekozen.

Naast voornoemde opties kan het Rijk gemeenten aansporen en ondersteunen om vakantieparken te transformeren naar woonruimten, waarbij in principe een geheel park wordt omgezet van een logiesfunctie naar een woonfunctie. 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 het RVO biedt in opdracht van het ministerie van VRO ondersteuning aan gemeenten die vakantieparken 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 eigenaren 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 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 Minister van VRO 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.²⁴ Eén van deze onderwerpen is de inhoud of motivering van een omgevingsplan, waterschapsverordening of omgevingsverordening.²⁵ De instructieregel mag betrekking hebben op de in een omgevingsplan of omgevingsverordening op te nemen regels.²⁶ Tevens kan een termijn gesteld worden waarbinnen uitvoering moet zijn gegeven aan de instructieregel.²⁷ Van deze bevoegdheid wordt met deze AMvB gebruik gemaakt. Dit besluit 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 inwerkingtreding van de instructieregel.

3.2 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 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 en de gebruikers hun hoofdverblijf elders hebben. Het permanent bewonen van een recreatief verblijf is daarmee niet toegestaan. Deze instructieregel legaliseert het permanente wonen in een recreatiewoning 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 gemeentelijke omgevingsplan, dan is het na inwerkingtreding van deze instructieregel 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 meld- of vergunningplicht in te stellen via een binnenlandse omgevingsplanactiviteit.²⁸

3.3 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 besluit 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.

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

Onderdeel van deze instructieregel is dat een aantal milieuregels op het gebied van geluid, trilling, slagschaduw en geur niet van toepassing verklaard worden op

²⁴ Artikel 2.25 van de Omgevingswet.

²⁵ Artikel 2.25, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Omgevingswet.

²⁶ Artikel 2.25, derde lid, onderdeel c, van de Omgevingswet.

²⁷ Artikel 2.25, vierde lid, van de Omgevingswet.

²⁸ Deze activiteit is niet uitgezonderd in artikel 2.29 van het Besluit bouwwerken leefomgeving.

recreatiewoningen die op grond van de instructieregel gedurende tien jaar permanent mogen worden bewoond vanaf het moment van ingaan van de 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.²⁹ 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 indien sprake is van een wet in formele zin, maar ook indien 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 tevens het geval nu deze AMvB in het Staatsblad zal worden gepubliceerd vóór inwerkingtreding en is aangekondigd in het regeerprogramma. Tevens wordt de AMvB gedurende geruime tijd in internetconsultatie gebracht.

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 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. Tevens wordt geborgd dat de belangen van omliggende ondernemingen of infrastructuur geen nadeel ondervinden van de permanente bewoning. 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 de regering een ruime beoordelingsruimte (*margin of appreciation*).³⁰ Waar het hier in essentie om gaat is dat de regering een redelijk evenwicht (*fair balance*) vindt tussen de verschillende belangen.

Deze instructieregel voldoet naar het oordeel van de regering aan deze voorwaarden. Zoals eerder in deze 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 een logiesfunctie kent. Het niet buiten toepassing verklaren van deze regels zou tot gevolg kunnen hebben dat permanente bewoning niet wordt toegestaan, of grote (financiële) gevolgen kunnen hebben omliggende ondernemingen of beheerders van infrastructuur bij uitbreiding. Daarnaast is het college

²⁹ 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.

³⁰ EHRM 14 februari 2012, ECLI:CE:ECHR:2012:0214JUD003196507 (Hardy en Maile t. Verenigd Koninkrijk).

van B&W in het 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 de mogelijke gevolgen daarvan voor de aanvrager van de vergunning.³¹ 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 de regering 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.

