

Permanente bewoning  
recreatiewoningen

Impact:

ingrijpend







|                              |   |   |
|------------------------------|---|---|
| Interactie burgers/bedrijven |   | x |
| Maakbaarheid systemen        | x |   |
| Handhaafbaarheid             | x |   |
| Fraudebestendigheid          | x |   |
| Complexiteitsgevolgen        | x |   |

Risico procesverstoringen:

groot

|                       |             |             |
|-----------------------|-------------|-------------|
| Uitvoeringskosten*    | incidenteel | structureel |
| • Dienstverlening     | € 0         | € 0         |
| • Handhaving/toezicht | € 49,3 mln. | € 1,7 mln.  |
| • Automatisering      | € 0,9 mln.  | € 0         |

Personele gevolgen\*:

475,5 fte incidenteel

16 fte structureel

Invoering mogelijk per:

n.v.t.

Beslag portfolio:

middelgroot

Eind oord eel:

onuitvoerbaar. Ook op lange termijn blijven belangrijke uitvoeringsconsequenties en -aspecten structureel en problematisch drukken op de uitvoerbaarheid:

- De grote handhaafbaarheidsrisico's kan Dienst Toeslagen niet ondervangen.
- Het is waarschijnlijk onmogelijk om de volledige benodigde tijdelijke fte's te werven waardoor de risico's ontstaan dat a) de termijnen worden overschreden en b) minder capaciteit kan worden ingezet op andere processen van Dienst Toeslagen.
- Het ontbreken van volledige, correcte, tijdige en afgebakende registraties van recreatiewoningen in de BAG en BRP.

**Beschrijving voorstel/regeling**  
Het voorstel bevat een instructieregel aan gemeenten om bestaande gevallen (van voor 16 mei 2024) van permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan in het omgevingsplan, voor de duur van tien jaar vanaf de inwerkingtreding van de instructieregel. Beoogde invoering is zo spoedig mogelijk, mogelijk in de loop van 2026. In deze uitvoeringstoets wordt uitgegaan van een gewenste invoeringsdatum van uiterlijk 31 december 2026.

De doelgroep moet aan de volgende voorwaarden voor legalisatie voldoen: de bewoning op het adres van de recreatiewoning - of het recreatieterrein waarvan de woning onderdeel is - heeft sinds 16 mei 2024 onophoudelijk plaatsgevonden, de bewoner heeft geen andere (reguliere) woning in bezit en de woning voldoet aan de meeste minimale eisen uit Bbl voor bestaande bouw.

Burgers die een dergelijke recreatiewoning huren en vallen binnen de instructieregel krijgen hiermee recht op huurtoeslag, mits zij voldoen aan de overige voorwaarden voor recht op huurtoeslag.

De instructieregel bevat minimumnormen. Gemeenteraden zouden ervoor kunnen kiezen om het omgevingsplan dusdanig in te richten dat permanente bewoning van recreatiewoningen in meer situaties is toegestaan dan omschreven in deze instructieregel.

Er is niet voorzien in een registratie van huurders die door deze maatregel voor huurtoeslag in aanmerking komen.

**Interactie burgers/bedrijven**  
De omvang van de doelgroep voor de huurtoeslag is lastig in te schatten en kan daarom zowel groter als kleiner uitvallen dan verwacht. De expertschatting vanuit VRO is dat het om ongeveer 45.000 huurders van recreatiewoningen gaat. Tegelijkertijd kan de doelgroep voor de huurtoeslag groter worden als gemeenten ervoor kiezen om permanente bewoning in meer gevallen toe te staan dan beschreven in de instructieregel, aangezien de instructieregel

minimumnormen bevat. Ook kan de schatting van de doelgroep niet correct blijken te zijn. Er is geen data beschikbaar over de exacte omvang van de doelgroep, waardoor Dienst Toeslagen deze expertschatting niet kan valideren of bevestigen. Daarnaast is het mogelijk dat vanwege een individuele belangenafweging door de gemeente of rechter wordt besloten om voor bepaalde mensen af te wijken van de datum van 16 mei 2024 als voorwaarde voor recht op permanente bewoning.

Voorafgaand aan de aanvraag, is deze doelgroep niet persoonlijk bereikbaar of herleidbaar voor Dienst Toeslagen om hen persoonlijk te wijzen op mogelijk recht op toeslag.

