



Quick Scan / Second opinion

Aantal huurtoeslaggerechtigden in recreatiewoningen

Opdrachtgever: Ministerie van VRO





Aantal huurtoeslaggerechtigden in recreatiewoningen

Opdrachtgever: Ministerie van VRO

Datum 27-3-2026

Opdrachtgever Opdrachtgever: Ministerie van VRO

RIGO Hans van der Reijden; hans.vander.reijden@rigo.nl

Projectnummer P52150



RIGO is lid van de Vereniging voor Beleidsonderzoek (VBO) en gecertificeerd volgens ISO 9001:2015

WWW.RIGO.NL	DE RUIJTERKADE 112-C AMSTERDAM	IBAN NL 14 INGB 0002903851	T 020 522 11 11
INFO@RIGO.NL	POSTBUS 2805_1000 CV AMSTERDAM	BTW NR NL 0092.84.461.B.01	KVK 33227618

Inleiding

De minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) werkt aan een instructieregel die permanente bewoning van recreatiewoningen in specifieke, reeds bestaande situaties gedurende tien jaar mogelijk maakt. Wanneer bewoners formeel toestemming krijgen om permanent in een recreatiewoning te wonen, kan een deel van hen in aanmerking komen voor huurtoeslag.

In dit kader heeft VRO:

- Onderzoek laten uitvoeren naar de omvang van deze groep: Rapportage bewoning vakantieparken (Ipsos I&O)
- Een eerste cijfermatige verkenning uitgevoerd door BZK

De uitkomsten van beide verkenningen laten een aanzienlijke bandbreedte zien met betrekking tot de extra kosten voor de huurtoeslag die uit deze instructieregel kunnen voortvloeien.

RIGO is gevraagd om de inhoud van beide documenten op basis van **een korte scan** (maximaal één dag) te beoordelen. Het doel hiervan is inzicht te bieden in onze beoordeling van de gehanteerde methodiek en te identificeren welke aanvullende informatie kan bijdragen aan een eventueel nauwkeurigere prognose. Daarnaast heeft RIGO een eerste, beknopte cijfermatige inventarisatie uitgevoerd (zie tabellen).

Instructieregel voor bewoning recreatiewoningen:

Gemeenten krijgen via de instructieregel de opdracht om bestaande gevallen van bewoning van recreatiewoningen toe te staan in het omgevingsplan. De instructieregel geldt voor mensen die sinds 16 mei 2024 (presentatie hoofdlijnenakkoord kabinet) in een recreatiewoning wonen en geen andere woning bezitten. Een inschrijving op het adres is geen vereiste, ook andere bewijsstukken van permanente bewoning kunnen worden gebruikt voor een vergunningaanvraag. Verder moet de woning voldoen aan bepaalde minimale eisen op het gebied van veiligheid en gezondheid die ook gelden voor reguliere woningen.

De instructieregel is nadrukkelijk bedoeld voor mensen die geen alternatief hebben voor hun huidige woonsituatie. Zodra er weer voldoende betaalbare woningen zijn, vervalt de noodzaak van deze maatregel. Daarom geldt de instructieregel voor 10 jaar. Na 8 jaar wordt de instructieregel geëvalueerd.

Eerste scan

1 Definities

1.1 Personen, woningen en huishoudens

In de eerste cijfermatige verkenningen lopen nog enkele zaken door elkaar. Voor de bepaling van de huurtoeslag dient uiteindelijk te worden uitgegaan van het aantal bewoners op een adres en de kenmerken van het huishouden. Eventuele medebewoners maken immers onderdeel uit van het huishouden en worden meegenomen bij de vaststelling van het recht op en de hoogte van de huurtoeslag.

Voorbeeld, er is een verschil als het gaat om BRP ingeschrevenen personen op een adres en de woonobjecten zelf. Dit is relevant omdat het geschatte aandeel huurders (geen eigenaar) o.a. van deze cijfers wordt afgeleid.

	vakantieparken			woningen	
	aantal mensen				
BRP ingeschreven en eigenaar bewoner	17.460	29%	19.115	59%	
BRP ingeschreven geen eigenaar	42.170	71%	13.015	41%	
BRP ingeschreven op adressen	59.630	100%	32.130	100%	

1.2 Recreatiewoning, verblijfobject, chalet, stacaravan, vakantieparken?

Waar hebben wij het precies over? Het is duidelijk dat wij voor het inschatten van aantallen mede afhankelijk zijn van de beschikbare bronnen en de daarin gehanteerde definities. De vraag is echter of de focus op recreatiewoningen op vakantieparken de juiste is. Er bevinden zich immers ook recreatiewoningen buiten vakantieparken en kun je die wel buiten beschouwing laten?

