

Vergaderjaar 2020–2021

33 118

Omgevingsrecht

CA

**BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN
KONINKRIJKSRELATIES**

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 18 maart 2021

Hierbij zend ik u het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen.

De voorlegging geschiedt ter uitvoering van de voorhangprocedure die is opgenomen in artikel 7.3, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Op grond van de aangehaalde bepaling geschiedt de voordracht aan de Koning ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over het ontwerpbesluit niet eerder dan vier weken nadat het ontwerpbesluit aan beide Kamers der Staten-Generaal is overgelegd. Op grond van aanwijzing 2.38 van de Aanwijzingen voor de regelgeving loopt deze tot 14 april 2021.

Een eensluidende brief heb ik gezonden aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
K.H. Ollongren

**Besluit van
houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht in verband
met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsver-
gunning 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;

Op de voordracht van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van ..., nr. ..., CZW;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van ..., nr. ...);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties van ..., nr. ..., CZW;

Hebben goedgevonden en verstaan:

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

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 rechtsoptvolger 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 $B_{S,dan}$.

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.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

NOTA VAN TOELICHTING

I Algemeen

1. Inleiding

Dit besluit strekt tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht om gemeenten meer ruimte te geven bij het reguleren van permanente bewoning van recreatiewoningen. Dat is tweeledig: niet alleen degene die aanvraagt, maar ook diens rechtsopvolger, en er wordt niet langer vastgehouden aan de peildatum van oktober 2003. Daarmee behoudt de omgevingsvergunning een persoonsgebonden karakter, maar maakt het besluit het mogelijk dat meer mensen een recreatiewoning permanent mogen bewonen.

Uit onderzoek van Platform31¹ blijkt dat op dit moment ongeveer 55.000 mensen permanent in een recreatiewoning verblijven. Het grootste deel van hen woont daar zonder inschrijving in de Basisregistratie Personen (BRP) en niet volgens de gestelde regels in het ter plaatse geldende bestemmingsplan of zonder een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van de recreatiewoning. De redenen van hun verblijf lopen sterk uiteen. Voor sommige mensen is het wonen op een vakantiepark een laatste reddingsboei, waar het voor anderen een hele bewuste keuze is. De kwaliteit van de bewoonde objecten loopt sterk uiteen en varieert van leuke stacaravans tot luxe villa's.

Uit exploratief onderzoek² bleek eerder dat ongeveer twee tot drie keer zoveel mensen in een recreatieobject wonen dan op basis van het aantal inschrijvingen in de BRP verwacht mag worden. Een deel van de soms kwetsbare burgers die in recreatiewoningen wonen, verblijven daar buiten het zicht van de overheid en hebben door gebrek aan een BRP-registratie mogelijk geen toegang tot sociale voorzieningen. Het is wenselijk dat gemeenten meer zicht krijgen op de bewoners van recreatiewoningen, zodat zij deze kennis vervolgens kunnen vertalen naar de reguliere woningbouwopgave. De onderhavige wijziging verruimt de mogelijkheden om permanente bewoning van recreatiewoningen te legaliseren. Daarmee wordt de drempel voor bewoners kleiner om zich daadwerkelijk in te laten schrijven in de BRP. Op dit moment lijkt het dat veel mensen dit niet doen, uit angst voor handhaving. Dit terwijl een inschrijving in de BRP cruciaal is voor verschillende sociale voorzieningen en bijvoorbeeld het verkrijgen van een zorgverzekering. Daarmee zorgt deze wijziging ervoor dat meer mensen zich durven in te schrijven en gemeenten zo meer zicht krijgen op deze bewoners.

In januari 2021 is de Actie-agenda Vakantieparken 2021–2022³ ondertekend door vertegenwoordigers van het Rijk, provincies, gemeenten en verschillende (maatschappelijke) organisaties. Met de Actie-agenda wordt gestreefd naar een integrale aanpak van de uiteenlopende problematiek op vakantieparken door gemeenten, regio's en provincies. Daarnaast zijn in de Actie-agenda doelen geformuleerd. Zo wordt gestreefd naar een sector die alleen daar waar het nodig en verantwoord is, wordt ingezet als aanvulling op de woningmarkt en naar een sector die geen ruimte biedt voor uitbuiting of het uit het zicht raken van kwetsbare mensen.

¹ Platform 31, Wonen in de luwte, november 2018.

² Platform 31, Wonen in de luwte, november 2018.

³ Kamerstukken II 2020/21, 32 847 nr. 712.

Met de Actie-agenda is in het hele land meer aandacht gekomen voor vakantieparken en de vraagstukken die zich daar afspelen. Een belangrijke les daaruit is dat er geen methode is die voor het hele land en voor alle parken het beste is. Wat het beste ontwikkelingsperspectief voor een recreatiepark is, blijft voor elk park een lokale keuze. Wat een goede oplossing voor een park in de ene gemeente is, hoeft dat in de andere gemeente niet te zijn. Of permanente bewoning van het recreatiepark onderdeel is van dat perspectief is een lokale afweging.

Gemeenten kunnen permanente bewoning van recreatiewoningen op verschillende wijzen toestaan. Ten eerste zou een recreatiepark zich kunnen lenen voor een bestemmingswijziging waardoor de bestemming kan worden gewijzigd in een bestemming die permanente bewoning toestaat of kan er een dubbele bestemming in het bestemmingsplan worden opgenomen die zowel recreatie als permanente bewoning mogelijk maakt.⁴ De procedure voor het wijzigen van een bestemming neemt echter veel tijd in beslag en kan daarom niet snel en flexibel worden ingezet. Gemeenten hadden vóór inwerkingtreding van dit besluit de mogelijkheid om een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen waarmee kon worden afgeweken van het geldende bestemmingsplan.⁵ Op deze persoonsgebonden vergunning is de reguliere procedure uit paragraaf 3.2 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) van toepassing, waardoor deze variant veel sneller is dan een bestemmingswijziging. De persoonsgebonden omgevingsvergunning kon voor inwerkingtreding van dit besluit echter alleen verleend worden als de bewoner kon aantonen dat hij de recreatiewoning reeds vóór 31 oktober 2003 als meerderjarige bewoonde. Hierdoor konden weinig mensen aanspraak maken op deze persoonsgebonden omgevingsvergunning. Bovendien stond deze persoonsgebonden vergunning slechts permanente bewoning toe door de persoon aan wie zij was verleend en was eventuele overgang op de rechtsopvolger niet mogelijk.

Daarnaast komt het voor dat gemeenten een persoonsgebonden gedoogbeschikking verlenen waarin de gemeente aangeeft niet te zullen handhaven op de niet-toegestane bewoning van de recreatiewoning. Deze figuur kan alleen onder strikte voorwaarden worden toegepast in uitzonderlijke gevallen en biedt weinig rechtszekerheid voor bewoners. Met een omgevingsvergunning ontstaat vanwege de formeel wettelijke grondslag meer rechtszekerheid voor de bewoners voor de duur van hun vergunning.

Met deze wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) is tevens uitvoering gegeven aan de motie Koerhuis en Van Eijs.⁶ In deze motie wordt de regering verzocht om gemeenten de mogelijkheid te geven om snel permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan en daartoe mogelijk te maken dat objectgebonden vergunningen kunnen worden afgegeven voor het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen en de regeling te actualiseren.

Door deze wijziging is daarom een omgevingsvergunning voor de permanente bewoning van recreatiewoningen geïntroduceerd die snel kan worden verleend via de reguliere procedure uit afdeling 3.2 van de Wabo. De omgevingsvergunning geldt voor de duur dat de aanvrager de

⁴ Artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) jo. artikel 3.1.3. van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro).