Een aanvraag huurtoeslag met recreatiewoning moet altijd individueel en handmatig worden behandeld vanwege extra informatie (zoals de woonsituatie, recht op uitzondering en opbouw van de huur) die nodig is voor de beoordeling. De behandeltermijn gaat daarmee langer duren dan de reguliere aanvraag. Ook zal er een relatief groot beroep op het doenvermogen van de burger worden gedaan, omdat Dienst Toeslagen aanvullende bewijslast moet uit vragen bij de burger voor het vaststellen van het recht op huurtoeslag. Dit zal arbeidsintensief zijn voor zowel de burger als Dienst Toeslagen.

Onderdeel hiervan is het achterhalen van de juiste huurprijs. Huurtoeslag wordt deels gebaseerd op de kale huurprijs. De kale huur van een recreatiewoning is echter vaak onduidelijker dan bij andere woningen. Ten eerste is bij recreatiewoningen in de regel sprake van gemeubileerde verhuur. Ten tweede staat in het huurcontract mogelijk een totaalbedrag aan huur zonder specificatie van overige kosten en diverse componenten die niet subsidiabel zijn (zoals gas/water/licht en parkabonnementen etc.).

Doordat het aanleveren van de juiste gegevens voor burgers in recreatiewoningen, met bijvoorbeeld huurcontracten zonder kostenspecificatie, complexer is dan bij veel andere woningen is de kans ook groter dat

\*Hierbij is uitgegaan van de situatie waarin 40% van de woningen correct zijn geregistreerd in de BAG en BRP. Daarnaast gaat de onderliggende berekening uit van de expertschatting vanuit VRO dat de doelgroep bestaat uit 45.000 burgers. Deze schatting kan niet geverifieerd worden. De doelgroep, en daarmee ook de benodigde fte, kan zowel hoger als lager uitvallen.

burgers fouten maken. Hierdoor ontstaan mogelijk grote terugvorderingen.

Bovendien is de verwachting is dat het met name om huurders die huren in de particuliere sector gaat. Ook om deze reden wordt verwacht dat meer verantwoordelijkheid bij de burger komt te liggen om bijvoorbeeld de actuele huurprijs door te geven omdat Dienst Toeslagen dit niet via de verhuurder ontvangt. Waar Dienst Toeslagen op relatief eenvoudige wijze verhuurdersgegevens van woningcorporaties ontvangt, is dat met verhuurders uit de private sector in mindere mate het geval. Afstemming met verhuurders van recreatiewoningen om tot een gestructureerde gegevensuitwisseling te komen, zal niet eenvoudig zijn. Dienst Toeslagen voorziet bijvoorbeeld situaties waarin het lastig te achterhalen is wie de verhuurder is of situaties dat het lastig wordt om een huurcontract te bemachtigen waaruit blijkt welk component van de afgesproken huur in aanmerking kan komen voor de berekening van huurtoeslag.

Verder is het uitgangspunt voor het recht op huurtoeslag dat iemand op basis van de instructieregel recht heeft op permanente bewoning. Een burger zal dit moeten aantonen. De vraag is hierbij hoe snel gemeenten stukken opstellen voor burgers waaruit toestemming voor permanente bewoning blijkt die kunnen dienen als bewijslast die burgers kunnen delen met Dienst Toeslagen.

Het recht op permanente bewoning gaat niet over op een partner, kind of medebewoner die na 16 mei 2024 komt inwonen als de oorspronkelijke bewoner aan wie het recht op permanente bewoning is verleend geen deel meer uitmaakt van het huishouden (bijvoorbeeld vanwege overlijden of een verhuizing). Daarmee komen deze mensen ook niet in aanmerking voor huurtoeslag voor de betreffende woning. Dat kan in de praktijk tot ingewikkelde, complexe en onwenselijke situaties leiden voor de burger.

Daarnaast blijkt uit de instructieregel niet helder of als iemand toestemming heeft gekregen voor permanent bewoning, dit blijft gelden als deze persoon binnen hetzelfde recreatiepark verhuist naar een ander object of tussentijds in de periode van 10 jaar tijdelijk elders op een ander recreatiepark gaat wonen of op niet-recreatiepark staat ingeschreven.

