

Vergaderjaar 2021–2022

33 118

Omgevingsrecht

CN

VERSLAG VAN EEN NADER SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 19 oktober 2021

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving¹ hebben kennisgenomen van de brief² van 9 juni 2021 waarin de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties een reactie geeft op de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 30 maart 2021 die aan de Kamer is gestuurd in het kader van de voorhangprocedure inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen³.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** wensten naar aanleiding van deze reactie gezamenlijk nog enkele vervolgvragen te stellen. De leden van de fracties van het **CDA**, **Nanninga**, de **ChristenUnie**, de **PvdD**, de **SGP** en **50PLUS** hebben zich bij deze vragen aangesloten.

De leden van de fractie van het **CDA** stelden tevens een aanvullende vraag. De leden van de fracties van **GroenLinks** en **Nanninga** hebben zich bij deze aanvullende vraag aangesloten.

Voorts stelden de leden van de fractie van de **PvdD** naar aanleiding van de brief van 9 juni 2021 een aantal aanvullende vragen.

Naar aanleiding hiervan is op 29 juni 2021 een brief gestuurd aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

De Minister heeft op 9 augustus 2021 aangegeven dat de beantwoording van deze vragen extra tijd vergt.

¹ Samenstelling:

Atsma (CDA), De Boer (GL), Van Dijk (SGP), Pijlman (D66), Klip-Martin (VVD), Baay-Timmerman (50PLUS), A.J.M. van Kesteren (PVV), arbouw (VVD), Bezaan (PVV), Fiers (PvdA), Dessing (FVD), Geerdink (VVD), Janssen (SP), Kluit (GL), Van der Linden (Fractie-Nanninga), Meijer (VVD) (voorzitter), Moonen (D66), Nicolaï (PvdD), Prins (CDA), Recourt (PvdA), Rietkerk (CDA), Vendrik (GL), Verkerk (CU), De Vries (Fractie-Otten), Van Pareren (Fractie-Nanninga), Raven (OSF) en Karakus (PvdA) (ondervoorzitter).

² *Kamerstukken I 2020/21*, 33 118, CG.

³ *Kamerstukken I 2020/21*, 33 118, CA.

De Minister heeft op 15 oktober 2021 inhoudelijk gereageerd.

De commissie brengt bijgaand verslag uit van het gevoerde nader schriftelijk overleg.

De griffier van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en
Omgeving,
Dragstra

BRIEF VAN DE VOORZITTER VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR INFRASTRUCTUUR, WATERSTAAT EN OMGEVING

Aan de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Den Haag, 29 juni 2021

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben met belangstelling kennisgenomen van uw brief⁴ van 9 juni 2021 waarin u een reactie geeft op de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 30 maart 2021 die aan de Kamer is gestuurd in het kader van de voorhangprocedure inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen⁵.

De leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** wensen naar aanleiding van uw reactie gezamenlijk nog enkele vervolgvragen te stellen. De leden van de fracties van het **CDA**, **Nanninga**, de **ChristenUnie**, de **PvdD**, de **SGP** en **50PLUS** sluiten zich graag bij deze vragen aan.

De leden van de fractie van het **CDA** stellen tevens een aanvullende vraag. De leden van de fracties van **GroenLinks** en **Nanninga** sluiten zich graag bij deze aanvullende vraag aan. Voorts stellen de leden van de fractie van de **PvdD** naar aanleiding van uw brief een aantal aanvullende vragen.

In het licht van het voorgaande herhaalt de commissie haar verzoek dat eerder aan u, bij brief van 13 april 2021, is gedaan om geen onomkeerbare stappen te zetten betreffende het ontwerpbesluit en het niet ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State voor te dragen bij de Koning totdat de behandeling ervan in de Eerste Kamer is afgerond.

Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA

Allereerst vragen de leden van de fracties van **GroenLinks** en de **PvdA** aan de regering of de VNG inmiddels instemt met het ontwerpbesluit Bor, nu dit voor deze leden onduidelijk is. En in het geval de VNG instemt, vragen deze leden naar de redenen van de VNG daarvoor. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA wijzen erop dat de VNG in de brief van 30 maart 2021 aan de Kamer aangaf juist niet vooruit te willen lopen op de integrale invoering van de Omgevingswet. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA verzoeken de regering dit toe te lichten. Is het door uw ministerie opstellen van louter een handreiking, die handvatten bevat voor gemeenten bij de te maken afweging voor vergunningverlening en het opstellen van beleidsregels, voor de VNG voldoende om de uitvoeringskracht van gemeenten te versterken? Ook de andere partners van de Actie-agenda Vakantieparken hebben erop gewezen dat het beter is om te wachten op een integrale aanpak en met dit voorstel daar niet vroegtijdig op voor te sorteren. De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen de regering hoe de overige partners van de Actie-agenda Vakantieparken daar thans over denken.

Daarnaast hebben de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA een aantal vragen over de mogelijkheid tot participatie van betrokkenen.

