

MASTER'S THESIS

Wel of geen concreet zicht op legalisatie door het ontwerpbesluit houdende verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor bewoning van recreatiewoningen

Kunnen gemeenten afzien van hun verplichte 'jacht' op illegale permanente bewoners?

Verhelst, D.G.

Award date:

2022

Awarding institution:

Department of Public Law

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

pure-support@ou.nl

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 04. Dec. 2023

Open Universiteit
www.ou.nl



**Wel of geen concreet zicht op legalisatie door het
ontwerpbesluit houdende verruiming van de mogelijkheden van
de omgevingsvergunning voor bewoning van
recreatiewoningen**

**Kunnen gemeenten afzien van hun verplichte 'jacht' op illegale
permanente bewoners?**

- o Naam: Mw. D. G. Verhelst
- o Studentnummer: 850511557
- o Begeleider: Mw. mr. dr. L. Kjellevoid
- o Examinator: Dhr. mr. dr. S.D.P. Kole
- o Rechtsgebied: Staats- en Bestuursrecht
- o Aantal woorden: 14.763
- o Inleverdatum: 7 april 2022

Voorwoord

Voor u ligt het product van een vier jaar durend proces.

Toen ik me in 2018 aanmeldde voor de laatste module van de masteropleiding Rechtsgeleerdheid aan de Open Universiteit, de scriptie, had ik niet verwacht dat de afronding van de opleiding nog tot 2022 op zich zou laten wachten. Na een tweede inschrijving en diverse verlengingsaanvragen, heb ik nu dan toch eindelijk het scriptieonderzoek afgerond. Dit voelt als een persoonlijke overwinning.

Naast deze persoonlijke overwinning, heeft dit onderzoek mij ook laten zien hoe langdurig het proces van een ogenschijnlijke simpele wijziging van wetgeving kan zijn.

Mijn dank gaat uit naar mijn scriptiebegeleider Lise Kjellevoid voor het vertrouwen, haar opbeurende en zeer motiverende e-mailberichten (“Ik ben ervan overtuigd dat jij het kan!”, “Goed dat jij de draad weer hebt opgepakt.” en “Het komt goed en jij bent er bijna”) en natuurlijk voor haar adviezen en het stellen van kritische vragen.

Daarnaast wil ik mijn partner Pascal Oortgiese bedanken voor zijn eindeloze en uiteindelijk succesvolle pogingen, mij te stimuleren door te gaan met het scriptieonderzoek.

Tot slot wil ik ook OU medestudenten Michelle Schut en Stephanie van der Waal heel hartelijk bedanken voor hun vele virtuele porren om, net als zij, de scriptie af te ronden. Zonder deze vier genoemde personen had ik zeer waarschijnlijk het scriptie-bijltje erbij neergegooid; het was een strijd, maar nu is het klaar.

Ik wens u veel leesplezier bij het doorlezen van deze scriptie.

Denise Verhelst

1 maart 2022

Inhoudsopgave

Voorwoord	- 2 -
Lijst met gebruikte afkortingen	- 5 -
Hoofdstuk 1 Inleiding.....	- 7 -
1.1 Aanleiding en achtergrond	- 7 -
1.2 Doelstelling en maatschappelijke relevantie	- 9 -
1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen	- 10 -
1.4 Onderzoeksmethode en afbakening	- 11 -
1.5 Leeswijzer.....	- 13 -
Hoofdstuk 2 De problematiek rondom permanente bewoning van recreatiewoningen	- 14 -
2.1 Het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen.....	- 14 -
2.2 Het begrip recreatiewoning	- 15 -
2.3 Het begrip permanente bewoning	- 17 -
2.3.1 Hoofdverblijf.....	- 17 -
2.4 Wie zijn deze permanente bewoners en waarom deze keuze.....	- 19 -
2.5 Tot slot.....	- 21 -
Hoofdstuk 3 De beginselplicht tot handhaving	- 22 -
3.1 De beginselplicht tot handhaving	- 22 -
3.2 Uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving	- 28 -
3.2.1 Wanneer is er sprake van concreet zicht op legalisatie	- 29 -
3.2.2 Overige bijzondere omstandigheden	- 32 -
3.3 De gevolgen van de beginselplicht voor permanente bewoners	- 34 -
Hoofdstuk 4 De regeling in het Bor ten behoeve van het legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen	- 36 -
4.1 De huidige regeling in het Bor	- 36 -
4.1.1 De relevante wettelijke bepalingen	- 37 -
4.2 De voorgestelde aanpassing van het Bor	- 38 -
4.2.1 Het ontwerpbesluit.....	- 39 -
4.3 Analyse van de huidige en nieuwe regeling.....	- 41 -
4.3.1 Opschrift paragraaf 4 hoofdstuk 5	- 41 -
4.3.2 Art. 5.18 Bor	- 41 -

4.3.3 Art. 4 onderdeel 10 bijlage II Hoofdstuk 4 Bor	- 44 -
4.3.4 Artikel 8.1a Overgangsrecht.....	- 45 -
4.4 De rol van de decentrale overheid	- 45 -
4.5 Is de nieuwe regeling de meest wenselijke?	- 47 -
Hoofdstuk 5 Conclusie	- 49 -
5.1 Voorgaande hoofdstukken in het kort	- 49 -
5.2 Conclusie.....	- 50 -
Literatuurlijst	- 52 -
Overige bronnen.....	- 56 -
Regelgeving en parlementaire stukken.....	- 56 -
Jurisprudentie	- 57 -
Overige	- 60 -

Lijst met gebruikte afkortingen

AB	AB Rechtspraak Bestuursrecht (tijdschrift)
ABRvS	Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State
AD	Algemeen Dagblad
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
art.	artikel
Awb	Algemene wet bestuursrecht
BOA	Buitengewoon opsporingsambtenaar
Bor	Besluit omgevingsrecht
BR	Bouwrecht (tijdschrift)
BRO	Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (vervallen per 1 juli 2008)
Bro	Besluit ruimtelijke ordening
BRP	Basisregistratie Personen
BVVW	Belangenvereniging Vrij Wonen
B&W	college van burgemeester en wethouders
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
ECLI	European Case Law Identifier
GBA	Gemeentelijke Basis Administratie
Gemw	Gemeentewet
Gst.	Gemeentestem (tijdschrift)
IWO	Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving
JB	Jurisprudentie Bestuursrecht (tijdschrift)
JBPlus	Jurisprudentie Bestuursrecht Plus (tijdschrift)
JBSelect	Jurisprudentie Bestuursrecht Select
JIN	Jurisprudentie in Nederland (tijdschrift)
m.nt.	met noot
M en R	Milieu en Recht (tijdschrift)
NJB	Nederlands Juristenblad (tijdschrift)
NOS	Nederlandse Omroep Stichting
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht (tijdschrift)
NvT	nota van toelichting
OM	openbaar ministerie
Ow	Omgevingswet
p.	pagina
par.	paragraaf
PGO	Persoonsgebonden Omgevingsvergunning
Rb.	Rechtbank
RvS	Raad van State
VNG	Vereniging van Nederlandse Gemeenten

VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wabo	Wet algemene bepalingen omgevingsrecht
Wbrp	Wet basisregistratie personen
Wgbp	Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens
WR	WR. Tijdschrift voor huurrecht (tijdschrift)
WRO	Wet op de Ruimtelijke Ordening (vervallen per 1 juli 2008)
Wro	Wet ruimtelijke ordening

Hoofdstuk 1 Inleiding

1.1 Aanleiding en achtergrond

“149 dwangsommen uitgedeeld, strijd tegen permanente bewoners Groene Heuvels is menens”¹, “Als Hans (77) en medebewoners recreatiepark Kooten niet verlaten, dreigt forse geldboete: ‘Waar moet ik heen?’”², “Recreatiepark Moscou bij Bergentheim wordt legale woonwijk: kogel door de kerk”³, “Midden-Drenthe zet weer een stap richting permanente bewoning op recreatiepark De Hullen bij Drijber”⁴, “Hoogleraren: stop de strijd tegen permanente bewoning van vakantiehuizen”⁵.

Voorgaande citaten zijn de koppen van enkele krantenartikelen aangaande permanente bewoning van recreatiewoningen. Deze vorm van bewoning is al jaren een doorn in het oog van de (decentrale) overheid; zo werd in 1999 de motie Van Gent en Biesheuvel aangenomen waarin wordt geconstateerd “dat steeds meer recreatieverblijven worden gebruikt voor permanente bewoning” en dat “door deze permanente bewoning zowel het karakter van recreatieterreinen als het nationaal ruimtelijk beleid wordt aangetast”.⁶ De indieners van deze motie waren van mening dat er een krachtiger instrumentarium noodzakelijk was om deze specifieke problematiek aan te pakken.

Waar het vóór 1998 voor gemeenten en de groep van illegale permanente bewoners van recreatiewoningen (hierna: permanente bewoners) een schimmig gebied was tussen handhaven en gedogen, is het sinds 1998 door de uitspraak ‘Handhaving gemeente Lisse’ van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) duidelijk dat voor gemeenten een beginselplicht tot handhaving geldt.⁷

In 2004 formuleerde de Afdeling in uitspraak ‘Illegale dakopbouw Haarlem’ een rechtsoverweging die is gaan gelden als de standaardformulering van de beginselplicht tot handhaving.⁸

¹ De Waal, *De Gelderlander* 13 februari 2021.

² Van Amerongen, *AD* 1 februari 2021.

³ Koerhuis, *De Stentor* 27 januari 2021.

⁴ Bodde, *Dagblad van het Noorden* 13 oktober 2020.

⁵ Hartman, *AD* 14 december 2020.

⁶ *Kamerstukken II* 1999/2000, 26800, XI, nr. 21.

⁷ ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, AB 1998/181 m.nt. F.C.M.A. Michiels; *Gst.* 1998-7082 m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Handhaving gemeente Lisse) r.o.: “Vooropgesteld moet worden dat in een geval als dit, waarin is gebouwd zonder vergunning en die activiteit niet kan worden gelegaliseerd, burgemeester en wethouder niet slechts bevoegd zijn om daartegen met bestuursdwang op te treden, maar ook in beginsel – behoudens eventuele bijzonder omstandigheden- daartoe gehouden zijn...”.

⁸ ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, *JB* 2004/293 m.nt. C.L.G.F.H. A. (Illegale dakopbouw Haarlem) r.o. 2.2: “Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevergd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.”

Deze rechtsoverweging van de Afdeling zoals geformuleerd in 2004, wordt in recente jurisprudentie betreffende handhavingszaken nog aangetroffen.⁹

In 2003 stond de problematiek rondom permanente bewoning van recreatiewoningen weer op de politieke agenda.¹⁰ De oproep van destijds verantwoordelijk Minister van VROM¹¹ aan gemeenten om duidelijkheid te bieden aan de permanente bewoners, resulteerde in de mogelijkheid voor deze bewoners om een persoonsgebonden gedoogbeschikking aan te vragen. Pas in juni 2007 werd er een regeling ingevoerd middels een wijziging in het BRO (een voorloper van het huidige Bor), waarmee permanente bewoners een persoonsgebonden vrijstelling met meer rechtszekerheid konden aanvragen. Deze regeling is in oktober 2010 overgenomen als persoonsgebonden omgevingsvergunning in het Bor.¹²

In april 2010 werd door de Minister van VROM het wetsvoorstel 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' ingediend.¹³ Dit wetsvoorstel beoogde de beleidsvrijheid van gemeenten in te perken, waardoor gemeenten verplicht een persoonsgebonden ontheffing zouden moeten verlenen wanneer een permanente bewoner aan de wettelijke voorwaarden zou voldoen. Dit wetsvoorstel werd op 15 maart 2011 door de Tweede Kamer aangenomen, maar werd op 20 februari 2012 door de destijds verantwoordelijk Minister van Infrastructuur en Milieu, ingetrokken.¹⁴

De huidige regeling in het Bor, die stamt uit 2010, is inmiddels zo gedateerd dat er nauwelijks nog gebruik van deze specifieke regeling kan worden gemaakt; iemand die een persoonsgebonden omgevingsvergunning zou willen aanvragen moet kunnen aantonen dat hij de recreatiewoning vóór 31 oktober 2003 als woning in gebruik had en deze sindsdien onafgebroken bewoont.

Permanente bewoning is echter nog steeds een actueel probleem en gemeenten handhaven actief op illegale bewoning van recreatiewoningen. De beginselplicht tot handhaving, zoals geformuleerd door de Afdeling, verplicht hen daartoe.

In november 2019 heeft Tweede Kamerlid Krol een motie ingediend met het verzoek aan de regering om in het kader van de woningnood, onderzoek te doen naar het nut en noodzaak van permanente zelfbewoning van recreatiewoningen.¹⁵ Deze motie is destijds aangehouden. Op 19 februari 2020 heeft de Tweede Kamer een motie (motie Koerhuis en Van Eijs) met een soortgelijke strekking aangenomen, inhoudende het verzoek aan de regering om gemeenten vanaf 2021 de mogelijkheid te geven om snel permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan.¹⁶ Op basis van deze aangenomen motie heeft de verantwoordelijk minister Ollongren van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een voorstel tot wijziging van het Bor ingediend

⁹ Rb. Overijssel 18 februari 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:741 r.o. 5.4; Rb. Den Haag 8 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1135 r.o. 7.1; ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3103 r.o. 10.1.

¹⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29200, XI, nr. 22.

¹¹ In het huidige demissionaire kabinet Rutte III is er geen Ministerie van VROM. Dit ministerie is in oktober 2010 opgeheven en de verantwoordelijkheden zijn ondergebracht bij andere ministeries.

¹² De Jonge, *Gst.* 2017/68, p. 1-2.

¹³ *Kamerstukken II* 2009/10, 32366, nr. 2.

¹⁴ *Kamerstukken I* 2011/12, 32366, F; zie ook De Jonge, *Gst.* 2017/68.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 71 en *Kamerstukken II* 2019/20, 35300, nr. 98.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2019/20, 32847, nr. 622.

met als doel gemeenten meer ruimte te geven om permanente bewoning van recreatiewoningen te legaliseren door middel van actualisering en uitbreiding van de bestaande regeling.¹⁷

Dit wijzigingsvoorstel van het Bor was voor mij de aanleiding om onderzoek te doen naar de gevolgen van de wijziging. In dit onderzoek wil ik belichten of de mogelijke wijziging van het Bor kan dienen als concreet zicht op legalisatie. Concreet zicht op legalisatie is immers door de Afdeling specifiek benoemd in de standaard formulering van 2004, als bijzondere omstandigheid waarbij kan worden afgezien van de handhavingsplicht. Met andere woorden, in hoeverre zijn gemeenten niet langer gehouden om handhavend op te treden tegen de illegale bewoning van recreatiewoningen en hoeven de illegale bewoners van recreatiewoningen met het oog op de wetwijziging niet langer 'in de luwte' te wonen?¹⁸

Naar aanleiding van de internetconsultatie inzake het voorstel tot wijziging Bor, heeft de VNG schriftelijk laten weten: "Vanaf het moment dat de Tweede Kamer de motie heeft aangenomen is er onrust ontstaan. Bewoners van vakantiewoningen melden zich nu al bij gemeenten met het 'recht' op permanente bewoning."¹⁹ Voor veel permanente bewoners is het onduidelijk wat nu de gevolgen zijn van de wijziging van de regels in het Bor en rijst de vraag of er nu al een omgevingsvergunning kan worden aangevraagd om legaal permanent te mogen wonen in een recreatiewoning.

1.2 Doelstelling en maatschappelijke relevantie

Zoals blijkt uit de diverse krantenkoppen waarmee ik deze inleiding begon, wordt er in veel gemeenten nog steeds actief handhavend opgetreden tegen de permanente bewoners. Het zou voor deze groep mensen een oplossing (en opluchting) kunnen zijn, wanneer de beginselplicht tot handhaving in dit geval niet langer van toepassing zou zijn en gemeenten zouden moeten stoppen met hun 'jacht' op permanente bewoners. Eerst moet echter vast komen te staan dat de mogelijke wijziging inderdaad gezien kan worden als concreet zicht op legalisatie of dat er meer voor nodig is om tot concreet zicht op legalisatie te komen.

Ook wil ik inzichtelijk maken of er significante verschillen bestaan tussen de huidige regeling die legalisatie mogelijk maakt en de mogelijke nieuwe regeling. In het kader van normatieve rechtswetenschap wil ik daarbij bekijken of de nieuwe regeling wel de meest wenselijk regeling is.

In lijn met de eerder genoemde Tweede Kamer moties van november 2019 en februari 2020, is het maatschappelijk belang van dit onderzoek gelegen in een mogelijke bijdrage aan de

¹⁷ Concept regeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen Nota van toelichting, p. 7.

¹⁸ Zie ook Lupi e.a. 2018.

¹⁹ VNG reactie internetconsultatie Concept regeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen p. 1 (internetconsultatie.nl/recreatiewoningen/reactie/39c868f7-40b8-408c-bdaa-3c1bae919379).

oplossing voor de huidige woningnood wanneer het actief handhaven op permanente bewoning van recreatiewoningen per direct zou kunnen worden gestaakt. Dit zou het geval kunnen zijn wanneer zou blijken dat er inderdaad sprake is van concreet zicht op legalisatie en de beginselplicht tot handhaving niet langer van toepassing is. Bovendien zou het wegnemen van onzekerheid bij permanente bewoners over het wel of niet kunnen blijven wonen in de recreatiewoning, zeker van maatschappelijke waarde kunnen zijn nu de mogelijkheid van handhavingsacties door gemeenten vaak als een zwaard van Damocles boven hun hoofd hangt.

Niet alleen voor de permanente bewoners zou een verduidelijking wenselijk zijn, maar ook voor gemeenten zou het een verlichting kunnen betekenen wanneer de beginselplicht tot handhaving niet langer van toepassing is, aangezien handhaving van permante bewoning voor gemeenten een behoorlijke financiële last met zich meebrengt. Gemeenten zijn vaak veel geld kwijt aan het inzetten van extra BOA's die de vakantieparken moeten controleren op illegale bewoning. Daarnaast zijn er de kosten die worden gemaakt voor gerechtelijke – en uitzettingsprocedures. De maatschappij is gediend met duidelijkheid over de nieuwe regelgeving en de gevolgen voor de permanente bewoners, zo ook de andere inwoners van de gemeenten, aangezien zij de financiële lasten dragen voor de extra kosten die handhaving met zich meebrengt.

1.3 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Zoals beschreven in voorgaande paragraaf richt dit onderzoek zich op de gevolgen van de mogelijke wijziging van het Bor. De onderzoeksvraag die in deze scriptie centraal staat luidt als volgt:

“Geldt voor gemeenten niet langer de beginselplicht tot handhaving bij permanente bewoning van recreatiewoningen nu er, op basis van de mogelijk gewijzigde regeling in het Bor, sprake lijkt te zijn van concreet zicht op legalisatie?”

