

Hoe kan het (tijdelijk) toestaan van permanente bewoning op recreatieparken een rol vervullen in de woningnood?

Mr. L. van der Meulen & mr. M. van Mannekes, datum 09-06-2021

Datum

09-06-2021

Auteur

Mr. L. van der Meulen & mr. M. van Mannekes^[1]

Folio weergave

[Download gedrukte versie \(PDF\)](#)

JCDI

JCDI:ADS271350:1

Vakgebied(en)

Bouwrecht (V)

Omgevingsrecht / Omgevingswet

Bouwrecht / Woonrecht

1. Inleiding

We kunnen er niet meer om heen: er is sprake van woningnood in Nederland. Er is een tekort aan huisvesting voor spoedzoekers en starters, krapte op de (sociale) woningmarkt en de behoefte aan huisvesting van arbeidsmigranten neemt toe. Naast zoveel mogelijk bouwen, regelgeving rondom (vakantie)verhuur en het aan banden leggen van woningsplitsingen kan er nog in een andere richting worden gedacht waarmee op korte termijn een oplossing kan worden geboden: het (tijdelijk) toestaan van permanente bewoning op recreatieparken.

Permanente bewoning van recreatiewoningen is geen nieuw fenomeen. De houding van de overheid ten opzichte daarvan wel. Zo is eerst juist langere tijd ingezet op handhaving tegen de illegale permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit naar aanleiding van een beleidsbrief van de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 11 november 2003. Boodschap van deze beleidsbrief aan de gemeenten was het creëren van duidelijkheid over legaliseren, handhaven of gedogen in geval van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen. Dit was voor veel gemeenten het startsein om concreet handhavingsbeleid op te stellen met een peildatum en daar aan gekoppeld de mogelijkheid tot het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Dat er de afgelopen jaren is gehandhaafd, blijkt uit de vele jurisprudentie die daarover beschikbaar is.

Sinds een aantal jaren lijkt de tendens echter gewijzigd. In de actie-agenda vakantieparken 2018-2020 is onder meer een pilotprogramma opgenomen voor het benutten van vakantieparken zonder toeristisch perspectief als tijdelijke aanvulling op de woningmarkt.^[2] Inmiddels is de actie-agenda vakantieparken 2021-2022 vastgesteld, waarin wordt gestreefd naar een integrale aanpak van de uiteenlopende problematiek op vakantieparken door gemeenten, regio's en provincies.^[3] Een en ander sluit aan bij de Kamerbrief van de Minister voor Milieu en Wonen van 3 april 2020.^[4] In deze brief heeft de minister niet alleen opgeroepen om in tijden van corona 'met menselijke maat' te handhaven tegen permanente bewoning van recreatiewoningen, maar wordt ook gereageerd op de motie die op 19 februari 2020 in de Tweede Kamer is ingediend.^[5] Deze motie heeft tot doel, vanuit de huidige krapte op de woningmarkt en de wens de regelgeving tegen die achtergrond wat te versoepelen, dat meer mensen een recreatiewoning mogen bewonen. De minister geeft in de Kamerbrief van april 2020 aan dit doel te onderschrijven en is van mening dat recreatiewoningen een tijdelijke uitkomst kunnen bieden voor de huidige krapte op de woningmarkt. De minister wijst op een nieuwe objectgebonden vergunning waarmee gemeenten kunnen toestaan dat een recreatiewoning permanent wordt bewoond (waarover hierna onder paragraaf 6 meer). Meer recent wordt in een Kamerbrief van 15 december 2020 toegelicht dat gemeenten proactief ondersteund zullen worden met expertise op het gebied van transformatie van recreatiepark tot de bestemming wonen.^[6] Daarvoor wordt een 'aanjaag- en expertteam' ingesteld, dat in de zomer van 2021 operationeel moet zijn, dat wordt gekoppeld aan het bestaande Expertiseteam Woningbouw en waarvoor een budget van € 500.000,- ter beschikking wordt gesteld.

Kortom, er lijkt ruimte te worden gemaakt voor het juist ruimer toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. Er is een aantal instrumenten denkbaar waarmee de permanente bewoning in afwijking van een ter plaatse geldend bestemmingsplan al dan niet voor langere tijd kan worden toegestaan. Bij de keuze tussen die verschillende instrumenten

kunnen verschillende factoren een rol spelen, waaronder de wens om de bewoning al dan niet tijdelijk toe te staan, de snelheid waarmee het instrument moet worden ingezet en het vereiste van juridische zekerheid over de bewoning voor eigendomsverwerving of eventueel hypotheekvestiging. In dit artikel schetsen wij de juridische hobbels die bij de verschillende instrumenten genomen moeten worden, en bespreken wij relevante jurisprudentie.

2. De persoonsgebonden gedoogbeschikking

Een eerste instrument om permanente bewoning in recreatiewoningen toe te staan, is de persoonsgebonden gedoogbeschikking. Met een persoonsgebonden gedoogbeschikking beslist het college van B&W als bevoegd gezag dat het ten aanzien van de geconstateerde overtreding (in dit geval de illegale permanente bewoning) afziet van handhaving. In zo'n geval blijft de overtreding weliswaar bestaan, maar wordt de situatie (vaak onder voorwaarden) gedoogd tot het moment dat de betreffende bewoner verhuist of overlijdt. Voorwaarde is wel dat het recreatieobject moet voldoen aan de eisen die het Bouwbesluit aan een woning stelt en dat het bewonen van het betreffende object niet strijdig is met milieuwetgeving. Daarnaast moet sprake zijn van permanente bewoning van de recreatiewoning op een peildatum en moet de bewoner op dat moment meerderjarig zijn.

