



Interprovinciaal Overleg



Herengracht 23
2511 EG DEN HAAG
Telefoon (070) 888 12 12
www.ipo.nl

Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
t.a.v. minister M. Keijzer
Postbus 20011
2500 EA Den Haag

uw brief van

uw kenmerk
2025-0000351849

ons kenmerk
12019/2025

datum

Onderwerp: Zienswijze consultatieversie instructieregel permanente bewoning recreatiewoningen (AMvB)

Geachte minister Keijzer,

Op 27 mei jl. heeft u een voorstel voor een instructieregel voor permanente bewoning van recreatiewoningen ter consultatie gepubliceerd. In de voorgestelde instructieregel draagt u gemeenten op om, onder voorwaarden, permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan. Hierbij sturen wij u de zienswijze van IPO en VNG op de voorgestelde instructieregel. Wij gaan ervan uit dat u naar aanleiding van onze zienswijze uw besluit te komen tot een instructieregel intrekt. Wij zijn graag bereid onze zienswijze in een bestuurlijk overleg nader toe te lichten.

Inleiding

Vakantieparken zijn een onmisbaar onderdeel van het toeristisch-recreatief aanbod in Nederland en leveren een substantiële bijdrage aan de regionale economie en de brede welvaart. Bezoekers van vakantieparken besteden aanzienlijk meer dan inwoners¹ en dragen bij aan het behoud van voorzieningen, cultureel erfgoed, sociale cohesie en versterken daarbij de leefbaarheid van regio's.

De sector vertegenwoordigt een economische waarde van € 104,9 miljard² (3,8% van het BBP) aan binnenlandse bestedingen en biedt een werkgelegenheid van 533.000 banen, gelijk aan ongeveer 5% van het totaal van de Nederlandse werkgelegenheid.³ De provincies en gemeenten zetten daarom in op voldoende recreatieve ruimte en een vitaal en divers aanbod dat duurzame groei mogelijk maakt. Vakantieparken en zijn hierin onmisbaar. Behoud, versterking en toekomstgerichte ontwikkeling van deze sector vraagt om een gezamenlijke inzet van overheden en de parken zelf.

¹ <https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/85931NED?q=toerist%20besteding>

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2024/36/toeristische-bestedingen-stijgen-tot-bijna-105-miljard-euro-in-2023>

³ Samenvatting Arbeidsmarktmonitor Toerisme 2023: <https://www.nbtc.nl/nl/site/themas/kennis-en-data/arbeidsmarktmonitor-gastvrijheidssector-1>

Tegen deze achtergrond uiten de provincies en gemeenten in deze gezamenlijke zienswijze hun fundamentele bezwaren tegen de voorgestelde instructieregel (hierna: (instructie)regel). Deze doorkruist bestaand beleid, schaadt de regionale economie en is, gelet op de gebrekkige juridische en feitelijke onderbouwing, naar verwachting ineffectief en moeilijk uitvoerbaar.

In onze zienswijze leggen we de instructieregel langs de lat van drie beoordelingscriteria rechtmatigheid, doelmatigheid en uitvoerbaarheid. Hieronder vindt u een korte samenvatting van onze conclusie. Verder vindt u bijgevoegd twee bijlagen, die onderdeel uitmaken van de zienswijze:

- Bijlage 1 betreft vragen en opmerkingen bij de voorgestelde instructieregel
- Bijlage 2 betreft een juridische onderbouwing waarom een instructieregel niet juist is.

Op het VNG-congres op 18 juni 2025 is bij acclamatie ingestemd met de motie 'Laat de afweging van bewoning van recreatiewoningen bij de gemeentebesturen'. Dit geeft aan dat er voor een instructieregel volstrekt geen draagvlak onder gemeenten is. Zowel provincies als gemeenten hebben op eerdere momenten hun onvrede over deze voorgenomen instructieregel laten blijken.^{4 5}

Samenvattende conclusie

De voorgenomen instructieregel voor het toestaan van permanente bewoning in recreatiewoningen op met name vakantieparken is ondoelmatig, juridisch onzorgvuldig en bestuurlijk onuitvoerbaar. De maatregel doorkruist bestaand gemeentelijk en provinciaal beleid, ondermijnt succesvolle gebiedsgerichte aanpakken en biedt geen structurele oplossing voor het woningtekort. Integendeel: het belemmert transformatie, vergroot risico's op ondermijning en heeft negatieve effecten op recreatie, economie en leefomgeving. Er heeft geen wettelijk vereiste uitvoerbaarheidstoets (UDO) plaatsgevonden, terwijl de impact op decentrale overheden aanzienlijk is. Wij pleiten voor intrekking van de instructieregel. We zien geen alternatief waardoor permanente bewoning via een instructieregel wel zou kunnen. We roepen op tot versterking van de bestaande gebiedsgerichte aanpak en versterking van de Landelijke Actieagenda Vitale Vakantieparken, waarin maatwerk, samenwerking en regie op lokaal niveau centraal staan.