Om tot beantwoording van deze centrale onderzoeksvraag te komen, zal ik de volgende deelvragen behandelen:

- Wat is de problematiek rondom permanente bewoning van recreatiewoningen?
- Wat houdt de beginselplicht tot handhaving in en wat betekent dit voor de permanente bewoners van recreatiewoningen?
- Hoe is de juridische mogelijkheid tot legalisatie van permanente bewoning momenteel geregeld?
- Hoe is de nieuwe regeling vormgegeven?
- Wat is de rol van de decentrale overheid?
- Is de nieuwe regeling ook de meest wenselijke?

1.4 Onderzoeksmethode en afbakening

De onderzoeksmethode bestaat grotendeels uit literatuur- en jurisprudentieonderzoek en het nauwlettend volgen van de wetsontwikkelingen via www.officielebekendmakingen.nl en www.tweedekamer.nl. Voor het literatuur- en jurisprudentieonderzoek heb ik voornamelijk gebruik gemaakt van de online databases Kluwer Navigator en Sdu Opmaat met als zoektermen 'beginselplicht tot handhaving' en 'beginselplicht tot handhaving + permanente bewoning'. Deze zoekopdrachten resulteerden in een grote hoeveelheid literatuur, waarna de sneeuwbalmethode nog meer literatuur en jurisprudentie opleverde.

Gedurende het scriptieonderzoek heeft de mogelijke wijziging van het Bor diverse stadia doorlopen. Ten tijde van het indienen van mijn concept onderzoeksvraag in september 2020, had de internetconsultatie betreffende de conceptregeling net opengestaan, namelijk van 18 juni 2020 tot en met 13 augustus 2020. Op 8 september 2020 heeft de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken minister Ollongren verzocht te reageren op de brief van de BVVW naar aanleiding van de internetconsultatie.²⁰ Ollongren kwam op 23 oktober 2020 met het schriftelijke antwoord, dat ze in het licht van alle reacties meer tijd nodig had om met een reactie te komen en dat ze de Kamer voor het einde van het jaar de gevraagde reactie zou doen toekomen.²¹

Op 15 december 2020 stuurde Ollongren een brief aan de Tweede Kamer waarin zij aangaf het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bor in maart 2021 aan de Tweede Kamer voor te willen hangen.²² Deze voorhangprocedure, zoals opgenomen in art. 7.3 lid 2 Wabo, is op 18 maart 2021 gestart; de dan inmiddels demissionair minister Ollongren²³ stuurde het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor bewoning van recreatiewoningen aan de Voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer der Staten-Generaal.²⁴

Op 9 juni 2021 heeft Ollongren schriftelijk antwoord gegeven op vragen gesteld door de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken in een Schriftelijk Overleg naar aanleiding van de voorgehangen wijziging van het Bor.²⁵ Op 7 juli 2021 is in de Tweede Kamer de motie van het lid Bisschop over tegemoetkomen aan bezwaren tegen meer permanente bewoning van recreatiewoningen aangenomen, waarin de regering wordt verzocht in gesprek te gaan met gemeenten, provincies en bracheorganisaties over de door deze instanties aangedragen bezwaren.²⁶ De Eerste Kamercommissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO) heeft op 26 oktober 2021 besloten het agendapunt aan te houden tot de afdoening van deze motie Bisschop door Ollongren. Zij heeft op 15 oktober 2021 per brief toegezegd deze afdoening in het najaar van 2021 aan de Eerste Kamer te doen toekomen. Tevens heeft zij in

²⁰ Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 8 september 2020, 2020Z14589/2020D33879.

²¹ *Kamerstukken II* 2020/21, 32847, nr. 688.

²² *Kamerstukken II* 2020/21, 32847, nr. 706.

²³ Op 15 januari 2021 is kabinet Rutte III afgetreden.

²⁴ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA; *Kamerstukken II* 2020/21, 33118, nr. 184.

²⁵ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juni 2021, 2021-0000290951.

²⁶ *Kamerstukken II* 2020/21, 32847, nr. 783.

deze brief aangegeven te wachten met het voordragen van het ontwerpbesluit ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, tot na afdoening van de motie Bisschop.²⁷ Op 15 december 2021 heeft Ollongren beide Kamers schriftelijk geïnformeerd dat pas in het voorjaar van 2022 de resultaten van een onderzoek naar de neveneffecten van de wijziging van het Bor, als afdoening van de motie Bisschop, aan de Kamers voorgelegd zullen worden.²⁸ De wijziging van het Bor behoeft geen goedkeuring van de Eerste en Tweede Kamer aangezien het Bor een AMvB is. Eventuele opmerkingen van Eerste en Tweede Kamerleden kunnen door de ministerraad wel worden verwerkt in het definitieve voorstel zoals dat aan de Afdeling advisering van de Raad van State zal worden voorgelegd. Afbeelding 1 laat de tijdlijn zien van belangrijke momenten in het wijzigingsproces van het Bor.

Afbeelding 1: tijdlijn ontwerpbesluit aanpassing Bor



Nu dit scriptieonderzoek vóór 1 maart 2022 afgerond moet zijn, heb ik besloten het wijzigingsproces te volgen tot en met 31 december 2021.²⁹ De wijziging van het Bor zal niet in werking zijn getreden vóór het beëindigen van dit scriptieonderzoek. Daarom gaat het in dit onderzoek over de mogelijke wijziging van het Bor.

In de nota van toelichting (hierna: NvT) bij het Concept regeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen, schreef Ollongren dat ook in de Omgevingswet (die naar verwachting op 1 januari 2023 in werking zal treden³⁰),

²⁷ Kamerstukken I 2021/22, 33118, CN.

²⁸ Kamerstukken I 2021/22, 33118, CW; Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 853.

²⁹ Alleen een brief van de Minister van BZK aangaande de beoogde invoeringsdatum van de Omgevingswet, is gedateerd na 31 december 2021.

³⁰ Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 februari 2022, 2022-0000100807.

gemeenten meer ruimte krijgen om object- en persoonsgebonden omgevingsvergunningen te verlenen voor het bewonen van recreatiewoningen.³¹ In het kader van het gelimiteerd aantal woorden dat is toegestaan voor deze scriptie, laat ik de mogelijkheden die aan gemeenten worden geboden in de nieuwe Omgevingswet, buiten beschouwing en zal ik mij alleen richten op de mogelijkheden die worden geboden door de voorgenomen wijziging van het Bor.

1.5 Leeswijzer

Om tot beantwoording van de onderzoeksvraag te komen, zal ik in hoofdstuk 2 ingaan op de problematiek betreffende permanente bewoning van recreatiewoningen. Daarna zal ik in hoofdstuk 3 de totstandkoming van de beginselplicht tot handhaving bespreken zoals die in de jurisprudentie van de Afdeling is ontwikkeld en wat deze beginselplicht tot handhaving betekent voor permanente bewoners van recreatiewoningen. Daarbij zal ik de nadruk leggen op de bespreking van een uitzondering op de beginselplicht tot handhaving, namelijk wanneer er sprake is van concreet zicht op legalisatie.

Een logisch vervolg is in hoofdstuk 4 de weergave van de huidige regeling inzake legalisatie mogelijkheden van permanente bewoning, om vervolgens te kijken naar de mogelijk nieuwe regeling in het Bor. Daarna volgt een vergelijking tussen het huidige en het nieuwe recht en een beschouwing of de nieuwe regeling de meest wenselijke regeling is.

Uit dit onderzoek zal moet blijken of de wijziging van het Bor gezien kan worden als concreet zicht op legalisatie en of gemeenten niet langer verplicht hoeven te handhaven op permanente bewoning. Deze conclusie komt aan bod in hoofdstuk 5.

³¹ Concept regeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen Nota van toelichting, p. 6.

Hoofdstuk 2 De problematiek rondom permanente bewoning van recreatiewoningen

Sommige aspecten van de onderzoeksvraag behoeven enige toelichting, zoals de problematiek rondom permanente bewoning van recreatiewoningen. De in 1999 aangenomen motie van Van Gent en Biesheuvel gaf al aan dat de Tweede Kamer het als een probleem beschouwde dat steeds meer recreatiewoningen gebruikt werden voor permanente bewoning.³² In dit hoofdstuk wordt uitgelegd waarom permanente bewoning van recreatiewoningen niet is toegestaan, wat het probleem is met de definiëring van de termen 'recreatiewoning' en 'permanente bewoning' en waarom mensen kiezen voor het wonen op een recreatieterrein.

2.1 Het verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen

Dat permanente bewoning van recreatiewoningen niet is toegestaan, volgt uit art. 2.1 lid 1 onder c Wabo waarin staat: Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: [...] het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan,[...].

Veel gemeenten hebben er met het oog op de problematiek rondom de permanente bewoning op terreinen met bestemming recreatie, inmiddels voor gezorgd dat in de betreffende bestemmingsplannen het verbod op permanente bewoning expliciet is opgenomen. Ter illustratie volgt hieronder de betreffende bepaling die is opgenomen in het bestemmingsplan Verblijfsrecreatieterreinen van de gemeente Winterswijk:

Verblijfsrecreatieterreinen Winterswijk:

Artikel 31 Algemene gebruiksregels

Tot een gebruik in strijd met dit bestemmingsplan wordt in ieder geval begrepen: e. een gebruik van recreatiewoningen en vaste en mobiele kampeermiddelen ten behoeve van permanente bewoning, dan wel anders dan voor recreatieve doeleinden.³³

Hoewel er gemeenten zijn die permanente bewoning niet alleen legaliseren door middel van het verlenen van omgevingsvergunningen, maar zelfs door transformatie van parken naar een woonbestemming³⁴, blijven veel gemeenten zich tegen permanente bewoning verzetten.

³² Zie ook paragraaf 1.1.

³³ ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0294.BP1104BGRECREATIE-VA01/r_NL.IMRO.0294.BP1104BGRECREATIE-VA01_3.31.html.

³⁴ Informatiemagazine van de Belangenvereniging Vrij Wonen (BVVW), 'Van recreatiebestemming naar dubbelbestemming 'functieuitbreiding'', herziene versie 3, p. 37.

Een argument tegen het toestaan van permanente bewoning, is de opvatting dat vakantieparken een bepaalde functie vervullen; deze parken bieden een overnachtingsplaats aan recreanten die bestedingen doen ten gunste van lokale vrijetijdseconomieën zoals horeca en musea. Het is de taak en opgave van provincie en gemeenten om deze vakantieparken te behouden voor recreanten en te voorkomen dat deze plaatsen worden overgenomen door de functie wonen. Ook zouden vakantieparken waar de functies recreëren en wonen worden samengevoegd, kwetsbaarder zijn voor oprukkende criminaliteit en ondermijning. Bovendien zouden er wegens een ongelijk speelveld, spanningen kunnen ontstaan tussen recreanten en bewoners. Ook wordt als reden genoemd dat illegaal gedrag zou worden beloond wanneer permanente bewoning zou worden gelegaliseerd. Een eventuele waardeinstijging van de recreatiewoning zou bij legalisatie dan ook nog eens financieel-economisch voordeel opleveren. Voorgaande is gebaseerd op de opvatting van het college van B&W van de gemeente Winterswijk.³⁵

2.2 Het begrip recreatiewoning

Recreatiewoning, recreatieverblijf, vakantiehuisje, zomerhuisje, chalet, stacaravan, allemaal verschillende termen voor een object/bouwwerk met bestemming recreatie.

De zoekterm 'recreatiewoning' in de wettenbank op de website Overheid.nl leverde slechts vier resultaten op, waarvan alleen art. 1 van het Drinkwaterbesluit een definitie geeft van de term 'recreatiewoning', zijnde:

“recreatiewoning: recreatiwoonverblijf, waarvan de gebruikers het hoofdverblijf elders hebben, voor zover dit verblijf geen deel uitmaakt van een complex van soortgelijke verblijven dat in het kader van een bedrijf of in enigerlei vorm van onderlinge samenwerking door de rechthebbenden wordt beheerd;”³⁶.

De website Rijksoverheid.nl stelt:

“Recreatiewoningen zijn vakantiehuisjes op een vakantiepark, camping of op het strand.”³⁷

In het wetsvoorstel 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' was wel een definitie van de term recreatiewoning opgenomen, te weten:

³⁵ winterswijk.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d4a22953-b1ef-43ae-bcef-22697da6c92b?documentId=d13fb87e-7fd5-4ea6-952d-e72b592d4286&agendaltemId=e4024545-9265-4c49-b877-1778f4d6b95d.

³⁶ wetten.overheid.nl/zoeken/zoekresultaat/rs/2,3,4/titelf/1/tekst/recreatiewoning/tekstf/1/artnr/0/d/04-04-2021/dx/0/o/1-pn-.

³⁷ rijksoverheid.nl/onderwerpen/toerisme-en-recreatie/vraag-en-antwoord/mag-ik-permanent-in-een-recreatiewoning-wonen.

“a. *recreatiewoning*: woning die blijkens de bestemming is bedoeld voor tijdelijk recreatief verblijf”,³⁸

Kijkend naar de gemeentelijke regelgeving geldend in mijn woonplaats Winterswijk, wordt in de Nota Verblijfsrecreatie Winterswijk van december 2017 de volgende definitie aangehouden:

“Een recreatiewoning is een gebouw dat naar aard en inrichting bedoeld is voor recreatieve bewoning. Op grond van het provinciale beleid mag een recreatiewoning een maximale oppervlakte en inhoud van respectievelijk 75 m² en 300 m³ hebben, inclusief bijgebouw.”³⁹

Volgens de definitie die wordt aangehouden in de regels behorende bij het bestemmingplan ‘Verblijfsrecreatieterreinen Winterswijk’ is een recreatiewoning:

“een permanent ter plaatse aanwezig gebouw, geen woonkeet en geen caravan of een ander bouwsel op wielen zijnde, bestemd om uitsluitend door (het huishouden van) eenzelfde persoon, (deel van) een gezin of samenwoning dat/die zijn hoofdverblijf elders heeft, gedurende een gedeelte van het jaar te worden gebruikt voor recreatieve doeleinden”.⁴⁰

Voorgaande definities geven geen eenduidig beeld wanneer een object/bouwwerk als recreatiewoning bestempeld kan worden, op basis waarvan tijdelijke legalisatie middels de regeling in het Bor aangevraagd zou kunnen worden.

Op 17 november 2003 werd door toenmalig minister van VROM ter verduidelijking van het door haar ingediende wetsvoorstel⁴¹ per brief aan het college van B&W (hierna: ‘B&W’ of ‘het college’) van alle gemeenten gesteld: “De verruiming van het beleidskader, geschetst in de brief van 11 november 2003, heeft betrekking op woningen met recreatieve bestemming. Niet bedoeld is om andersoortige verblijven zoals caravans, stacaravans, strandhuisjes, woonboten en chalets, onder dit beleid te scharen.”⁴²

Dat het onderscheid tussen een recreatiewoning, chalet of stacaravan in de praktijk niet altijd even duidelijk is, blijkt uit een uitspraak van de Afdeling van 25 mei 2016. Daar waar er volgens de rechtbank sprake was van een chalet waardoor de eigenaar niet in aanmerking zou komen voor een PGO, oordeelde de Afdeling dat er wel degelijk sprake was van een recreatiewoning. De Afdeling volgde het betoog van appellant dat de recreatiewoning voldoet aan de bepalingen

³⁸ *Kamerstukken II* 2009/10, 32366, nr. 2, pag. 1; zoals aangegeven in paragraaf 1.1, is dit wetsvoorstel op 10 februari 2012 ingetrokken en heeft het niet gehaald als officiële wetgeving.

³⁹ winterswijk.nl/Bestuur/Organisatie/Regelgeving_beleid_WGR/Beleidsinformatie/Landelijk_gebied/Nota_Verblijfsrecreatie_Winterswijk.

⁴⁰ ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0294.BP1104BGRECREATIE-VA01/r_NL.IMRO.0294.BP1104BGRECREATIE-VA01_1.1.html.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29200, XI, nr. 22.

⁴² *Kamerstukken II* 2004/05, 29800 XI, nr. 101-b5.

uit het Bouwbesluit 2012 voor een woonfunctie en dat daardoor het gebouw aangemerkt kan worden als woning.⁴³

De sleutelbepaling is te vinden in Bor bijlage II hoofdstuk IV art. 4.10 onder a. waarin wordt bepaald dat de recreatiewoning moet voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen.

Een (tijdelijke) omgevingsvergunning kan daarom slechts worden aangevraagd wanneer het recreatie object/bouwwerk voldoet aan de technische eisen die zijn vastgelegd in het Bouwbesluit 2012 en gelden voor een woning met woonfunctie, bestaande bouw.

2.3 Het begrip permanente bewoning

Net als bij het begrip 'recreatiewoning' is er geen eenduidig wettelijke definitie van het begrip 'permanente bewoning'. De zoekterm 'permanente bewoning' op website wetten.overheid.nl geeft meerdere resultaten, maar geen enkel zoekresultaat geeft een definitiebepaling.⁴⁴

Wanneer woont iemand ergens permanent? Is dat gekoppeld aan een aantal dagen per jaar dat iemand aaneengesloten in een recreatiewoning verblijft? Of kan iemand het hele jaar recreëren in een recreatiewoning zolang die persoon volgens de BRP (het GBA)⁴⁵ staat ingeschreven op een adres welke wel een woonbestemming heeft?

Het wetsvoorstel 'Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen' sprak van 'tijdelijk recreatief gebruik', maar wanneer is iets tijdelijk en wanneer is gebruik 'recreatief'? Er zijn veel onduidelijkheden rondom het begrip permanente bewoning en mede daardoor gaan mensen er hun eigen invulling aan geven; zij gaan de grenzen opzoeken en deze oprekken.

2.3.1 Hoofdverblijf

In paragraaf 2.1.1 hebben we gezien dat de gehanteerde definitie van het begrip 'recreatiewoning' in het Drinkwaterbesluit, aanhaakt bij de term 'hoofdverblijf'. Ook in bestemmingsplannen van meerdere gemeenten wordt permanente bewoning in verband gebracht met het hebben van het hoofdverblijf aldaar. Zo geeft het bestemmingsplan '*Verblijfsrecreatieterreinen*' van de gemeente Winterswijk de volgende definitie:

⁴³ ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1393 r.o. 5.2; De Jonge, Gst. 2017/68 p. 6.

⁴⁴ wetten.overheid.nl/zoeken/zoekresultaat/rs/2,3,4/titelf/1/tekst/-q-permanente%20bewoning-q-tekstf/1/artnr/0/d/04-04-2021/dx/0/o/1.

⁴⁵ De Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens (Wgbp ook wel Wet GBA genoemd) is in juli 2013 vervangen door de Wet basisregistratie personen (Wbrp). Waar in dit onderzoek wordt gerefereerd aan het GBA wordt tevens bedoeld de BRP en vice versa.

“Permanente bewoning: bewoning door een persoon of door groepen van personen van een voor recreatieve bewoning bedoelde ruimte als hoofdverblijf c.q. vaste woon- of verblijfplaats;”.⁴⁶

Natuurlijk dient de vraag zich aan wat de wettelijke definitie is van de term ‘hoofdverblijf’ en ook hoe kan worden aangetoond dat iemand zijn hoofdverblijf heeft op een specifieke plek.