	Recreatieverblijfsobjecten		Recreatiestandplaatsen		Overige logiesfuncties		Totaal	
Totaal	148.435	100%	21.540	100%	21.880	100%	191.860	100%
Onbewoond volgens BRP	116.310	78%	19.015	88%	13.710	63%	149.040	78%
Bewoond volgens BRP	32.130	22%	2.525	12%	8.170	37%	42.815	22%
<i>waarvan</i>								
Bewoond door de eigenaar	19.115	59%	495	20%	4.070	50%	23.675	55%
Bewoond door iemand anders dan de eigenaar	13.015	41%	2.030	80%	4.100	50%	19.140	45%
totaal bewoond (BRP)	32.130	100%	2.525	100%	8.170	100%	42.815	100%

Daarnaast vermoeden wij dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de diverse typen recreatiewoningen - zowel op als buiten vakantieparken - als het gaat om permanente bewoning en het aandeel recreatiewoning dat (permanent) verhuurd word. Is hierover inmiddels meer duidelijkheid over?

Met andere woorden: heeft de instructieregel betrekking op alle verschijningsvormen van recreatiewoningen, of wordt er een mogelijk een afbakening gehanteerd?

Ons voorstel : nadere afspraken maken over welke recreatiewoningen de instructieregel van toepassing is.

Ministerie: “Een klein deel van de woningen waar nu permanent gewoond wordt zal mogelijk afvallen, omdat deze niet aan de minimale eisen voor bestaande bouw uit het Bbl voldoen (zoals minimale eisen op het gebied van veiligheid en gezondheid). Dit aandeel is lastig in te schatten”.

Wij denken dat dit inderdaad relevant is. Niet alle recreatiewoningen zullen hier aan voldoen. Zelfs als we ons beperken tot recreatiewoningen op een park. **In tegenstelling tot een woning hoeft een recreatiewoning ook niet geschikt te zijn voor bewoning gedurende het gehele jaar.** Indien men er wel permanent woont hoeft dat volgens ons nog niet te betekenen dat aan alle eisen is voldaan. Mensen wonen er immers soms ook als noodoplossing.

2. Hoeveel mensen wonen permanent?

De permanente bewoners die relevant zijn voor de instructieregel bestaat uit twee groepen.

- A. Ingeschreven BRP en huurder (geen andere woning)
- B. Niet ingeschreven BRP en huurder (geen andere woning)

Deze laatste groep is evident moeilijk in kaart te brengen. Om die reden is eerder een inschatting gemaakt van de werkelijke omvang van deze populatie. Daarbij dient te worden benadrukt dat er vooralsnog sprake is van een aanzienlijke onzekerheidsmarge. Wanneer wij kijken naar de gehanteerde bronnen zien we:

- De enquête / rapportage Bewoning vakantieparken (onderzoek door Ipsos I&O): Een steekproef vormt in beginsel een valide methodologische benadering. In dit geval is het relatief hoge aandeel permanente bewoners (65%) echter gebaseerd op de respons op een enquête. Naar onze mening zijn hierbij enkele kanttekeningen op hun plaats. Ten eerste is het aannemelijk dat permanente bewoners gemakkelijker te benaderen zijn dan niet-permanente bewoners, wat kan leiden tot een vertekening van de resultaten. Ten tweede bestaat een zeer groot deel van de respondenten (91%) uit eigenaar-bewoners. Dit aandeel achten wij opvallend hoog en roept vragen op over de representativiteit van de steekproef. Hoewel de enquêtegegevens waardevolle inzichten bieden in de kenmerken van bewoners en hun woonsituatie, achten wij deze minder geschikt als basis voor extrapolatie naar het nationale niveau.
- Het rapport Wonen in de luwte dat wordt aangehaald: In dit onderzoek wordt geschat dat het aandeel feitelijke permanente bewoning circa twee tot tweeënhalf keer hoger ligt dan het aandeel dat in de Basisregistratie Personen (BRP) is geregistreerd. Het onderzoek richt zich echter specifiek op de Veluwe, een regio die naar onze inschatting wordt gekenmerkt door een relatief hoog aandeel particuliere eigenaren en een beperkter aandeel (centraal) verhuurde recreatiewoningen.
- Daarnaast weten wij dat het (gedoog-) beleid ten aanzien van permanente bewoning verschilt tussen gemeenten en regio's. Hierdoor is de mate waarin deze bevindingen kunnen worden gegeneraliseerd naar andere regio's of naar Nederland als geheel onzeker. Om die reden achten wij de generaliseerbaarheid van de onderzoeksresultaten beperkt.