1. Rechtmatigheid

1.1 Doorkruising van gemeentelijk en provinciaal beleid

Provincies en gemeenten werken al sinds 29 november 2018 samen met het Rijk binnen de Landelijke Actieagenda Vitale Vakantieparken. Deze samenwerking, destijds ondertekend door minister Kasja Ollongren, richt zich zowel op de kansen die vakantieparken bieden voor de regionale economie en woningmarkt, als op de problematiek en uitwassen die zich voordoen bij een gedeelte van deze parken.

Deze gezamenlijke inzet is voortgezet in de Actieagenda Vakantieparken 2021-2022⁶ van 14 mei 2022. De uitvoering van de eerste Actieagenda van 2018 heeft geleid tot een stevig fundament en waardevolle resultaten, maar vraagt om een structureel vervolg. Mede dankzij deze samenwerking zijn regionale en provinciale programma's VVP gestart. Deze programma's richten zich op het behoud van vitaal en toekomstgericht recreatief aanbod. Waar een toeristisch toekomstperspectief ontbreekt, wordt in samenwerking met eigenaren en bewoners, gezocht naar lokale oplossingen voor transformatie, waaronder bewoning. Dit gebeurt volgens een bewezen, gebiedsgerichte aanpak. Binnen het programma Ariadne⁷, waarin ook diverse ministeries participeren, wordt daarnaast actief gewerkt aan de aanpak van ondermijning.

Het voornemen om permanente bewoning in recreatiewoningen op met name vakantieparken generiek toe te staan, doorkruist de zorgvuldig opgebouwde gebiedsgerichte trajecten. De vitalisering en eventuele

⁴ Op 20 februari 2025 heeft een bestuurlijk overleg plaatsgevonden met minister Keijzer, de VNG en het IPO, inzake permanente bewoning recreatiewoningen. Hierin heeft het IPO uitgesproken dat ingrijpen door het Rijk op de bevoegdheid van gemeenten en provincies om permanent wonen in recreatiewoningen wél toe te laten, onwenselijk is.

⁵ Op 2 april 2025 heeft de VNG u het [pamflet 'Het generiek toestaan van permanente bewoning op vakantieparken in Nederland is geen goed idee!'](#) namens diverse ondertekenaars aangeboden.

⁶ <https://www.actieagendavakantieparken.nl/sites/default/files/2021-02/actie-agenda-vakantieparken-2021-2022.pdf>

⁷ <https://www.vitalevakantieparken.nl/projecten/het-ariadne-project-64A8.html>

transformatie van parken vragen om maatwerk en regie op lokaal niveau. Elk park vraagt om een specifieke aanpak vanuit een domein overstijgend perspectief, met lokaal draagvlak, zoals beoogd in de Omgevingswet. Een generieke aanpak is daarbij niet effectief. Gemeenten en parkeigenaren hebben hierin de regie, met ondersteuning van provincies. Dit uitgangspunt is in 2024 in de Kamerbrief voortgang vervolgaanpak vakantieparken⁸ ook expliciet benadrukt door minister Hugo de Jonge.

Bovendien bevinden veel vakantieparken zich op locaties die ongeschikt zijn voor permanente bewoning. Ze liggen vaak nabij kwetsbare natuurgebieden (zoals Natura 2000), defensie terreinen, agrarische gebieden met intensieve veehouderij of bedrijventerreinen. Daarnaast voldoen recreatiewoningen vaak niet aan de vereisten voor permanente bewoning, zoals bouwtechnische eisen, afvalinzameling, bereikbaarheid voor hulpdiensten, toezicht, straatverlichting en politiezorg.

1.2 Uitgangspunten Omgevingswet

De voorgenomen instructieregel staat op gespannen voet met de uitgangspunten van de Omgevingswet, die het principe "decentraal, tenzij" hanteert. Taken en bevoegdheden behoren in de eerste plaats bij gemeenten en provincies te liggen. In de Omgevingswet staat in art. 2.25 wanneer het Rijk instructieregels kan stellen (lid 3 onder c sub 2 regels over de inhoud of motivering van een omgevingsplan). Het artikel verwijst naar art. 4.2 over de toedeling van functies aan locaties. Deze instructieregel ziet op het gebruik van de recreatiewoningen, niet op een "evenwichtige toedeling van functies aan locaties". In art. 2.3 lid 3 staan de algemene criteria hiervoor genoemd. Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling ervan is bepaald, alleen uit als dat nodig is met het oog op een nationaal belang dat niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd.