⁵ Artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) jo. artikel 4 Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) jo. artikel 2.25, derde lid, van de Wabo jo. artikel 5.18 van het Bor.

⁶ Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 622.

omgevingsvergunning permanent bewoont en kan eenmalig worden overgedragen aan een rechtsopvolger. Daarmee behoudt de vergunning haar persoonsgebonden karakter, maar kan deze wel worden overgedragen aan de rechtsopvolger van degene aan wie de vergunning is verleend. Daarnaast is de peildatum geactualiseerd waarop de recreatiewoning moet zijn gebouwd om in aanmerking te kunnen komen voor een objectgebonden vergunning. Voorheen gold de voorwaarde dat de aanvrager de recreatiewoning vóór 31 oktober 2003 bewoonde en meerderjarig moest zijn. Dit besluit regelt dat dat de recreatiewoning vóór 1 januari 2019 moet zijn gebouwd, overeenkomstig de motie Koerhuis/Van Eijs.⁷

Deze wijziging vindt verder plaats vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet, die gemeenten de ruimte biedt om te bepalen of de omgevingsvergunning alleen geldt voor degene die de vergunning aanvraagt of voor de recreatiewoning zelf. De gemeente kan met andere woorden een keuze maken voor een persoonsgebonden- en/of een objectgebonden omgevingsvergunning. Vanwege de druk op de woningmarkt is het wenselijk om deze aanpassing vooruitlopend op de inwerkingtreding van de Omgevingswet door te voeren. De mogelijkheden die de Omgevingswet biedt, worden in de paragraaf hieronder uiteengezet.

2. Inhoud van het besluit

De omgevingsvergunning voor het permanent bewonen van een recreatiewoning had voor inwerkingtreding van dit besluit een persoonsgebonden karakter, omdat deze op grond van artikel 2.25, derde lid, van de Wabo als zodanig was aangewezen in artikel 5.18 van het Bor. Met deze wijziging is mogelijk gemaakt dat de omgevingsvergunning over kan gaan op de rechtsopvolger van degene aan wie de omgevingsvergunning voor het permanent bewonen van de recreatiewoning is verleend. De gemeente behoudt hiermee het zicht op wie de recreatiewoning bewoont. Bepaald is dat de omgevingsvergunning slechts geldt gedurende de termijn dat degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend, de recreatiewoning permanent bewoont. Die termijn kan door de gemeente worden verlengd voor de duur dat de rechtsopvolger van degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont. Deze wijziging zorgt ervoor dat de omgevingsvergunning over kan gaan op de rechtsopvolger onder algemene of bijzondere titel, zoals bedoeld in artikel 80 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Indien de recreatiewoning permanent wordt bewoond door iemand anders dan degene aan wie de vergunning is verleend of diens rechtsopvolger, is sprake van illegale bewoning van de recreatiewoning en is de gemeente gehouden om handhavend op te treden.⁸ 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.⁹ Of de termijn in de omgevingsvergunning verlengd wordt voor de duur dat de rechtsopvolger de recreatiewoning bewoont, is een keuze van de gemeente.

Ook ten aanzien van het verlenen van de omgevingsvergunning behoudt de gemeente beleidsruimte bij het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo. De

⁷ Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 622.

⁸ In overeenstemming met de beginselplicht tot handhaving, zoals geformuleerd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Onder andere in ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1327, ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:190 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1752.

⁹ ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4143, r.o. 3.3.

gemeente heeft ruimte om deze bevoegdheid wel of niet te gebruiken en hier beleid over op te stellen. Om inwoners duidelijkheid te verschaffen, kunnen gemeenten door middel van beleidsregels duidelijk maken wat het beleid is dat ten aanzien van recreatiewoningen wordt gevoerd. Daarnaast dient de gemeente bij aanvragen voor een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingplan altijd te beoordelen of de aanvraag in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening.¹⁰ Door de verschillende mogelijkheden voor het legaliseren van permanente bewoning van recreatiewoningen waar dat wenselijk is blijft de keuze bij de gemeente en blijft het mogelijk om maatwerk te leveren in individuele gevallen.

Voorts is de peildatum uit onderdeel 10 van artikel 4 van bijlage II bij het Bor gewijzigd. Voor inwerkingtreding van dit besluit, diende de aanvrager de recreatiewoning vóór 31 oktober 2003 te bewonen en meerderjarig te zijn. Thans moet de recreatiewoning vóór 1 januari 2019 zijn gebouwd. Dit biedt de mogelijkheid bewoners van recreatiewoningen die deze na 31 oktober 2003 permanent zijn gaan bewonen, alsnog een vergunning te verlenen en daarmee de illegaliteit ervan weg te nemen. Bovendien kan de peildatum door deze wijziging niet meer worden tegengeworpen aan de toekomstige rechtsopvolger van degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend.

Tevens is de meerderjarigheidseis uit onderdeel 10 van artikel 4 van bijlage II bij het Bor vervallen zodat ook diegenen die na de genoemde peildatum meerderjarig zijn geworden legaal de recreatiewoning kunnen blijven bewonen. Door deze wijziging komen meer personen in aanmerking voor een vergunning voor bewoning van een recreatiewoning, maar houdt de gemeente zicht op wie de woning bewoont.

Daarnaast zijn naar aanleiding van de consultatie voorwaarden opgenomen ten aanzien van beperkingen voor de vergunningverlening in verband met geluidseisen bij recreatiewoningen. Door de verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, verandert de recreatiewoning – die bij het toelaten niet geluidgevoelig was – in een geluidgevoelig object. Omdat bij het toelaten van de recreatiewoningen veelal geen rekening gehouden is met het geluid van in de omgeving aanwezige wegen, spoorwegen en industrieterreinen, kan deze verandering op termijn het doelmatig functioneren van een weg, spoorweg of industrieterrein belemmeren. Daarom is in het tweede lid van artikel 5.18 onder a bepaald dat zo'n vergunning niet van toepassing is als door het geluid op de recreatiewoning de voorkeurswaarde uit de Wet geluidhinder of het Besluit geluidhinder voor het geluid van een weg, spoorweg of industrieterrein wordt overschreden. Het geluidniveau is hiervoor bepalend, niet de eventuele ligging van een recreatiewoning binnen een geluidzone langs een weg of spoorweg of rond een industrieterrein. Bekend is namelijk dat ook buiten die zones sprake kan zijn van substantiële overschrijdingen van die voorkeurswaarde. Door de bepaling in het tweede lid, onder a, te richten op rijkswegen, provinciale wegen en waterschapswegen (naast spoorwegen en industrieterreinen) is een uitzondering gemaakt voor gemeentewegen. In dat geval is het immers hetzelfde gemeentelijke bevoegd gezag dat zowel besluit over verlening van de vergunning voor permanente bewoning als verantwoordelijk is voor het functioneren van de gemeenteweg. Het maken van een evenwichtige afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening hierover ligt dan in één hand.

Een vergelijkbare overweging als voor niet-gemeentelijke infrastructuur en industrieterreinen geldt ten aanzien van het functioneren van militaire

¹⁰ Artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2.

terreinen, waaronder oefenterreinen, schietterreinen en militaire springterreinen, waarmee immers een nationaal belang gediend is. In een uitzondering nabij die terreinen voorziet onderdeel b van het tweede lid van artikel 5.18. Militaire terreinen zijn via artikel 2.6.2 van het Besluit algemene regels ruimtelijke ordening (Barro) geometrisch begrensd in artikel 2.1 van de Regeling algemene regels ruimtelijke ordening (Rarro) en de bijlage I bij de Rarro.