Van alle 62 zoekresultaten op wetten.overheid.nl zijn er slechts twee die een definitie van de term ‘hoofdverblijf’ opleveren, zijnde:

“Hoofdverblijf: de plaats waar een persoon zijn feitelijke woonstede heeft”.⁴⁷

Deze definitie vindt men in art. 1 onder h Rijkswet op het Nederlandschap en in art. 1 onder c Remigratiewet. Dat ook deze definitie niet uitblinkt qua duidelijkheid wordt onderschreven door De Groot en Tratnik in hun boek Nederlands nationaliteitsrecht.⁴⁸ Ook De Waal & Van der Hoek stellen dat het begrip hoofdverblijf zich niet makkelijk laat kwalificeren: “Aan de borreltafel is de invulling ervan waarschijnlijk snel gevonden: dat is de plaats waar een mens woont. Een nadere beschouwing levert echter een lastige zoektocht op zonder heldere kwalificaties.”⁴⁹

Gemeenten trachten een meer praktische invulling te geven aan de term ‘hoofdverblijf’ door deze te beschrijven als ‘centrum van sociale en maatschappelijke activiteiten’: “Volgens de VNG kan voor het vaststellen van het hebben van hoofdverblijf worden volstaan met het verzamelen van feiten en omstandigheden die de conclusie rechtvaardigen dat het betreffende hoofdverblijf fungeert als centrum van zijn of haar sociale en maatschappelijke activiteiten.”⁵⁰

Volgens Mus maken gemeenten in de praktijk gebruik van de volgende bewijsmiddelen:

- a periodieke controles op aanwezigheid in de recreatiewoning;
- b inschrijving in de GBA;
- c opgave van de recreatiewoning als eigen woning (aftrek van hypotheekrente);
- d nachtregister (ten behoeve van heffing van toeristenbelasting);
- e vermelding van het recreatieadres in bestanden met persoonsgegevens;
- f persoonlijke, zakelijke en sociale bindingen.⁵¹

De VNG sluit hiermee aan bij ‘omstandigheden’ zoals genoemd in art. 223 lid 3 Gemeentewet: “Of iemand in de gemeente hoofdverblijf heeft, wordt naar de omstandigheden beoordeeld.” Het hoofdverblijf is daarmee niet automatisch hetzelfde als het adres waarop iemand staat geregistreerd in de BRP.

⁴⁶ ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0294.BP1104BGRECREATIE-VA01/r_NL.IMRO.0294.BP1104BGRECREATIE-VA01_1.1.html.

⁴⁷ wetten.overheid.nl/zoeken/zoekresultaat/rs/2,3,4/titelf/1/tekst/hoofdverblijf/tekstf/1/artnrb/0/d/11-04-2021/dx/0/o/1.

⁴⁸ De Groot & Tratnik 2021, p. 94.

⁴⁹ De Waal & Van der Hoek, *WR* 2007, 57, p. 4.

⁵⁰ Mus, *Gst.* 2004/78, p. 5.

⁵¹ Mus, *Gst.* 2004/78, p. 5.

Om het geheel nog gecompliceerder te maken, wijs ik op art. 1.1 onder o Wbrp waarin een definitie wordt gegeven van de term ‘woonadres’ welke weer volledig afwijkend is, aangezien in deze definitie een tijdspanne wordt opgenomen waaruit kan worden afgeleid wanneer een adres als woonadres aangemerkt kan worden.⁵²

Afgaande op de hiervoor besproken onduidelijkheden rondom terminologie, is het niet vreemd dat de zoekopdracht “permanente bewoning recreatiewoning” op de website rechtspraak.nl resulteert in een enorme lijst met (recente) jurisprudentie.⁵³ Volgens vaste rechtspraak van de Afdeling ligt de bewijslast voor het aantonen van onrechtmatige permanente bewoning bij B&W.⁵⁴ Het is voor het college geen makkelijke taak om te bewijzen dat een bepaalde recreatiewoning permanent wordt bewoond. “Wanneer het bestuursorgaan er niet in slaagt voldoende bewijsmiddelen bijeen te brengen, kan het gewenste handhavingsbesluit vanwege het op hem rustende bewijsrisico niet door het bestuursorgaan worden genomen. Slaagt het bestuursorgaan er wel in en wordt vermoed dat zijn stellingen waar zijn, dan ligt het vervolgens op de weg van betrokkene om het vermoeden in twijfel te trekken door tegenbewijs te leveren. Het is voldoende om het vermoeden te ontkrachten, het gaat dus niet om het leveren van bewijs van het tegendeel. Er is geen omkering van de bewijslast. Wanneer betrokkene het vermoeden in twijfel heeft weten te trekken, moet het bestuursorgaan het nadeel dragen omdat het het bewijsrisico heeft. Ook in dat geval kan geen rechtmatig handhavingsbesluit worden genomen.”⁵⁵

2.4 Wie zijn deze permanente bewoners en waarom deze keuze

In 2018 heeft Kennis- en netwerkorganisatie Platform31, in opdracht van het ministerie van BZK en het programma Vitale Vakantieparken, onderzoek gedaan naar permanente bewoning op vakantieparken op de Veluwe, Gelderland.⁵⁶ De keuze voor het gebied de Veluwe was niet willekeurig: “In het onderzochte gebied op de Veluwe bevinden zich in totaal bijna vijfhonderd terreinen met tezamen bijna 29.000 verblijfsobjecten. Hieronder vallen zowel bedrijfsmatig

⁵² Art. 1.1 onder o Wbrp: “het woonadres: 1°het adres waar betrokkene woont, waaronder begrepen het adres van een woning die zich in een voertuig of vaartuig bevindt, indien het voertuig of vaartuig een vaste stand- of ligplaats heeft, of, indien betrokkene op meer dan één adres woont, het adres waar hij naar redelijke verwachting gedurende een half jaar de meeste malen zal overnachten; 2°het adres waar, bij het ontbreken van een adres als bedoeld onder 1, betrokkene naar redelijke verwachting gedurende drie maanden ten minste twee derde van de tijd zal overnachten.

⁵³ ABRvS 24 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:626; Rb. Overijssel 11 maart 2021, ECLI:NL:ROVE:2021:1063; Rb. Limburg 9 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2075; ABRvS 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:327; ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1833; Rb. Noord-Holland 26 juni 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:4674; Rb. Zeeland-West-Brabant 18 juni 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2643; Rb. Gelderland 19 maart 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:1900; Rb. Gelderland 5 juni 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2493.

⁵⁴ “Het ligt op de weg van het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan om de voor het vermoeden dat een recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan permanent wordt bewoond vereiste feiten vast te stellen.” zie ook ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2994 r.o. 2.1 en ABRvS 11 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1248 r.o. 3.1; Kuitenbrouwer, *BR* 2015/68, p. 1; Mus, *Gst.* 2004/78 p. 5.

⁵⁵ Mus, *Gst.* 2004/78, p. 5.

⁵⁶ Lupi e.a. 2018.

geëxploiteerde, recreatiewoningen, als stacaravans en huisjes in privaat bezit. Met name deze laatste categorie bieden een gelegenheidsstructuur voor permanente bewoning.”⁵⁷ De onderzoekers hebben getracht vast te stellen hoeveel mensen er op dat moment in de onderzochte vakantieparken wonen, maar dit bleek slechts bij benadering mogelijk wegens het verborgen en diffuus karakter van het wonen op een vakantiepark.⁵⁸

Dit onderzoek heeft wel kunnen aantonen dat de bewoners van recreatiewoningen in het onderzochte gebied, zeer divers zijn qua persoonlijke kenmerken (lagen van bevolking en leeftijd), sociaaleconomische situatie en verblijfsopties. Vaak gaat het om alleenstaanden, maar ook stellen en enkele gezinnen met (jonge) kinderen zijn de bewoners van recreatiewoningen. Qua leeftijd vallen de meeste bewoners in de categorie tussen de vijftig en zeventig jaar. De meesten hebben inkomen uit arbeid, maar een aanzienlijk deel van hen is al gepensioneerd.⁵⁹ Tabel 1 laat zien hoe de bewoners door de onderzoekers zijn ingedeeld in specifieke categorieën en welk aandeel zij vormen van de totale groep vakantieparken bewoners. De genoemde percentages zijn gebaseerd op schattingen nu er geen betrouwbare exacte getallen voorhanden zijn.

Tabel 1: Categorieën bewoners van vakantieparken op de Veluwe (Bron: Lupi e.a. 2018, p. 50)

Categorie	Aandeel van totale groep vakantieparken bewoners
Ouderen	Circa 30%
Vrijbuiters	5 -10%
Spoedzoekers	15 – 20%
Arbeidsmigranten	25 – 30 %
Kwetsbare mensen	20 – 25%
Onder de radar	<5%?

De categorie ‘Ouderen/pensionado’s’ en de categorie ‘Jonge vrijbuiters’ worden gezien als een groep die bewust kiezen voor het wonen in een recreatiewoning vanwege een alternatieve woonbehoefte en levensstijl. De categorieën ‘Spoedzoekers’ en ‘Arbeidsmigranten’ gaan in een recreatiewoning wonen wegens een acute woonbehoefte en de ‘Kwetsbare mensen die elders zijn vastgelopen’ en ‘Onder de radar’ hebben behoefte aan een beschermde woonomgeving.⁶⁰

Doorslaggevende factoren voor zowel de mensen die heel bewust hebben gekozen als voor de mensen voor wie de recreatiewoning een tweede keus was, zijn: 1) beschikbaarheid 2) betaalbaarheid en 3) de mooie plek. “Voor bijna de helft van de respondenten speelden de relatief lage woonlasten van de recreatiewoning (tevens) een belangrijke rol. Ze noemen hoge prijzen op de reguliere markt, maar ook de eigen beperkte financiële middelen als grootste

⁵⁷ Lupi e.a. 2018, p. 4.

⁵⁸ Lupi e.a. 2018, p. 4.

⁵⁹ Lupi e.a. 2018, p. 30-31.

⁶⁰ Lupi e.a. 2018, p. 44-50.

pushfactor in de keuze voor het vakantiepark.”⁶¹ Ook wordt gezegd dat de lange wachtlijsten voor een huurwoning mensen ertoe hebben gebracht om te kiezen voor een recreatiewoning.⁶²

Helaas is de druk op de woningmarkt de laatste jaren alleen maar groter geworden⁶³, waardoor de verleiding voor mensen met een acute woonbehoefte, bijvoorbeeld in het geval van een echtscheiding, groot is om in een recreatiewoning te gaan wonen, ook al is bekend dat dit niet mag. Deze ontwikkeling op de woningmarkt heeft onder andere geleid tot het indienen van de reeds in paragraaf 1.1 besproken motie Koerhuis en Van Eijs.

2.5 Tot slot

Het probleem van permanente bewoning van recreatiewoningen blijft voortbestaan; mensen blijven zich vestigen in recreatiewoningen, ondanks dat in regelgeving is vastgelegd dat permanente bewoning niet is toegestaan. Dit wordt onder andere veroorzaakt door de grote druk op de woningmarkt, maar ook door onduidelijke definiëringen in de regelgeving waardoor mensen de grenzen gaan opzoeken en deze (bewust) overtreden. Gemeenten blijven worstelen met “...het definiëren wat ongeoorloofde permanente bewoning is, met de constatering van overtredingen en ook het acteren daarop.”⁶⁴ De beginselplicht tot handhaving maakt dat gemeenten, in beginsel, verplicht moeten optreden tegen deze illegale vorm van bewoning.

⁶¹ Lupi e.a. 2018, p. 34.

⁶² Lupi e.a. 2018, p. 35.

⁶³ ‘Krapte woningmarkt op hoogtepunt’, Wegwijs 15 april 2021 (wegwijs.nl/artikel/2021/04/krapte-woningmarkt-op-hoogtepunt); Bogosavac, NOS 22 maart 2021; ‘Woningdruk blijft hoog in randstad en loopt op in aantal provincies’, *BPD* 15 maart 2021.

⁶⁴ Lupi e.a. 2018, p. 26.

Hoofdstuk 3 De beginselplicht tot handhaving

In het voorgaande hoofdstuk is de problematiek rondom permanente bewoning van recreatiewoningen besproken. Dat hoofdstuk sloot ik af met de zin “De beginselplicht tot handhaving maakt dat gemeenten, in beginsel, verplicht moeten optreden tegen deze illegale vorm van bewoning.” In dit hoofdstuk bespreek ik die beginselplicht tot handhaving. Deze beginselplicht tot handhaving is niet vastgelegd in een wettelijke bepaling, maar heeft zich tussen 1991 en 2004 ontwikkeld via rechtspraak van de Afdeling.⁶⁵ Voor een beter begrip van ‘concreet zicht op legalisatie’ als onderdeel van de onderzoeksvraag, is een nadere bespreking van deze ‘beginselplicht tot handhaving’ op zijn plaats.

3.1 De beginselplicht tot handhaving

Wanneer een recreatiewoning illegaal permanent wordt bewoond, is B&W bevoegd om handhavend op te treden middels een last onder bestuursdwang, dan wel via een last onder dwangsom.⁶⁶ Art. 125 lid 1 Gemw spreekt expliciet van de bevoegdheid, niet van een verplichting.⁶⁷ Dit zou betekenen dat het college, na het afwegen van alle rechtstreeks betrokken belangen, zelf een afweging zou kunnen maken om wel of niet handhavend op te treden. Naar aanleiding van de uitspraak ‘Lisse’ waarover later in deze paragraaf meer, zegt Teunissen hierover: “De omstandigheid dat de wet spreek van ‘bevoegdheid’—vlgs. art. 125 Gemeentewet – of een bestuursbevoegdheid omschrijft in de vorm van een ‘kan-bepaling’, betekent op zichzelf nog niet dat de wetgever aan het bestuursorgaan een volledige beleidsvrijheid heeft willen laten om al dan niet van die bevoegdheid gebruik te maken.”⁶⁸

Waar in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw de bestuursrechter deze beleidsvrijheid ruim accepteerde en op terughoudende wijze handhavingsbesluiten toetste, werd die toetsing eind jaren negentig minder terughoudend: “Hij heeft de beleidsvrijheid van de bestuursorganen om al dan niet over te gaan tot het toepassen van een bestuursrechtelijke herstelactie beperkt door aan te geven dat handhaving uitgangspunt is. Een bestuursorgaan is in beginsel verplicht over te gaan tot handhaving van regelgeving met de uitvoering waarvan het belast is tenzij er sprake is van bijzondere omstandigheden (‘beginselplicht’ tot handhaving).”⁶⁹

⁶⁵ ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, *AB* 1998/181 m.nt. F.C.M.A. Michiels; *Gst.* 1998-7082 m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Handhaving gemeente Lisse); ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, *JB* 2004/293 m.nt. C.L.G.F.H. A. (Illegale dakopbouw Haarlem); Albers, *JBplus* 2005; Vermeer *JBplus* 2011; Teunissen, *Gst.* 2015/95.

⁶⁶ Art. 125 lid 2 Gemw in samenhang met art. 5:32 Awb.

⁶⁷ Art. 125 lid 1 Gemw luidt: Het gemeentebestuur is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.

⁶⁸ J.M.H.F. Teunissen, annotatie bij ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, *Gst.* 1998-7082 (Handhaving gemeente Lisse).

⁶⁹ Albers, *Gst.* 2004/68.

Deze draai in de rechtspraak van marginale toetsing naar het uitleggen van handhavingsbevoegdheden als handhavingsverplichting, kan deels worden toegerekend aan de Kabinetsnota 'Grenzen aan Gedogen' uit 1996. Hierin stelt het kabinet uitdrukkelijk: "Naast de plicht voor de burger om normen na te leven, staat de plicht voor de overheid bij niet-naleving van wettelijke normen handhavingsmiddelen in te zetten."⁷⁰ Volgens Schlössels diende het denken in termen van een beginselplicht tot handhaving zich echter al aan in 1991. Hij verwijst daarbij naar een bijdrage van toenmalig Nationale ombudsman Oosting in NTB 1991/2 p. 41 e.v., waarbij Oosting sprak over een 'impliciete opdracht' tot handhaving en stelde dat van het bestuur "...in beginsel moet worden verlangd dat het handhavend optreedt in die gevallen waarin dat in lijn ligt met de ratio en/of de bewoording van de desbetreffende wet."⁷¹

In februari 1998 doet de Afdeling uitspraak in de zaak 'Lisse' waarin het volgende wordt overwogen: "Vooropgesteld moet worden dat in een geval als dit, waarin is gebouwd zonder vergunning en die activiteit niet kan worden gelegaliseerd, burgemeester en wethouders niet slechts bevoegd zijn om daartegen met bestuursdwang op te treden, maar ook in beginsel -- behoudens eventuele bijzonder omstandigheden--daartoe gehouden zijn, aangezien de (algemene) belangen die worden gediend met de handhaving van wettelijke voorschriften en met het voorkomen van ongewenste precedentwerking dit vorderen." Hoewel de Afdeling geen gebruik maakt van de bewoording 'verplicht zijn tot' is de strekking van de gebruikte bewoording 'daartoe gehouden zijn' wel hetzelfde.

Deze 'Lisse' uitspraak is geannoteerd door zowel Michiels als Teunissen, waarbij Michiels stelt dat de uitspraak lijkt uit te gaan van een in beginsel bestaande plicht tot handhaving, maar dat die eerste indruk bij een nauwkeurige analyse niet juist blijkt te zijn: "Vooralsnog heeft de 'beginselplicht' dus slechts betrekking op gevallen waarin zonder uitzicht op legalisatie is gebouwd zonder bouwvergunning". Teunissen daarentegen, leest in de uitspraak dat de Afdeling uitgaat van een beginsel-plicht -- behoudens bijzondere omstandigheden-- en dat er slechts ruimte is voor een belangenafweging wanneer het bestuursorgaan moet beoordelen of er in het concrete geval sprake is van 'bijzonder omstandigheden' op basis waarvan gerechtvaardigd zou kunnen worden afgezien van handhaving.⁷² Van Kreveld wijst op de term 'temeer' in de volgende overweging van de Afdeling in de 'Lisse' uitspraak: "Voor het vooropstellen van zodanig gehoudenheid bestaat temeer reden, indien, zoals in dit geval, door een belanghebbende derde uitdrukkelijk is verzocht om tegen de illegale situatie op te treden."⁷³ De term 'temeer' maakt volgens Van Kreveld duidelijk dat: "...de beginselplicht volgens de Afdeling ook bestond als niet om handhaving was verzocht."⁷⁴ Ook Van Kreveld is van mening dat de Afdeling in de 'Lisse' uitspraak een algemene beginselplicht tot handhaving heeft

⁷⁰ Kamerstukken II 1996/97, 25085, nr. 2, nota 'Grenzen aan gedogen', p. 35; Albers, Gst. 2004/68 par. 2.2.2.

⁷¹ Schlössels, Beijen & Bots 2018/1.2.2, p. 1.

⁷² F.C.M.A. Michiels, annotatie bij ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, AB 1998/181 (Handhaving gemeente Lisse); J.M.H.F. Teunissen, annotatie bij ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, Gst. 1998-7082 (Handhaving gemeente Lisse).

⁷³ Van Kreveld 2016; ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, AB 1998/181 m.nt. F.C.M.A. Michiels; Gst. 1998-7082 m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Handhaving gemeente Lisse).