Gezien de bewezen effectieve gebiedsgerichte aanpakken en het noodzakelijke lokale maatwerk, is landelijke sturing in deze vorm niet alleen onnodig, maar ook ongewenst (zie ook paragraaf 2.1).

In bijlage 2 geven wij een verdere juridische onderbouwing.

2. Doelmatigheid

2.1 Ineffectiviteit van de maatregel

Transformatie van vakantiepark naar woonlocaties is in veel gevallen ruimtelijk, sociaal en/of economisch onhaalbaar. Uit provinciale inventarisaties⁹, uitgevoerd in opdracht van toenmalig minister Hugo de Jonge, blijkt dat slechts 85 van de 5322¹⁰ vakantieparken potentie hebben voor transformatie naar wonen. Daarbij gaat het vaak om situaties waarin reeds sprake is van bewoning, wat betekent dat de werkelijke woningtoevoeging verwaarloosbaar is.

De veronderstelde doelstelling van de voorgenomen instructieregel, het bieden van duidelijkheid voor permanente bewoners van een recreatiewoning, is overbodig. Die duidelijkheid bestaat al: permanente bewoning op vakantieparken is doorgaans niet toegestaan. Provinciale omgevingsverordeningen bevatten vaak een verbod, en op gemeentelijk niveau vloeit dit verbod voort uit de bestemmingsplannen (nu omgevingsplan) of een ruimtelijke verordening. In deze bestemmingsplannen zijn de vakantieparken expliciet aangewezen voor recreatiedoeleinden, waarbij in een groot deel van deze plannen nadrukkelijk is bepaald dat permanente bewoning niet is toegestaan.

Het toestaan van een verblijfstermijn van tien jaar voor permanente bewoning op vakantieparken biedt geen wezenlijke bijdrage aan het oplossen van het woningtekort. De aanpak van woningnood zou moeten liggen op de invulling van projecten die onderdeel zijn van de regionale woondeals. De legalisatie van reeds bewoonde recreatiewoningen draagt hier nauwelijks aan bij, omdat in de praktijk geen woningen worden toegevoegd.

Daarnaast blijkt dat bewoners van vakantieparken vaak pas actief op zoek gaan naar alternatieve woonruimte wanneer gemeenten handhavend optreden. Ook dan blijft een aanzienlijk deel passief of weigert aangeboden woningen, soms om triviale redenen. Sommige bewoners wonen al vijftien jaar of

⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/05/08/kamerbrief-over-de-voortgang-van-de-vervolgaanpak-vakantieparken>

⁹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2024/05/08/kamerbrief-over-de-voortgang-van-de-vervolgaanpak-vakantieparken>

¹⁰ https://www.kadaster.nl/documents/d/kadaster.nl/rapport-vakantieparken-2024_versie_december_2024

langer op een vakantiepark zonder serieuze verhuizingsinspanningen. Het faciliteren van deze passiviteit met een langdurige verblijfsregeling is onwenselijk en ondermijnt het vertrouwen in de overheid, met name bij burgers die zich wel aan de regels houden.

In de praktijk blijkt dat gemeenten in staat zijn om bewoners op ordentelijke wijze naar reguliere woonruimte te begeleiden. Dit gebeurt via maatwerk, zowel in het tijdelijk toestaan van bewoning als in handhaving bij illegale bewoning. Deze aanpak vergt een actieve opstelling van de bewoner en is aantoonbaar effectief. De voorgestelde regeling doorbreekt dit proces, zonder het onderliggende probleem daadwerkelijk op te lossen. Het lijkt daarmee eerder een tijdelijke afschuiving van het probleem dan een structurele aanpak.

Veel gemeenten maken werk van transformatie van niet-vitale parken naar wonen. Centraal hierbij is de 'één park, één plan' gedachte. Dit betekent dat een niet-vitaal park in zijn geheel wordt getransformeerd naar wonen. Dit beleid wordt gefrustreerd wanneer sommige individuele bewoners een tijdelijke vergunning voor permanente bewoning krijgen. Het individuele karakter van de tijdelijke vergunning ondergraaft de collectiviteit die nodig is voor een succesvolle transformatie.

2.2 Onderwaardering van de essentie van het Besluit Kwaliteit Leefomgeving (Bkl)

De voorgenomen instructieregel beoogt een wijziging van het Besluit kwaliteit leefomgeving (hierna: Bkl), een regeling die primair is bedoeld om de kwaliteit van de leef- en woonomgeving te waarborgen ten aanzien van onder meer geluidsoverlast, geur, slagschaduw en trillingen.