In verband met de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2022 is gekozen voor een snelle aanpassing van het Bor binnen de bestaande wettelijke basis. Deze aanpassing biedt thans niet de mogelijkheid om zowel een persoonsgebonden als een objectgebonden omgevingsvergunning mogelijk te maken. Wel wordt aan gemeenten de mogelijkheid gegeven om de vergunning over te laten gaan op de rechtsopvolger van de vergunninghouder. Voor bewoners die na de rechtsopvolger permanent in de recreatiewoning willen wonen, is er de mogelijkheid om opnieuw een omgevingsvergunning aan te vragen. Door deze wijziging kan de periode worden overbrugd tot de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Omgevingswet

Onder de Omgevingswet krijgen gemeenten meer ruimte om snel en flexibel af te wijken van het geldende omgevingsplan, om tijdelijke functies aan locaties toe te kennen en kunnen objectgebonden en persoonsgebonden omgevingsvergunningen worden verleend voor het bewonen van recreatiewoningen. De Omgevingswet gaat daarbij uit van het subsidiariteitsbeginsel «decentraal, tenzij». Gemeenten kunnen de situatie op de recreatieparken in de gemeente namelijk het beste inschatten en per park een passende beoordeling maken.

De Omgevingswet maakt het voor gemeenten mogelijk om regels over het al dan niet toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen en de beoordelingsregels waaraan moet worden voldaan vast te leggen in het omgevingsplan.¹¹ Het college van burgemeester en wethouders is het bevoegd gezag om te beslissen op een aanvraag die betrekking heeft op de hier bedoelde activiteit.¹² Als het permanent bewonen van een recreatiewoning een activiteit is waarvoor het omgevingsplan bepaalt dat een omgevingsvergunning nodig is, maar er wordt niet voldaan aan de beoordelingsregels voor het verlenen van een vergunning, dan kan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties toch een vergunning verleend worden.¹³ Het gaat in dat geval om een zogenoemde buitenplanse omgevingsplanactiviteit. Vergunningverlening is echter niet mogelijk als die buitenplanse omgevingsplanactiviteit in strijd is met instructieregels van de provincie of het Rijk, zoals de instructieregels voor geluid door activiteiten, wegen, spoorwegen en industrieterreinen in de paragrafen 5.1.4.2 en 5.1.4.2a van het Besluit kwaliteit leefomgeving en de instructieregels voor het voldoen aan de binnenwaarde in paragraaf 3.5.5 van dat besluit, tenzij daarvoor een ontheffing kan worden en ook wordt verleend. Gedeputeerde staten hebben in door hen aangewezen gevallen het recht van advies en instemming bij beslissingen op aanvragen om een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteiten.¹⁴

¹¹ Artikel 8.0a, eerste lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹² Artikel 5.8 van de Omgevingswet.

¹³ Artikel 8.0a, tweede lid, van het Besluit kwaliteit leefomgeving.

¹⁴ Artikel 16.15a van de Omgevingswet en artikel 4.25, derde lid, van het Omgevingsbesluit.

De Omgevingswet laat, binnen daartoe gestelde grenzen, de keuze om een omgevingsvergunning persoonsgebonden of objectgebonden te verlenen over aan het bevoegd gezag. Artikel 5.37, eerste lid van de Omgevingswet bepaalt dat een omgevingsvergunning geldt voor degene die de activiteit verricht waarop zij betrekking heeft. Diegene is vergunninghouder en draagt zorg voor de naleving van vergunningvoorschriften. Het bevoegd gezag kan in afwijking hiervan 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.¹⁵ Het bevoegd gezag kan ook bepalen of het de vergunning voor het toestaan van permanente bewoning van een recreatiewoning voor een bepaalde termijn wil verlenen of niet.¹⁶

Onder de Omgevingswet is op aanvragen om een omgevingsvergunning voor activiteiten als hier bedoeld de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 16.5.2 van die wet van toepassing. Dit betekent dat het bevoegd gezag in beginsel acht weken de tijd heeft om op een aanvraag te beslissen. De aanvrager van de vergunning heeft dus snel duidelijkheid en het bevoegd gezag heeft de mogelijkheid om snel activiteiten toe te staan en flexibel van het geldende plan te kunnen afwijken.

De geluidsvoorwaarden uit het tweede lid van het gewijzigde artikel 5.18 van het Bor zijn onder de Omgevingswet niet nodig. Anders dan de huidige wet- en regelgeving voorziet het stelsel van de Omgevingswet wel volledig en consistent in de toepassing van de instructieregels voor geluid uit de paragrafen 5.1.4.2 en 5.1.4.2a van het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl) op de verlening van een omgevingsvergunning waarmee permanente bewoning wordt toegestaan. De geluidseisen in het Bouwbesluit gelden namelijk alleen in het geval van nieuwbouw en verbouw en niet voor bestaande bouw. Dat geldt ook bij functiewijziging. Aanvullend voorziet artikel 5.23a van het Besluit bouwwerken leefomgeving (Bbl) in een mogelijkheid voor een maatwerkvoorschrift om daarbij, in afwijking van artikel 5.23, een binnenwaarde van 38 in plaats van 33 dB te hanteren om al te ingrijpende maatregelen aan de gevel bij functiewijziging te voorkomen. Dit nieuwe stelsel van regels voorkomt op voorhand het ontstaan van knelpunten zoals die onder de huidige wet- en regelgeving wel zouden kunnen ontstaan.

Omgevingsvergunningen die met toepassing van het in dit ontwerpbesluit bepaalde zijn verleend, worden op grond van artikel 4.13 van de Omgevingswet geëerbiedigd bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Daarnaast bepaalt artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet dat lopende aanvragen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onder het oude recht zullen worden behandeld. Het materiële verschil tussen de vergunningverlening voor permanente bewoning van recreatiewoningen onder beide regimes, is dat bij inwerkingtreding van onderhavig wijzigingsbesluit een eenmalig overdraagbare omgevingsvergunning met een persoonsgebonden karakter mogelijk wordt gemaakt. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet kunnen zowel persoonsgebonden als objectgebonden omgevingsvergunningen worden verleend door het bevoegd gezag.

¹⁵ Artikel 5.37, derde lid, van de Omgevingswet.

¹⁶ Artikel 5.36, eerste lid, van de Omgevingswet.

3. Gevolgen

Dit besluit heeft als zodanig geen directe gevolgen ten aanzien van administratieve lasten voor burgers, bedrijven of instellingen. Deze wijziging voorziet in een actualisering en uitbreiding van de mogelijkheid voor gemeenten om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan. Hiermee komen meer personen in aanmerking voor een omgevingsvergunning voor het permanent bewonen van een recreatiewoning. Daarom is de verwachting dat er na inwerkingtreding van dit besluit een toename van het aantal aanvragen zal zijn. Verwacht wordt dat deze piek van aanvragen eenmalig zal plaatsvinden na inwerkingtreding en geen structureel hogere administratieve lasten met zich zal brengen. Het verlenen van de vergunning op grond van de verruimde mogelijkheden die dit besluit biedt, vraagt op zichzelf niet meer handelingen van burger of gemeente dan bij de reeds bestaande vergunningsmogelijkheden.