⁷⁴ Van Kreveld 2016.

aangenomen, dus niet alleen een beginselplicht wanneer een belanghebbende derde daartoe verzoekt, maar ook bij ambtshalve handhaving.

Met de 'Lisse' uitspraak van de Afdeling in 1998 kan worden gezegd dat de beginselplicht-jurisprudentie uitdrukkelijk werd ingezet, maar volgens Albers kon er nog niet van een echt keerpunt worden gesproken.⁷⁵ Dat keerpunt kwam wel in juni 2004 toen de Afdeling in uitspraak 'Illegale dakopbouw Haarlem' de volgende rechtsoverweging formuleerde die vervolgens als standaardformulering is gaan dienen:

“Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag van het bestuursorgaan worden gevegd, dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.”⁷⁶

Voor gevallen waarin een bestuursorgaan door een belanghebbende wordt verzocht om handhavend op te treden, heeft de Afdeling een variant geformuleerd:

“Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. Slechts onder bijzondere omstandigheden mag het bestuursorgaan weigeren dit te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet uitzicht op legalisatie bestaat. Voorts kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.”⁷⁷

In oktober 2011 werd de hiervoor genoemde formulering van de beginselplicht tot handhaving door de Afdeling zelf gepreciseerd in uitspraak 'café Friends' die soms ook wel wordt aangeduid als 'Rolhanddoekautomaat' aangezien het in casu ging om geluidsoverlast (mede) veroorzaakt door een rolhanddoekautomaat⁷⁸:

⁷⁵ Albers, *Gst.* 2004/68; Albers, *JBplus* 2005, p. 192-207; Albers 2014, p. 469; Albers 2019, p. 526; Teunissen, *Gst.* 2015/95; Van Kreveld 2016.

⁷⁶ ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683 r.o. 2.2., *JB* 2004/293 m.nt. C.L.G.F.H. A. (Illegale dakopbouw Haarlem).

⁷⁷ ABRvS 21 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ3659 r.o. 2.4, *AB* 2004/293 m.nt. J. Struiksma (leiplatanen); ABRvS 5 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV8642 r.o. 2.3, *AB* 2006/207 m.nt. F.R. Vermeer; zie ook Albers 2014 p. 475.

⁷⁸ Albers 2019, p. 540.

“De Afdeling ziet aanleiding haar rechtspraak inzake handhaving van wettelijke voorschriften te preciseren. Gelet op het algemeen belang dat gediend is met handhaving, zal in geval van overtreding van een wettelijk voorschrift het bestuursorgaan dat bevoegd is om met bestuursdwang of een last onder dwangsom op te treden, in de regel van deze bevoegdheid gebruik moeten maken. In gevallen waarin het bestuursorgaan in dat kader redelijk te achten beleid voert, bijvoorbeeld inhoudend dat het bestuursorgaan de overtreder in bepaalde gevallen eerst waarschuwt en gelegenheid biedt tot herstel voordat het een handhavingsbesluit voorbereidt, dient het zich echter in beginsel aan dit beleid te houden. Dit laat onverlet dat het slechts onder bijzondere omstandigheden van het opleggen van bestuursorgaan een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom mag afzien. Dergelijke omstandigheden kunnen zich voordoen als concreet zicht op legalisatie bestaat, of als het opleggen van een dergelijke last zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat in die concrete situatie van het opleggen van die last behoort te worden afgezien.”⁷⁹

Teunissen en Heinen zeggen hierover: “De Afdeling ‘preciseert’ die beginselplicht vervolgens door te overwegen dat in gevallen waarin het bestuursorgaan in het kader van die handhaving redelijk te achten beleid voert, [...] het zich in beginsel aan dit beleid dient te houden.”, maar zij stellen tevens: “Het is zeer de vraag of hier sprake is van een gelukkige ontwikkeling in de jurisprudentie.”⁸⁰ Vermeer begint zijn noot echter met: “Hoe de geluidsoverlast van een rolhanddoekautomaat op het toilet kan leiden tot een belangrijke aanpassing van de jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak.”⁸¹ Volgens Van der Gaag wordt met deze uitspraak juist de beginselplicht tot handhaving genuanceerd: “Ruimte wordt geboden voor het inzetten van interventies die niet als bestuurlijke herstelsanctie zijn aan te merken.”⁸² Dit is het geval wanneer bestuursorganen in hun handhavingsbeleid aangeven eerst een waarschuwing te geven alvorens over te gaan tot bestuursdwang of het opleggen van een last onder dwangsom.

De essentie van de aangepaste formulering van 2011 is dat wanneer een bestuursorgaan een redelijk te achten handhavingsbeleid heeft vastgesteld, dat het zich dan ook aan dat beleid moet houden. Dat kan betekenen dat een bestuursorgaan niet direct tot handhaving middels een last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang overgaat, maar eerst een waarschuwing geeft, ook al is er geen sprake van een bijzondere omstandigheid.

⁷⁹ ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683 r.o. 2.3, *NJB 2011/1911*.

⁸⁰ J.M.H.F. Teunissen en P.C.M. Heinen, annotatie bij ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *Gst. 2012/7* (café Friends).

⁸¹ F.R. Vermeer, annotatie bij ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *AB 2011/307* (café Friends).

⁸² Van der Gaag, annotatie bij ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *M en R 2011/194* (café Friends).

Ondanks de aangepaste formulering van de beginselplicht uit 2011 wordt in recente gepubliceerde uitspraken toch voornamelijk de formulering uit 2004 aangetroffen.⁸³ Slechts een enkele keer wordt de formulering van oktober 2011 gebruikt.⁸⁴ Een kanttekening hierbij is dat momenteel slechts 5% van de uitspraken gepubliceerd wordt. Het kan dus zijn dat er veel vaker gebruik wordt gemaakt van de aangepaste formulering, maar dat is helaas nog niet te traceren. Wellicht dat dat in de toekomst anders wordt, nu de Rechtspraak het aantal gepubliceerde uitspraken wil uitbreiden naar 75%.⁸⁵

In 2014 heeft de Afdeling in uitspraak 'Meerpaal Zaandam' eveneens een belangrijke kanttekening geplaatst in verband met door gemeenten vastgesteld handhavingsbeleid net zoals zij eerder deed in uitspraak 'Cafe Friends'. In 'Meerpaal Zaandam' zegt de Afdeling:

“Beleid dat inhoudt dat tegen overtredingen die in het handhavingsbeleid een lage prioriteit hebben in het geheel niet handhavend zal worden opgetreden, is rechtens niet aanvaardbaar, omdat daarmee het te handhaven wettelijk voorschrift wordt ondergraven.”⁸⁶

Wel is het volgens de Afdeling toegestaan om prioriteiten te stellen, om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de manier waarop aan de handhavingstaak uitvoering wordt gegeven. Het mag echter niet zo zijn dat dat handhavingsbeleid ertoe leidt dat tegen overtredingen met een lage prioriteit nooit zal worden opgetreden.⁸⁷

Vermeer heeft in zijn annotatie bij 'Meerpaal Zaandam' puntsgewijs de belangrijkste overwegingen van de Afdeling op een rij gezet:

- “1. De beginselplicht tot handhaving dwingt, behoudens bijzondere omstandigheden, tot handhaving.
2. Het onder 1 gestelde betekent niet dat bij handhaving geen prioriteiten mogen worden gesteld.
 - a. Prioritering is toegestaan om in het kader van doelmatige handhaving onderscheid te maken in de wijze van uitvoering van de handhavingstaak. Zo kan prioritering bepalend zijn voor de mate waarin toezicht wordt gehouden op de naleving van voorschriften. Anders gezegd: bij een lage prioritering kan het toezicht navenant minder zijn.

⁸³ ABRvS 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:332 r.o. 2; ABRvS 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:327 r.o. 3.1; ABRvS 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:326 r.o. 4.1; Rb. Zeeland-West-Brabant 18 juni 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2643 r.o. 7; ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4186 r.o. 4; ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2805 r.o. 5; ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2003 r.o. 2; ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1748 r.o. 3; ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1216 r.o. 2.

⁸⁴ ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2335 r.o. 5.3; Rb. Amsterdam 18 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1942 r.o. 17; ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3273 r.o. 9.1 (gezocht op rechtspraak.nl, omgevingsweb.nl en raadvanstate.nl).

⁸⁵ nrc.nl/nieuws/2021/05/30/rechtspraak-wil-driekwart-van-de-vonnissen-online-publiceren-a4045465.

⁸⁶ ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982 r.o. 2.4., AB 2014/451 m.nt. F.R. Vermeer en Gst. 2014/88 m.nt. C.W.M. van Alphen (Meerpaal Zaanstad); zie ook Albers 2019, p. 523-524.

⁸⁷ ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982 r.o. 2.4.1, AB 2014/451 m.nt. F.R. Vermeer en Gst. 2014/88 m.nt. C.W.M. van Alphen (Meerpaal Zaanstad); zie ook Albers 2019, p. 523-524.

b.

Handhavingsbeleid dat inhoudt dat tegen overtredingen die in het beleid een lage prioriteit hebben, in het geheel niet handhavend wordt opgetreden, is rechtens niet aanvaardbaar, omdat daarmee het te handhaven wettelijk voorschrift wordt ondergraven. Dit wordt niet anders als het beleid niet uitsluit dat in de toekomst alsnog zal worden opgetreden, omdat het beleid nu in elk geval inhoudt dat optreden achterwege blijft;

c.

Prioritering mag inhouden dat bij bepaalde lichte overtredingen alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een derde wordt opgetreden.

d.

Wanneer een derde om handhaving verzoekt mag echter niet op grond van die prioritering van handhaving worden afgezien. Handhaving kan immers uitsluitend achterwege blijven als sprake is van bijzondere omstandigheden. Een lage prioritering is niet zo'n bijzondere omstandigheid (vgl. ABRvS 28 juli 2010, nr. 200910268/1/H1, ECLI:NL:RVS:2010:BN2614 (Schoor Haarlem)).

3. Zoals in alle gevallen waarin een verzoek om handhaving wordt gedaan, dient het bestuursorgaan ook bij een laag geprioriteerde overtreding, een belangenafweging uit te voeren als bedoeld in art. 3:4 lid 1 Awb. De belangen van de verzoeker maken deel uit van deze belangenafweging. Het bestuursorgaan dient bij deze afweging te bezien of het ondanks de lage prioritering die aan de overtreding is toegekend, toch moet optreden.
4. De belangenafweging kan als uitkomst hebben dat, gelet op het karakter van het overtreden voorschrift, het daarbij betrokken algemene belang en de belangen van verzoeker, van handhaving wordt afgezien.
5. Mondt de belangenafweging uit in de conclusie dat dient te worden gehandhaafd, dan levert dat op zichzelf genomen, geen strijd op met het gelijkheidsbeginsel ten opzichte van de gevallen waarin niet om handhaving is verzocht. In die gevallen doet zich immers niet de omstandigheid voor dat een verzoek is gedaan waarmee in de bestuurlijke afweging rekening dient te worden gehouden.
6. Indien een consistent en doordacht bestuursbeleid wordt gevoerd, inhoudende dat bij overtredingen waaraan een lage prioriteit is toegekend alleen naar aanleiding van een klacht of een verzoek van een derde wordt beoordeeld of handhavend moet worden opgetreden (en dus een belangenafweging wordt uitgevoerd; zie onder 3), betekent een besluit tot handhaving echter niet dat het bestuursorgaan alsdan, om strijd met het gelijkheidsbeginsel te voorkomen, in vergelijkbare gevallen uit eigen beweging tot handhaving moet overgaan. In die gevallen is immers geen handhavingsverzoek gedaan en behoeft geen op de casus gerichte belangenafweging te worden verricht.
7. Het enkele feit dat in een bepaald geval een handhavingsverzoek is gedaan, brengt niet met zich mee dat reeds daarom de belangenafweging tot een andere uitkomst dient te

leiden dan in de gevallen waarin zo'n verzoek niet is gedaan.”⁸⁸

Samenvattend kan met betrekking tot handhavingsbeleid het volgende worden gezegd: van een bestuursorgaan mag worden verwacht dat zij een consistent en consequent handhavingsbeleid voert en dat zij ter onderbouwing van een handhavingsbesluit in beginsel niet hoeft aan te tonen dat het zo'n beleid volgt.⁸⁹ Uit 'Cafe Friends' volgt dat dit handhavingsbeleid 'redelijk te achten' moet zijn en dat het bestuursorgaan zich aan dat beleid moet houden. 'Meerpaal Zaandam' voegt daar het nodige aan toe met betrekking tot prioritering, zoals hiervoor uitvoerig besproken in het opgenomen citaat van Vermeer.

Van Alphen doet in zijn annotatie bij 'Meerpaal Zaandam' de aanbeveling dat de wetgever in de nieuwe Omgevingswet of vooruitlopend daarop middels een wijzing in de Wabo, de hiervoor besproken jurisprudentie inzake het stellen van prioriteiten in handhavingsbeleid, zal codificeren in de regels die nu al zijn vastgelegd over de werking van beleidsregels in titel 4.3 Awb.⁹⁰

3.2 Uitzonderingen op de beginselplicht tot handhaving

Zowel in de formulering van 2004 als in die van 2011, spreekt de Afdeling van 'bijzondere omstandigheden' waaronder het bestuursorgaan mag/moet afzien van handhaving. De Afdeling noemt specifiek de volgende situaties als bijzondere omstandigheid:

- 1) indien er sprake is van concreet zicht op legalisatie;
- 2) indien handhavend optreden zodanig onevenredig is in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in die concrete situatie behoort te worden afgezien.

Albers schrijft in 2004 in haar annotatie bij 'Illegale dakopbouw Haarlem' dat naar haar mening een onduidelijkheid schuilt in de "bijzondere omstandigheden"-clausule van de nieuwe 'beginselplicht-formule'. Die onduidelijkheid schuilt volgens haar niet in het feit dat concreet zicht op legalisering een bijzonder omstandigheid oplevert, aangezien dat al vóór 2004 vaste rechtspraak was. Volgens haar zit de onduidelijkheid in de (on)evenredigheidsclausule en de vraag of alle andere bijzondere omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een beroep op het vertrouwensbeginsel of het gelijkheidsbeginsel, in die (on)evenredigheidsclausule moet worden ondergebracht. Albers vermoedt dat de Afdeling het inderdaad zo bedoelt.⁹¹

Uiteindelijk bepaalt een rechter of er werkelijk sprake is van een bijzondere omstandigheid op basis waarvan afgezien moet worden van handhaving. Om te bepalen wat geldt als concreet zicht op legalisatie of een onevenredige situatie wanneer zou worden gehandhaafd, moet daarom vooral worden gekeken naar jurisprudentie. Volgens Albers leert de

⁸⁸ F.R. Vermeer, annotatie bij ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982, AB 2014/451.

⁸⁹ Teunissen, Gst. 2015/95.

⁹⁰ C.W.M. van Alphen, annotatie bij ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982, Gst. 2014/88.

⁹¹ C.L.G.F.H. Albers, annotatie bij ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, JB 2004/293 (Illegale dakopbouw Haarlem).

handhavingsjurisprudentie dat "...zeer veel overtreders (een veelal weinig succesvol) beroep doen op de aanwezigheid van concreet zicht op legalisatie..." en is het zeldzaam dat van handhaving kan worden afgezien middels een geslaagd beroep op een algemeen beginsel van behoorlijk bestuur (zoals bijvoorbeeld het vertrouwensbeginsel) wat ondergebracht kan worden in de (on)evenredigheidscategorie.⁹²

In de hiernavolgende sub paragrafen zal ik de twee categorieën van bijzondere omstandigheden bespreken, te weten 'concreet zicht op legalisatie' en de 'overige bijzonder omstandigheden waarbij handhavend optreden onevenredig is'. Aangezien voor dit onderzoek, de categorie 'concreet zicht op legalisatie' het meest belangrijk is, zal ik deze categorie uitvoeriger bespreken dan de categorie van overige bijzondere omstandigheden.

3.2.1 Wanneer is er sprake van concreet zicht op legalisatie

Concreet zicht op legalisatie is dus één van de bijzondere omstandigheden waarover de Afdeling spreekt, waarin een bestuursorgaan mag afzien van handhaving. Belangrijke elementen hierin zijn: 1) het moment waarop er sprake dient te zijn van concreet zicht op legalisatie en 2) hoe concreet dat zicht op legalisatie is. Dat laatste blijkt zeer casuïstisch en zal voornamelijk blijken uit jurisprudentie betreffende handhavingsgevallen die worden bestreden met een beroep op concreet zicht op legalisatie.

Voordat B&W overgaat tot handhaving, zal het zelfstandig de vraag moeten beantwoorden of legalisering mogelijk is.⁹³ Het meest wenselijk is dat er al sprake is van concreet zicht op legalisatie ten tijde van het primaire besluit zodat er wellicht van handhaving zal worden afgezien, maar cruciaal is het moment waarop een beslissing op bezwaar genomen wordt.⁹⁴ Het is immers goed mogelijk dat regelgeving is gewijzigd nadat het oorspronkelijke handhavingsbesluit werd genomen, waardoor een situatie opeens niet meer in strijd met de dan geldende regelgeving blijkt te zijn. De Afdeling heeft hier in 2016 in uitspraak Steenwijkerland het volgende over gezegd: "Hoofdregel in het bestuursrecht is dat de heroverweging in de bezwaarprocedure plaatsvindt met inachtneming van de feiten en omstandigheden die zich dan voordoen en de op dat moment geldende rechts-en beleidsregels. Bij het heroverwegen van een besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom, kan dit in specifieke situaties anders zijn. [...]. Dit laat echter onverlet, zoals volgt uit de uitspraak van de Afdeling van 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9549, dat intussen gewijzigde van kracht zijnde regelgeving dan wel een op handen zijnde wijziging van regelgeving wel omstandigheden zijn die het desbetreffende bestuursorgaan bij heroverweging van zijn handhavingsbesluit dient te betrekken."⁹⁵ Deze uitspraak is geannoteerd door Schönfeld en hij stelt dat deze uitspraak vooral interessant is vanwege de vraag of er ex nunc dan wel ex tunc moet worden getoetst bij het beslissen op bezwaar bij een handhavingszaak. Volgens hem bevestigt de Afdeling met

⁹² Albers 2014, p. 478; Albers 2019, p. 543.

⁹³ ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9549 r.o.2.2.1.

⁹⁴ Van Mil & Copier, *Gst.* 2020/65; zie ook Albers 2014, p. 477 en Albers 2019, p. 532.