2.1 Peildatum als uitgangspunt

De persoonsgebonden gedoogbeschikking is met de hiervoor genoemde beleidsbrief uit 2003 in het leven geroepen. Aanleiding voor deze beleidsbrief was dat gemeenten in de lange periode daaraan voorafgaand niet altijd (adequaat) handhavend optraden tegen illegale permanente bewoning. Dit leidde ertoe dat er informele gedoogsituaties ontstonden, waarbij bewoners soms al jarenlang illegaal permanent in een recreatiewoning verbleven. Wanneer gemeenten op een later moment alsnog tot handhaving overgingen, verliep dit regelmatig moeizaam en had dit vaak ingrijpende gevolgen voor de betreffende bewoner(s). Daarom riep de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) gemeenten in een beleidsbrief van 11 november 2003 op om op korte termijn duidelijkheid te creëren en een keuze te maken voor legaliseren, handhaven of gedogen.^[7] Voor de gedoogoptie zouden gemeenten een zogenoemde persoonsgebonden gedoogbeschikking kunnen nemen.

De minister stelde daarbij voor om uitsluitend bewoners die op 31 oktober 2003 hun recreatiewoning permanent bewoonden, en dat sindsdien onafgebroken deden, voor zo'n persoonsgebonden gedoogbeschikking in aanmerking te laten komen: de zogenoemde 'peildatum'. Voor alle situaties van onrechtmatige bewoning die ná 31 oktober 2003 zijn ontstaan, zouden gemeenten over moeten gaan tot actief handhavend optreden. Daarbij heeft de minister wel de mogelijkheid opgehouden voor gemeenten om een andere peildatum vast te stellen. Uit jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) volgt dat het hanteren van een afwijkende peildatum niet onredelijk is, mits het voor een ieder duidelijk is dat vanaf die datum handhavend wordt opgetreden tegen het permanent bewonen van een recreatiewoning.^[8] Sindsdien hebben veel gemeenten eigen, meer of minder stringent beleid ontwikkeld op basis waarvan bewoning vóór een vastgestelde peildatum in aanmerking kan komen voor een persoonsgebonden gedoogbeschikking.

2.2 Overdraagbaarheid

De gedoogbeschikking is persoonsgebonden, aan het object gerelateerd en in beginsel niet overdraagbaar. De jurisprudentie laat zien dat een partner die later dan de datum waarop de permanente bewoning is aangevangen bij de gedoogde is komen inwonen, niet zonder meer een 'afgeleide' bescherming op grond van de aan de hoofdbewoner verleende persoonsgebonden gedoogbeschikking geniet. Dat dit ertoe kan leiden dat een partner dus niet mag inwonen bij de gedoogde en het college van B&W tegen die persoon handhavend kan optreden, blijkt onder meer uit een uitspraak van de Afdeling van 20 juni 2018.^[9]

2.3 Niet appellabel

Belangrijk te vermelden is dat een persoonsgebonden gedoogbeschikking geen besluit is in de zin van artikel 1:3, lid 1, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb). Er staat daartegen dan ook geen bezwaar en beroep open. Dat geldt ook voor de weigering of de intrekking ervan. Indirect bestaat de mogelijkheid tot bezwaar en beroep wel. Zo kan in het geval een gedoogbeslissing wordt ingetrokken of geweigerd een handhavingsbesluit worden afgewacht, waartegen uiteraard wel rechtsmiddelen openstaan. Wanneer dit afwachten voor de betrokkene echter onevenredig bezwarend is, mogen tegen een gedoogbeschikking wel rechtsmiddelen worden aangewend.^[10] Dit is slechts in 'zeer uitzonderlijke gevallen' aan de orde, aldus de Afdeling in een uitspraak van 24 april 2019.^[11]

Vanwege de gefixeerde peildatum zal de groep aan wie een persoonsgebonden gedoogbeschikking is verleend of hierop nog aanspraak kan maken steeds kleiner worden. De verwachting is dan ook dat deze regeling op den duur nauwelijks nog wordt toegepast.

3. De persoonsgebonden omgevingsvergunning

Ondanks de oproep van de toenmalige Minister van VROM tot het formuleren van eigen gedoogbeleid, is dit in veel gemeenten uitgebleven. Om die reden is in 2007 met artikel 4, onder 10, Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (hierna: het Bor) (de 'kruimellijst' bij het Bor) de figuur van de persoonsgebonden omgevingsvergunning geïntroduceerd. Ook dit volgende instrument geeft de bewoner van een recreatiewoning de mogelijkheid om in de recreatiewoning te blijven wonen.

In onderdeel 10 van artikel 4 van bijlage II bij het Bor is een aantal voorwaarden opgenomen om in aanmerking te komen voor de persoonsgebonden omgevingsvergunning. Net als bij de persoonsgebonden gedoogbeschikking moet de recreatiewoning aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen (bijvoorbeeld de in het Bouwbesluit 2012 neergelegde eisen voor bestaande bouw) en moet sprake zijn van bewoning sinds de peildatum van 31 oktober 2003 door een op dat moment meerderjarig persoon. Daarnaast geldt dat de bewoning niet in strijd is met regels uit de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden.