3.5 Verhouding uitfasering EFG-labels

Op 7 maart 2025³² heeft de Minister van VRO in een Kamerbrief aangekondigd EFG-labels huurwoningen uit te willen faseren. Met het oog hierop is een minimum energieprestatie-eis voor huurwoningen in het Besluit bouwwerken leefomgeving aangekondigd. Deze regelgeving zou gevolgen kunnen hebben voor de recreatiewoningen die op grond van deze instructieregel gedurende tien jaar permanent mogen worden bewoond. De recreatiewoningen krijgen daarmee immers de woonfunctie en indien de recreatiewoning wordt bewoond op basis van een huurovereenkomst, kan de energieprestatie-eis van toepassing zijn. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat het voornemen bestaat om vrijstaande woningen die kleiner zijn dan 50m² uit te zonderen van deze verplichting. Veel recreatiewoningen zullen hier onder vallen. De regering 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 deze instructieregel worden bewoond.

3.6 Burgerlijk Wetboek

Het is van belang op te merken dat het toepassing van deze instructieregel reeds bestaande privaatrechtelijke overeenkomsten niet wijzigt. Als uit bijvoorbeeld uit 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 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 besluit 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 – 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

³¹ Deze actieve informatieverstrekking is in lijn met artikel 5, tweede lid, van het Verdrag van Aarhus.

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

waren op het adres van de recreatiewoning. Zoals in deze 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, indien de parkeigenaar rechtsgeldige afspraken met de permanente bewoners heeft gemaakt over het niet mogen wonen van de recreatiewoningen of voor beperkte duur. Hiermee zijn de gevolgen voor parkeigenaren of verhuurders van vakantie woningen ingeperkt.

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 het bereik van de instructieregel valt. De wijziging van het omgevingsplan en het verlenen van vergunningen (bij het invoeren van een vergunningplicht) vergt daarnaast ambtelijke capaciteit. Voor burgers en bedrijven verhoogt deze maatregel de regeldruk niet.

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 instructieregel die dwingend doorwerkt, wordt gegarandeerd dat de instructieregel op eenzelfde manier doorwerkt in alle gemeenten.

Zodra dit besluit 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 besluit 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 binnenkrijgt al direct aan de instructieregel toetsen.³³ Dit betekent dat een persoonsgebonden omgevingsvergunning moet worden verleend, zodra de aanvraag hiervan aan de voorwaarden van de instructieregel voldoet. Daarnaast is de instructieregel vanaf inwerkingtreding ook direct van belang voor handavingsprocedures 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 waarin concreet zicht op legalisatie bestaat. In zulke gevallen is handhaving door het bevoegd gezag in beginsel als onredelijk te kenmerken. 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 bewoners goed geïnformeerd een keuze kunnen maken tot het aanvragen van een vergunning.

Na wijziging van het omgevingsplan door de gemeenteraad zodat aan de instructieregel wordt voldaan, kan de gemeenteraad ervoor kiezen om een vergunningplicht in te stellen voor de binnenplanse omgevingsplanactiviteit. De aanvraagvereisten en beoordelingsregeling hiervoor dienen in het omgevingsplan te worden opgenomen. Deze

³³ Dit volgt uit artikel 8.0b, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

voorwaarden mogen niet strijdig zijn met de instructieregel. Indien de gemeenteraad voor deze vergunningplicht kiest, dienen de bewoners van recreatiewoningen die nog niet over een vergunning afwijkend gebruik omgevingsplan beschikken, een aanvraag te doen. In de aanvraagprocedure wordt beoordeeld of aan de voorwaarden wordt voldaan. De gemeenteraad kan er echter ook voor kiezen om de permanente bewoning die op grond van deze instructieregel dient te worden toegestaan in het omgevingsplan op te nemen, zonder daaraan een vergunningplicht te koppelen. In zo een geval zal bij handhavend optreden van het bevoegd gezag in de handhavingsprocedure aangetoond moeten 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.