⁹⁵ ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3388 r.o. 2.5., *Gst.* 2017/102 m.nt. Y. Schönfeld.

deze uitspraak de hoofdregel dat ten tijde van bezwaar ex nunc wordt getoetst, dus "...met inachtneming van alle feiten en omstandigheden die op dat moment aan de orde zijn, zoals bijvoorbeeld ook nieuwe wetgeving of beleid".⁹⁶ Bij handhavingskwestie wordt als uitzondering in bezwaar toch ex tunc getoetst, dus met inachtneming van de regels die golden ten tijde van het nemen van het primaire handhavingsbesluit. Belangrijk punt in deze uitspraak is echter dat de Afdeling dit uitgangspunt van ex tunc toetsing in handhavingskwesties voor enkele situaties nuanceert en als 'uitsondering op de uitzondering' kan worden gezien. De Afdeling stelt namelijk dat een bestuursorgaan bij een heroverweging in handhavingskwesties ook ex nunc dient te toetsen indien er "...ten tijde van de beslissing op bezwaar sprake is van intussen gewijzigde van kracht zijnde regelgeving dan wel een ophanden zijnde wijziging van regelgeving...".⁹⁷ Wat de Afdeling precies bedoelt met 'een op handen zijnde wijziging van regelgeving' wordt niet duidelijk in deze uitspraak. Schönfeld zegt hierover: "Hierbij is interessant hoe het criterium van 'een op handen zijnde' wijziging van regelgeving waarop, dus geanticipeerd mag worden bij de beslissing op bezwaar, dient te worden geïnterpreteerd en vanaf welk moment in het wetgevingsproces hier sprake van kan zijn. Bij een termijn tot circa 4 maanden tot aan de inwerkingtreding is dit wellicht aan de orde. Hierover moet toekomstige Afdelingsjurisprudentie meer duidelijkheid verschaffen."⁹⁸ Nader onderzoek op rechtspraak.nl leert, dat er na uitspraak Steenwijkerland geen duidelijkheid door de Afdeling is verschaft met betrekking tot enige termijn, zoals Schönfeld suggereerde.⁹⁹

In de hiervoor besproken uitspraak Steenwijkerland was er sprake van gewijzigde wetgeving, namelijk een wijziging van art. 2, aanhef en onder 3 van Bijlage II van het Bor nadat het handhavingsbesluit was genomen, waardoor er ten tijde van het besluit op bezwaar geen omgevingsvergunning meer nodig was en er dus niet langer sprake was van een overtreding van regelgeving. In Steenwijkerland refereert de Afdeling aan uitspraak ECLI:NL:RVS:2010:BN9549 waarin ook al werd verwezen naar de omstandigheid van toekomstig gewijzigde regelgeving die het college had moeten betrekken bij het nemen van het besluit op bezwaar. In die uitspraak van 2010 was er volgens de Afdeling ten tijde van het besluit op bezwaar wel sprake van concreet zicht op legalisatie (anders dan ten tijde van het primaire besluit) namelijk door de ter inzage legging van een ontwerpbestemmingsplan waartegen geen zienswijzen waren ingediend. Dit werd door de Afdeling gezien als toekomstig gewijzigde regelgeving waarmee B&W rekening moest houden bij het nemen van het besluit op bezwaar.¹⁰⁰

Een wijziging van het Bor was eveneens aan de orde in Afdelingsuitspraak van 19 november 2014 waarin B&W in mei 2012 een verzoek tot handhaving had afgewezen.¹⁰¹ De verzoeker tot handhaving was het hier niet mee eens en heeft in oktober 2013 gelijk gekregen van de

⁹⁶ Y. Schönfeld, annotatie bij ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3388, *Gst.* 2017/102.

⁹⁷ Y. Schönfeld, annotatie bij ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3388, *Gst.* 2017/102.

⁹⁸ Y. Schönfeld, annotatie bij ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3388, *Gst.* 2017/102.

⁹⁹ Een zoekopdracht op rechtspraak.nl naar 'op handen zijnde wijziging' in uitspraken van de Afdeling na 2016, resulteert slechts in drie uitspraken. In geen van deze drie uitspraken concretiseert de Afdeling 'op handen zijn' door middel van het noemen van een bepaalde termijn.

¹⁰⁰ ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9549 r.o. 2.5.1.

¹⁰¹ ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4142.

rechtbank. Uiteindelijk heeft de Afdeling in november 2014 de uitspraak van de rechtbank bevestigd, want volgens de Afdeling had het college zich bij het herziene besluit van 28 februari 2014, ten onrechte op het standpunt gesteld dat er sprake was van concreet zicht op legalisatie. Het ontwerpbesluit tot wijziging was dan wel op 31 oktober 2013 gepubliceerd in de Staatscourant, maar ten tijde van het bestreden besluit was er uitsluitend een ontwerpbesluit tot wijziging van het Bor vastgesteld, zonder duidelijkheid over de datum van inwerkingtreding daarvan.¹⁰² Zoals gezegd deed de Afdeling uitspraak op 19 november 2014 en doordat de wijziging van het Bor op 1 november 2014 in werking was getreden en de aangebouwde serre waar de strijd om ging, niet langer vergunning plichtig was, heeft de Afdeling besloten de rechtsgevolgen van het bestreden besluit in stand te laten waardoor de serre niet afgebroken hoefde te worden. De verzoeker tot handhaving had gelijk, maar werd door de tijd en door de wetwijziging ingehaald. Ook in dit geval had de intussen gewijzigde wetgeving grote impact.

In het kader van gewijzigde wetgeving en het moment waarop er sprake dient te zijn van concreet zicht op legalisatie, is uitspraak 'Woonschepen' uit 2018 ook interessant om te bekijken. In deze zaak heeft de rechtbank volgens de Afdeling, terecht overwogen dat het college bevoegd was om handhavend op te treden wegens het met het bestemmingsplan strijdige gebruik van de recreatiwoonschepen en dat er geen concreet zicht op legalisatie bestond ten tijde van het nemen van besluit op bezwaar.¹⁰³ Wel heeft de rechtbank het besluit van het college vernietigd wegens strijd met het motiveringsbeginsel. Volgens de rechtbank had het college nagelaten om af te wege of handhavend optreden zodanig onevenredig was (waarover in de paragraaf 3.2.2 meer), dat van handhaving diende te worden afgezien. De rechtbank heeft in haar uitspraak van 2 mei 2017 zelf voorzien in de zaak en daarbij meegewogen dat "...het voorstel voor de "Wet verduidelijking voorschriften woonboten" zowel door de Tweede Kamer als door de Eerste kamer is aangenomen en is gepubliceerd en dat dit wetsvoorstel concreet zicht op legalisatie biedt ten tijde van het doen van de uitspraak."¹⁰⁴ De rechtbank was dus van mening dat er ten tijde van de uitspraak wel sprake was van concreet zicht op legalisatie een heeft dit, mede met het aannemen van een beroep op gerechtvaardigd vertrouwen, samen als dusdanige bijzondere omstandigheid gezien dat van handhavend op treden dient te worden afgezien. Volgens de Afdeling, die in deze zaak uitspraak deed op 1 augustus 2018, heeft de rechtbank op 2 mei 2017 bij de beoordeling van de vraag of er op dat moment concreet zicht op legalisatie bestond, terecht het wetsvoorstel woonschepen betrokken. Dat wetsvoorstel was ten tijde van de uitspraak van de rechtbank, zowel door de Eerste als door de Tweede Kamer aangenomen en gepubliceerd in de Staatscourant, maar was pas op 1 januari 2018 in werking getreden.¹⁰⁵

¹⁰² ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4142, r.o. 10.2.

¹⁰³ ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2577 r.o. 2, AB 2019/225 m.nt. T.E.P.A. Lam; Gst. 2019/17 m.nt. C.M.M. van Mil; JB 2018/157 m.nt. N. Van Triet; JIN 2019/14 m.nt. N. Van Triet.

¹⁰⁴ ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2577 r.o. 2, AB 2019/225 m.nt. T.E.P.A. Lam; Gst. 2019/17 m.nt. C.M.M. van Mil; JB 2018/157 m.nt. N. Van Triet; JIN 2019/14 m.nt. N. Van Triet.

¹⁰⁵ ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2577 r.o. 6.1, AB 2019/225 m.nt. T.E.P.A. Lam; Gst. 2019/17 m.nt. C.M.M. van Mil; JB 2018/157 m.nt. N. Van Triet; JIN 2019/14 m.nt. N. Van Triet.

In mei 2020 hebben Van Mil & Copier een artikel gepubliceerd in De Gemeentestem, waarin zij aan de hand van onderzoek in recente jurisprudentie, regels in kaart brengen met betrekking tot het moment waarop concreet zicht op legalisatie wordt aangenomen bij bepaalde type overtredingen.¹⁰⁶ Zij komen tot het volgende overzicht van regels:

- “1) *Bestemmingsplan*: Er moet een ontwerpbestemmingsplan ter inzage liggen waarbinnen het illegale gebruik past, tenzij aannemelijk is dat dit plan geen rechtskracht zal verkrijgen.
- 2) *Omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik*: Wordt de uitgebreide voorbereidingsprocedure gevolgd, dan moet een ontwerpbesluit tot verlening van de omgevingsvergunning ter inzage liggen, waarmee het illegale gebruik wordt vergund. Wordt de reguliere procedure gevolgd, dan moeten burgemeester en wethouders bereid zijn de al ingediende aanvraag te vergunnen. In beide gevallen geldt dat geen sprake is van concreet zicht op legalisatie, als op voorhand duidelijk is dat de omgevingsvergunning geen rechtskracht zal verkrijgen.
- 3) *Omgevingsvergunning bouwen*: Aannemelijk moet minimaal zijn, dat de aanvrager bereid is een omgevingsvergunningaanvraag ter legalisering van het bouwwerk in te dienen en aannemelijk moet zijn dat deze aanvraag, zou deze zijn ingediend, ook vergund kan worden.
- 4) *Omgevingsvergunning milieu*: Er moet een toereikende vergunningaanvraag zijn ingediend en het bevoegd gezag moet het niet onaannemelijk achten dat de vergunning kan worden verleend.
- 5) *Overige vergunningen*: In het geval van een benodigde vergunning op grond van de Wet natuurbescherming moet ten minste een ontvankelijke vergunningaanvraag zijn ingediend om te beoordelen of een vergunning kan worden verleend. Bij een vergunning of ontheffing op grond van een verordening, zoals een Verordening op het binnenwater of de APV, is in ieder geval vereist dat een aanvraag is ingediend.”¹⁰⁷

Bovenstaande regels zijn samen met de regels van uitspraak Steenwijkerland (ex nunc beoordeling op het moment van de beslissing op bezwaar en het daarbij meewegen van een op handen zijnde wijziging van regelgeving) en uitspraak Woonschepen (wanneer een wetsvoorstel is aangenomen door beide Kamers en gepubliceerd in de Staatscourant) belangrijke handvaten om te beoordelen of er sprake is of kan zijn van concreet zicht op legalisatie.

3.2.2 Overige bijzondere omstandigheden

Zoals Albers al in haar annotatie bij ‘Illegale dakopbouw Haarlem’ aangaf, zouden alle andere bijzondere omstandigheden, zoals bijvoorbeeld een beroep op het vertrouwensbeginsel of het

¹⁰⁶ Van Mil & Copier, *Gst.* 2020/65.

¹⁰⁷ Van Mil & Copier, *Gst.* 2020/65.

gelijkheidsbeginsel, in de categorie van de (on)evenredigheidsclausule moeten worden ondergebracht, aangezien zij vermoedt dat de Afdeling het inderdaad zo bedoeld heeft.¹⁰⁸

Behalve deze twee hiervoor genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur (het vertrouwensbeginsel en het gelijkheidsbeginsel), wordt er volgens Albers ook regelmatig een beroep gedaan op het materiele rechtszekerheidsbeginsel en het evenredigheidsbeginsel om te stellen dat er sprake is van een bijzondere omstandigheid waardoor afgezien zou moeten worden van handhaving. Andere dan de vier hiervoor genoemde algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals bijvoorbeeld het specialiteitsbeginsel, spelen volgens Albers zelden een rol, al moet niet uit het oog worden verloren dat het spectrum van 'bijzonder omstandigheden' breed is. Een beroep op het vertrouwensbeginsel had in voorgaande jaren niet veel kans van slagen aangezien de Afdeling een streng toetsingscriterium hanteerde.¹⁰⁹ In mei 2019 heeft de Afdeling haar lijn inzake het vertrouwensbeginsel enigszins aangepast waarbij er meer nadruk wordt gelegd "op hoe een uitlating bij een redelijk denkende burger overkomt en minder op wat het bestuursorgaan bedoelde".¹¹⁰

Formele algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen volgens Albers in de regel niet leiden tot het oordeel dat moet worden afgezien van handhaving, aangezien een geslaagd beroep op zo'n formeel algemeen beginsel van behoorlijk bestuur, alleen aangeeft dat het bestuursorgaan zijn huiswerk niet goed heeft gedaan.¹¹¹

Naast de hiervoor besproken algemene beginselen van behoorlijk bestuur, kan er volgens Albers ook worden afgezien van handhaving middels beroep op een bijzondere situatie wanneer er sprake is van "pietluttige" overtredingen die geen schade toebrengen aan het algemeen belang of dat van derden.¹¹² Dit zijn de zogenaamde overtredingen van geringe aard en ernst. Volgens Albers ligt dit in de rede van het 'nieuwe element' in de standaardformulering van de beginselplicht tot handhaving zoals verwoord in 'Illegale dakopbouw Haarlem', namelijk wanneer handhaving zodanig onevenredig is tot de daarmee te dienen belangen.¹¹³ Onder verwijzing naar uitspraak 'geluidsoverlast Beesel' zegt Albers het volgende met betrekking tot overtredingen van geringe omvang: "De geringe omvang van een overtreding vormt op zich

¹⁰⁸ C.L.G.F.H. Albers, annotatie bij ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, JB 2004/293.

¹⁰⁹ ABRvS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6339 r.o. 2.4.1. "Voor een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel is, zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (in onder meer de uitspraak van 8 oktober 2008 in zaak nr. 200800761/1), nodig dat er aan het bestuursorgaan toe te rekenen concrete, ondubbelzinnige toezeggingen zijn gedaan door een daartoe bevoegd persoon, waaraan rechtens te honoreren verwachtingen kunnen worden ontleend."

¹¹⁰ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, BR 2019/67 m.nt. P.M.J. de Haan, r.o 11 "Bij de beoordeling van een beroep op het vertrouwensbeginsel moeten, zoals ook de staatsraad advocaat-generaal in paragraaf 3.8 van zijn conclusie toelicht, drie stappen worden doorlopen. De eerste is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Doorgaans zal de uitlating en/of gedraging door een ambtenaar worden gedaan of worden verricht, maar dit kan ook gebeuren door anderen, bijvoorbeeld een wethouder of derden die door het bestuursorgaan worden ingeschakeld. Kan die uitlating en/of gedraging worden gekwalificeerd als een toezegging? Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend. Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid."

¹¹¹ Albers 2019, p. 534-540.

¹¹² Albers 2019, p. 538.

¹¹³ Albers 2019, p. 538.

geen reden om af te zien van handhaving. Doorslaggevend is of handhaving gelet op de (geringe) ernst van de overtreding in het concrete geval *zodanig onevenredig is* in verhouding tot de met handhaving te dienen belangen dat om die redenen van handhaving moet worden afgezien.”¹¹⁴ Volgens haar is er overigens al snel geen sprake meer van een overtreding van geringe ernst.¹¹⁵

3.3 De gevolgen van de beginselplicht voor permanente bewoners

Aangezien het permanent bewonen van een recreatiewoning in strijd is met het bestemmingsplan, moet B&W hier in beginsel op handhaven zoals we in voorgaande paragraaf hebben gezien. Een beroep op een bijzondere omstandigheid zoals beginselen van behoorlijk bestuur, wordt zelden gehonoreerd. De permanente bewoner die wordt gehandhaafd, maakt de meeste kans om handhaving af te weren met een beroep op concreet zicht op legalisatie. Wanneer kan worden aangetoond dat (er ten tijde van de bezwaarprocedure) concreet zicht op legalisatie bestaat, moet immers van handhaving worden afgezien. Dat zou het geval kunnen zijn wanneer de gemeente bezig is met een bestemmingsplan-wijziging om een recreatiepark te transformeren naar reguliere woonbestemming of het aanpassen van het bestemmingsplan middels een functie-uitbreiding (dubbelbestemming) van een bepaald perceel of bepaalde percelen.¹¹⁶

Het is vaste rechtspraak van de Afdeling dat de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan al concreet zicht op legalisatie kan bieden. Het is onvoldoende wanneer er alleen maar sprake is van alleen een voorontwerpbestemmingsplan of principebereidheid om een bestemmingsplanwijziging in procedure te brengen. Ten tijde van het besluit op bezwaar in een handhavingprocedure, zal er dus minimaal sprake moeten zijn van een ontwerpbestemmingsplan.¹¹⁷

Ook kan er sprake zijn van concreet zicht op legalisatie wanneer de permanente bewoner een aanvraag heeft ingediend voor een omgevingsvergunning voor het gebruik van een bouwwerk in strijd met het bestemmingsplan. Om concreet zicht op legalisatie aan te kunnen nemen is het echter niet voldoende dat alleen de aanvraag voor de omgevingsvergunning is ingediend, ook moet blijken dat het college bereid is om de omgevingsvergunning te verlenen. Indien op voorhand al duidelijk is dat de omgevingsvergunning geen rechtskracht zal verkrijgen omdat het

¹¹⁴ Albers 2019, p. 538; ABRvS 21 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1943, *Module Ruimtelijke ordening 2010/2980* (geluidsoverlast Beesel).

¹¹⁵ Albers 2019, p. 538.

¹¹⁶ Priemus & Veltman, *Gst.* 2013/83; Zie ook J. Veltman in ‘Van recreatiebestemming naar dubbelbestemming ‘functieuitbreiding’’, *Informatiemagazine van de Belangenvereniging Vrij Wonen (BVVW)* herziene versie 3.

¹¹⁷ Van Mil & Copier, *Gst.* 2020/65.

college heeft aangegeven dat het bereid is om de gevraagde omgevingsvergunning te verlenen, is er geen sprake van concreet zicht op legalisatie.¹¹⁸

Naast een eventuele wijziging van het bestemmingsplan of het verkrijgen van een omgevingsvergunning, kan er ook sprake zijn van concreet zicht op legalisatie via een ophanden zijnde wetswijziging, zoals uitvoerig besproken in paragraaf 3.2.1. Wijzigingen van het Bor waren in meerdere zaken aanwezig waarmee er uiteindelijk concreet zicht op legalisatie bleek te zijn. In dit onderzoek speelt een wijziging van het Bor ook de hoofdrol in het kader van mogelijk concreet zicht op legalisatie voor permanente bewoners.

Het volgende hoofdstuk is volledig gewijd aan de bespreking van de huidige regeling in het Bor en de mogelijk nieuwe regeling volgens het ontwerpbesluit. Daarna zal moeten blijken of er voor de permanente bewoners wel of geen concreet zicht op legalisatie kan worden aangenomen.

¹¹⁸ Van Mil & Copier, *Gst.* 2020/65; ABRvS 26 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2466; ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3575.