De financiële gevolgen voor gemeenten zullen daarnaast beperkt zijn. De opbrengst van de OZB wordt over het algemeen van tevoren vastgesteld. De tarieven worden daarop aangepast. Voor afvalstoffenheffing en rioolheffing geldt dat deze maximaal kostendekkend mogen zijn.¹⁷

De financiële gevolgen voor eigenaren-bewoners zijn afhankelijk van gemeentelijk beleid. De OZB-tarieven verschillen per gemeente. Wel valt te verwachten dat bij de afgifte van een omgevingsvergunning een stijging van de WOZ-waarde optreedt, waardoor de OZB voor individuele huiseigenaren kan stijgen. Omdat gemeenten verschillend met de afvalstoffenheffing en rioolheffing omgaan geldt dat er op dit terrein geen generieke uitspraken zijn te doen over de gevolgen voor eigenaren-bewoners van een omgevingsvergunning.

Gevolgen voor bedrijven

Daarnaast zorgt het tweede lid van artikel 5.18 ervoor dat een omgevingsvergunning niet kan worden verleend in de nabijheid van (spoor)wegen, industrieterreinen en militaire terreinen waarbij het geluid op de gevel van de recreatiewoning de voorkeurswaarde overschrijft. Hiermee wordt voorkomen dat omliggende bedrijven mogelijk uitgaven moeten doen om geluidsbeperkende maatregelen te treffen als gevolg van omgevingsvergunningen die met toepassing van de bepalingen uit dit ontwerpbesluit zijn verleend. Voorts dienen gemeenten bij de vergunningverlening te beoordelen of de omgevingsvergunning niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Dat criterium is vrij ruim en kan ook de belangen van nabijgelegen bedrijven bij een ongestoorde uitoefening van hun bedrijf beschermen, alsmede een goed ondernemersklimaat.¹⁸ Daarbij kan bijvoorbeeld de aanvaardbaarheid van leegstandseffecten in de omgeving van de bedrijfsvestiging een rol spelen.¹⁹ Gemeenten zullen de belangen van recreatieondernemers en het toeristisch perspectief van het park dan ook moeten meewegen bij de vergunningverlening. Dit is derhalve afhankelijk van decentrale keuzes en daarmee vloeien uit deze wijziging geen directe gevolgen voor bedrijven voort.

Dit ontwerpbesluit is ter toetsing van de regeldruk voorgelegd aan het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR). Omdat de onderhavige wijziging vooruitloopt op inwerkingtreding van de Omgevingswet en regeldrukef-

¹⁷ Artikel 229, eerste lid, onderdelen a en b, van de Gemeentewet.

¹⁸ ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724.

¹⁹ ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585.

fecten door vergunningaanvragen afhankelijk zijn van decentrale keuzes, heeft ATR besloten om dit ontwerpbesluit niet te selecteren voor formeel advies.

De beslissing op een aanvraag voor een omgevingsvergunning is een appellabel besluit als bedoeld in artikel 1:3 van de Awb en daarmee vatbaar voor bezwaar en beroep. De verwachting is dat deze wijziging gevolgen voor de rechtspraak zal hebben. Het ontwerp van dit besluit is daarom voorgelegd aan de Raad voor de Rechtspraak.

De Raad stelt vast dat met deze inhoudelijke wijziging reeds rekening is gehouden bij het advies dat is uitgebracht voor de Omgevingswet. Aangezien de inwerkingtreding van onderhavig besluit kort voor inwerkingtreding van de Omgevingswet zal plaatsvinden, heeft de Raad ervoor gekozen om de kosten voor dit besluit niet afzonderlijk in kaart te brengen. Indien daartoe aanleiding bestaat, zullen de gevolgen voor de rechtspraak opnieuw worden besproken.

4. Uitvoering en handhaving

Gemeenten kunnen als gevolg van deze wijziging in meer gevallen een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning verlenen. Op de procedure voor de vergunningverlening is de reguliere voorbereidingsprocedure uit paragraaf 3.2 van de Wabo van toepassing. Vergunningverlening op grond van artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo betreft een discretionaire bevoegdheid voor gemeenten. Dit betekent dat gemeenten beleidsruimte hebben om de omgevingsvergunning al dan niet te verlenen. Gemeenten kunnen omtrent de permanente bewoning van recreatiewoningen beleidsregels opstellen, hetgeen inwoners duidelijkheid kan verschaffen over de wijze waarop de betreffende gemeente omgaat met deze bevoegdheid. Daarbij kan de gemeente, mits voldaan aan de motiveringseisen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb), bij de vergunningverlening verwijzen naar de toepasselijke beleidsregels. Gemeenten zullen bij de vergunningverlening een lokale afweging moeten maken, waarbij de gemeente beoordeelt of het verlenen van de omgevingsvergunning in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. Daarnaast mag het verlenen van de omgevingsvergunning niet in strijd zijn met de ter plaatse geldende provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wet ruimtelijke ordening (Wro), tenzij met toepassing van artikel 4.3 van de Wro een ontheffing is verleend. Voorts kunnen gemeenten voorschriften verbinden aan de omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 2.22 van de Wabo. Gemeenten houden toezicht op de naleving van verleende vergunningen en de voorschriften die daaraan verbonden zijn. Als de vergunning of de voorschriften daarin niet worden nageleefd, is de gemeente in beginsel gehouden tot handhaving.²⁰ Het toezicht op verleende vergunningen voor gebruiksactiviteiten is de verantwoordelijkheid van gemeenten en dat wijzigt door dit voorstel niet. Door de actualisering en uitbreiding van de mogelijkheden om permanente bewoning van recreatiewoning toe te staan, komen meer personen in aanmerking voor een vergunning en zal naar verwachting sprake zijn van een eenmalige piek in het aantal aanvragen en verleende vergunningen. Op de naleving van deze vergunningen moet toezicht worden gehouden en zo nodig worden gehandhaafd. Dit kan toenemende lasten voor gemeenten met zich meebrengen.

²⁰ In overeenstemming met de beginselplicht tot handhaving, zoals geformuleerd door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Onder andere in ABRvS 3 juni 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1327, ABRvS 22 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:190 en ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1752.

Permanente bewoning van recreatiewoningen kon voor inwerkingtreding van dit besluit reeds worden toegestaan door een bestemmingswijziging of een persoonsgebonden gedoogbeschikking. De eerste variant duurt echter lang en de tweede variant biedt weinig rechtszekerheid. In die zin worden door dit ontwerpbesluit procedures versneld. Beleidsregels kunnen helpen om potentiële aanvragers duidelijkheid te verschaffen aan de voorkant, zodat een grote toestroom beperkt kan worden. Daarnaast kunnen beleidsregels de vergunningverlening versnellen en vereenvoudigen, omdat dubbel werk kan worden bespaard. Om gemeenten tegemoet te komen en te ondersteunen wordt vanuit BZK een handreiking opgesteld en is een aanjaag- en expertteam in voorbereiding om gemeenten te ondersteunen bij de transformatie van recreatieparken.

5. Advies en consultatie

In de voorbereiding van dit ontwerpbesluit heeft overleg plaatsgevonden met betrokkenen bij de Actie-agenda Vakantieparken, zoals de VNG, HISWA-RECRON en enkele gemeenten en provincies. Daarnaast heeft overleg plaatsgevonden met ProRail en Rijkswaterstaat. Verder is aan de VNG, het IPO en het Adviescollege Toetsing Regeldruk (ATR) een advies gevraagd. Het voorstel is van 18 juni 2020 tot 13 augustus 2020 ter internetconsultatie aangeboden op internetconsultatie.nl. In totaal zijn 270 reacties binnen gekomen. Deze adviezen hebben op onderdelen geleid tot aanvullingen, verduidelijkingen en/of verbeteringen van het voorstel en de nota van toelichting. Hieronder wordt ingegaan op de belangrijkste opmerkingen, waarbij deze per onderwerp zijn geclusterd.