De instructieregel is vormgegeven op een manier zodat bestaande bewoning van recreatiewoningen gedurende tien jaar mag worden voortgezet. Zoals hiervoor beschreven dienen de colleges van B&W voorafgaand aan de wijziging van het omgevingsplan een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen, indien een persoon die aan de voorwaarden van de instructieregel hiertoe een aanvraag doet. De termijn van tien jaar begint te lopen op het moment van inwerkingtreding van deze instructieregel. Mocht de instructieregel bijvoorbeeld op 1 juli 2026 in werking treden, betekent dit dat tot uiterlijk 30 juni 2036 gewoond mag worden. Het maakt in dit kader niet uit op welk moment de omgevingsvergunning wordt aangevraagd. Het is daarmee niet zo dat indien bijvoorbeeld op 1 juli 2028 een vergunning wordt aangevraagd de bewoning mag voortduren tot 30 juni 2038. Na afloop van de termijn van tien jaar wordt de recreatiewoning niet meer bewoond 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 moet worden getoetst naar het geldende omgevingsplan op dat moment, en de regels uit het Bkl en het Bbl.

5.2 Tegengaan ondermijning

Op vakantieparken 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 vakantieparken soms het toneel van drugshandel of illegale prostitutie.³⁴ 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 vakantieparken 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 vergunning waarmee het tijdelijk (voor tien jaar) permanent bewonen van recreatiewoning wordt toegestaan –

³⁴ *Criminele investeringen in vakantieparken in Oost-Nederland, een fenomeenonderzoek*, RIEC, 2022.

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 misbruikt³⁵ 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 middels (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 worden toegepast in aanloop naar het gewijzigde omgevingsplan. Zoals in paragraaf 5.1 is toegelicht, dienen colleges van B&W in aanloop naar het gewijzigde omgevingsplan een omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan te verlenen. Ook in die gevallen is het mogelijk dat, als daartoe aanleiding bestaat, het bevoegd gezag een Bibob-onderzoek start.

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.³⁶ In de voorwaarden tot verlening van de vergunning kunnen gemeenteraden vervolgens eisen stellen 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

³⁵ Artikel 5.31 Omgevingswet gelezen in samenhang met artikel 3 van de Wet bevordering integriteitsbeoordelingen door het openbaar bestuur.

³⁶ ABRvS 3 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:461.

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 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. Indien de provincie in strijd met dit besluit regels stelt die bestaand gebruik voor wonen op vakantieparken onmogelijk maakt, 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. Dit betekent dat zowel de aanvrager als derden rechtsbescherming genieten, mits zij als belanghebbende kwalificeren.

6. Financiële gevolgen

PM

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

Deze instructieregel 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 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. Indien uit de evaluatie inderdaad blijkt dat verlenging van de termijn volgens de zittende regering wenselijk is, dient een nieuwe instructieregel te worden voorbereid die de reguliere wetgevingsprocedure dient te doorlopen.

8. Toepassing Caribisch Nederland

De instructieregel geldt enkel voor Europees Nederlandse gemeenten. Dit is omdat er al ruim 25 jaar aandacht wordt 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 – niet tot 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.

9. Advies en consultatie

Dit besluit is gedurende acht weken in consultatie gegeven via www.internetconsultatie.nl. Tevens is advies gevraagd aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). In onderstaande paragraaf wordt ingegaan op de uitkomsten van deze consultatieronde.

PM consultatie.

10. Overgangsrecht en inwerkingtreding

In dit besluit 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 de regering rekening houden met de vaste verandermomenten en de minimuminvoeringstermijn.

11. Voorhang

Op grond van de Omgevingswet zal dit besluit worden voorgehangen bij beide kamers der Staten-Generaal gedurende vier weken alvorens advies van de Raad van State wordt gevraagd.³⁷

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

³⁷ Artikel 23.5, eerste lid, Omgevingswet.

blijven ten aanzien van de recreatiewoningen die op grond van onderhavige instructieregel permanent worden bewoond gedurende tien jaar.