De voorgenomen wijziging heeft, vanwege het dwingende karakter van de instructieregel, tot gevolg dat bewoners van recreatiewoningen buiten de beschermingsbepalingen van het Bkl komen te vallen. Hiermee ontstaat een ongelijke situatie waarin fundamentele milieukwaliteitsnormen niet meer van toepassing zijn op mensen die woonachtig zijn in recreatiewoningen op met name vakantieparken.

Op grond van de huidige regelgeving kunnen gemeenten via individuele beoordelingen afwijken van de Bkl-normen, met inachtneming van lokale omstandigheden. Deze ruimte voor maatwerk wordt met de voorgenomen instructieregel volledig weggenomen.

Wij achten het onwenselijk en zorgelijk dat bewoners van recreatiewoningen, waaronder zich vaak kwetsbare groepen bevinden, zoals kinderen, ouderen en mensen met gezondheidsproblemen, niet langer worden beschermd tegen milieubelastende invloeden die hinderlijk kunnen zijn of schadelijk voor de gezondheid. Juist deze groepen zijn gebaat bij een gezonde en veilige leefomgeving, waarvoor adequate wettelijke borging essentieel is.

2.3 Negatieve impact op regionale economie

Uit de praktijk blijkt dat permanente bewoning vakantieparken ten koste gaat van de toeristische kwaliteit en vitaliteit van deze parken. Recreatie en permanente bewoning gaan niet goed samen. Bewoners maken weinig tot geen gebruik van parkvoorzieningen, waardoor exploitatie onder druk komt te staan en het recreatieve perspectief verdwijnt. Dit heeft directe gevolgen voor de regionale economie. Horeca, dag attracties, musea en andere toeristische voorzieningen zijn sterk afhankelijk bij vitale vakantieparken. Minder recreanten betekent minder bestedingen en een afname van het economisch draagvlak in de regio. Ook toeleveranciers, zoals schoonmaakdiensten, ondervinden hiervan negatieve gevolgen.

In 2023 bedroeg de omzet uit toerisme en recreatie in Nederland 104,9 miljard euro. In datzelfde jaar waren 553.000 banen toe te schrijven aan de toeristische sector, goed voor 5,6% van de totale werkgelegenheid¹¹. De negatieve impact van permanente bewoning op vakantieparken is daarmee niet alleen ruimtelijk, maar ook economisch substantieel. Dit aspect blijft in de toelichting van de voorgenomen instructieregel volledig onderbelicht.

Daarnaast trekt het toestaan van permanente bewoning kwetsbare groepen aan, zoals arbeidsmigranten, mensen met een zorgindicatie of woningzoekenden met beperkte opties. Deze ontwikkelingen maken de parken minder aantrekkelijk voor recreanten. Verhogen de kans op verloedering en vergroten de risico's op criminaliteit, ondermijning en illegaliteit.

¹¹ <https://arbeidsmarktmonitor.nbtc.nl/mosaic/arbeidsmarktmonitor-gastvrijheidssector/omvang-en-samenstelling-2>

2.4 Beperkt en ineffectief instrumentarium tegen ondermijning

Wij constateren dat een deel van de vakantieparken in de afgelopen jaren minder aantrekkingskracht hebben op recreanten, mede doordat eigenaren vaak bewust inzetten op andere verdienmodellen, zoals huisvesting van arbeidsmigranten of permanente bewoning. Dit is vaak in strijd met de bestemming en zorgt dat er spanning ontstaat tussen het bieden van recreatieve kwaliteit en het faciliteren van bewoning.

Uit de praktijk blijkt dat zodra meer dan 5% van de recreatiewoningen op een park wordt gebruikt voor niet-recreatieve doeleinden, het park versneld kwetsbaar wordt voor ondermijnende activiteiten, zoals drugshandel, mensenhandel en illegale prostitutie. Recente mediaberichtgeving bevestigt deze trend.

Onderzoeken tonen aan dat criminele investeringen in vakantieparken een reëel risico vormen. Zo wees het RIEC Oost-Nederland in 2022 op gevallen van witwassen via vakantieparken.¹² Criminele eigenaren verhuren recreatiewoningen aan bewoners die geen andere keuze zien of bewust kiezen voor deze woonvorm. Hierdoor worden illegale verdienmodellen versterkt en groeit het crimineel vermogen. Rijk, provincies, gemeenten, Openbaar Ministerie en politie werken samen om deze misstanden aan te pakken, waarbij het bestuursrechtelijke spoor vaak het meest effectief blijkt, mede door de druk op de strafrechtketen. De mogelijkheid om via het omgevingsrecht op te treden tegen illegale bewoning is essentieel. De voorgestelde instructieregel ontnemen gemeenten echter dit middel: zij worden verplicht tot legalisatie van de bron van deze problematiek.