Hoofdstuk 4 De regeling in het Bor ten behoeve van het legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen

In de twee voorgaande hoofdstukken werd de problematiek rondom permanente bewoning van recreatiewoningen en de gevolgen van de beginselplicht tot handhaving besproken. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar 'de oplossing' die is bedacht door de centrale overheid. Als eerste volgt een korte historie van de regeling die in 2010 in het Bor terecht is gekomen en hoe die regeling van 2010 is vorm gegeven. Daaruit blijkt dat de regeling die permanente bewoning mogelijk maakt, ook gedeeltelijk is vastgelegd in de Wabo. De inhoudelijk vereisten om voor een omgevingsvergunning in aanmerking te komen zijn echter vastgelegd in het Bor. Daarom is de regeling in het Bor zo belangrijk en wordt steeds slechts verwezen naar het Bor en niet naar de Wabo. Daarna volgt een analyse van de nieuwe regeling, waarna de verschillen tussen beide regelingen worden besproken. Ook komt de rol van de decentrale overheid aan de orde en wordt gezien of de nieuwe regeling wel de meest wenselijke regeling is.

4.1 De huidige regeling in het Bor

Zoals in paragraaf 1.1 al kort aangestipt, is de regeling in het Bor die het mogelijk maakt een persoonsgebonden omgevingsvergunning aan te vragen voor het wonen in een recreatiewoning, een uitwerking van de allereerste wettelijke regeling van 2007. In dat jaar werd de figuur van persoonsgebonden ontheffing geïntroduceerd en konden permanente bewoners een persoonsgebonden ontheffing aanvragen op basis van art. 19 lid 3 WRO en art. 20 lid 1 onder g. BRO 1985.¹¹⁹ Per 1 juli 2008 werden de WRO en het BRO vervangen door de Wro en het Bro en was het mogelijk een persoonsgebonden ontheffing aan te vragen op basis van art. 3.23 Wro en art. 4.1.1 lid 1 onder j. en lid 2 Bro.¹²⁰ Volgens Priemus en Veltman is van deze

¹¹⁹ **Art. 19 lid 3 WRO** luidde: "Burgemeester en wethouders kunnen eveneens vrijstelling verlenen van het bestemmingsplan in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen. Het derde lid van artikel 15 is van overeenkomstige toepassing." **Art. 20 lid 1 onder g. BRO 1985** luidde: "Voor de toepassing van artikel 19, derde lid, van de wet komen in aanmerking: een wijziging in het gebruik van een recreatiewoning ten behoeve van bewoning, mits: 1e. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen; 2e. bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden; 3e. de aanvrager voor, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont."

¹²⁰ **Art. 3.23 Wro** luidde: "1 Burgemeester en wethouders kunnen ten behoeve van bij of krachtens algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen ontheffing verlenen van het bestemmingsplan. 2 Een ontheffing kan onder beperkingen worden verleend. Aan een ontheffing kunnen voorschriften worden verbonden. 3 Bij algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld die in acht genomen moeten worden alvorens ontheffing mag worden verleend. Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de vormgeving, inrichting en beschikbaarstelling alsmede omtrent de overdraagbaarheid van de ontheffing." **Art. 4.1.1 lid 1 onder j. en lid 2 Bro** luidde: "Voor de toepassing van artikel 3.23, eerste lid, van de wet komen in aanmerking: een wijziging van het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning, mits: 1e. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen; 2e. bewoning niet in strijd is met de

regelingen weinig gebruik gemaakt, aangezien de mogelijkheid bestond dat de aanvraag door B&W zou worden afgewezen waarna er vervolgens handhavend zou kunnen worden opgetreden. Veel bewoners durfden dat risico niet aan.¹²¹

Per 1 oktober 2010 zijn art. 3.23 Wro en art. 4.1.1 Bro vervallen en is de regeling van de persoonsgebonden ontheffing omgezet in de huidige regeling waarbij een persoonsgebonden omgevingsvergunning kan worden aangevraagd middels bepalingen in de Wabo en het Bor.

4.1.1 De relevante wettelijke bepalingen

Hieronder volgt een opsomming van de huidige wettelijke bepalingen die van belang zijn voor de regeling om illegale permanente bewoning te kunnen legaliseren middels een persoonsgebonden omgevingsvergunning.

- Het verbod om te wonen in een recreatiewoning volgt uit **art. 2.1 lid 1 onder c Wabo**.¹²²
- De mogelijkheid om een omgevingsvergunning voor het strijdige gebruik aan te vragen, is vastgelegd in **art. 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo**¹²³ in samenhang met **art. 4 onderdeel 10 van Bijlage II hoofdstuk IV Bor**.¹²⁴
- De wet maakt het mogelijk dat omgevingsvergunningen zowel persoonsgebonden als voor een bepaalde termijn kunnen worden afgegeven. Dit volgt uit **art. 2.23 Wabo** en **art. 2.25 lid 3 Wabo**.¹²⁵

bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden, en 3e. de aanvrager vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont. 2. De ontheffing, bedoeld in het eerste lid, onderdeel j, wordt uitsluitend verleend aan de aanvrager en diens met name genoemde meerderjarige huisgenoten die voldoen aan het eerste lid, aanhef en onderdeel j, onder 3e. Zij is niet overdraagbaar en vervalt in elk geval zodra genoemde personen de bewoning hebben beëindigd.”

¹²¹ Priemus & Veltman, *Gst.* 2013/83, p. 2.

¹²² Uit **art. 2.1 lid 1 onder c Wabo** volgt: Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit: het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, een beheersverordening, een exploitatieplan, de regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening of een voorbereidingsbesluit voor zover toepassing is gegeven aan artikel 3.7, vierde lid, tweede volzin, van die wet.

¹²³ Uit **art. 2.12 lid 1 onder a onder 2° Wabo** volgt: Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en: indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen.

¹²⁴ **Art. 4 onderdeel 10 van Bijlage II hoofdstuk IV Bor**: Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgewezen, komen in aanmerking: het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen: a.de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen; b.de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden, c.de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en d.de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;.

¹²⁵ In **art. 2.23 Wabo** staat:1.In een omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit kan worden bepaald dat zij, voor zover zij betrekking heeft op die activiteit, geldt voor een daarbij aangegeven termijn.

- Dat de omgevingsvergunning voor permanente bewoning inderdaad persoonsgebonden is en voor een bepaalde termijn, volgt uit **art. 5.18 Bor**.¹²⁶

De belangrijkste materiële voorwaarden om voor de persoonsgebonden omgevingsvergunning in aanmerking te komen staan zoals gezegd in Bijlage II, hoofdstuk IV art. 4 onderdeel 10 Bor, waarbij dit gehele art. 4 ook wel wordt aangeduid als de zogenaamde 'planologische kruimellijst'.¹²⁷ In art. 4 onderdeel 10 lid c wordt de peildatum van 31 oktober 2003 genoemd, waardoor er momenteel niet of nauwelijks meer van deze regeling gebruik kan worden gemaakt. Tijd voor een update.

4.2 De voorgestelde aanpassing van het Bor

Op 18 maart 2021 heeft minister Ollongren het 'ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor bewoning van recreatiewoningen' naar de voorzitters van de Eerste en Tweede Kamer verstuurd, ter uitvoering van de voorhangprocedure volgens art. 7.3 lid 2 Wabo.¹²⁸ Deze voorhangprocedure liep tot 14 april 2021. De fracties van de Tweede Kamer hebben over het ontwerpbesluit vragen gesteld aan Ollongren en zij heeft deze vragen bij brief van 9 juni 2021 beantwoord.¹²⁹ De vaste commissie voor IWO van de Eerste Kamer heeft op 13 april 2021 Ollongren gevraagd te reageren op een brief die de commissie had ontvangen van de VNG.¹³⁰ Zij heeft op 9 juni 2021 de gevraagde schriftelijke reactie verstuurd aan de Voorzitter van de Eerste Kamer.¹³¹ Naar aanleiding van deze brief van 9 juni 2021, zijn op 29 juni 2021 vervolgvragen gesteld door verschillende partijfracties van de Eerste Kamer. Deze

2. Bij algemene maatregel van bestuur kunnen ten aanzien van activiteiten als bedoeld in het eerste lid categorieën gevallen worden aangewezen waarin in de omgevingsvergunning wordt bepaald dat zij slechts geldt voor een daarbij aangegeven termijn. Bij de maatregel kan ten aanzien van die termijn worden bepaald: a) een maximum gedurende welke deze kan gelden, of b) in welke categorieën gevallen deze kan worden verlengd. In **art. 2.25 lid 3 Wabo** staat: Bij algemene maatregel van bestuur kunnen categorieën gevallen worden aangewezen, waarin de omgevingsvergunning slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend. Daarbij kan tevens worden bepaald dat in daarbij aangewezen categorieën gevallen: a. de omgevingsvergunning nog gedurende een daarbij aangegeven termijn blijft gelden voor rechtsopvolgers van degene aan wie zij is verleend; b. de omgevingsvergunning ook geldt voor een rechtspersoon aan wie zij is overgedragen door een andere rechtspersoon, indien daarvoor door het bevoegd gezag toestemming is verleend.

¹²⁶ **Art. 5.18 Bor**: Als geval als bedoeld in artikel 2.25, derde lid, van de wet waarin de omgevingsvergunning slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend, wordt aangewezen de omgevingsvergunning voor het bewonen van een recreatiewoning die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet in samenhang met artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II is verleend. In een omgevingsvergunning als bedoeld in de eerste volzin wordt bepaald dat zij slechts geldt voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend de desbetreffende recreatiewoning onafgebroken bewoont.

¹²⁷ Kleine Deters, *Gst.* 2012/23, p.1.

¹²⁸ *Kamerstukken I 2020/21*, 33118, CA; *Kamerstukken II 2020/21*, 33118, nr. 184.

¹²⁹ *Kamerstukken II 2020/21*, 33118, nr. 191.

¹³⁰ *Kamerstukken I 2020/21*, 33118, CG.

¹³¹ *Kamerstukken I 2020/21*, 33118, CG.

vervolgvragen heeft Ollongren op 15 oktober 2021 schriftelijk beantwoord. In deze brief laat zij tevens weten te zullen wachten met het voordragen van het ontwerpbesluit ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State tot na afdoening van de motie Bisschop (zie ook paragraaf 1.4).¹³² Daarop heeft de vaste commissie IWO op 26 oktober 2021 besloten om verdere behandeling van het ontwerpbesluit uit te stellen tot na afdoening van de motie Bisschop door minister Ollongren.¹³³ Op 15 december 2021 heeft Ollongren de Eerste en Tweede Kamer schriftelijk geïnformeerd dat zij nog steeds met de brancheorganisatie en medeoverheden in overleg is om nader onderzoek te doen naar de neveneffecten van een gewijzigd Bor. Ze geeft aan de Kamers naar verwachting in het voorjaar van 2022 over de conclusies van dit onderzoek kunnen worden geïnformeerd en dat de Kamers dan de mogelijkheid hebben om zich hierover uit te spreken. Pas daarna zal het ontwerpbesluit ter advisering aan de RvS worden toegezonden.¹³⁴

4.2.1 Het ontwerpbesluit

“Besluit van houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen

Gelet op de artikelen 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, en 2.23, tweede lid, aanhef en onderdeel b, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; [...]

ARTIKEL I

Het Besluit omgevingsrecht wordt als volgt gewijzigd:

A

Het opschrift van paragraaf 4 van hoofdstuk 5 komt te luiden:

§ 5.4. Aanwijzing van categorieën gevallen waarin een termijn of een termijn met daaraan gekoppeld een herstelplicht aan de omgevingsvergunning wordt verbonden

B

Artikel 5.18 komt te luiden:

Artikel 5.18. Planologische gebruiksactiviteiten

¹³² *Kamerstukken I 2021/22*, 33118, CN; afdoening van de motie Bisschop was door minister Ollongren toegezegd voor najaar 2021.

¹³³ Korte aantekeningen vergadering commissie Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving (IWO) van 26 oktober 2021.

¹³⁴ *Kamerstukken I 2021/22*, 33118, CW; *Kamerstukken II 2021/22*, 32847, nr. 853.

1. In een omgevingsvergunning voor het bewonen van een recreatiewoning die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet in samenhang met artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II is verleend, wordt bepaald dat zij slechts geldt voor de duur dat degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont. Deze termijn kan worden verlengd voor de duur dat de rechtsopvolger van degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de recreatiewoning ligt:

- a. op een locatie waar het geluid van een rijksweg, provinciale weg, waterschapsweg, hoofdspoorweg, lokale spoorweg of industrieterrein de voorkeurswaarde voor het geluid als bedoeld in de Wet geluidhinder op een woning overschrijdt, of
- b. op een locatie waar het geluid van een militair terrein als bedoeld in artikel 2.6.2, eerste lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening hoger is dan 50 dB BS, dan.

C

Artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II wordt als volgt gewijzigd:

- 1. De komma aan het slot van onderdeel b wordt vervangen door «; en».
- 2. Onderdeel c komt te luiden:
 - c. de recreatiewoning vóór 1 januari 2019 is gebouwd;
- 3. Onderdeel d vervalt.

D

Na artikel 8.1 wordt een artikel ingevoegd, luidende:

Artikel 8.1a. Overgangsrecht

Op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de wet in samenhang met artikel 5.18 van dit besluit en artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II bij dit besluit een omgevingsvergunning kan worden verleend die is ingediend voor het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit van [datum] houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen (Stb. 2020, [nummer]), waarop op dat tijdstip nog niet onherroepelijk is beslist, blijft het recht zoals dat voor dat tijdstip gold van toepassing.

ARTIKEL II

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.

4.3 Analyse van de huidige en nieuwe regeling

De enige artikelen die volgens het ontwerpbesluit inhoudelijk gaan wijzigen zijn: het opschrift van paragraaf 4 hoofdstuk 5 Bor, art. 5.18 Bor en art. 4 onderdeel 10 van Bijlage II hoofdstuk IV Bor. Daarnaast zal aan hoofdstuk 8 Bor een geheel nieuw artikel worden toegevoegd, namelijk art. 8.1a. Hierna volgt een analyse per te wijzigen artikel.

4.3.1 Opschrift paragraaf 4 hoofdstuk 5

Het huidige opschrift van deze paragraaf waar art. 5.18 onder valt, luidt als volgt:

§ 5.4. Aanwijzing van categorieën gevallen waarin:

- een termijn met daaraan gekoppeld een herstelplicht aan de omgevingsvergunning wordt verbonden; – een persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt verleend.

Dit zal mogelijk als volgt wijzigen:

§ 5.4. Aanwijzing van categorieën gevallen waarin een termijn of een termijn met daaraan gekoppeld een herstelplicht aan de omgevingsvergunning wordt verbonden

Het verwijderen in het opschrift van de zinssnede ‘- een persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt verleend’ maakt al duidelijk dat in de nieuwe regeling er geen sprake meer is van strikte persoonsgebondenheid van de omgevingsvergunning om permanent in een recreatiewoning te kunnen wonen. Hierover meer in de volgende paragraaf.

4.3.2 Art. 5.18 Bor

Het huidige art. 5.18 Bor luidt als volgt:

Artikel 5.18. Planologische gebruiksactiviteiten

Als geval als bedoeld in artikel 2.25, derde lid, van de wet waarin de omgevingsvergunning slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend, wordt aangewezen de omgevingsvergunning

¹³⁵ *Kamerstukken I 2020/21, 33118, CA; Kamerstukken II 2020/21, 33118, nr. 184.*

voor het bewonen van een recreatiewoning die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet in samenhang met artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II is verleend. In een omgevingsvergunning als bedoeld in de eerste volzin wordt bepaald dat zij slechts geldt voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend de desbetreffende recreatiewoning onafgebroken bewoont.

Dit artikel zal mogelijk als volgt wijzigen:

Artikel 5.18. Planologische gebruiksactiviteiten

1. In een omgevingsvergunning voor het bewonen van een recreatiewoning die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet in samenhang met artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II is verleend, wordt bepaald dat zij slechts geldt voor de duur dat degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont. Deze termijn kan worden verlengd voor de duur dat de rechtsopvolger van degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont.

2. Het eerste lid is niet van toepassing indien de recreatiewoning ligt:

a. op een locatie waar het geluid van een rijksweg, provinciale weg, waterschapsweg, hoofdspoorweg, lokale spoorweg of industrieterrein de voorkeurswaarde voor het geluid als bedoeld in de Wet geluidhinder op een woning overschrijdt, of

b. op een locatie waar het geluid van een militair terrein als bedoeld in artikel 2.6.2, eerste lid, van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening hoger is dan 50 dB BS, dan.

Het huidige artikel 5.18, dat in feite slechts uit twee regels bestaat, maakt in de eerste regel duidelijk dat de omgevingsvergunning die kan worden verleend voor het permanent bewonen van een recreatiewoning, persoonsgebonden is. De tweede regel van dit artikel maakt duidelijk dat de omgevingsvergunning alleen geldt zolang de persoon aan wie de omgevingsvergunning is verleend, de betreffende recreatiewoning onafgebroken bewoont. De vergunning vervalt zodra de persoon aan wie de omgevingsvergunning is verleend, de bewoning beëindigt.

Afbeelding 2: passage uit een door gemeente Winterswijk verleende omgevingsvergunning

Geldigheid omgevingsvergunning

- De omgevingsvergunning geldt slechts voor degene aan wie zij is verleend en is dus niet overdraagbaar.
- De omgevingsvergunning geldt slechts voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend de betreffende recreatiewoning onafgebroken bewoont. De vergunning vervalt dus zodra de hiervoor genoemde personen de bewoning hebben beëindigd. Na beëindiging van de huidige bewoning door bovengenoemde personen mag de recreatiewoning niet opnieuw voor permanente bewoning in gebruik worden genomen, noch door bovengenoemde personen, noch door een ander. Zodra de laatste bewoner met een vergunning de bewoning van de recreatiewoning staakt, zal de recreatiebestemming dus weer actief gehandhaafd worden.
- De vergunning is alleen geldig voor de in het besluit genoemde en op dit moment bestaande recreatiewoning.