Eenmalig overdraagbare omgevingsvergunning

Veel eigenaren van recreatiewoningen hebben de mogelijkheid gebruikt om via internetconsultatie.nl hun stem te laten horen. In veel reacties valt te lezen dat veel eigenaren positief staan tegen onderhavige wijziging en verwachten dat dit hen zicht biedt op het verkrijgen van een omgevingsvergunning om een recreatiewoning permanent te mogen bewonen. Daarbij geven een aantal reacties, waaronder de reactie van de Belangenvereniging Vrij Wonen (BVVW) aan dat de regeling niet voorziet in een objectgebonden vergunning – zoals in de motie van Koerhuis/Van Eijs was gevraagd, maar in een éénmalig overdraagbare persoonsgebonden vergunning.

Zoals hiervoor onder paragraaf 2.2 is toegelicht is in verband met de beoogde inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2022 gekozen voor een snelle aanpassing van het Bor binnen de bestaande wettelijke basis die tevens past binnen de gemaakte keuze in de Omgevingswet om gemeenten zowel de mogelijkheid van een persoonsgebonden vergunning als die van een objectgebonden te geven. Omdat het bestaande wettelijk kader thans die mogelijkheid niet kent, geeft dit besluit aan gemeenten de mogelijkheid om de vergunning over te laten gaan op de rechtsopvolger van de vergunninghouder. Daarnaast is er voor bewoners die na de rechtsopvolger permanent in de recreatiewoning willen wonen, de mogelijkheid om opnieuw een omgevingsvergunning aan te vragen. Door deze wijziging in combinatie met het actualiseren van de peildatum en het laten vervallen van het meederjarigheidscriterium, is het permanent bewonen niet meer voorbehouden aan de degene die de recreatiewoning al vóór oktober 2003 bewoonde en die daarvoor een vergunning heeft gekregen.

Daarmee is de omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen niet langer strikt gebonden aan degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend. Daarmee biedt deze wijziging een goede overbrugging tot aan de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Om onduidelijkheid weg te nemen is deze nota van toelichting aangepast, waardoor duidelijker naar voren is gebracht dat de wijziging van het Bor een eenmalig overdraagbare vergunning met persoonsgebonden karakter behelst. In de praktijk heeft dit voor de belanghebbende weinig consequenties. Onder de Omgevingswet die naar verwachting met ingang van 1 januari 2022 in werking zal treden, zal de éénmalig overdraagbare persoonsgebonden vergunning worden geëerbiedigd op grond van artikel 4.13 van de Invoeringswet Omgevingswet.

Landelijke regeling

Veel bewoners van recreatiewoningen uiten zich positief met betrekking tot de voorgestelde wijziging omdat deze het mogelijk maakt om een vergunning voor permanente bewoning aan te vragen, ook wanneer men pas een recreatiewoning bewoont ná de peildatum van 31 oktober 2003 uit artikel 5.18 van het Bor. Wel pleit men voor een generieke landelijke regeling, zodat de vergunningsverlening niet aan gemeenten wordt overgelaten. Dit is echter niet mogelijk. Op grond van artikel 2.4 van de Wabo zijn burgemeesters en wethouders van de gemeente waar het betrokken project in hoofdzaak zal worden of wordt uitgevoerd, bevoegd om te beslissen op een aanvraag voor een omgevingsvergunning. Bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is de gemeente ook het bevoegd gezag en geldt tevens het beginsel «decentraal, tenzij». Gemeenten kunnen de situatie op de recreatieparken in de gemeente het beste inschatten en daarbij een passende beoordeling maken. Het is daarom niet aangewezen om te voorzien in een generieke regeling vanuit het Rijk voor alle recreatiewoningen in Nederland. Wel zal vanuit het Ministerie van BZK een handreiking worden opgesteld om gemeenten bij te staan, en is een «aanjaag- en expertteam transformatie van recreatieparken» in voorbereiding om gemeenten te ondersteunen bij de transformatie van recreatieparken.²¹

Bestrijding woningnood

Een aantal reacties stelt dat deze wijziging van het Bor de woningnood niet zal terugdringen. Het vergunnen van permanente bewoning van recreatiewoningen kan echter tot het vrijkomen van reguliere woningen leiden. Zij brengen naar voren dat een deel van de bewoners die een recreatiewoning permanent bewoont houdt namelijk een reguliere woning aan, maar bewoont de recreatiewoning het grootste gedeelte van de tijd. Daarnaast geldt dat wanneer bewoners die nu zonder omgevingsvergunning een recreatiewoning permanent bewonen en door handhaving hun recreatiewoning moeten verlaten, de druk op de woningmarkt verder kunnen doen opvoeren. De gemeente Nieuwkoop geeft in een reactie een voorbeeld van zo'n situatie. In de gemeente Nieuwkoop hebben een aantal parkbewoners van oudere parken onder het verouderde regime van artikel 5.18 van het Bor een persoonsgebonden omgevingsvergunning verkregen voor de bewoning van recreatiewoningen. De nieuwe partners en kinderen kunnen bij overlijden echter geen omgevingsvergunning aanvragen, omdat zij niet voldoen aan de voorwaarden uit artikel 5.18 van het Bor. Met de actualisatie wordt volgens de gemeente Nieuwkoop voorzien in maatwerkoplossingen en wordt dit maatschappelijke probleem opgelost, aldus de gemeente Nieuwkoop. Zodoende kunnen kinderen en nieuwe partners van bewoners die een omgevingsvergunning hebben verkregen, in de recreatiewoning blijven wonen. Hiermee wordt de druk op de woningmarkt verlicht.

²¹ Kamerstukken II 2020/21, 32 847 nr. 706.

Huidige instrumentarium

Een aantal partijen vindt dat het aanpassen van het huidige wettelijke instrumentarium om permanente bewoning van recreatiewoningen te legaliseren niet nodig is. Het huidige instrumentarium zou volgens hen volstaan.

Het huidige wettelijke instrumentarium biedt verschillende mogelijkheden om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan. Deze mogelijkheden betreffen een bestemmingsplanwijziging, een persoonsgebonden omgevingsvergunning en een persoonsgebonden gedoogbeschikking. Voor een inhoudelijke bespreking van deze mogelijkheden wordt verwezen naar de inleiding van het algemene deel van deze nota van toelichting. Problematisch is dat een bestemmingsplanwijziging veel tijd in beslag neemt, de persoonsgebonden omgevingsvergunning weliswaar snel verleend kan worden maar door de daaraan verbonden voorwaarden slechts toepasbaar is op een zeer kleine groep personen en een persoonsgebonden gedoogbeschikking weinig rechtszekerheid biedt. Daarmee is in feite een bestemmingsplanwijziging het aangewezen instrument, maar dit is zeer tijdrovend. Daarom biedt het huidige instrumentarium geen snelle mogelijkheid om permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan en de rechtszekerheid van een omgevingsvergunning te bieden aan aanvragers. Door deze wijziging van het Bor krijgen gemeenten een extra mogelijkheid om snel permanente bewoning van recreatiewoningen toe te staan.