Onderdeel E

Dit onderdeel brengt een uitzondering met zich op de regels omtrent slagschaduw van windturbines in het Bkl uit paragraaf 5.1.4.4a. 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 deze regels. In het algemeen deel van deze toelichting is uiteengezet waarom de regering het buiten toepassing verklaren van deze instructieregels proportioneel acht.

Onderdeel F

Dit onderdeel sluit de regels uit paragraaf 5.1.4.6 van het Bkl uit ten aanzien van recreatiewoningen waar permanent wordt gewoond op grond van deze instructieregel. Gevolg hiervan is dat de instructieregels over geur buiten toepassing blijven ten aanzien van deze recreatiewoningen.

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 de instructieregel. De instructieregel 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 belemmeringengebied 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 de regering het niet toelaatbaar vindt dat personen in deze gebieden permanent kunnen wonen omwille van het waarborgen van hun veiligheid.

Artikel 5.161e

Dit artikel bevat een uitzondering op de instructieregel indien in de provinciale omgevingsverordening 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 diegene die verblijven in een recreatiewoning gewaarborgd blijft.

Artikel 5.161f

Dit artikel vormt de kern van de instructieregel. Gemeenteraden wordt geïnstrueerd een omgevingsplan vast te stellen waarin permanente bewoning van recreatiewoningen, die voldoet aan de voorwaarden, mogelijk te maken. Gekozen is voor de begrippen "logiesfunctie niet gelegen in een logiesgebouw" omdat hiermee het toepassingsbereik beperkt blijft tot recreatiewoningen en chalets. Met deze formulering worden hotels, motels en pensions uitsloten. 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. Om te beoordelen dat sprake is van bestaand gebruik, is de instructieregel alleen van toepassing op personen die minimaal 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 of bescheiden met een datum van vóór of op 16 mei 2024, in 2025 en in 2026 met naam een adres van de instanties die in het vierde lid zijn genoemd. Personen die op het moment van inwerkingtreding van deze instructieregel een woning in eigendom hadden zijn uitgesloten van de

doelgroep van de instructieregel (derde lid). Ten einde dit te controleren kan het Kadaster worden geraadpleegd.

Tot slot is in dit artikel opgenomen dat het bevoegd gezag op uiterlijk 1 januari 2032 uitvoering moet hebben gegeven aan deze instructieregel. 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.

Onderdeel H

Dit onderdeel bevat een instructieregel die is gericht aan de provincies om in de omgevingsregelingen 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 zijn 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 artikel 7.1 van het Bkl omdat in dat artikel enkel de instructieregels in afdeling 5.1 van het Bkl van toepassing verklaard 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. Net als de instructieregel die is gericht aan gemeenten, hebben het bevoegd gezag van de provincies tot en met 1 januari 2032 de tijd om de omgevingsverordeningen te wijzigen.

Onderdelen I, J en K

Met deze onderdelen wordt een drietal beoordelingsregels over geluid, trillingen en geur voor de aanvraag van 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 permanent verblijf in een recreatiewoning mogelijk wordt gemaakt voor een bepaalde groep personen.

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 deze instructieregel 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 een vloeroppervlakte van ten minste 7,5m² en een breedte van ten minste 2,4m voor een verblijfsruimte in een verblijfsgebied. Deze regel wordt buiten toepassing verklaard ten aanzien van de recreatiewoningen waar deze instructieregel op ziet omdat er recreatiewoningen denkbaar zijn die niet aan deze normen voldoen. Indien een bewoner van zo 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 norm.

Artikel 5.23 van het Bbl schrijft voor dat bij wijziging van de gebruiksfunctie van de recreatiewoning van de logiesfunctie naar de woonfunctie een bepaald niveau van geluidswering dient te worden behaald. Het voorschrijven van deze normen 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 functiewissel 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 verplicht is. Deze verplichting geldt tevens voor de recreatiewoningen waar deze instructieregel op ziet.

De Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening,

Mona Keijzer