Het persoonsgebonden karakter is vastgelegd in artikel 5.18 van het Bor.^[12] Op grond hiervan geldt dat de vergunning uitsluitend geldt voor degene aan wie deze is verleend. Verder is hierin geregeld dat het college in een persoonsgebonden omgevingsvergunning dient op te nemen dat deze slechts geldt voor de periode waarin de desbetreffende recreatiewoning onafgebroken wordt bewoond door de persoon aan wie de vergunning is verleend. De vergunning, die dus ook objectgebonden is, geeft de houder ervan het recht om de permanente bewoning voort te zetten totdat hij/zij verhuist of overlijdt.

Er is een aantal belangrijke verschillen tussen de persoonsgebonden gedoogbeschikking en de persoonsgebonden omgevingsvergunning. Met de verlening van een persoonsgebonden omgevingsvergunning wordt de permanente bewoning gedurende die periode gelegaliseerd en is dus niet langer sprake van een overtreding. Dit is anders in het geval van een persoonsgebonden gedoogbeschikking, waarbij de overtreding blijft bestaan. De afwijzing van de aanvraag of intrekking van een persoonsgebonden omgevingsvergunning is daarnaast wél een besluit en dus appellabel. Op de persoonsgebonden omgevingsvergunning is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing zoals bedoeld in artikel 3.7 e.v. van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo). Dat betekent dat de vergunning bij het verstrijken van de wettelijke beslistermijn van rechtswege wordt verleend. Deze *lex silencio positivo* speelt bij een persoonsgebonden gedoogbeschikking geen rol. Tot slot is van belang dat de persoonsgebonden omgevingsvergunning is gebaseerd op het Bor, en dat met het oog daarop het college zijn beoordelingsruimte binnen de kaders daarvan moet invullen. Bij de persoonsgebonden gedoogbeschikking is er in principe meer vrijheid, en kan dit instrument worden ingevuld door het beleid dat wordt vastgesteld over handhaving en gedogen in geval van permanente bewoning van recreatieparken.

4. Overgangsrecht

Een volgende mogelijkheid om de permanente bewoning van een recreatiewoning toe te staan, is het opnemen van overgangsrecht in een bestemmingsplan. Kortgezegd betekent het vallen onder overgangsrecht dat een bepaalde situatie ondanks de strijdigheid met de ter plaatse geldende bestemming mag worden voortgezet. Omdat deze optie (ervan uitgaande dat het als instrument wordt ingezet om op locaties waar illegaal permanent wordt gewoond permanente bewoning een planologische basis te geven) wijziging van het ter plaatse geldende bestemmingsplan vergt, is deze optie niet de meest snelle oplossing. De optie kan wel uitkomst bieden als het wenselijk is om meer zekerheid te bieden dan met voornoemde opties het geval is, maar een (onvoorwaardelijke) positieve bestemming niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening wordt geacht. Bij het opnemen van overgangsrecht is een aantal verschillende opties voorhanden.

4.1 Algemeen overgangsrecht

De eerste mogelijkheid is het opnemen van algemeen overgangsrecht. Dit is geregeld in artikel 3.2.2 van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro). Lid 4 blokkeert echter dat deze optie wordt ingezet indien het gebruik al in strijd was met het voorheen geldende bestemmingsplan.^[13] Daarmee biedt dit type overgangsrecht maar zeer beperkt een oplossing bij het toestaan van op dit moment al illegale permanente bewoning van recreatiewoningen als oplossing voor woningnood. Het kan nog wel uitkomst bieden in de situatie dat bewoning eerst wel was toegestaan, maar het op dit moment wenselijk is om een bestemmingswijziging door te voeren waarmee dit niet langer is toegestaan. In dat geval is van belang dat gebruik slechts eenmaal onder algemeen overgangsrecht mag worden gebracht, tenzij er zicht bestaat op beëindiging van het gebruik binnen de planperiode. Daarna moet naar een andere oplossing worden gezocht, bijvoorbeeld de hierna te bespreken uitsterfregeling of het persoonsgebonden overgangsrecht.

Verder is van belang dat algemeen overgangsrecht zaaksgebonden is (en dus door een ander dan de initiële bewoner mag

worden voortgezet). Tot slot moet degene die zich op het overgangsrecht beroept, de feiten en omstandigheden waarop dat recht zou berusten aannemelijk maken.^[14] Daarbij levert de inschrijving in de GBA doorgaans een vermoeden van het hoofdverblijf op. Als geen sprake is van een inschrijving in de GBA op het adres van de recreatiewoning, dan zal de bewoner met andere stukken dit bewijsvermoeden moeten weerleggen (hetgeen niet snel wordt aangenomen).^[15]