Sommige partijen zien onderhavig wijzigingsbesluit als een welkome ontwikkeling. De gemeente Nieuwkoop stelt juist dat de voorgenomen wijziging gemeente ruimte en flexibiliteit om efficiënt te werk te gaan. Daarnaast biedt het inwoners van recreatieparken volgens de gemeente Nieuwkoop eenduidigheid, duidelijkheid en waarborg voor de lange termijn. Daarnaast voorzien de voorgenomen wijzigingen in maatwerkoplossingen voor solitaire recreatiewoningen, die soms gelegen zijn tussen reguliere bouw of op niet-commerciële parken in de gemeente Nieuwkoop.

Toestroom aanvragen en uitvoeringslasten

De transformatie van recreatiewoningen gaat volgens IPO nu vaak langzaam door een veelheid aan inhoudelijke afwegingen en niet door lange of ingewikkelde procedures. Door het in het leven roepen van deze vergunningsmogelijkheid zou de indruk worden gewekt dat men een recht heeft op een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning, terwijl dit niet het geval is. Daarbij geven een aantal partijen aan dat zij naar aanleiding van deze wijziging een grote toestroom van vergunningaanvragen verwachten die zij niet aan kunnen, en vanwege de «lex silencio positivo» de vergunningen van rechtswege zullen moeten verlenen. Daarom worden hoge uitvoeringslasten verwacht.

Hierbij is het belangrijk om te benadrukken dat de mogelijkheid om een omgevingsvergunning te verlenen een discretionaire bevoegdheid betreft en geenszins een automatisch recht op een omgevingsvergunning geeft. De gemeente blijft het bevoegd gezag om te beoordelen of permanente bewoning van recreatiewoningen in de desbetreffende gemeente past binnen een goede ruimtelijke ordening en of zij hiertoe een omgevingsvergunning willen verlenen. Gemeenten kunnen beleidsregels opstellen over de wijze waarop wordt omgegaan met de bevoegdheid tot vergunningverlening voor permanente bewoning van recreatiewoningen. Beleidsregels kunnen potentiële aanvragers duidelijkheid bieden aan de voorkant, zodat een mogelijke toestroom beperkt kan worden. Daarnaast

geeft het gemeenten ruimte om de inhoudelijke afweging omtrent hoe wordt omgegaan met dergelijke omgevingsvergunningen in een vroegtijdig stadium te laten plaatsvinden, in plaats van tijdens de aanvraag van omgevingsvergunningen.

De onderhavige wijziging wordt ook mogelijk bij inwerkingtreding van de Omgevingswet, waarbij zowel persoonsgebonden als objectgebonden omgevingsvergunningen voor permanente bewoning van recreatiewoningen mogelijk worden. De uitvoeringslasten worden in die zin met onderhavige wijziging naar voren gehaald. Om gemeenten tegemoet te komen zal, zoals al werd genoemd in paragraaf 4, vanuit het Ministerie van BZK een handreiking worden opgesteld, zodat gemeenten handvatten hebben bij de vergunningverlening en het opstellen van beleidsregels. Beleidsregels kunnen potentiële aanvragers duidelijkheid bieden aan de voorkant, zodat een grote toestroom kan worden beperkt. Daarnaast zorgen beleidsregels voor kaders bij de vergunningverlening, zodat dubbel en onnodig werk kan worden voorkomen en het vergunningsproces kan worden versneld en vereenvoudigd. Ook is de voorbereiding van een «aanjaag- en expertteam transformatie van recreatieparken» aangekondigd om gemeenten op verzoek van expertise te voorzien rondom de transformatie van recreatieparken.²² Tevens wordt een invoeringstermijn van drie maanden tussen publicatie en inwerkingtreding van dit besluit in acht genomen, zodat gemeenten tijd hebben om zich voor te bereiden op deze wijziging.

Ook is dit ontwerpbesluit ter toetsing van de regeldruk voorgelegd aan ATR. Omdat de wijziging uit onderhavig wijzigingsbesluit voortvloeit op inwerkingtreding van de Omgevingswet en regeldrukeffecten door vergunningaanvragen afhankelijk zijn van decentrale keuzes, heeft ATR besloten om dit ontwerpbesluit niet te selecteren voor formeel advies.

Geluidsnormen

ProRail en Rijkswaterstaat hebben aangegeven bezwaren te zien ten aanzien van verzwaaarde geluidsnormen voor (spoor)wegen in de nabijheid van recreatiewoningen die met een omgevingsvergunning permanent mogen worden bewoond. Indien een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning verleend wordt, verandert de functie van de recreatiewoning in een woning als bedoeld in artikel 1 van de Wet geluidhinder, en daarmee in een geluidgevoelig object. Omdat bij het toelaten van de recreatiewoningen veelal geen rekening gehouden is met het geluid van in de omgeving aanwezige wegen, spoorwegen en industrieterreinen, kan deze verandering op termijn het doelmatig functioneren van een weg, spoorweg of industrieterrein belemmeren. Bedrijven die veel geluid produceren, zoals ProRail en Rijkswaterstaat, kunnen door de aanwezigheid van geluidgevoelige objecten namelijk genoodzaakt worden om geluidsbeperkende maatregelen te treffen. Daarbij kan worden gedacht aan geluidswerende muren, of gevelisolatie aan de recreatiewoning zelf. Zulke maatregelen kunnen in sommige gevallen miljoenen euro's kosten. Naar aanleiding van deze bezwaren is in artikel 5.18 een tweede lid toegevoegd, waarin is bepaald dat een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen 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 wordt overschreden. Het geluidniveau op de woning is hiervoor bepalend, niet de eventuele ligging van een recreatiewoning binnen een geluidzone langs een weg of spoorweg of rond een industrieterrein. Een vergelijkbare overweging als

²² Kamerstukken II 2020/21, 32 847, nr. 706.

voor niet-gemeentelijke infrastructuur en industrieterreinen geldt ten aanzien van het functioneren van militaire terreinen, waaronder oefenterreinen, schietterreinen en militaire springterreinen, waarmee een nationaal belang gediend is. In een uitzondering nabij die terreinen voorziet onderdeel b van het tweede lid van artikel 5.18. Tevens heeft ProRail bezwaren ten aanzien van trillingen van spoorwegen op permanent bewoonde recreatiewoningen. Zowel woningen als recreatieterreinen worden op grond van artikel 1 van het Besluit externe veiligheid inrichtingen gezien als kwetsbare objecten. De omstandigheid dat een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen kan worden verleend, maakt trillingsregels in die zin als gevolg van dit wijzigingsbesluit niet meer nadelig voor ProRail. Volledigheids halve wordt opgemerkt dat het bevoegd gezag rekening dient te houden met of in het kader van een goede ruimtelijke ordening een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd bij het verlenen van een omgevingsvergunning. Een hoge geluidsbelasting op de woning of trillingshinder kan daarbij een relevante omstandigheid zijn.²³

Verhouding tot Omgevingswet

VNG en IPO stellen dat de wijziging in onderhavig wijzigingsbesluit in grote lijnen ook geregeld wordt bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet met ingang van 1 januari 2022. Het ontgaat het nut, de noodzaak en de wenselijkheid om voorafgaand aan de Omgevingswet dit te willen regelen. Het bezwaar van VNG en IPO is dat 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. Voorts voeren VNG en IPO aan dat bij inwerkingtreding van de Omgevingswet meer wijzigt dan enkel een verkorting van de procedure naar acht weken. Volgens partijen legt de Omgevingswet ten opzichte van het huidige ruimtelijke ordeningsrecht meer de nadruk op het voortraject met participatie en vooroverleg, bestaat de *lex silencio positivo* niet meer bij het verlenen van omgevingsvergunningen en wordt de afweging wordt tegen een bredere beleidsmatige achtergrond geplaatst van het ter plaatse geldende omgevingsvisie en/of het programma.