Winterswijk, 7 april 2011

Namens burgemeester en wethouders van Winterswijk,

Vaak zijn er in verband met calamiteiten wel uitzonderingssituaties opgenomen in gemeentelijke regels. Zo is het bijvoorbeeld in de gemeente Winterswijk toegestaan om permanente bewoning binnen één jaar te hervatten zonder het recht op permanente bewoning kwijt te raken, bijvoorbeeld wanneer door brand de recreatiewoning tijdelijk niet kan worden bewoond.¹³⁶

Volgens de nieuwe regeling geldt, net zoals in de huidige regeling, dat de omgevingsvergunning duurt zolang de vergunninghouder de recreatiewoning permanent bewoont. Volgens de nieuwe regeling zou het echter mogelijk worden dat de omgevingsvergunning kan overgaan op een rechtsopvolger van de vergunninghouder. Het begrip rechtsopvolger sluit aan bij art. 3:80 BW.¹³⁷ Daardoor kan het gaan om erfopvolging, maar ook door opvolging middels koop en verkoop.¹³⁸ Het is geen vereiste dat de rechtsopvolger reeds samen met de vergunninghouder de recreatiewoning bewoonde en door erfopvolging kan er ook sprake zijn van meerdere rechtsopvolgers die in aanmerking komen voor de overdracht van de omgevingsvergunning.¹³⁹ De NvT bij het ontwerpbesluit maakt duidelijk dat het gaat om een éénmalig overdraagbare vergunning met een persoonsgebonden karakter.¹⁴⁰ Dit is een aanzienlijke uitbreiding ten opzichte van de huidige strikt gebonden persoonsgebonden omgevingsvergunning. Het is echter niet in lijn met de motie Koerhuys en Van Eijs, waarin nadrukkelijk werd gevraagd om de huidige regeling te actualiseren door middel van object gebonden omgevingsvergunningen.¹⁴¹

Waar in de huidige regeling nog wordt gesproken van 'onafgebroken bewoning', wordt in de nieuwe regeling uitgegaan van 'permanente bewoning'. Volgens de NvT sluit deze aangepaste terminologie beter aan bij de situatie waarbij de omgevingsvergunning kan overgaan op een rechtsopvolger, maar ook omdat in planregels van gemeenten en jurisprudentie grotendeels wordt uitgegaan van 'permanente bewoning'.¹⁴² "Wat onder <<permanente bewoning>> wordt verstaan hangt af van de definitie die de gemeente heeft opgenomen in de planregels uit het ter plaatse geldende bestemmingsplan."¹⁴³

Door de toevoeging van lid 2 aan artikel 5.18, worden er in de nieuwe regeling geluidseisen gesteld aan de locatie waar de recreatiewoning zich bevindt. Volgens de NvT zijn deze geluidsvereisten toegevoegd naar aanleiding van de internetconsultatie. Deze nieuwe vereisten moeten voorkomen dat verandering van de recreatiewoning, die door het toestaan van permanente bewoning verandert in een geluidsgevoelig object, het doelmatig functioneren van een wegen (met uitzondering van gemeentelijke wegen), spoorwegen, industrieterreinen en militaire terreinen, zou kunnen beperken.¹⁴⁴

¹³⁶ Zie art. 35.2.3 bestemmingsplan Verblijfsrecreatierreinen
Ruimtelijkeplannen.nl/documents/NL.IMRO.0294.BP1104BGRECREATIE-
VA01/r_NL.IMRO.0294.BP1104BGRECREATIE-VA01_1.1.html.

¹³⁷ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 6.

¹³⁸ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 19.

¹³⁹ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 19.

¹⁴⁰ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 13.

¹⁴¹ *Kamerstukken II* 2019/20, 32847, nr. 622, p.1.

¹⁴² *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 19.

¹⁴³ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 6.

¹⁴⁴ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 7.

4.3.3 Art. 4 onderdeel 10 bijlage II Hoofdstuk 4 Bor

Hieronder volgt de tekst van de huidige regeling waarin de doorgehaalde delen zullen verdwijnen. De in cursief en vet geplaatste teksten zijn de aanpassingen volgens het ontwerpbesluit.

Art. 4 onderdeel 10 bijlage II Hoofdstuk 4 Bor:

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking: 10. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;

b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden; **en**

~~c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en~~ **de recreatiewoning vóór 1 januari 2019 is gebouwd;**

~~d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;~~

Tekstueel gezien zijn de aanpassingen in dit artikel gering, maar materieel gezien hebben zij grote impact. Door de aanpassing van c. wordt de belangrijkste belemmering voor mensen die momenteel illegaal een recreatiewoning bewonen, losgelaten. Deze mensen hoeven immers niet langer aan te tonen dat zij de recreatiewoning al vóór 31 oktober 2003 bewoonden. Zelfs de groep mensen die bij wijze van spreken morgen een recreatiewoning gaan bewonen, zouden op basis van de nieuwe regeling een omgevingsvergunning kunnen aanvragen, zolang die recreatiewoning maar vóór 1 januari 2019 is gebouwd en deze voldoet aan de overige vereisten die volgen uit dit artikel in combinatie met de vereisten genoemd in art. 5.18 lid 2 Bor. Een geheel nieuwe groep mensen zou hierdoor in aanmerking kunnen komen voor het legaal bewonen van een recreatiewoning. In het kader van de huidige woningnood zou dat goed nieuws betekenen en in lijn met de motie Koerhuis en Van Eijs, waarin de verwachting wordt uitgesproken dat extra woningen die nu nog worden aangehouden door permanente bewoners zonder omgevingsvergunning, vrij zullen komen op de woningmarkt.¹⁴⁵

¹⁴⁵ *Kamerstukken II 2019/20, 32847, nr. 622.*

Naast de belangrijke aanpassing van onderdeel c. wordt onderdeel d. geheel geschrapt, waardoor een omgevingsvergunning ook aangevraagd kan worden door minderjarigen. Hierdoor zouden ook kinderen een omgevingsvergunning kunnen aanvragen en kan worden voorkomen dat, zoals in de oude regeling, wanneer alleen de ouders een omgevingsvergunning op naam hadden staan en deze beide ouders zouden wegvallen of willen verhuizen, de kinderen niet langer in de recreatiewoning kunnen blijven wonen.

4.3.4 Artikel 8.1a Overgangsrecht

Dit geheel nieuwe artikel bepaalt dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning die is ingediend vóór inwerkingtreding van de nieuwe regeling, zal worden beoordeeld op basis van het huidige geldende recht. Om van de nieuwe regeling gebruik te kunnen maken, zal deze nieuwe regeling dus eerst inwerking moeten zijn getreden. Vergunningen die reeds zijn afgegeven onder het huidige recht, blijven in stand. Vergunninghouders hoeven bij de inwerkingtreding van de nieuwe regeling, geen nieuwe vergunning aan te vragen.¹⁴⁶

4.4 De rol van de decentrale overheid

Hoewel de motie Koerhuis en Van Eijs door een grote meerderheid van de Tweede Kamer is aangenomen (109 van de 150 Kamerleden stemden voor deze motie¹⁴⁷), is niet iedereen even positief over de mogelijke wijziging van het Bor. Zo heeft de VNG naar aanleiding van de internetconsultatie, afwijzend gereageerd op de mogelijk aangepaste regeling in het Bor. Zij vindt de voorgestelde wijziging van regelgeving "...onzorgvuldig, onhelder in zijn doel, lastig uitvoerbaar en disproportioneel. Wij adviseren u om de regeling niet in te voeren."¹⁴⁸ In dezelfde brief stelt de VNG dat de voorgestelde regeling de bewoners van parken valse hoop biedt en dat de regeling het proces verstoort om de vakantieparken een juiste bestemming te geven: "Het signaal dat bewoning van een vakantiewoning op individueel niveau kan worden geregeld met een omgevingsvergunning ondermijnt niet alleen het draagvlak en de samenwerking in lopende projecten, maar ook de verdere ontwikkeling van alles wat er op het gebied van vitale vakantieparken in het land in ontwikkeling is. Door nu een en ander vast te leggen in regelgeving wordt op zijn minst de suggestie gewekt dat een omgevingsvergunning kan worden toegekend op basis van een individuele beoordeling, zonder acht te slaan op hetgeen de

¹⁴⁶ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 18.

¹⁴⁷ [tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z03478&did=2020D07243](https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2020Z03478&did=2020D07243).

¹⁴⁸ VNG reactie internetconsultatie Concept regeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen p. 1 (internetconsultatie.nl/recreatiewoningen/reactie/39c868f7-40b8-408c-bdaa-3c1bae919379).

gemeente met het hele vakantiepark op termijn wil gaan doen.”¹⁴⁹ Zoals reeds in paragraaf 1.1 vermeld, is er volgens de VNG na het aannemen van de motie Koerhuis en Van Eijs onrust ontstaan en hebben bewoners van vakantiewoningen zich al bij hun gemeenten gemeld in de veronderstelling dat zij op basis van de aangenomen motie, ‘recht’ hebben op permanente bewoning. Bovendien stelt de VNG in haar reactie dat het onwenselijk is dat gemeenten nieuw beleid moeten gaan formuleren om aan de aanpassing van het Bor te voldoen, terwijl wat met de voorgestelde wijziging door de overheid wordt beoogd, in grote lijnen ook al geregeld wordt wanneer de nieuwe Omgevingswet in werking treedt: “Ons bezwaar geldt eens te meer omdat hooguit voor één á anderhalf jaar een procedure in het leven wordt geroepen die net iets afwijkt van het regime dat met de Omgevingswet wordt beoogd. Daarmee wordt een stapeling van wettelijke regimes gecreëerd. Dat is onwerkbaar, onzorgvuldig en leidt tot grote uitvoeringslasten voor de gemeenten.”¹⁵⁰

Volgens de NvT bij het ontwerpbesluit van 18 maart 20201 hebben veel bewoners van recreatiewoningen wel positief gereageerd op de nieuwe plannen van de centrale overheid, maar pleiten zij wel voor een generieke landelijke regeling zodat de beslissing niet langer aan gemeenten wordt overgelaten.¹⁵¹ Daar zit nu juist de crux: de beslissing om wel of geen uitvoering te gaan geven aan de mogelijke geactualiseerde regeling in het Bor, ligt nu bij de gemeenten en die beslissingsbevoegdheid blijft ook in het ontwerpbesluit bij de gemeenten. Het wetsvoorstel van 2010 waarmee werd beoogd de beleidsvrijheid van gemeenten in te perken, stuitte destijds ook al op de nodige kritiek van de VNG omdat “hierdoor de gemeentelijk autonomie te zeer zou worden beknot.”¹⁵² De reden om in het huidige ontwerpbesluit de beslissing bij de gemeenten te laten, is dat gemeenten de situatie op recreatieparken in hun gemeenten het beste kunnen inschatten en op basis daarvan een passend oordeel kunnen vellen.¹⁵³ Voor tal van permanente bewoners van een aantal Gelderse gemeenten betekent dit slecht nieuws, want de gemeenten die zich samen met provincie Gelderland, politie en OM hebben gevoegd in het Ariadne Project, hebben al aangegeven dat zij zeer tegen de verruimde mogelijkheden voor permanente bewoning zijn, die actualiseren van het Bor zou gaan creëren.¹⁵⁴

Voor permanente bewoners is het beleid van hun gemeente dus essentieel, want ook al zou de regeling in het Bor zijn geactualiseerd, dan betekent dit niet automatisch dat zij een omgevingsvergunning voor bewoning van een recreatiewoning kunnen verkrijgen.

¹⁴⁹ VNG reactie internetconsultatie Concept regeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen p. 1 (internetconsultatie.nl/recreatiewoningen/reactie/39c868f7-40b8-408c-bdaa-3c1bae919379).

¹⁵⁰ VNG reactie internetconsultatie Concept regeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen p. 2 (internetconsultatie.nl/recreatiewoningen/reactie/39c868f7-40b8-408c-bdaa-3c1bae919379).

¹⁵¹ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 13.

¹⁵² *Kamerstukken II* 2009/10, 32366, nr. 2; *De Jonge, Gst.* 2017/68, p. 2.

¹⁵³ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 13.

¹⁵⁴ www.gelderland.nl/themas/politiek/weerbaarheid/aanpak-vakantieparken-ariadne-project.

4.5 Is de nieuwe regeling de meest wenselijke?

Zoals uit de voorgaande paragraaf blijkt, zouden bewoners van recreatiewoningen graag een landelijk geldende regeling ingevoerd zien worden. Afgaand op de reactie van de VNG naar aanleiding van de internetconsultatie, zullen er meerdere gemeenten zijn die geen uitvoering gaan geven aan de nieuwe regeling wanneer deze inwerking is getreden. Het gevoel van rechtsongelijkheid kan worden aangewakkerd wanneer een permanente bewoner in een gemeente met een zeer anti-permanente-bewoning-beleid, geen omgevingsvergunning kan aanvragen terwijl dit in een naburige gelegen gemeente wel mogelijk is.

De gedachte dat lokale overheden het beste de situatie op de recreatieterreinen binnen hun eigen gemeente kunnen inschatten, heeft ook een keerzijde. Hoe wordt voorkomen dat 'sentiment' onder lokale politici de overhand neemt bij een beslissing omtrent wel of geen permanente bewoning? Er kan immers een gun-factor meespelen of juist halsstarrige antipathieën waarbij permanente bewoners worden afgeschilderd als 'cherry pickers' of hen wordt verweten vanwege criminele activiteiten voor bewoning van een recreatiewoning te kiezen.¹⁵⁵ Hoe objectief zijn lokale politici in hun besluitvorming?

De discussie rondom centraal versus decentraal beleid doet zich ook voor op andere vlakken. Zo heeft de decentralisatie van (jeugd)zorg in 2015 tot veel problemen geleid en onlangs roerde de centrale overheid zich, toen de gemeenteraad van Zeewolde besloot de komst van een groot datacenter goed te keuren.¹⁵⁶ Wellicht kunnen sommige onderwerpen toch beter op centraal niveau vanuit Den Haag worden bepaald.

Aangezien de problematiek rondom permanente bewoning zich landelijk voordoet, zou het mijns inziens goed zijn wanneer een nieuwe regeling landelijk generiek zou gaan gelden. Gemeenten zouden aanvragen voor een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen in behandeling moeten nemen en deze aanvragen zouden door een onafhankelijke (door het Rijk ingestelde) partij aan de hand van landelijk geldende maatstaven moeten worden beoordeeld. Deze onafhankelijke partij zou daarna een (bindend) advies moeten uitbrengen aan B&W om de omgevingsvergunning wel of niet te verlenen. In de NvT bij het ontwerpbesluit wordt al melding gemaakt van een 'aanjaag- en expertteam transformatie van recreatieparken' om gemeenten te ondersteunen in de voorbereiding bij de transformatie van recreatieparken.¹⁵⁷ Dit 'aanjaag- en expertteam' zou niet alleen kunnen ondersteunen bij transformatie, maar wellicht zou dit team ook B&W bindend kunnen adviseren zoals hiervoor voorgesteld.

¹⁵⁵ winterswijk.bestuurlijkeinformatie.nl/Agenda/Document/d4a22953-b1ef-43ae-bcef-22697da6c92b?documentId=d13fb87e-7fd5-4ea6-952d-e72b592d4286&agendaltemId=e4024545-9265-4c49-b877-1778f4d6b95d.

¹⁵⁶ 'Het zoveelste rapport over problemen bij jeugdzorg, komt het ooit nog goed?', *RTL Nieuws* 21 mei 2021 (rtlnieuws.nl/nieuws/nederland/artikel/5232156/rapport-problemen-jeugdzorg-jeugdwet-gemeenten-wachtrijen); Selles & Boelens, *De Stentor* 23 december 2021; Selles, *De Stentor* 24 december 2021.

¹⁵⁷ *Kamerstukken I* 2020/21, 33118, CA, p. 15.

Nu het proces om de regeling in het Bor geactualiseerd te krijgen al zolang duurt en inwerkingtreding misschien gelijk loopt met de inwerkingtreding van de Omgevingswet, rijst de vraag of alle moeite niet voor niks is geweest. Ook het feit dat wellicht veel gemeenten niet eens gebruik willen maken van de eventuele nieuwe mogelijkheden van het Bor, kan de suggestie oproepen dat er sprake is (geweest) van een nutteloos wetgevingsproces. Mocht het ontwerpbesluit in de huidige vorm ooit in werking treden, dan is er in ieder geval een mogelijkheid voor welwillende gemeenten om tot verlening van omgevingsvergunningen voor permanente bewoning over te gaan.

Hoofdstuk 5 Conclusie

In dit laatste hoofdstuk worden de onderzoeksresultaten uit voorgaande hoofdstukken kort samengevat om uiteindelijk antwoord te geven op de onderzoeksvraag:

“Geldt voor gemeenten niet langer de beginselplicht tot handhaving bij permanente bewoning van recreatiewoningen nu er, op basis van de mogelijk gewijzigde regeling in het Bor, sprake lijkt te zijn van concreet zicht op legalisatie?”

5.1 Voorgaande hoofdstukken in het kort

In hoofdstuk twee werd de problematiek rondom permanente bewoning van recreatiewoningen behandeld. Zo bestaat er een wettelijk verbod om permanent een recreatiewoning te bewonen. Gemeenten worstelen met onduidelijke definiëring van ongeoorloofde permanente bewoning, hoe zij dit moeten vaststellen en hoe zij daarop moeten acteren. Door grote druk op de woningmarkt worden mensen er bijna toe gedwongen grenzen op te zoeken en over te gaan tot bewoning van een recreatiewoning. Er zijn gemeenten die kiezen voor legalisatie van permanente bewoning, maar er zijn ook gemeenten die daar zeer op tegen zijn. Volgens sommige gemeenten veroorzaakt de vermenging van de functie wonen op recreatieterreinen voor onder andere een toenemende mate van criminaliteit op die parken.

Het college van B&W is in beginsel verplicht om handhavend op te treden tegen deze vorm van bewoning. Deze beginselplicht tot handhaving is uitgebreid besproken in hoofdstuk drie, waarin ook aandacht is besteed aan de uitzonderingssituaties op deze plicht, met name wanneer er sprake is van concreet zicht op legalisatie. Twee belangrijke elementen zijn: 1) het moment waarop er sprake dient te zijn van concreet zicht op legalisatie en 2) hoe concreet dat zicht op legalisatie is.

Een regeling in het Bor maakt het mogelijk om onder specifieke voorwaarden, een omgevingsvergunning aan te vragen waardoor er legaal in een recreatiewoning gewoond kan worden. In hoofdstuk vier volgde een analyse van de huidige wettelijke regeling in het Bor en de voorgestelde aanpassingen daarvan. De rol van de decentrale overheid blijkt cruciaal, nu het aan gemeenten wordt overgelaten om wel of geen uitvoering te geven aan de legalisatie mogelijkheid die het Bor nu biedt en de mogelijke verruiming daarvan. Het is dus zeer afhankelijk van gemeentelijk beleid of permanente bewoners een vereiste omgevingsvergunning kunnen aanvragen.

5.2 Conclusie

Om te kunnen bepalen of de beginselplicht tot handhaving niet langer van toepassing is voor B&W, moet worden beoordeeld of op basis van het ontwerpbesluit 'concreet zicht op legalisatie' kan worden aangenomen.

In paragraaf 3.2.1 is een overzicht van regels opgenomen met betrekking tot bepaalde situaties waarin 'concreet zicht op legalisatie' kan worden aangenomen. Met betrekking tot de categorie 'omgevingsvergunning planologisch strijdig gebruik' (waar de omgevingsvergunning voor bewoning van een recreatiewoning onder valt), zijn twee situaties genoemd waarin er sprake kan zijn van concreet zicht op legalisatie: 1) wanneer de uitgebreide voorbereidingsprocedure wordt gevolgd en het ontwerpbesluit tot verlening van de omgevingsvergunning ter inzage ligt en 2) wanneer de reguliere procedure wordt gevolgd en B&W bereid is de al ingediende aanvraag te vergunnen. Dit betreffen individuele situaties waarbij er al sprake is van een ingediende aanvraag voor een omgevingsvergunning. Op basis hiervan kan niet in een algemene situatie, zoals het voorliggend ontwerpbesluit tot aanpassing van het Bor, concreet zicht op legalisatie worden aangenomen.