Voorstel: Wij denken dat dit al wat beter kan door onder meer:

Het verdient aanbeveling om meer gebruik te maken van gegevens van het CBS, ondanks de beperkingen die deze gegevens kennen. Wanneer de onderliggende databestanden worden benut, kunnen aanvullende patronen en verbanden worden geïdentificeerd, wat kan bijdragen aan een nauwkeurigere inschatting van de omvang van de doelgroep.

Daarnaast is het van belang om kenmerken van recreatieparken expliciet mee te nemen bij de ophoging van de uitkomsten. Zo is bijvoorbeeld op gemeentelijk niveau bekend welk aandeel van de recreatiewoningen in eigendom is van natuurlijke personen. Ook kunnen aanvullende relaties worden betrokken in de analyse, zoals de veronderstelling dat permanente verhuur slechts in beperkte mate via professionele verhuurorganisaties plaatsvindt. Dergelijke kenmerken kunnen helpen om de ramingen verder te verfijnen en beter aan te laten sluiten bij de feitelijke situatie.

Het aantal gevallen van permanente bewoning zou eventueel ook via een steekproef kunnen worden benaderd, bijvoorbeeld door middel van een belronde onder gemeenten. Hoewel deze methode niet volledig kan worden gebaseerd op administratieve gegevens, kan zij wel waardevolle aanvullende informatie opleveren voor het maken van een onderbouwde inschatting.

Daarnaast voeren veel gemeenten beleid ten aanzien van permanente bewoning, al dan niet in de vorm van een gedoogbeleid. Dergelijk beleid is doorgaans gebaseerd op eerder uitgevoerd onderzoek of op lokale inventarisaties. De uitkomsten daarvan kunnen mogelijk worden benut om de omvang van de doelgroep beter in beeld te brengen.

Een dergelijke inschatting zal vervolgens moeten worden geëxtrapoleerd op basis van relevante gemeentelijke kenmerken en kenmerken van vakantieparken, zoals het aandeel koopwoningen, de eigendomsstructuur en de rol van verhuurorganisaties. Aangezien deze kenmerken verschillen tussen regio's, verdient het aanbeveling hiermee expliciet rekening te houden bij het opstellen van landelijke ramingen.

3. Welk deel van de permanente bewoners huurt?

Een tweede bron van onzekerheid betreft het aandeel huurders. Naar onze inschatting is het niet zonder meer juist om uit het gegeven dat circa 30% van de in de BRP geregistreerde bewoners eigenaar-bewoner is, af te leiden dat de overige 70% huurder is.

Daarnaast signaleren wij inconsistenties in de beschikbare CBS-data, mogelijk als gevolg van verschillen in de gehanteerde definities van woningen, personen en adressen. Wanneer wordt verondersteld dat alle niet-eigenaar-bewoners huurders zijn, leidt dit bovendien tot een gemiddelde woningbezetting die weinig plausibel lijkt.

Dit vraagstuk verdient daarom nadere analyse op basis van de beschikbare databronnen, waarbij expliciet aandacht wordt besteed aan de onderliggende definities en de onderlinge consistentie van de gegevens (mogelijk in samenwerking met het CBS).

Voorts is het plausibel dat eigenaarbewoners vaker motieven hebben om zich niet in te schrijven in de Basisregistratie Personen (BRP), bijvoorbeeld vanwege fiscale of andere financiële overwegingen. Hierdoor kan het aandeel feitelijke permanente bewoners onder eigenaren worden onderschat wanneer uitsluitend wordt uitgegaan van BRP-registraties.

Uit de volgende tabel blijkt onder meer dat circa 71% (van de eigenaren die in een recreatiewoning verblijven (vbo's), daadwerkelijk staat ingeschreven in de BRP (19.115 van de 26.815). Dit suggereert dat een substantieel deel van de eigenaren mogelijk permanent in een recreatiewoning verblijft zonder als zodanig in de registraties zichtbaar te zijn. Bij het ramen van

het aantal permanente bewoners verdient deze mogelijke vertekening daarom expliciete aandacht.