4.2 Uitsterfregeling

Een optie die ruimer ingezet kan worden, is het opnemen van een uitsterfregeling in het bestemmingsplan. Met een uitsterfregeling wordt permanente bewoning van een recreatiewoning positief bestemd tot het moment waarop die bewoning wordt gestaakt en niet binnen een jaar wordt hervat. Bij een uitsterfregeling geldt dus geen vaste termijn waarop het gebruik moet worden beëindigd, maar is het einde van de regeling verbonden aan het einde van de permanente bewoning door de bewoner zelf. Dit ruime karakter van de regeling is voor tegenstanders van het toestaan van permanente bewoning van een recreatiewoning geen argument dat in feite de uitsterfregeling niet geschikt is om het gebruik uiteindelijk te beëindigen omdat uitgesloten lijkt dat het gebruik gedurende een jaar of langer gestaakt wordt.^[16]

De uitsterfregeling kan uitkomst bieden als permanente bewoning al een keer onder algemeen overgangsrecht is gevallen.^[17] De uitsterfregeling biedt voor een bewoner meer rechtszekerheid dan het hierna te bespreken persoonsgebonden overgangsrecht. Tegelijkertijd is er dus minder grip op het einde van de permanente bewoning van de recreatiewoning, en kan dat dus juist reden vormen om niet voor een uitsterfregeling te kiezen. Aan dit instrument kan echter niet te lichtvaardig voorbij worden gegaan. Uit jurisprudentie volgt dat bij de vaststelling van een bestemmingsplan altijd afgewogen moet worden welk instrument van het overgangsrecht het meest in de rede ligt, waarbij goed moet worden afgewogen of de uitsterfregeling niet boven persoonsgebonden overgangsrecht moet worden gekozen.^[18] Daar tegenover staat dat de bewoner van een recreatiewoning waaraan een uitsterfregeling wordt gekoppeld niet zelden aanvoert dat ten onrechte geen woonbestemming is toegekend. De raad zal dus óók moeten motiveren waarom juist wel voor een uitsterfregeling is gekozen. Daarbij is voldoende als wordt gemotiveerd waarom wonen uit een ruimtelijk oogpunt onwenselijk is op de betreffende locatie (een reguliere woonwijk heeft een andere uitstraling en inrichting) en beleid juist gericht is op het afbouwen van permanente bewoning van recreatiewoningen.^[19]

4.3 Persoonsgebonden overgangsrecht

Tot slot kan worden gekozen voor persoonsgebonden overgangsrecht. Dit is geregeld in artikel 3.2.3 Bro en is – zoals de naam al doet vermoeden – aan een persoon gebonden. Doel van het persoonsgebonden overgangsrecht is het op termijn beëindigen van de met het bestemmingsplan strijdige situatie. Als de bewoner aan wie het persoonsgebonden overgangsrecht is gebonden het gebruik staakt, kan het gebruik (anders dan bij de uitsterfregeling) niet worden hervat. Ook niet door een andere persoon.

Onder welke omstandigheden mag persoonsgebonden overgangsrecht worden opgenomen in een bestemmingsplan? Dat is mogelijk als het betreffende gebruik niet (langer) onder de werking van het algemene overgangsrecht zou vallen, het positief bestemmen van het gebruik niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, er geen aanleiding is om actief over te gaan tot het beëindigen van het gebruik door aankoop en onteigening, en handhavend optreden tot een 'onbillijkheid van overwegende aard' zouden leiden (zoals bedoeld in artikel 3.2.3 van het Bro).^[20] Bij de toepassing hiervan komt de raad beoordelingsruimte toe.^[21] Of handhaving zou leiden tot een 'onbillijkheid van overwegende aard' moet per recreatiewoning en per bewoner worden getoetst en gemotiveerd.^[22] Recent oordeelde de Raad van State nog eens dat de raad weliswaar beoordelingsruimte toekomt bij de vraag of in persoonsgebonden overgangsrecht kan worden voorzien, maar dat gelet op artikel 3.2.3 Bro bij de toepassing daarvan niet kan worden volstaan met een algemene beoordeling van de gehele situatie. Er zal per bewoner dus afzonderlijk inzichtelijk moeten worden gemaakt waarom handhavend optreden gelet op de persoonlijke omstandigheden die in die afzonderlijke situatie aan de orde zijn, leidt tot een onbillijkheid van overwegende aard.^[23]

Wanneer is nu sprake van zo'n 'onbillijkheid van overwegende aard'? Uit jurisprudentie volgt dat daarbij gedacht kan worden aan de situatie waarin een recreatiewoning al tientallen jaren wordt gebruikt voor permanente bewoning zonder dat daartegen handhavend is opgetreden. Dat gegeven wordt echter in de jurisprudentie in één adem genoemd met andere factoren die maken dat handhaving tot een 'onbillijkheid van overwegende aard' zou leiden.^[24] Dat bewoners de woningen waarin zij veel hebben geïnvesteerd moeten achterlaten en dat het onmogelijk is om een woning in de omgeving van het recreatiepark te kopen vanwege een woningtekort, is onvoldoende.^[25]

De vergoederde leeftijd van een bewoner kan wel een rol spelen.^[26]

Verder volgt uit jurisprudentie dat als wordt gekozen voor persoonsgebonden overgangsrecht, die keuze goed gemotiveerd moet worden aan de hand van concrete omstandigheden van het geval. Niet zelden betogen bewoners dat zij onder algemeen overgangsrecht of een uitsterfregeling willen vallen, of zelfs een positieve bestemming toegewezen willen krijgen. Er zal dus gemotiveerd moeten worden waarom een positieve woonbestemming uit ruimtelijk oogpunt niet wenselijk is en het wenselijk is dat er meer zicht is op beëindiging van de permanente bewoning dan met de andere instrumenten van

overgangsrecht het geval is.^[27] Dat is des te meer van belang omdat de uitsterfregeling meer rechtszekerheid biedt en een bewoner daar aanspraak op kan maken als niet goed gemotiveerd wordt waarom voor het persoonsgebonden overgangsrecht wordt gekozen.^[28]