De door de minister genoemde (bestaande) maatregelen ter bestrijding van ondermijning zijn in de praktijk vaak niet toepasbaar of slechts gericht op de symptoombestrijding. Verdere toelichting hierover volgt in 3.2: Onvoldoende instrumentarium tegen ondermijning.

2.5 Veel vakantieparken zijn niet geschikt voor permanente bewoning

Vakantieparken zijn niet ingericht als permanente woonwijken. Recreatiewoningen zijn lang niet altijd geschikt voor permanente bewoning, zowel vanwege hun bouwtechnische eigenschappen als hun ligging. Parken zijn vaak ver gelegen van voorzieningen als scholen, zorgvoorzieningen en infrastructuur op het park is niet geschikt voor langdurige bewoning. Hierdoor kunnen bewoners in sociaal isolement raken en kunnen gemeenten geconfronteerd worden met aanzienlijke extra kosten om die benodigde voorzieningen en ondersteuning op het park aan te bieden. Denk aan het ophalen van afval en het beroep van permanente bewoners op WMO-voorzieningen, leerlingenvervoer, jeugdzorg.

3. Uitvoerbaarheid

3.1 Gebrek aan uitvoerbaarheidstoets (UDO)

De voorgestelde instructieregel is tot stand gekomen zonder een Uitvoerbaarheidstoets Decentrale Overheden (hierna: UDO), terwijl dit instrument juist bedoeld is om inzicht te bieden in de bestuurlijke, financiële en praktische gevolgen voor provincies en gemeenten.¹³ Daarmee is in strijd gehandeld met de vereisten uit de Provinciewet en Gemeentewet, die voorschrijven dat voornemens die decentrale overheden raken gemeld en besproken worden met het desbetreffende bestuur.¹⁴ Dat is in dit geval niet gebeurd. Provincies zijn niet geïnformeerd of geconsulteerd, zoals dat conform de UDO is voorzien, en ook gemeenten ontvingen slechts een brief zonder overleg.

De voorgenomen instructieregel grijpt diep in op de autonome beleidsruimte van provincies en gemeenten, doordat het hen verplicht tot legalisering van bewoning van recreatiewoningen op met name vakantieparken. In onze gedecentraliseerde eenheidsstaat is het aan de wetgever om de ruimte voor decentrale overheden te begrenzen, maar dat vereist zorgvuldigheid en overleg.¹⁵ Juist bij maatregelen van dwingende aard is een goed onderbouwde UDO essentieel. Het ontbreken hiervan leidt tot onzorgvuldige besluitvorming en schaadt het interbestuurlijk vertrouwen.

¹² https://kennisplatformondermijning.nl/files/view/5909bd84-85c1-40b6-a08c-ae43305e5845/rapportage_vakantieparken_riecon_i.pdf

¹³ Artikel 5 Code Interbestuurlijke Verhoudingen 2023

¹⁴ Artikelen 112 en 113 Gemeentewet en 110 en 111 Provinciewet.

¹⁵ Artikelen 114 Gemeentewet en 112 Provinciewet. Gelet op artikel 124 van de Grondwet wordt het beperken van de autonome ruimte van gemeenten en provincies gedaan middels wet- en regelgeving, wat valt onder de reikwijdte van de verplichting een bestuurlijke reactie te vragen.

3.2 *Onvoldoende instrumentarium tegen ondermijning*

De minister verwijst naar bestaande instrumenten om ondermijning op vakantieparken tegen te gaan. In de praktijk blijken deze echter weinig effectief, beperkt toepasbaar of zeer arbeidsintensief:

- **Wet Bibob:** De toetsing richt zich op de aanvrager van een vergunning (de bewoner), terwijl de eigenaar van de recreatiewoning, die financieel profiteert, vaak buiten beeld blijft. In de gevallen dat de eigenaar wel meegenomen kan worden in de toetsing, kan het eigendom na afgifte van de vergunning wijzigen wat de werking van dit instrument verder ondermijnt. Bovendien vergt het uitvoeren van Bibob-toetsen veel ambtelijke capaciteit, die ontbreekt in gemeenten met veel vakantieparken.
- **Exploitatievergunningen:** Deze zijn gericht op recreatieve exploitatie. Zodra een vergunning voor bewoning is verleend, vervalt de recreatieve activiteit en daarmee ook de exploitatievergunningplicht. Het instrument is daarmee ontoepasbaar op woonsituaties.
- **Artikel 13b Opiumwet:** Dit artikel biedt enkel de mogelijkheid tot sluiting van een recreatiewoning bij drugshandel. Andere criminele activiteiten zoals mensenhandel of witwassen vallen hier niet onder, terwijl juist deze in vakantieparken veel voorkomen.
- **Artikel 174a Gemeentewet:** Deze bepaling vereist ernstige verstoring van de openbare orde en een hoge bewijslast, waardoor het slechts in uitzonderlijke situaties inzetbaar is. Het instrument ziet bovendien niet op preventie van ondermijning, maar op herstel van orde achteraf.