De communicatie aan burgers zal niet enkel gericht zijn op mensen die met deze maatregel recht krijgen op permanente bewoning. Ook mensen die in een recreatiewoning wonen zonder legale permanente woning, en daarmee geen recht hebben op huurtoeslag, zullen willen nagaan of zij recht hebben op huurtoeslag. Het zal moeilijk uitlegbaar zijn dat mensen die niet sinds 16 mei 2024 permanent in een recreatiewoning wonen, geen recht hebben op huurtoeslag.

### **Maakbaarheid systemen**

De noodzakelijke systeemaanpassingen kunnen niet tijdig voor invoering in 2026 worden gerealiseerd. Het gaat o.a. om aanpassingen van het toeslagensysteem, het aanvraagproces en een nieuwe koppeling tussen de BAG en het toeslagensysteem om bij aanvraag te toetsen of er sprake is van een recreatiewoning met logiesfunctie.

Deze doelgroep kan niet in het massale proces worden opgevangen, maar vraagt om handmatig werk.

### **Handhaafbaarheid**

Toezicht in de huidige vorm is extreem lastig op recreatiewoningen. Vooral door enorme diversiteit op de kenmerken van deze woningen. Handhaving met de huidige middelen is dan ook op korte termijn niet mogelijk. De beschikbare contra-informatie is onvoldoende en van onvoldoende kwaliteit om op betrouwbare wijze vast te stellen of iemand aan de voorwaarden van deze regeling voldoet. Dat is gelet op de aantallen niet te compenseren met handmatige werkzaamheden. Dit probleem is ook niet op korte termijn op te lossen, omdat registratie van (recreatie)woningen in de BAG niet uniform plaats vindt.

Belangrijke voorwaarden voor uitvoerbaarheid zijn in ieder geval een 1) afgebakende en correcte registratie van recreatiewoningen in de BAG en de BRP en 2) een koppeling tussen het toeslagensysteem en de BAG waarmee onderkend kan worden bij de toeslagaanvraag dat het om een recreatiewoning met logiesfunctie gaat.

Ten eerste betekent een afgebakende registratie in de BAG dat elke woning een eigen adres heeft. Dus dat niet meerdere huishoudens op een enkel adres van het recreatieterrein staan ingeschreven. Als de woningen niet afzonderlijk worden geregistreerd, kan Dienst Toeslagen de huishoudsituatie niet afleiden uit de BRP. Terwijl Dienst Toeslagen de huishoudsituatie wel moet

kennen om het juiste toeslagbedrag te kunnen vaststellen.

Ten tweede kan Dienst Toeslagen momenteel een recreatiewoning niet altijd herkennen uit de BAG. Daarmee is ook moeilijk vast te stellen of er sprake is van een geldige uitzondering waarbij er recht is op huurtoeslag. Hiervoor is een nieuwe koppeling nodig tussen de BAG en het toeslagensysteem om bij de aanvraag te kunnen onderkennen dat er sprake is van een recreatiewoning met logiesfunctie.

Daarnaast is de vraag wie gaat beoordelen of de burger voldoet aan de voorwaarde dat er permante bewoning heeft plaatsgevonden sinds 16 mei 2024. Onduidelijk is of Dienst Toeslagen ervan uit kan gaan dat de gemeente dit heeft beoordeeld als permanente bewoning wordt toegestaan en de burger zich kan inschrijven op het adres. Het vaststellen van huur voor of na 16 mei 2024 is lastig.

Verder zal de handhaafbaarheid rondom verhuizingen zeer moeilijk zijn. Zonder registratie in BAG en BRP, is niet objectief vast te stellen door Dienst Toeslagen hoe het huishouden is gevormd op het betreffende object. Dienst Toeslagen kan dan niet vaststellen of er sprake is geweest van permanente bewoning en/of verhuizing binnen een vakantiepark.

Ten behoeve van de uitvoerbaarheid moet Dienst Toeslagen dus kunnen uitgaan van correcte registratie in de BAG en BRP. Alleen gemeenten zijn bevoegd objecten te wijzigen in de BAG. Objecten die niet correct zijn geregistreerd vragen alsnog de handmatige inzet en een extra administratie van Toeslagen. Fouten in die eigen administratie kunnen leiden tot het vaststellen van onterechte partnerschappen of verkeerde beslissingen op het gebied van recht/geen recht. Bovendien kan het gaan om grote aantallen burgers, aangezien de doelgroep bestaat uit 45.000 burgers, waarvoor een dergelijke administratie moet worden bijgehouden.