4.4 Hoe verhoudt overgangsrecht zich tot de voornoemde instrumenten?

Als wordt besloten om een nieuw bestemmingsplan vast te stellen, en er is onder het voorheen vigerende bestemmingsplan een persoonsgebonden gedoogbeschikking of een persoonsgebonden omgevingsvergunning afgegeven, dan doorkruist dat nieuwe bestemmingsplan dit toegestane gebruik niet en kan dit worden voortgezet. Uit jurisprudentie van de Afdeling volgt dat in dat geval persoonsgebonden overgangsrecht moet worden opgenomen in het nieuw vast te stellen bestemmingsplan.^[29] Achterliggende gedachte is dat met een afgegeven persoonsgebonden gedoogbeschikking of omgevingsvergunning het niet aannemelijk is dat het gebruik tijdens de planperiode zal worden beëindigd. Het is in zo'n geval denkbaar om in het overgangsrecht een termijn op te nemen die overeenkomt met de aan de gedoogbeschikking verbonden termijn.

5. Positief bestemmen

Voornoemde instrumenten zijn allen – in meer of mindere mate – gericht op het tijdelijk toestaan van permanente bewoning van een recreatiewoning. Daarmee wordt met die instrumenten op termijn weer teruggekeerd naar de recreatieve functie. Het is ook denkbaar dat een recreatiepark niet langer een toekomst heeft in die functie en dat dit dus niet wenselijk is. Daarbij komt dat de hiervoor besproken instrumenten erop gericht zijn al bestaande bewoning (tijdelijk) te gedogen of te legaliseren en bieden daarmee geen oplossing voor bijvoorbeeld starters op de krappe woningmarkt. Deze nadelen kunnen ondervangen worden door een recreatiepark een woonbestemming te geven. Dat vergt dus wijziging van het bestemmingsplan. Daarbij moet worden nagegaan of een woonbestemming op deze locatie uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening haalbaar is. Het wijzigen van de bestemming van recreatie naar wonen heeft namelijk in dat kader een aantal relevante effecten.

Allereerst heeft dit gevolgen voor de toets aan de Wet geluidhinder (Wgh). Vaste jurisprudentie van de Afdeling is dat recreatiewoningen geen geluidsgevoelige gebouwen zijn in de zin van de Wgh.^[30] Woningen zijn dat wel. Dit betekent dat met de wijziging van de bestemming aan de normen die de Wgh stelt moet worden voldaan. Dat betekent dat er mogelijk maatregelen getroffen moeten worden om eventuele geluidshinder terug te dringen of dat er hogere waarden vastgesteld moeten worden.

Verder volgt uit een uitspraak van de Afdeling van 1 juni 2016 dat het toestaan van permanent wonen op een recreatiepark, ondanks het feit dat hiermee doorgaans geen nieuw ruimtebeslag is gemoeid, een nieuwe stedelijke ontwikkeling is die aan de Ladder voor duurzame verstedelijk moet worden getoetst vanwege de uitbreiding van de gebruiksmogelijkheden.^[31] Dit betekent dat aangetoond moet worden dat (1) sprake is van een actuele behoefte en (2) of deze behoefte binnen bestaand stedelijk gebied wordt voorzien dan wel waarom dit niet binnen bestaand stedelijk gebied kan. Als er op een recreatiepark al langdurig permanent wordt gewoond, dan zal de behoefte – mede gelet op de huidige situatie op de woningmarkt – vrij eenvoudig aangetoond kunnen worden. Bovendien volgt uit voornoemde uitspraak dat in geval van een bestaand recreatiepark al gauw sprake zal zijn van bestaand stedelijk gebied als bedoeld in artikel 1.1.1, eerste lid, onder b, van het Bro waardoor de toets aan de Ladder relatief eenvoudig kan worden uitgevoerd.^[32]

Voorts moet nagegaan worden of voor de omzetting van een recreatieve bestemming naar een woonbestemming een MER gemaakt moet worden. Op grond van onderdeel D.10 van de bijlage bij het Besluit m.e.r. zou een milieueffectrapport (MER) gemaakt moeten worden voor plannen die zien op de wijziging van een vakantiedorp buiten een stedelijke zone met een oppervlakte van 25 ha of meer. Uit een uitspraak van de Afdeling volgt dat dit ook aan de orde kan zijn als er geen nieuwe bebouwing en andere voorzieningen mogelijk worden gemaakt.^[33] Tegelijkertijd volgt uit diezelfde uitspraak dat de omzetting van de bestemming niet tot wezenlijk andere en aanzienlijk nadelige milieueffecten zal leiden ten opzichte van het bestaande recreatiepark.