Samengevat zijn de genoemde instrumenten onvoldoende toegesneden op de complexe realiteit van ondermijning op vakantieparken. Het handhaven van het bestaande verbod op permanente bewoning blijkt in de praktijk het meest effectief.

3.3 *Stikstof en Natuur*

De voorgenomen instructieregel laat na om in te gaan op de stikstofproblematiek. Indien permanente bewoning leidt tot een significante toename van stikstofuitstoot, is er sprake van vergunningplicht op grond van artikel 5.1, lid 1, onderdeel e van de Omgevingswet. Dit vereist een passende beoordeling conform artikel 16.53c Ow, om aan te tonen dat Natura 2000-waarden niet worden aangetast.

Zolang intern salderen niet mogelijk is, zijn deze vergunningen feitelijk onverkrijgbaar. De instructieregel creëert daarmee juridische en planologische knelpunten voor gemeenten die uitvoering moeten geven aan de regeling. Dit wordt in de toelichting op de regeling ten onrechte genegeerd.

Naast de wetgeving voor de Natura 2000 gebieden gelden er regels voor gebiedsbescherming en soortenbescherming. Het is voor ons onduidelijk of de instructieregel ertoe leidt dat provinciale regels over natuurgebieden en landschappelijke kwaliteiten buitenspel worden gezet door deze voorgenomen instructieregel.

Conclusie

De voorgenomen instructieregel met betrekking tot permanente bewoning op vakantieparken doorkruist bestaand provinciaal en gemeentelijk beleid, ondermijnt effectief bewezen gebiedsgerichte- en parkgerichte aanpakken en staat op gespannen voet met de Omgevingswet, met name het subsidiariteits- en proportionaliteitsbeginsel. De maatregel draagt niet bij aan een structurele oplossing voor het woningtekort, maar belemmert lopende vitaliseringstrajecten en vergroot de risico's op ondermijning en verloedering van parken.

De onderbouwing van het voorstel berust op een beperkte probleemanalyse, zonder uitvoerbaarheidstoets. De impact op de regionale economie, leefomgeving en lokale bestuurskracht zijn groot, terwijl compensatie en/of ondersteuning aan provincies en gemeenten ontbreekt. Daarmee is er geen sprake van een zorgvuldig en navolgbaar proces.

De provincies en gemeenten pleiten daarom voor het intrekken van de voorgenomen instructieregel en zien geen alternatief via een instructieregel waardoor permanente bewoning wel zou kunnen. In plaats daarvan roepen wij op tot versterking van de bestaande gebiedsgerichte aanpak, waarin maatwerk, samenwerking en regie op lokaal niveau centraal staan.

Tot slot spreken wij onze bereidheid uit om samen met het Rijk en maatschappelijke partners het gesprek aan te gaan over de verdere invulling van de Landelijke Actieagenda Vakantieparken. Daarbij moet het borgen van de recreatief-toeristische vitaliteit hand in hand gaan met een gezamenlijke, integrale aanpak van mogelijke transformatieopgaven.

Met vriendelijke groet,



Rien Fraanje
Algemeen directeur IPO

b/a



Leonard Geluk
Algemeen directeur VNG

Bijlage 1: Vragen en opmerkingen bij de voorgestelde instructieregel

- Wij vragen ons af waarom voortzetting van bestaand gebruik ook van toepassing is op een minderjarig kind of pleegkind (Bkl art. 5.161f lid 2). Wij gaan ervan uit dat wanneer de hoofdbewoner verhuist, hij of zij de kinderen meeneemt.
- Wij zijn het niet eens met het voorstel om voor de bewijsvoering gebruik te maken van correspondentie van private partijen, die persoons- en adresgegevens niet krijgen uit de basisregistratie personen, zoals een huisartsenpraktijk of een werkgever (Bkl art. 5.161f lid 4). De andere genoemde instanties zijn voor zover bij ons bekend aangesloten op en maken gebruik van de basisregistratie personen. Echter, dat ook bewijsvoering in de vorm van correspondentie van deze andere genoemde instanties volstaat wanneer een inschrijving op het desbetreffende adres ontbreekt in de basisregistratie personen, vinden wij eveneens onbegrijpelijk.