In paragraaf 3.2.1 zijn drie uitspraken van de Afdeling geanalyseerd waarbij wijziging van wetgeving een rol speelde en op basis waarvan wel of geen 'concreet zicht op legalisatie' werd aangenomen. In 2014 was er volgens de Afdeling ten onrechte concreet zicht op legalisatie aangenomen door B&W ten tijde van de beslissing op bezwaar. Er was weliswaar een ontwerpbesluit gepubliceerd in de Staatscourant, maar er was geen duidelijkheid over de datum van inwerkingtreding. Daardoor kon er volgens de Afdeling geen sprake zijn van concreet zicht op legalisatie. In 2018 werd in 'Woonschepen' zowel door de rechtbank als door de Afdeling concreet zicht op legalisatie aangenomen. De rechtbank was in 2017 van oordeel dat er ten tijde van het nemen van het besluit op bezwaar nog geen sprake was van concreet zicht op legalisatie, maar op het moment dat de rechtbank de zaak behandelde, was een bepaald wetsvoorstel zowel de Eerste als door de Tweede Kamer aangenomen en gepubliceerd in de Staatscourant waardoor er op het moment van uitspraak wel sprake was van concreet zicht op legalisatie. De Afdeling overwoog dat de rechtbank dat wetsvoorstel terecht bij de beoordeling heeft betrokken en dat het wetsvoorstel inderdaad concreet zicht op legalisatie bood op het moment van de uitspraak van de rechtbank. In 'Steenwijkerland' uit 2016 bevestigt de Afdeling een eerdere uitspraak uit 2010, die stelt dat een bestuursorgaan bij heroverweging van zijn handhavingsbesluit, intussen gewijzigde van kracht zijnde regelgeving dan wel een op handen zijnde wijziging van regelgeving dient te betrekken. De Afdeling geeft zelf geen duidelijkheid vanaf welk moment er sprake kan zijn van 'op handen zijnde wijziging van regelgeving' waarop geanticipeerd mag worden bij de beslissing op bezwaar. Volgens de annotator van 'Steenwijkerland' zou dit bij een termijn tot ca. vier maanden tot aan de inwerkingtreding aan de orde kunnen zijn.

Aangezien het huidige ontwerpbesluit nog niet is behandeld door de Eerste Kamer, nog niet is toegezonden aan de Afdeling advisering RvS, nog niet is gepubliceerd in de Staatscourant en

er geen datum is voorzien voor inwerkingtreding, lijkt geen van de voorgaand besproken Afdelingsuitspraken van toepassing te kunnen zijn. Bovendien stelt art. 8.1a van het ontwerpbesluit uitdrukkelijk, dat het nieuwe Bor-recht alleen van toepassing is op aanvragen voor een omgevingsvergunning die zijn ingediend na inwerkingtreding van het ontwerpbesluit.

Zelfs in het geval dat het ontwerpbesluit zou zijn gepubliceerd in de Staatcourant en binnen een termijn van vier maanden in werking zou treden of zelfs al in werking zou zijn getreden, kan de aanpassing van het Bor niet zonder meer dienen als concreet zicht op legalisatie. Het is namelijk geheel afhankelijk van gemeentelijk beleid of er gebruik gemaakt gaat worden van de verruimde mogelijkheden om omgevingsvergunningen voor permanente bewoning te verlenen. Slechts in het geval het ontwerpbesluit op korte termijn in werking zou treden en een gemeente aangeeft gebruik te zullen gaan maken van de aangepaste regeling in het Bor en daar beleid op maakt, pas dan zou er in die gemeente, naar mijn mening, afgezien kunnen worden van de plicht op handhaving met het oog op concreet zicht op legalisatie.

Afgaand op hiervoor besproken informatie luidt mijn antwoord op de onderzoeksvraag:

Gemeenten zijn nog steeds verplicht tot handhaving over te gaan bij constatering van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen, tenzij er in het individuele geval sprake is van bijzondere omstandigheden waardoor van handhaving moet worden afgezien. Op basis van voorliggend ontwerpbesluit, kan geen concreet zicht op legalisatie worden aangenomen. De beginselplicht tot handhaving geldt onverkort.

Bewoners van vakantiewoningen die zich nu al melden bij gemeenten met het 'recht' op permanente bewoning, hebben dat 'recht' niet. Zij zullen het eventuele nieuwe beleid van hun gemeente moeten afwachten.

Literatuurlijst

Albers, Gst. 2004/68

C.L.G.F.H. Albers, 'De 'beginselplicht' tot handhaving. Een stoelendans tussen rechter en bestuur?', *Gst.* 2004/68, p. 233-243.

Albers, JB 2004/293

C.L.G.F.H. Albers, annotatie bij ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, *JB* 2004/293 (Illegale dakopbouw Haarlem).

Albers, JBplus 2005, p. 192-207

C.L.G.F.H. Albers, 'De beginselplicht tot handhaving. Een nieuwe benadering?' *JBplus* 2005, afl. 4, p.167-179.

Albers 2014

C.L.G.F.H. Albers, 'De beginselplicht tot handhaving', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), «*JB*» *Select 2014. Jurisprudentie Bestuursrecht Select*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2014, p. 467-487.

Albers 2019

C.L.G.F.H. Albers, 'De beginselplicht tot handhaving', in: R.J.N. Schlössels e.a. (red.), «*JB*» *Select 2019. Jurisprudentie Bestuursrecht Select*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2019, p. 523-544.

Van Alphen, Gst. 2014/88

C.W.M. van Alphen, annotatie bij ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982, *Gst.* 2014/88.

Van Amerongen, AD 1 februari 2021

W. van Amerongen, 'Als Hans (77) en medebewoners recreatiepark Kooten niet verlaten, dreigt forse geldboete: 'Waar moet ik heen?' ', *AD Regio Utrecht* 1 februari 2021.

(ad.nl/utrecht/als-hans-77-en-medebewoners-recreatiepark-kooten-niet-verlaten-dreigt-forse-geldboete-waar-moet-ik-heen~ad922c4c/)

Bodde, Dagblad van het Noorden 13 oktober 2020

A. Bodde, 'Midden-Drenthe zet weer een stap richting permanente bewoning op recreatiepark De Hullen bij Drijber', *Dagblad van het Noorden* 13 oktober 2020.

(dvh.nl/drenthe/Midden-Drenthe-zet-volgende-stap-richting-permanente-bewoning-De-Hullen-26095512.html)

Bogosavac, NOS 22 maart 2021

N. Bogosavac, 'Oververhitte huizenmarkt: deze mensen wijken uit naar een plan b', *NOS* 22 maart 2021.

(nos.nl/artikel/2373714-oververhitte-huizenmarkt-deze-mensen-wijken-uit-naar-een-plan-b)

Van der Gaag, *M en R* 2011/194

Van der Gaag, annotatie bij ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *M en R* 2011/194 (café Friends).

De Groot & Tratnik 2021

G.R. de Groot & M. Tratnik, *Nederlands nationaliteitsrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2021.

Hartman, *AD* 14 december 2020

P. Hartman, 'Hoogleraren: stop de strijd tegen permanente bewoning van vakantiehuizen', *AD* 14 december 2020.

(ad.nl/wonen/hoogleraren-stop-de-strijd-tegen-permanente-bewoning-van-vakantiehuizen~a43504a0/)

De Jonge, *Gst.* 2017/68

P.H.J. de Jonge, 'De persoonsgebonden omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen: een overzicht van een decennium in de praktijk', *Gst.* 2017/68.

Kleine Deters, *Gst.* 2012/23

R.F.C. Kleine Deters, 'De reikwijdte van de kruimellijst onde de Wabo', *Gst.* 2012/23.

Koenraad, *Gst.* 2017/154

L.M. Koenraad, 'Van nu naar toen. De betekenis van recente feiten en nieuwe wettelijke voorschriften bij het heroverwegen van handhavingsbeschikkingen', *Gst.* 2017/154.

Koerhuis, *De Stentor* 27 januari 2021

B. Koerhuis, 'Recreatiepark Moscou bij Bergentheim wordt legale woonwijk: kogel door de kerk', *De Stentor* Regio Vechtdal 27 januari 2021.

(destentor.nl/hardenberg/recreatiepark-moscou-bij-bergentheim-wordt-legale-woonwijk-kogel-door-de-kerk~aafc2965/)

Van Kreveld 2016

J. van Kreveld, 'Woonschipschuurtje Lisse: beginselplicht tot handhaven', in: W. den Ouden e.a. (red.), *Honderd jaar AB*, Deventer: Wolters Kluwer 2016, II.17.

Kuitenbrouwer, *BR* 2015/68

M.B.P. Kuitenbrouwer, 'Juridische aspecten van handhaving bij permanente bewoning van recreatieverblijven, de stand van zaken medio 2015', *BR* 2015/68.

Lupi e.a. 2018

T. Lupi e.a., *Wonen in de luwte. Een verkennend onderzoek naar de bewoning van vakantieparken op de Veluwe*. Den Haag: Platform31 2018.

Michiels, AB 1998/181

F.C.M.A. Michiels, annotatie bij ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, AB 1998/181 (Handhaving gemeente Lisse).

Van Mil & Copier, Gst. 2020/65

C.M.M. van Mil & M.J.O. Copier, 'De regels van concreet zicht op legalisatie: een overzicht aan de hand van recente rechtspraak', *Gst. 2020/65*.

Mus, Gst. 2004/78

J.B. Mus, 'Permanente bewoning van recreatieverblijven', *Gst. 2004/78*.

Priemus & Veltman, Gst. 2013/83

H. Priemus & J. Veltman, 'Recreatiewoningen en het nieuwe wonen', *Gst. 2013/83*.

Schlössels, Beijen & Bots 2018

R.J.N. Schlössels, B.A. Beijen & A.M.M.M. Bots, 'In het nu... wat worden zal. Over toekomstig Bestuursrecht' (serie Staat en Recht nr. 41), Deventer: Wolters Kluwer 2018.

Schönfeld, Gst. 2017/102

Y. Schönfeld, annotatie bij ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3388, *Gst. 2017/102*.

Selles & Boelens, De Stentor 23 december 2021

J. Selles & Th. Boelens, 'Landelijke politiek zet rem op datacenter in Zeewolde: halen nieuwe wensen al gemaakte afspraken in?', *De Stentor* Regio Flevoland 23 december 2021.
(destentor.nl/zeewolde/landelijke-politiek-zet-rem-op-datacenter-in-zeewolde-halen-nieuwe-wensen-al-gemaakte-afspraken-in~a3949cda/)

Selles, De Stentor 24 december 2021

J. Selles, 'Kritiek op 'domme' raadsleden Zeewolde is onterecht, zegt deze hoogleraar: 'Wie zegt dat Kamerleden goede keuze maken?', *De Stentor* Regio Flevoland 24 december 2021.
(destentor.nl/zeewolde/kritiek-op-domme-raadsleden-zeewolde-is-onterecht-zegt-deze-hoogleraar-wie-zegt-dat-kamerleden-goede-keuze-maken~ae9888c1/?referrer=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F)

Teunissen, Gst. 199815-7082

J.M.H.F. Teunissen, annotatie bij ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, *Gst.* 1998-7082 (Handhaving gemeente Lisse).

Teunissen & Heinen, Gst. 2012/7

J.M.H.F. Teunissen & P.C.M. Heinen, annotatie bij ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *Gst.* 2012/7 (café Friends).

Teunissen, Gst. 2015/95

J.M.H.F. Teunissen, 'Zet beginselplicht tot handhaving deur open voor willekeur?', *Gst.* 2015/94.

Vermeer, AB 2011/307

F.R. Vermeer, annotatie bij ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *AB* 2011/307 (café Friends).

Vermeer, JBplus 2011, p. 59-74

F.R. Vermeer, 'De 'beginselplicht' gedetermineerd. Over de gelding van de beginselplicht voor verschillende gebieden van het bestuursrecht', *JBplus* 2011, afl.1, p. 59-74.

Vermeer, AB 2014/451

F.R. Vermeer, annotatie bij ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982, *AB* 2014/451.

De Waal, De Gelderlander 13 februari 2021

E. de Waal, '149 dwangsommen uitgedeeld, strijd tegen permanente bewoners Groene Heuvels is menens', *De Gelderlander* Regio Maas en Waal 13 februari 2021.
(gelderlander.nl/beuningen/149-dwangsommen-uitgedeeld-strijd-tegen-permanente-bewoners-groene-heuvels-is-menens~ad3ac953/)

De Waal & Van der Hoek, WR 2007/57

C.L.J.M. de Waal & F. van der Hoek, 'Over wonen en verblijven Beschouwingen over woonplicht, hoofdverblijf, bestemming en onderhuur van woonruimte', *WR* 2007/57.

Overige bronnen

Regelgeving en parlementaire stukken

Kamerstukken I 2010/11, 32366, A.

Kamerstukken I 2011/12, 32366, F.

Kamerstukken I 2020/21, 33118, CA.

Kamerstukken I 2020/21, 33118, CG.

Kamerstukken I 2021/22, 33118, CN.

Kamerstukken I 2021/22, 33118, CW.

Kamerstukken II 1996/97, 25085, nr. 2, nota 'Grenzen aan gedogen'.

Kamerstukken II 1999/2000, 26800 XI, nr. 21.

Kamerstukken II 2003/04, 29200 XI, nr. 22.

Kamerstukken II 2004/05, 29800 XI, nr. 101-b5.

Kamerstukken II 2009/10, 32366, nr. 2.

Kamerstukken II 2009/10, 32366, nr. 3.

Kamerstukken II 2018/19, 32847, nr. 453.

Kamerstukken II 2019/20, 32847, nr. 622.

Kamerstukken II 2019/20, 32847, nr. 627.

Kamerstukken II 2019/20, 32847, nr. 640.

Kamerstukken II 2019/20, 32847, nr. 653.

Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 71.

Kamerstukken II 2019/20, 35300, nr. 98.

Kamerstukken II 2020/21, 32847, nr. 688.

Kamerstukken II 2020/21, 32847, nr. 706.

Kamerstukken II 2020/21, 32847, nr. 783.

Kamerstukken II 2020/21, 33118, nr. 184.

Kamerstukken II 2020/21, 33118, nr. 191.

Kamerstukken II 2020/21, Vragen 2020Z25601.

Kamerstukken II 2021/22, 32847, nr. 853.

Handelingen II 2019/20, nr. 56, item 10.

Brief van de Minister voor Milieu en Wonen van 3 april 2020 kenmerk 2020-0000174616 aan de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, betreft Vakantieparken.

Consultatie Wijziging van het Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen, publicatiedatum 18 juni 2020. (internetconsultatie.nl/recreatiewoningen)

Concept regeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen inclusief nota van toelichting. (internetconsultatie.nl/recreatiewoningen)

Beantwoording van de 7 vragen uit het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving (IAK) (internetconsultatie.nl/recreatiewoningen).

Brief van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken van 8 september 2020, 2020Z14589/2020D33879.

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 9 juni 2021, 2021-0000290951.

Brief van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 24 februari 2022, 2022-0000100807.

Jurisprudentie

ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, AB 1998/181 m.nt. F.C.M.A. Michiels (Handhaving gemeente Lisse).

ABRvS 2 februari 1998, ECLI:NL:RVS:1998:ZF3176, *Gst. 1998-7082* m.nt. J.M.H.F. Teunissen (Handhaving gemeente Lisse).

ABRvS 30 juni 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AP4683, JB 2004/293 m.nt. C.L.G.F.H. A (Illegale dakopbouw Haarlem).

ABRvS 21 juli 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AQ3659, AB 2004/293 m.nt. J. Struiksma (leiplatanen).

ABRvS 5 april 2006, ECLI:NL:RVS:2006:AV8642, AB 2006/207 m.nt. F.R. Vermeer.

ABRvS 18 februari 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH3246, AB 2009/170.

ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9019, *Gst. 2010/21* m.nt. R.D. Boesveld.

ABRvS 13 januari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BK9019, AB 2010/54 m.nt. F.C.M.A. Michiels.

ABRvS 24 februari 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL5387, *Module Ruimtelijke ordening 2010/5266*, m.nt. F. Arents.

ABRvS 21 juli 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN1943, *Module Ruimtelijke ordening 2010/2980*, m.nt. D. Meloni (geluidshinder Beesel).

ABRvS 25 augustus 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN4948.

ABRvS 6 oktober 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN9549.

ABRvS 31 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR6339.

ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *NJB 2011/1911*.

ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *AB 2011/307* m.nt. F.R. Vermeer (café Friends).

ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *M en R 2011/194* m.nt. Van der Gaag (café Friends).

ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2010:BT6683, *Gst. 2012/7* m.nt. J.M.H.F. Teunissen en P.C.M. Heinen (café Friends).

ABRvS 29 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV7290.

ABRvS 6 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BW7609.

ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2314, *AB 2014/122* m.nt. F.R. Vermeer (afvalhoutoverslag Emmen).

ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2314, *M en R 2014/72* m.nt. A.M.C.C. Tubbing (afvalhoutoverslag Emmen).

ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982, *AB 2014/451* m.nt. F.R. Vermeer (Meerpaal Zaanstad).

ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982, *Gst. 2014/88* m.nt. C.W.M. van Alphen (Meerpaal Zaanstad).

ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2004.

ABRvS 26 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2466.

ABRvS 19 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:4142.

ABRvS 1 oktober 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3575.

ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2994.

ABRvS 11 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1248.

ABRvS 25 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1393.

ABRvS 21 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3388, *Gst.* 2017/102 m.nt. Y. Schönfeld.

ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2577, *AB* 2019/225 m.nt. T.E.P.A. Lam.

ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2577, *Gst.* 2019/17 m.nt. C.M.M. van Mil.

ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2577, *JB* 2018/157 m.nt. N. Van Triet.

ABRvS 1 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2577, *JIN* 2019/14 m.nt. N. Van Triet.

ABRvS 10 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3273.

ABRvS 17 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1216.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694, *BR* 2019/67 m.nt. P.M.J. de Haan.

ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1748.

ABRvS 26 juni 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2003.

ABRvS 10 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2335.

ABRvS 21 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2805.

ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4186.

ABRvS 29 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1833.

ABRvS 23 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:3103.

ABRvS 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:326.

ABRvS 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:327.

ABRvS 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:332.

Rb. Amsterdam 18 maart 2019, ECLI:NL:RBAMS:2019:1942.

Rb. Gelderland 5 juni 2019, ECLI:NL:RBGEL:2019:2493.

Rb. Gelderland 19 maart 2020, ECLI:NL:RBGEL:2020:1900.

Rb. Zeeland-West-Brabant 18 juni 2020, ECLI:NL:RBZWB:2020:2643.

Rb. Noord-Holland 26 juni 2020, ECLI:NL:RBNHO:2020:4674.

Rb. Overijssel 18 februari 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:741.

Rb. Den Haag 8 februari 2021, ECLI:NL:RBDHA:2021:1135.

Rb. Limburg 9 maart 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:2075.

Rb. Overijssel 11 maart 2021, ECLI:NL:RBOVE:2021:1063.

Overige

Brief van de BelangenVereniging Vrij Wonen aan het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van 10 augustus 2020.

Informatiemagazine van de BelangenVereniging Vrij Wonen (BVVW), 'Van recreatiebestemming naar dubbelbestemming 'functieuitbreiding'', herziene versie 3.

VNG reactie internetconsultatie Concept regeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen.

(internetconsultatie.nl/recreatiewoningen/reactie/39c868f7-40b8-408c-bdaa-3c1bae919379)