Zoals in paragraaf 2.2 is toegelicht, is bij inwerkingtreding van de Omgevingswet zowel een objectgebonden- als persoonsgebonden omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen mogelijk. Vanwege de druk op de woningmarkt is het wenselijk om deze aanpassing vooruitlopend op inwerkingtreding van de Omgevingswet door te voeren. Met onderhavige wijziging wordt verder geen nieuwe procedure in het leven geroepen. De omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen was reeds opgenomen in artikel 5.18 en artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II bij het Bor, de bijbehorende voorwaarden zorgen er echter voor dat slechts een kleine groep mensen in aanmerking kwam voor de omgevingsvergunning. De bijbehorende voorwaarden, zoals de peildatum van 31 oktober 2003, zijn daarom geactualiseerd en tevens is mogelijk gemaakt dat de omgevingsvergunning op aanvraag overdraagbaar is op een rechtsopvolger. Voorts is voor de verlening van de vergunning de reguliere procedure uit paragraaf 3.2 van de Wabo van toepassing, die reeds geruime tijd bestaat. Er is dus zowel een omgevingsvergunning met een persoonsgebonden component als met een overdraagbaar component mogelijk gemaakt. Daarmee past de onderhavige wijziging zowel in het huidige recht, als in het stelsel bij inwerkingtreding van de Omgevingswet.

²³ ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:216 en ABRvS 27 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2137.

Ook wordt betoogd dat de vergunningverlening bij inwerkingtreding onder de Omgevingswet anders verloopt dan onder de Wabo. Onder de Omgevingswet is bijvoorbeeld veel aandacht voor participatie. Ik wijs graag op de mogelijkheid om beleidsregels te formuleren over de wijze waarop wordt omgegaan met de bevoegdheid tot het verlenen van omgevingsvergunningen voor permanente bewoning van recreatiewoningen, waarmee de aanvragen reeds tegen een beleidsmatige achtergrond kunnen worden geplaatst. Deze beleidsregels kunnen wat betreft de inhoud worden meegenomen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet; de wettelijke grondslag voor de bevoegdheid om de omgevingsvergunning te verlenen wijzigt slechts. Hiermee sorteert onderhavige wijziging voor op de inwerkingtreding van de Omgevingswet.

Vitaliteit van de toeristisch-recreatieve sector en economische effecten

Een aantal partijen, waaronder HISWA-RECRON, geeft aan te verwachten dat de wijziging van het Bor speculatie in de hand zal werken. Gezien de krapte op de woningmarkt zal, wanneer er meer zicht ontstaat op mogelijke permanente bewoning van recreatiewoningen, bovendien een prijsopdrijvend effect van recreatiewoningen plaatsvinden. Deze wijziging van het Bor resulteert echter niet noodzakelijkerwijs in legalisering van permanente bewoning. Uiteindelijk blijft de afweging of een omgevingsvergunning wordt verleend bij de gemeente liggen. Dit maakt dat speculatie zeer risicovol is voor de investeerder. Bovendien geldt de omgevingsvergunning slechts voor de duur dat de aanvrager de recreatiewoning permanent bewoont. Indien de aanvrager de recreatiewoning niet meer permanent bewoont, wordt niet meer aan de voorwaarden uit de omgevingsvergunning voldaan en kan de gemeente handhavend optreden. Hiermee zijn voldoende waarborgen ingebouwd om speculatie tegen te gaan.

Ook wordt aangedragen dat de toetsing per woning kan leiden tot een situatie waarin op een recreatiepark objecten met de bestemming wonen en de bestemming recreatie zich gefragmenteerd naast elkaar bevinden. Dit komt de toeristische exploitatie van een park niet ten goede. Ook hier geldt dat de gemeente in de vergunningsverlening middels beleidsregels rekening kan houden met de gewenste ruimtelijke situatie op een park. Door bijvoorbeeld beleidsregels op te stellen kan de gemeente onderbouwen waar permanente bewoning wel wordt vergund en waar dit niet het geval is.

Vitale Vakantieparken stelt dat de figuur van de omgevingsvergunning niet past op de huidige sociaal maatschappelijke aanpak op parken, omdat de afweging omtrent de vergunning ingebed is in een ruimtelijk afwegingskader terwijl het vraagstuk niet primair ruimtelijk is. Het bevoegd gezag moet bij het verlenen van een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen toetsen aan een aantal vereisten. Allereerst dient het bevoegd gezag te toetsen aan de voorwaarden uit artikel 4, onderdeel 10 van bijlage II bij het Bor. Voorts moet worden getoetst aan verplichtingen uit (milieu)regelgeving en mag de verlening van de omgevingsvergunning niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Dat laatste begrip is vrij ruim. In het kader van een goede ruimtelijke ordening moet bijvoorbeeld onderzocht worden of een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd. Het criterium van een goede ruimtelijke ordening kan ook de belangen van nabijgelegen bedrijven bij een ongestoorde uitoefening van hun bedrijf beschermen, alsmede een goed ondernemersklimaat.²⁴ Daarbij kan bijvoorbeeld de aanvaardbaarheid van leegstandseffecten in de omgeving

²⁴ ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1724.

van de bedrijfsvestiging een rol spelen.²⁵ De belangen van recreatieondernemers en het toeristisch perspectief van het park, waarop HISWA-RECRON attendeert, zullen dus ook moeten worden meegewogen bij de beslissing met betrekking tot de verlening van een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen.

Actie-agenda vakantieparken

Een aantal organisaties geeft aan teleurgesteld te zijn in het voorstel tot wijziging van het Bor, omdat dit de samenwerking op het gebied van vakantieparken verstoort. IPO, VVP Drenthe, VVP Veluwe, HISWA-RECRON en de VNG zijn allen betrokken bij de Actie-agenda Vakantieparken, waarin intensief wordt samengewerkt onder het principe één park, één plan. Deze wijziging ondergraaft volgens genoemde organisaties bestaande aanpakken op het gebied van vakantieparken, zoals bijvoorbeeld transformaties van parken. Gemeenten kunnen echter in hun verguningsverlening middels beleidsdocumenten en beleidsregels zoveel mogelijk rekening houden met lopende aanpakken op het gebied van vakantieparken, zoals transformaties. Ook daarbij kan het «aanjaag- en expertteam transformatie van recreatieparken» gemeenten voorzien van expertise, evenals de handreiking die vanuit het Ministerie van BZK zal worden opgesteld. Op deze wijze helpen we gemeenten om op een passende wijze invulling te geven aan de wijziging van het Besluit Omgevingsrecht.

6. Overgangsrecht

Dit besluit voorziet in overgangsrecht, zodat het oude recht van toepassing blijft op lopende aanvragen om omgevingsvergunningen voor de permanente bewoning van recreatiewoningen. Reeds verleende omgevingsvergunningen die onherroepelijk zijn geworden voor inwerkingtreding van dit besluit, worden als gevolg van dit besluit niet aangetast. Vergunninghouders met een omgevingsvergunning die is verleend onder het oude recht, hoeven dus bij inwerkingtreding van dit besluit geen nieuwe omgevingsvergunning aan te vragen. Datzelfde geldt overigens ook bij inwerkingtreding van de Omgevingswet. Artikel 4.13 van de Invoeringswet Omgevingswet voorziet in overgangsrecht, zodat verleende omgevingsvergunningen met toepassing van de Wabo en het Bor bij inwerkingtreding van de Omgevingswet worden geëerbiedigd. Daarnaast bepaalt artikel 4.3 van de Invoeringswet Omgevingswet dat lopende aanvragen bij inwerkingtreding van de Omgevingswet onder het oude recht zullen worden behandeld.