Met name omdat de wet BRP door gemeenten zelf uitgevoerd wordt en voorschrijft dat bewoners zich binnen drie maanden na verhuizing op het juiste dienen in te schrijven, op last van een bestuurlijke boete. In plaats van het opleggen van een bestuurlijke boete, worden gemeenten gedwongen om een overtreding toe te staan, geen consequentie daaraan te verbinden en een vergunning te verlenen aan de overtreder. Dat tast de geloofwaardigheid van gemeenten aan als handhaver van de wet BRP.

- Wij zijn het er niet mee eens dat er geen rekening wordt gehouden met concrete plannen voor herbestemming of vitalisering van vakantieparken. Die plannen lopen tot tien jaar vertraging op wanneer permanente bewoning op zo'n park wordt gelegaliseerd.
- Het voorstel is helemaal gebaseerd en beargumenteerd vanuit huidige bewoners die tegen de regels in permanent een recreatiewoning bewonen. Belangen van anderen zijn hieraan ondergeschikt gemaakt of worden niet genoemd. Zoals de belangen van de eigenaar van een recreatiewoning (als dat niet de bewoner zelf is), belangen van recreanten die van een park gebruik maken en het algemene belang van waaruit de gemeente een recreatiebestemming aan een woning heeft gegeven.

Een parkeigenaar die actief werkt aan revitalisering van een recreatiepark kan straks niet verder door het tijdelijk toestaan van permanente bewoning. In de Nota van toelichting staat dat bestaande privaatrechtelijke overeenkomsten niet worden gewijzigd. Zoals een verbod op permanente bewoning in een huurovereenkomst. Wij stellen voor dat een persoonsgebonden omgevingsvergunning kan worden geweigerd bij een evidente privaatrechtelijke belemmering.

- Dat de permanente bewoners in een suboptimale woning of woonomgeving wonen, wordt via deze instructieregel geaccepteerd. Tien jaar te veel lawaai is zeker niet fijn en waarschijnlijk niet gezond voor een bewoner. Dat die bewoner er zelf voor kiest is geen sterk argument bij gebrek aan alternatieven.
- Op pagina 10 van de voorgenomen instructieregel wordt aangegeven dat deze alleen betrekking heeft op recreatiewoningen (grondgebonden) en chalets. Hierin blijft onduidelijk of het gaat om grondgebonden chalets of ook houten chalets met wielen. Ditzelfde probleem betreft ook de bewoning van caravans. Uit de voorgenomen instructieregel wordt vooralsnog niet duidelijk of hier aandacht aan is besteed.

Inrichting Schadefonds

De voorgestelde regeling gaat voorbij aan de mogelijkheid van nadeelcompensatie; een schadefonds wat lokale overheden schadeloos stelt wordt niet ingericht.

Het wijzigen van een omgevingsplan of het verlenen van een vergunning zijn op grond van de Omgevingswet besluiten die voor nadeelcompensatie in aanmerking komen, ook wanneer deze besluiten rechtmatig zijn (rechtmatig schadebesluit).

De kans dat na het wijzigen van het omgevingsplan en het verstrekken van de vergunning die tijdelijke bewoning van recreatiewoningen mogelijk maakt er aanvragen worden ingediend voor

nadeelcompensatie is reëel. Het zal naar onze eerste inschatting met name gaan om schade door inkomstenderving en waardevermindering van (recreatief) vastgoed.

Wij beseffen wel degelijk dat niet alle schade voor vergoeding in aanmerking komt, zo geldt onder de Omgevingswet voor de waardedaling van vastgoed een standaarddrempel van 4%. Desalniettemin achten wij de kans op aanvragen om schadevergoedingen groot.

Wij vragen en adviseren de minister, als zij haar voornemen doorzet, een schadefonds in te richten wat gemeenten schadeloos stelt voor de schadeaanvragen die zij zullen ontvangen. Dat vragen wij te meer, omdat wij zien dat gemeenten al met financiële tekorten kampen en bovendien dat de vakantieparken en daarmee de schades niet evenredig zijn verdeeld over alle gemeenten in Nederland.