Verder heeft de regel zowel betrekking op een bepaald persoon als een bepaald object: bewoners krijgen persoonsgebonden toestemming om in een specifieke woning permanent te blijven wonen. Dienst Toeslagen kan echter alleen recht op huurtoeslag bepalen op basis van of er recht is op permanente bewoning in het object. Het is vanuit handhavingsperspectief niet

uitvoerbaar voor Dienst Toeslagen om op basis van de toestemming van een persoon om een recreatiewoning permanent te bewonen recht op huurtoeslag te bepalen. Dienst Toeslagen kan op dit moment niet een kenmerk aan een persoon verbinden als zijnde wel of niet rechthebbend. Dat de regel zowel betrekking heeft op een specifiek persoon als een object verhoogd daarom de complexiteit.

### **Fraudebestendigheid**

Authentieke gegevens over startdatum en de aard van de huur zijn niet altijd beschikbaar. Dienst Toeslagen kan dan uitsluitend afgaan op informatie aangeleverd door de burger en die gegevens zijn relatief eenvoudig achteraf te vervaardigen. Daarmee is de regeling fraudegevoelig.

### **Complexiteitsgevolgen**

Met dit voorstel wordt een derde uitzondering gecreëerd voor recreatiewoningen (eerdere uitzonderingen zijn permanente bewoning op basis van het bestemmingsplan en permanente bewoning op basis van gedoogbeschikking op de persoon). Dienst Toeslagen heeft momenteel geen voorziening voor het onderscheiden van deze nieuwe uitzondering ten opzichte van de bestaande uitzonderingen. Dit vraagt om een IV-aanpassing en aanzienlijke aanpassingen in het uitvoeringsproces. Dat geldt ook voor het beoordelen van de populatie na afloop van de 10-jaarstermijn.

Daarnaast wordt de uitvoerbaarheid bij het bepalen van het recht op huurtoeslag aanmerkelijk complexer vergeleken bij een reguliere zelfstandige wooneenheid met een standaard huurovereenkomst waaruit duidelijk blijkt wat de kale huur is. Om hierop grip te krijgen, zal een aanzienlijke aanpassing van het aanvraagproces noodzakelijk zijn en zal er een aanzienlijk beslag worden gelegd op de beschikbare behandelcapaciteit (beschikbaarheid personeel / opleiden / instructies / etc.).

Qua complexiteit is verder relevant dat het aantal toeslaggerechtigden toeneemt met mogelijk 45.000 en dat dit zal gaan om handmatige werkzaamheden inclusief beheer.

Ook iemand die na mei 2024 in een recreatiewoning is komen wonen kan een aanvraag voor huurtoeslag indienen. Dat brengt mogelijk extra complexiteit met

zich mee voor Dienst Toeslagen als deze populaties van elkaar gescheiden moeten worden. En met de bestaande uitzonderingen kan dit leiden tot een nog grotere doelgroep door aanzuigende werking en mogelijke versoepeling van de gedoogbeschikking en het bestemmingsplan.

### **Risico procesverstoringen**

Het risico op procesverstoringen is groot omdat de behandeling binnen gestelde termijnen onder druk komt te staan, de bewijslast voor de burger ingewikkeld is en het vaststellen van de huishoudsituatie om extra handelingen vraagt. Ook is een aanpassing in het proces rond huiseigenaren nodig vanwege de voorwaarde voor permanente bewoning dat de burger geen andere woning in bezit heeft.

Daarnaast kan een grote toestroom van aanvragen in de eerste maanden na de invoering een risico op procesverstoring vormen.

### **Uitvoeringskosten**

De incidentele uitvoeringskosten bedragen € 50,2 mln. De structurele uitvoeringskosten bedragen € 1,7 mln.

### **Personele gevolgen**

Het voorstel vergt naar verwachting bij aanvang van de regeling de incidentele inzet van 448,5 fte. Met name omdat er een grote bulk aanvragen wordt verwacht. Dit zorgt ook voor vertraging op andere beoordelingen. Het voorstel vergt de structurele inzet van 16 fte. Bij de afloop van de regeling na 10 jaar is incidenteel 27 fte vereist om te beoordelen voor welke populatie de huurtoeslag moet worden beëindigd.