II Artikelsgewijze toelichting

Artikel I

Onderdelen A en B

Met deze wijziging is de mogelijkheid voor het toestaan van permanente bewoning van een recreatiewoning verruimd. In artikel 5.18, eerste lid, is de bepaling dat de omgevingsvergunning slechts geldt voor de termijn dat de aanvrager van de omgevingsvergunning de recreatiewoning permanent bewoont, ongewijzigd gebleven. Als gevolg van deze wijziging is in het eerste lid van artikel 5.18 een verlengingsmogelijkheid ten aanzien van de termijn in de omgevingsvergunning opgenomen, zoals bedoeld in artikel 2.23, tweede lid, aanhef en onder b, van de Wabo. De termijn in de omgevingsvergunning kan hierdoor worden verlengd voor

²⁵ ABRvS 20 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1585.

de duur dat de rechtsopvolger van degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend, de recreatiewoning permanent bewoont. Hiermee wordt expliciet de rechtsopvolger van degene aan wie de omgevingsvergunning is verleend bedoeld. De rechtsopvolger die de omgevingsvergunning overgedragen heeft gekregen, kan op zijn beurt niet de omgevingsvergunning overdragen; het betreft een eenmalig overdraagbare omgevingsvergunning. Voor de uitleg van het begrip «rechtsopvolger» wordt aangesloten bij artikel 80 van Boek 3 van het Burgerlijk Wetboek. Door deze wijziging kan de omgevingsvergunning ook gelden voor bijvoorbeeld rechtsopvolgers onder bijzondere titel, door koop en verkoop. Het is dan ook niet vereist dat de rechtsopvolger de omgevingsvergunning reeds samen met de aanvrager van de vergunning de recreatiewoning bewoonde, dat staat los van elkaar. Het is tevens mogelijk dat meerdere rechtsopvolgers bestaan (bijvoorbeeld bij erfopvolging) en daarmee in aanmerking komen voor de overdracht van de omgevingsvergunning. Dit ontwerpbesluit stelt daar geen verdere eisen aan. De verlengingsmogelijkheid betreft een discretionaire bevoegdheid van de gemeente, waarbij de gemeente beleidsruimte heeft ten aanzien van het al dan niet inzetten van die bevoegdheid.

Voorts is het vereiste van «onafgebroken bewoning» gewijzigd naar «permanente bewoning». Het vereiste van permanente bewoning past beter bij de situatie waarbij de omgevingsvergunning over kan gaan op diens rechtsopvolger. Daarnaast wordt in planregels van gemeenten en in jurisprudentie grotendeels uitgegaan van de terminologie «permanente bewoning». Door deze wijziging sluit de regeling beter aan op de praktijk.²⁶ 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.²⁷ Sommige gemeenten hebben daarin als definitie opgenomen «het gebruiken van een gebouw als hoofdverblijf, zijnde de vaste woon- en verblijfplaats, waarbij de woning voor de bewoners het reële hoofdverblijf vormt en derhalve niet een adres is waar men tijdelijk verblijft».²⁸ Dit kan dus per gemeente verschillen.

Door de verlening van een vergunning als bedoeld in artikel 5.18, eerste lid, verandert de recreatiewoning – die bij het toelaten niet geluidgevoelig was – in een geluidgevoelig object. Omdat bij het toelaten van de recreatiewoningen veelal geen rekening gehouden is met het geluid van in de omgeving aanwezige wegen, spoorwegen en industrieterreinen, kan deze verandering op termijn het doelmatig functioneren van een weg, spoorweg of industrieterrein belemmeren. Daarom is in het tweede lid van artikel 5.18 onder a bepaald dat zo'n vergunning 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 wordt overschreden. Door de bepaling in het tweede lid, onder a, te richten op rijkswegen, provinciale wegen en waterschapswegen (naast spoorwegen en industrieterreinen) is een uitzondering gemaakt voor gemeentewegen. In dat geval is het immers hetzelfde gemeentelijke bevoegd gezag dat zowel besluit over verlening van de vergunning voor permanente bewoning als verantwoordelijk is voor het functioneren van de gemeenteweg. Het maken van een evenwichtige afweging in het kader van een goede ruimtelijke ordening hierover ligt dan in één hand.

²⁶ Zie bijvoorbeeld ABRvS 16 juli 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2642, ABRvS 26 juli 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1393 en ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4143

²⁷ ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4143, r.o. 3.3.

²⁸ ABRvS 11 mei 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1248 en ABRvS 11 december 2019, ECLI:NL:RVS:2019:4143.

Een vergelijkbare overweging geldt ten aanzien van het functioneren van militaire terreinen. In een uitzondering nabij die terreinen voorziet onderdeel b van het tweede lid van artikel 5.18. Daarbij wordt verwezen naar de geometrische begrenzing van militaire terreinen via artikel 2.6.2 van de Barro in artikel 2.1, eerste lid van de Rarro en bijlage I bij de Rarro.

Onderdeel C

In verband met de behoefte aan actualisering van deze regeling is de peildatum van 31 oktober 2003 in artikel 4 aangepast. De peildatum in onderdeel c van artikel 4 is in overeenstemming met de motie Koerhuis/van Eijs gewijzigd naar 1 januari 2019 en houdt voortaan verband met de datum waarop de woning is gebouwd, in plaats van de datum waarop de persoon de recreatiewoning heeft betrokken.²⁹ Vanwege de verruiming van de omgevingsvergunning voor permanente bewoning van recreatiewoningen is de meerderjarigheidseis met de daaraan verbonden peildatum vervallen. Hierdoor kan deze eis niet worden tegengeworpen aan bewoners die na 1 januari 2019 meerderjarig zijn geworden. Hierdoor komen personen die bij de vergunningverlening aan de aanvrager nog minderjarig waren, maar bij rechtsopvolging meerderjarig ook in aanmerking voor de omgevingsvergunning.

Onderdeel D

Dit artikel voorziet in overgangsrecht voor gevallen waarin voor inwerkingtreding van dit besluit een aanvraag om omgevingsvergunning is ingediend als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo, in samenhang met artikel 5.18 van het Bor en artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II bij het Bor, en waar bij inwerkingtreding van dit besluit nog niet op is beslist. Voor deze aanvragen bepaalt dit artikel dat deze volgens het oude artikel 5.18 van het Bor en artikel 4, onderdeel 10 van bijlage II bij het Bor worden afgehandeld. Hoewel dit besluit zowel artikel 5.18 van het Bor als bijlage II bij het Bor wijzigt, is ervoor gekozen om het overgangsrecht in hoofdstuk 8 van het Bor op te nemen. Overgangsrecht bij inwerkingtreding van de Omgevingswet is niet nodig; de artikelen 4.3 en 4.13 van de Invoeringswet Omgevingswet voorzien in overgangsrecht ten aanzien van lopende aanvragen voor omgevingsvergunningen en reeds verleende omgevingsvergunningen.

Artikel II

Dit artikel regelt de inwerkingtredingsdatum voor dit besluit. Uit oogpunt van flexibiliteit is gekozen voor inwerkingtreding bij koninklijk besluit. Daarbij zal rekening worden gehouden met de vaste verandermomenten voor wetgeving en minimum invoeringstermijn van drie maanden, zodat decentrale overheden zich kunnen voorbereiden op deze wijziging.

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,

²⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 622.