Bijlage 2: Juridische onderbouwing waarom een instructieregel niet juist is

1. In de Omgevingswet is bepaald dat bij AMvB instructieregels van het Rijk kunnen worden gesteld (artikel 2.24). Die instructieregels kunnen onder meer over de inhoud of motivering van het omgevingsplan worden gesteld (artikel 2.25 lid 1 onder a sub 1 Ow). Dat mag echter niet ongeclausuleerd gebeuren. **Hier relevant is het bepaalde in artikel 2.25 lid 3 onder c sub 1 Omgevingswet op grond waarvan de instructieregel uitsluitend mag zien op regels die nodig zijn met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.** Het is zeer de vraag of de instructieregel die VRO wil stellen, aan deze eis voldoet. In onderstaande mail staat namelijk: “Doel van de instructieregel is om aan te geven dat gemeenten onder nader omschreven voorwaarden in hun omgevingsplan bestaande permanente bewoning van een recreatiewoning (persoonsgebonden) moeten toestaan.” **Daarmee ziet de instructieregel op het gebruik van de recreatiewoningen**, nl. om deze als permanente woning te gebruiken. De instructieregel ziet niet op een “evenwichtige toedeling van functies aan locaties” (afgekort ETFAL). **We kunnen daarom aangeven dat er niet voldaan is aan de wettelijke criteria waaronder VRO een instructieregel mag vaststellen.**
2. Uitgangspunt van de Ow is dat de uitoefening van taken en bevoegdheden op grond van de Ow in beginsel wordt overgelaten aan de bestuursorganen van een gemeente (artikel 2.3 lid 1 Ow). Van dit uitgangspunt kan worden afgeweken, maar het Rijk zal moeten motiveren waarom het nodig is om in dit geval een instructieregel vast te stellen. **Daarbij zijn het beginsel van minst belastende interventie en het subsidiariteitsvereiste van belang. We kunnen aangeven dat VRO niet heeft gemotiveerd dat de inzet van de instructiebevoegdheid in dit geval aan deze beginselen voldoet. Ter toelichting het volgende:**

Beginsel van minst belastende interventie (artikel 2.2 lid 3 Ow):

“Een bestuursorgaan treedt bij de uitoefening van zijn taken en bevoegdheden slechts in de taken en bevoegdheden van een ander bestuursorgaan voor zover dat nodig is voor de uitoefening van zijn eigen taken en bevoegdheden.”

Het subsidiariteitsvereiste houdt voor zover hier relevant in (artikel 2.3 lid 3 Ow):

“Een bestuursorgaan van het Rijk oefent een taak of bevoegdheid, als dat bij de regeling daarvan is bepaald, alleen uit als dat nodig is:

- a. met het oog op een nationaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het provinciebestuur of gemeentebestuur kan worden behartigd (“a-grond”), of
- b. voor een doelmatige en doeltreffende uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van deze wet of de uitvoering van een internationaalrechtelijke verplichting. (“b-grond”)

> Het gaat om alternatieve gronden. Bij de a-grond moet er sprake zijn van een nationaal belang. Is hier bij de vakantieparken sprake van een nationaal belang die maakt dat ingrijpen op Rijksniveau nodig is? Bij de b-grond hoeft er geen nationaal belang te zijn, maar moet het Rijk wel motiveren dat het met het oog op een doelmatige en doeltreffende uitoefening van taken en bevoegdheden o.g.v. de Ow nodig is dat er een instructieregel komt. Waarom moet bij de vakantieparken het schaalniveau van lagere overheden worden overschreden?

In dit verband is het Rapport van Berenschot uit 2022 relevant¹⁶: Uit dat rapport blijkt dat gemeenten met de Omgevingswet veel meer mogelijkheden krijgen om de permanente bewoning van recreatiewoningen te realiseren dan onder de WRO. Daarom is destijds de wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) niet doorgegaan. Hoe weet het Rijk nu 10 maanden na de inwerkingtreding van de Omgevingswet al dat gemeenten onvoldoende gebruik maken van de mogelijkheden van de Ow om recreatiewoningen permanent te regelen? En waarom zou er dus nu ‘al’ een instructieregel nodig zijn om gemeenten die kant op te bewegen? M.a.w. VRO heeft niet gemotiveerd dat met gebruikmaking van de instructieregel in deze situatie aan het subsidiariteitsvereiste en het beginsel van minst belastende interventie is voldaan.

Hiermee hangt nog samen het argument dat het stellen van een instructieregel een belemmering betekent voor gemeenten om een goede, integrale afweging te maken voor de te nemen maatregelen ter

¹⁶ [Effecten wijziging Bor permanente bewoning recreatiewoningen | Rapport | Rijksoverheid.nl](#)

bescherming van de fysieke leefomgeving. Als ze door de instructieregel permanente bewoning van de recreatiewoningen moeten toestaan, dan haal je daarmee dat aspect naar voren terwijl VRO niet heeft aangetoond dat dat ook nodig is.