Voor wat betreft natuur moet worden nagegaan of de omzetting naar een woonbestemming gevolgen kan hebben voor een natura 2000-gebied of beschermde soorten. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan eventuele bouwwerkzaamheden met stikstofdepositie tot gevolg. Verder moet – onder meer met in achtneming van het Activiteitenbesluit – nagegaan worden of het omzetten van het park naar een woonbestemming mogelijk belemmeringen op kan leveren voor de bedrijfsvoering van omliggende bedrijven. Voor wat betreft externe veiligheid geldt dat zowel reguliere woningen als recreatiewoningen kwetsbare objecten zijn onder het Besluit externe veiligheid inrichtingen, op dit vlak is dus geen sprake van een wijziging. Dat geldt ook voor geurhinder: recreatiewoningen gelden, net als reguliere woningen, als geurgevoelige objecten in de zin van artikel 1 van de Wet geurhinder en veehouderij.^[34]

Verder moet ook aandacht worden besteed aan de opzet van het recreatiepark en of die voldoet aan de opzet van een woonwijk. Behalve een goede ontsluiting en voldoende parkeergelegenheid, moet daarbij gekeken worden naar de eisen uit

het Bouwbesluit. Recreatiewoningen vallen in het Bouwbesluit in een andere categorie dan woningen, waardoor andere normen van toepassing kunnen zijn. Er zal nagegaan moeten worden of de recreatiewoningen aan die eisen voldoen, dan wel dat zij geschikt kunnen worden gemaakt om daaraan te voldoen.

Tot slot spelen provinciale verordeningen, provinciaal beleid en eigen beleid niet zelden een belemmerende rol bij de transformatie van recreatieparken naar een woonbestemming. Daarbij is het voornaamste punt dat recreatieparken doorgaans in het buitengebied liggen, waar transformatie van een recreatiepark naar een reguliere woonwijk vaak niet is toegestaan.^[35] Daarbij speelt ook vaak een rol dat de provinciale ladders nieuwe stedelijke ontwikkelingen in het buitengebied meestal niet zomaar toestaan, en dat er bijvoorbeeld eerst regionale afspraken gemaakt moeten worden over woningen buiten stedelijk gebied.^[36]

6. De objectgebonden omgevingsvergunning

Zoals wij hiervoor al kort hebben aangestipt, is op 19 februari 2020 in de Tweede Kamer een motie ingediend (juist vanwege de huidige krapte op de woningmarkt) met als doel meer mensen een recreatiewoning permanent te kunnen laten bewonen.^[37]

Daarmee zou de druk op de woningmarkt kunnen afnemen en zouden ook starters en andere doelgroepen die moeite hebben met het vinden van een woning, makkelijker aan woonruimte kunnen komen. De motie heeft op voldoende steun in de Tweede Kamer kunnen rekenen, en in haar Kamerbrief van 3 april 2020^[38] geeft de Minister van Milieu en Wonen aan het doel en uitgangspunt van de motie te onderschrijven. De minister stelt voorop dat recreatiewoningen een tijdelijke uitkomst kunnen bieden voor de huidige krapte op de woningmarkt. Ook is de minister voorstander van het vereenvoudigen van regelgeving die nu als onnodig belemmerend wordt ervaren.

6.1 Eenmalig overdraagbaar

Concreet betekent dit dat de minister, in afwachting van de inwerkingtreding van de Omgevingswet, artikel 5.18 van het Bor dusdanig aan zal passen dat, zoals de motie voorstelt, het college de omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning straks niet alleen maar persoonsgebonden, maar ook objectgebonden kan verlenen.^[39] Het is dus aan het college om te bepalen of een omgevingsvergunning een persoonsgebonden of objectgebonden karakter krijgt. De nieuwe objectgebonden vergunning geldt gedurende de termijn dat degene aan wie de vergunning is verleend een specifieke recreatiewoning permanent bewoont, en het college kan die termijn vervolgens verlengen voor de duur dat de rechtsopvolger van degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend (degene die de recreatiewoning van de vergunninghouder koopt of erft) de woning permanent betreft. De objectgebonden vergunning is hiermee eenmalig overdraagbaar.

6.2 Verruiming groep potentiële vergunninghouders

Een persoonsgebonden omgevingsvergunning kan in het huidige kader alleen verleend worden als de bewoner kan aantonen dat hij de recreatiewoning vóór 31 oktober 2003 als meerderjarige bewoonde. Na de wijziging van het Bor komen recreatiewoningen voor een vergunning in aanmerking die vóór 2019 zijn *gebouwd*. De eis van de landelijke peildatum van 31 oktober 2003 komt dus te vervallen en de nieuwe peildatum houdt voor beide vergunningen voortaan verband met de bouwdatum van de woning, in plaats van de datum waarop een persoon de recreatiewoning heeft betrokken. Na aanpassing van het Bor kunnen daarnaast ook diegenen die ná de genoemde peildatum meerderjarig zijn geworden legaal hun recreatiewoning blijven bewonen.

De wijziging van het Bor leidt zo tot een aanzienlijke verruiming van de groep die in aanmerking komt voor dit instrument. Dat is ook precies het doel van de wetgever: de inzet van deze sector als tijdelijke aanvulling op een krappe woningmarkt.