	Eigenaren	Woont in een eigen recreatie-object	ingeschreven eigenaar bewoner BRP	Geen woonadres bekend
Eigenaren van recreatie vbo's	107 180	26.815	19.115	10.630
Eigenaren van recreatie standplaatsen	4 840	810	495	280
Eigenaren van overige logiesfuncties	16 460	6.300	4.070	890
Totaal	128 480	33.530	23.675	11.745

	Eigenaren	Woont in een eigen recreatie-object	ingeschreven BRP als eigenaar bewoner	Geen woonadres bekend
Eigenaren van recreatie vbo's	100%	25%	18%	10%
Eigenaren van recreatie standplaatsen	100%	17%	10%	6%
Eigenaren van overige logiesfuncties	100%	38%	25%	5%
Totaal	100%	26%	18%	9%

Voorstel: Wij zijn van mening dat dit vraagstuk nader onderzocht dient te worden. Het aandeel huurders ligt naar onze inschatting lager dan de veronderstelde 70%. Een betrouwbaardere inschatting kan naar onze mening worden verkregen door een nadere analyse van de beschikbare databronnen en de onderliggende relaties tussen eigendom, bewoning en registratie. Een dergelijke analyse kan bijdragen aan een beter onderbouwde raming van zowel het aandeel huurders als de omvang van de doelgroep die mogelijk in aanmerking komt voor huurtoeslag.

4. Welk deel daarvan komt in aanmerking voor huutoeslag ?

4.1 Inkomen en kenmerken van recreatiewoningen

Wij achten het niet vanzelfsprekend dat het aandeel huurders dat huurtoeslag ontvangt in de reguliere woningvoorraad (circa 50%) één-op-één kan worden toegepast op huurders van recreatiewoningen. Er zijn aanknopingspunten om deze aanname nader te onderzoeken.

Het aandeel huurders dat in aanmerking komt voor huurtoeslag wordt door verschillende factoren bepaald. Naar onze verwachting wijken ten minste twee van deze factoren af voor bewoners van recreatiewoningen. Hierdoor kan het aandeel huurtoeslagontvangers binnen deze groep zowel hoger als lager uitvallen dan in de reguliere woningvoorraad:

Inkomen:

Momenteel wordt verondersteld dat de inkomensverdeling van bewoners van recreatiewoningen die in aanmerking komen voor huurtoeslag vergelijkbaar is met die van huurders in de reguliere woningvoorraad. Het is echter de vraag in hoeverre deze aanname gerechtvaardigd is.

Mogelijke verschillen in inkomenspositie tussen bewoners van recreatiewoningen en bewoners van reguliere woningen kunnen relatief eenvoudig in beeld worden gebracht, althans voor personen die staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). De benodigde databestanden zijn beschikbaar en de benodigde analyse is naar verwachting beperkt van omvang.

Daarnaast kunnen op basis van deze gegevens eventuele regionale verschillen inzichtelijk worden gemaakt. Een dergelijke analyse kan bijdragen aan een beter onderbouwde inschatting van het aandeel huishoudens dat daadwerkelijk in aanmerking komt voor huurtoeslag.

Kenmerken van recreatiewoningen:

De kenmerken van recreatiewoningen wijken naar verwachting substantieel af van die van reguliere huurwoningen. Recreatiewoningen beschikken doorgaans over een kleiner woonoppervlak, een lagere WOZ-waarde en veelal een minder gunstig energielabel. Hierdoor zal naar verwachting een relatief groot deel van deze woningen binnen het gereguleerde segment vallen.

Deze kenmerken hebben directe implicaties voor de maximaal redelijke huur en daarmee voor de hoogte van de huurtoeslag waarop huishoudens mogelijk aanspraak kunnen maken. Het is daarom van belang om deze verschillen expliciet mee te nemen in de analyse.

Wij stellen voor om dit aspect nader te onderzoeken in een korte aanvullende analyse. Een eerste inschatting kan bijvoorbeeld worden gemaakt door op basis van BAG-gegevens het gemiddelde woonoppervlak, het bouwjaar en andere relevante woningkenmerken van recreatiewoningen in kaart te brengen. Op basis hiervan kan beter worden beoordeeld in hoeverre de kenmerken van recreatiewoningen afwijken van die van de reguliere huurwoningvoorraad en welke gevolgen dit heeft voor de raming van de huurtoeslaguitgave

4.2. Permanente bewoning maar vaker tijdelijk

Terecht wordt door het ministerie opgemerkt in haar verkenningen dat het aannemelijk is dat een deel van de permanente bewoners slechts tijdelijk in een recreatiewoning verblijft. Een gedeelte van deze groep zal op het moment dat de regeling in werking treedt niet langer tot de doelgroep behoren. Deze dynamiek is naar verwachting sterker aanwezig dan in de reguliere woningvoorraad.