Het opleiden van beoordelaars neemt omstreeks een half jaar tot een jaar in beslag. Tegelijkertijd vraagt dit juist de inzet van ervaren werknemers.

### **Invoeringsmoment**

Niet van toepassing.

### **Eindoordeel**

Het voorstel is onuitvoerbaar omdat ook op de lange termijn belangrijke uitvoeringsconsequenties en -aspecten structureel en problematisch drukken op de uitvoerbaarheid:

- De handhaafbaarheid- en fraudebestendigheidswaarschijnsrisico's kan Dienst Toeslagen niet ondervangen.
- Het is waarschijnlijk niet mogelijk om de volledige benodigde tijdelijke fte's te werven waardoor de risico's ontstaan dat a) beslistermijnen niet worden gehaald en b) minder capaciteit kan worden ingezet op andere processen binnen Dienst Toeslagen.
- Het ontbreken van volledige, correcte, tijdige en afgebakende registraties van recreatiewoningen in de BAG en BRP.

Het werven van de grote hoeveelheid fte bij aanvang van de regeling voor de duur van 1 jaar op korte termijn is onrealistisch. Dit is echter wel nodig om de grote hoeveelheid handmatig werk bij de aanvragen te verwerken. Als de werving van de benodigde fte niet lukt, ontstaat het risico dat Toeslagen de beslistermijnen niet haalt. Dat betekent dat toeslaggerechtigden langer zullen moeten wachten op hun toeslag. Dit kan ook leiden tot bijvoorbeeld ingebrekestellingen en klachten. Daarnaast zullen mogelijk bestaande medewerkers moeten worden ingezet om de aanvragen van deze doelgroep te verwerken, waardoor andere processen binnen Toeslagen onder druk komen te staan. Als er voor 1 januari 2026 duidelijkheid is over de implementatie van dit voorstel, kan dat mogelijk bijdragen aan deze uitdaging. Eventueel zou dan kunnen worden geprobeerd om te putten uit het arbeidspotentieel dat vrijkomt bij de afronding van de hersteloperatie toeslagen.

Volledige, correcte, tijdige en afgebakende registratie van recreatiewoningen in de BAG en BRP is een belangrijke voorwaarde voor uitvoerbaarheid. Mogelijk zou een verplichting aan gemeentes kunnen bijdragen aan de realisatie hiervan. Daarnaast is een koppeling tussen de BAG en het toeslagensysteem nodig om bij de aanvraag te kunnen onderkennen dat er sprake is van een recreatiewoning met logiesfunctie.

Echter, ook bij correcte en tijdige afbakening in de BAG en BRP blijven risico's bestaan ten aanzien van de handhaafbaarheid en fraudebestendigheid en is handmatig werk nodig. Deze risico's nemen met intreding van een latere datum niet af. Bijvoorbeeld het in kaart brengen van de huurprijs en bewonerssituatie dragen alsnog een grote handmatige uitvoeringslast

met zich mee, ook als een woning is afgebakend in de BAG en BRP.

Zonder correcte en tijdige afbakening in de BAG en BRP komt daarbovenop dat Dienst Toeslagen de recreatiewoningen moet registreren en bijhouden in een eigen administratie. Hierbij zal het risico op onrechtmatigheden, het handhavingsrisico, de toename van benodigde capaciteit, het grote beroep op het doenvermogen van de burger, de kans op procesverstoringen en de grote onzekerheid rond de populatie moeten worden geaccepteerd.

Verder zijn IV-aanpassingen en aanpassingen in het uitvoeringsproces noodzakelijk, zoals: het onderscheiden van deze populatie van bestaande uitzonderingen rondom recreatiewoningen, het kunnen beoordelen van de populatie na afloop van de 10-jaarproces, aanpassingen in het proces van huiseigenaren en het aanvraagproces van Toeslagen.

Tot slot kan Dienst Toeslagen de schatting van de omvang van de doelgroep niet verifiëren. De onzekerheid over de aantallen draagt bij aan de risico's van de maatregel. Daarnaast is het is ook lastig om grote aantallen fte te werven en op te leiden wanneer de hoeveelheid werk niet goed is in te schatten vanwege de onzekere omvang van de doelgroep.