6.3 Geluidsnormen

De conceptregeling Wijziging Besluit omgevingsrecht inzake permanente bewoning van recreatiewoningen heeft van 18 juni tot 13 augustus 2020 ter consultatie voorgelegd. De reacties naar aanleiding van de consultatieronde hebben op onderdelen geleid tot enkele aanpassingen in het voorstel tot wijziging van artikel 5.18 van het Bor. Zo is op basis van de reacties besloten aan de voorgestelde omgevingsvergunning beperkingen voor de vergunningverlening te verbinden in de vorm van geluidsnormen. Bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning, moet de recreatiewoning worden gezien als een woning in de zin van artikel 1 van de Wgh, en daarmee als een geluidgevoelig object. Bij het toelaten van recreatiewoningen is echter veelal geen rekening gehouden met het geluid van in de omgeving aanwezige wegen, spoorwegen en industrieterreinen. Dit kan tot gevolg hebben dat deze functies door de aanwezigheid van geluidgevoelige objecten in hun omgeving worden genoodzaakt om kostbare geluidsbepalende maatregelen te treffen.

Om dit tegen te gaan is een nieuw tweede lid aan artikel 5.18 Bor toegevoegd. Onderdeel a van dit tweede lid bepaalt dat

een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning niet verleend kan worden als op de recreatiewoning de voorkeurswaarde uit de Wet geluidhinder of het Besluit geluidhinder voor het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein (kortom, niet-gemeentelijke infrastructuur) wordt overschreden. Onderdeel b van het nieuwe lid 2 bepaalt dat hetzelfde geldt in situaties waarin het geluid van militaire terreinen (waaronder oefenterreinen, schietterreinen en militaire springterreinen) de geluidsnorm van 50 dB BS, dan overschrijdt. Daarbij is steeds niet de eventuele ligging van een recreatiewoning bepalend, maar het daadwerkelijk op de betreffende woning gemeten geluidniveau.

Het al dan niet verlenen van een persoons- of objectgebonden omgevingsvergunning blijft een discretionaire bevoegdheid van het college, waarbij (op basis van een lokale afweging) beoordeeld dient te worden of de aanvraag in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Om inwoners de nodige duidelijkheid te verschaffen én te voorkomen dat een aanvraag in een onwenselijke situatie lastig te weigeren valt, doen gemeenten er goed aan voor het verlenen van deze vergunningen beleidsregels op te stellen, zodat voor een ieder duidelijk is welk beleid ten aanzien van recreatiewoningen wordt gevoerd. Het ontwerpbesluit ligt nu voor aan Eerste en Tweede Kamer en treedt naar verwachting op 1 juli 2021 in werking. Voor gemeenten is het dus van belang ervoor te zorgen dat het college ruim voor deze tijd beleidsregels opstelt.

7. De situatie onder de Omgevingswet

Met de wijzigingen in het Bor met betrekking tot de nieuwe objectgebonden omgevingsvergunning wordt de periode tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet, voorzien op 1 januari 2022,^[40] overbrugd. Onder de Omgevingswet kunnen gemeenten namelijk regels over het al dan niet toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen, en de beoordelingsregels waaraan moet worden voldaan om voor zo'n omgevingsvergunning in aanmerking te kunnen komen, vastleggen in het omgevingsplan. Zo kunnen gemeenten in het omgevingsplan bepalen dat het permanent bewonen van een recreatiewoning een activiteit is waarvoor een omgevingsvergunning nodig is. Als de aanvraag voldoet aan de beoordelingsregels kan de vergunning worden verleend (artikel 8.0a, lid 1, Besluit kwaliteit leefomgeving). Dat kan de gemeente dan persoonsgebonden of objectgebonden doen. Met de beoordelingsregels kan een vergunning persoonsgebonden worden gemaakt wanneer daartoe een noodzaak zou bestaan. Zo kan het bevoegd gezag bepalen dat de omgevingsvergunning alleen geldt voor degene aan wie zij is verleend als de persoon van de vergunninghouder van belang is voor de toepassing van de regels over het verlenen of weigeren van de vergunning. Toepassing van de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning moet het persoonsgebonden maken van de omgevingsvergunning in het concrete geval rechtvaardigen.^[41] De gemeente kan daarnaast ook bepalen dat een vergunning voor een bepaalde termijn wordt verleend.

Als niet wordt voldaan aan de beoordelingsregels voor het verlenen van een vergunning, dan kan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies toch een vergunning worden verleend. Het gaat in zo'n geval om een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (artikel 8.0a, lid 2, Besluit kwaliteit leefomgeving). Deze vergunning kan niet verleend worden als dit in strijd is met instructieregels van de provincie of het Rijk (tenzij daarvoor een ontheffing kan worden verleend). In sommige gevallen zullen Gedeputeerde Staten daarbij een recht van advies en instemming hebben.

Met de Omgevingswet komen de geluidsvoorwaarden zoals gesteld in het tweede lid van het gewijzigde artikel 5.18 van het Bor overigens te vervallen. Onder de Omgevingswet worden de instructieregels voor geluid uit de paragrafen 5.1.4.2 (Geluid door activiteiten) en 5.1.4.2a (Geluid door wegen, spoorwegen en industrieterreinen) van het Besluit kwaliteit leefomgeving van toepassing op de verlening van een omgevingsvergunning waarmee permanente bewoning wordt toegestaan.