Dit hangt samen met het feit dat recreatiewoningen regelmatig fungeren als tijdelijke woonoplossing, bijvoorbeeld voor personen die zich in een scheidingssituatie bevinden, arbeidsmigranten of andere huishoudens die tijdelijk geen passende reguliere woonruimte kunnen vinden. Daarnaast is het aannemelijk dat de periode waarin huurtoeslag wordt ontvangen - indien hier recht op bestaat - gemiddeld korter zal zijn dan bij reguliere woningen wegens een kortere verblijfsduur.

De verblijfsduur van bewoners kan mogelijk deels worden voorspeld op basis van kenmerken zoals leeftijd, huishoudenssamenstelling en gezinssituatie. Deze gegevens zijn beschikbaar voor personen die staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). Zo ligt het voor de hand dat oudere bewoners gemiddeld langer in een recreatiewoning verblijven, terwijl jongere bewoners doorgaans een grotere verhuisgeneigdheid kennen. Het verdient daarom aanbeveling om deze kenmerken expliciet te betrekken bij de inschatting van de omvang en duur van het potentiële beroep op de huurtoeslag.

4.3. Verhuurders, huurniveau en contractvorm

Als gevolg van de instructieregel kunnen ook voor verhuurders de randvoorwaarden wijzigen. Zo kan een verhuurder van een recreatiewoning met een huurprijs die hoger ligt dan op basis van

het woningwaarderingssstelsel (WWS) redelijkerwijs gevraagd kan worden¹, geneigd zijn de voortzetting van de verhuur te heroverwegen. In dergelijke gevallen kunnen tijdelijke recreatieve verhuur of verkoop financieel aantrekkelijker zijn dan het risico van een mogelijke huurverlaging.

Hierbij wordt verondersteld dat huurders, zodra permanente bewoning wordt toegestaan, eerder geneigd zullen zijn de redelijkheid van de huurprijs ter discussie te stellen en zo nodig een toetsing van de huurprijs aan te vragen. Dit kan de verwachte opbrengsten en risico's voor verhuurders beïnvloeden.

Daarnaast kunnen bredere fiscale ontwikkelingen, zoals wijzigingen in de belastingheffing in box 3, ertoe leiden dat verkoop voor een deel van de verhuurders een aantrekkelijker alternatief wordt. Hierdoor bestaat het risico dat een deel van de recreatiewoningen aan de huurmarkt wordt onttrokken, hetgeen gevolgen kan hebben voor zowel de omvang van de doelgroep als de uiteindelijke huurtoeslaguitgaven.

Opmerking: De veronderstelling dat een tijdelijke bewoner zonder de instructieregel uiteindelijk zou doorstromen naar een sociale huurwoning en daarmee eveneens aanspraak zou maken op huurtoeslag, is op zichzelf denkbaar wanneer uitsluitend naar deze specifieke groep wordt gekeken. In grote delen van Nederland is echter sprake van aanhoudende tekorten in de sociale huursector.

Hoewel de instructieregel de druk op de reguliere sociale huurvoorraad in theorie tijdelijk kan verlichten - doordat de feitelijke woonvoorraad voor deze doelgroep impliciet wordt uitgebreid - verwachten wij niet dat het aantal huurtoeslaggerechtigden daardoor per saldo gelijk zal blijven. Iedere vrijkomende of extra beschikbare sociale huurwoning voorziet immers ook in een bestaande, onvervulde (latente) woonbehoefte en zal naar verwachting opnieuw worden bewoond door een huishouden dat mogelijk eveneens (ook) recht heeft op huurtoeslag.

Daarmee ligt het niet voor de hand om te veronderstellen dat de extra huurtoeslaguitgaven als gevolg van de instructieregel volledig worden gecompenseerd door eventuele lagere instroom in de reguliere sociale huursector. De mate waarin dergelijke substitutie-effecten daadwerkelijk optreden, verdient uiteraard nog wel nadere cijfermatige onderbouwing.

¹ In het geval van een huurcontract afgesloten vóór 1 juli 2024 is geen sprake van de toetsing van de categorie Middenhuur (zie wet betaalbare huur).

RT&O