Omgevingsvergunningen die onder het ontwerpbesluit tot wijziging van het Bor van 19 maart 2021^[42] zijn verleend blijven bij inwerkingtreding van de Omgevingswet op grond van artikel 4.13 van de Omgevingswet van kracht. Lopende aanvragen zullen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onder het oude recht worden behandeld (artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet).^[43]

8. Afsluiting

Het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen kan op verschillende manieren, zo volgt uit hetgeen wij hebben besproken in dit artikel. Ieder instrument kent zijn eigen voorwaarden en voor- en nadelen. Is het de bedoeling om de recreatiewoningen gedurende korte of juist langere tijd legaal te laten bewonen? Hoe eenvoudig wil een gemeente weer van de bewoning af kunnen? Er zal per geval goed afgewogen moeten worden wat er mogelijk én wenselijk is. Dát recreatiewoningen een (tijdelijke) bijdrage kunnen vervullen om de woningnood enigszins terug te dringen, dat staat vast!

Voetnoten

[1]

Laura van der Meulen is advocaat bij Pels Rijcken en Marije van Mannekes is werkzaam als professional support lawyer bij Pels Rijcken.

[2]

Deze actie-agenda is in november 2018 ondertekend en bestaat uit een samenwerking van gemeenten, provincies, ondernemers, maatschappelijke organisaties en het Rijk, zie <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2018/11/29/actie-agenda-vakantieparken-2018-2020>.

[3]

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2021/01/28/actie-agenda-vakantieparken-2021-2022>.

[4]

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/04/03/Kamerbrief-over-stand-van-zaken-actie-agenda-vakantieparken>.

[5]

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-32847-622.html>.

[6]

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/12/15/kamerbrief-uitvoering-motie-recreatiewoningen>.

[7]

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

[8]

ABRvS 16 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3484.

[9]

ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2014. Een beroep op artikel 8 EVRM kan daarbij de partner van de gedoogde niet baten. Dat artikel lijkt wel een rol te kunnen spelen bij persoonsgebonden overgangsrecht, zie Rb. Gelderland 20 mei 2019, AWB - 19 _ 2181. In die uitspraak hecht de voorzieningenrechter ook waarde aan het gegeven dat de aard van de bewoning niet wijzigt door uitbreiding van het huishouden, en dat met het oog op die twee omstandigheden afgeleide bescherming wordt genoten van het persoonsgebonden overgangsrecht zolang de hoofdbewoner woonachtig is in de recreatiewoning.

[10]

ABRvS 16 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:86. Conclusie staatsraad advocaat-generaal Widdershoven over de gedoogbeslissing.

[11]

ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356.

[12]

Met artikel 5.18 Bor is uitvoering gegeven aan artikel 2.25, derde lid, van de Wabo. Dit derde lid maakt het mogelijk om – in afwijking van de hoofdregel dat een omgevingsvergunning zaaksgebonden is zoals is geborgd in het eerste lid van artikel 2.25 – gevallen aan te wijzen waarbij een omgevingsvergunning persoonsgebonden is.

[13]

ABRvS 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3366.

[14]

ABRvS 9 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2841, r.o. 3.2.

[15]

Zo volgt uit voornoemde uitspraak, maar ook uit bijvoorbeeld ABRvS 14 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:471.

[16]

ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2459.

[17]

ABRvS 30 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1784.

[18]

ABRvS 17 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3390, r.o. 9.

[19]

ABRvS 6 november 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3736, r.o. 5.1.

[20]

Stb. 2008, 145, p. 60.

[21]

ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2210.

[22]

ABRvS 3 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2210.

[23]

ABRvS 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:576, r.o. 7.4.

[24]

ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3271.

[25]

ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2814, r.o. 12.

[26]

ABRvS 9 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2147.

[27]

ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2820, ABRvS 15 mei 2013, ECLI:NL:RVS:2013:CA0162.

[28]

ABRvS 18 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1304, r.o. 13. Uit deze uitspraak volgt ook expliciet dat het gegeven dat gebruik eerst onder algemeen overgangsrecht viel geen belemmering is voor het onder persoonsgebonden overgangsrecht brengen van dat gebruik.

[29]

ABRvS 18 maart 2020, ECLI:NL:RVS:2020:817, ABRvS 5 november 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3919, ABRvS 2 november 2005, ECLI:NL:RVS:2005:AU5397.

[30]

ABRvS 1 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1431, r.o. 12.1.

[31]

ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503.

[32]

ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, r.o. 8.4.

[33]

ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1503, r.o. 7.

[34]

<https://www.infomil.nl/onderwerpen/landbouw/geur/vragen-antwoorden/begrippen/geurgeoelig-object/>, verwijzend naar ABRvS 3 augustus 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR3990. Zie ook ABRvS 18 februari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:422.

[35]

ABRvS 25 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2814, ABRvS 9 mei 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1576, ABRvS 14 september 2016, ECLI:NL:RVS:2016:2459, ABRvS 24 september 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3482.

[36]

ABRvS 25 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3271.

[37]

[Kamerstukken II 2019/20, 32847, 622.](#)

[38]

[Kamerstukken II 2019/20, 32847, 640.](#)

[39]

[Kamerstukken II 2021/21, 33118, 184.](#)

[40]

Laatste stand van zaken zoals bekend op moment van indiening van dit artikel.

[41]

[Kamerstukken II 2017/18, 34986, 3.](#)

[42]

[Kamerstukken II 2021/21, 33118, 184.](#)

[43]

[Kamerstukken II 2021/21, 33118, 184.](#)