⁴ Kamerstukken I 2020/21, 33 118, CG.

⁵ Kamerstukken I 2020/21, 33 118, CA.

Met de voorgestelde wijziging van de Bor wordt het mogelijk dat mensen een vergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning aanvragen, op welke aanvraag de betreffende gemeente binnen acht weken moet beslissen. Wanneer een aanvraag niet binnen acht weken wordt afgedaan, moet deze van rechtswege worden toegekend. Deze leden vragen de regering of de periode van acht weken kan worden verlengd en zo ja, op welke wijze dit dan kan gebeuren. Acht de regering het reëel dat een gemeente een integrale belangenafweging kan maken over alle voor- en nadelen van permanente bewoning, waarin alle aspecten worden meegewogen van ruimtelijke aard, mobiliteit, voorzieningen, enzovoorts tot en met participatie van alle betrokkenen, in een periode van slechts acht weken?

Dit ontwerpbesluit loopt vooruit op de inwerkingtreding van de Omgevingswet waarbij de initiatiefnemer/aanvrager juist zelf zorg draagt voor participatie van belanghebbenden. Kan de regering aangeven hoe en waar participatie bij deze vergunningsaanvragen is gegarandeerd? Is daarbij ingeregeld dat alle betrokkenen tijdig van zo een aanvraag kennis kunnen nemen (actieve informatieplicht) en daartegen desgewenst bezwaar kunnen indienen? En geldt dat zowel voor direct betrokkenen (zoals andere eigenaren/gebruikers van woningen op het recreatiepark, burens, beheerders enzovoorts) alsook voor landschapsbeheerders en natuur- en milieuorganisaties? En wat is de rol van andere park-gebruikers? Hebben zij als individu of als bijvoorbeeld een Vereniging van Eigenaren een blokkeringsrecht, en zo ja, bij gewone meerderheid of anderszins? En zo nee, acht de regering dit niet wenselijk, omdat bij meer permanente bewoning de «kleur» van het park kan verschieten van recreatief naar permanent bewoond? Deze leden wijzen erop dat daardoor de aard en het draagvlak voor collectieve voorzieningen kunnen veranderen. En in hoeverre kunnen raadsleden van de gemeente tijdig op de hoogte zijn zodat een nadere afweging van het college van burgemeester en wethouders of de gemeenteraad kan worden gevraagd? En als op een recreatiepark een enkele woning vergund is, schept dat dan een precedent voor alle andere woningen?

Overigens begrijpen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA met de regering, dat hier sprake is van een discretionaire bevoegdheid van de gemeente, en zeker geen automatisch recht. Kan de gemeente dan ook zonder meer bepalen dat een park een louter recreatieve functie moet behouden en kan de gemeente elke aanvraag voor permanente bewoning van een recreatiewoning zonder nadere motivatie dan afwijzen? En omgekeerd, kan de gemeente ook een halt toeroepen aan recreatiebewoning in woonkernen (dorpen) die traditioneel permanent worden bewoond, en waar dus sprake is van rechtstreekse onttrekking van woningen aan de reguliere woningmarkt?

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA verwachten bij de huidige zeer krappe woningmarkt dat de druk groot zal zijn om de aangevraagde vergunningen voor permanente bewoning van recreatiewoningen te verstrekken. Het is voor deze leden dan ook onbegrijpelijk dat de regering in de toelichting opmerkt dat er geen prijsopdrijvend effect van de voorgestelde wijzigingen van de Bor zal uitgaan. Waarom negeert de regering hierbij de vrees van HISWA-RECRON? En zijn hierover marktverkenningen gedaan? Deelt de regering de indruk van deze leden dat mensen die toch al hun recreatiewoning wilden verlaten nu een extra belang hebben om een permanente vergunning aan te vragen, omdat daardoor de waarde van hun woning enorm zal stijgen? Kunnen gemeenten daar zelf ook belang bij hebben omdat de WOZ-waarde en daarmee de OZB- en forensenbelasting hoger worden? Heeft de regering, om speculatie tegen te gaan, overwogen om de vergunning niet

permanent te verlenen, maar slechts tijdelijk, bijvoorbeeld zolang de (regionale) woningtekorten groot zijn, of is die mogelijkheid er niet? De regering stelt dat de gemeente de vergunning enkel verstrekt aan de huidige bewoner/aanvrager en één eerste opvolger, waarna weer een nieuwe aanvraag nodig is. Deze leden vragen de regering hoe geloofwaardig dit is.

De regering merkt op dat er geen effect zal zijn voor de belastingen. Maar, zo vragen deze leden aan de regering, indien permanente bewoning van recreatiewoningen wordt toegestaan, is er dan nog wel een grondslag voor de heffing van een forensenbelasting en/of bijvoorbeeld het afval-tarief voor recreatief gebruik? En zo nee, dan zal er een ongelijke behandeling van gebruikers op hetzelfde recreatiepark plaatsvinden en kan er zelfs een belang ontstaan om een vergunning voor permanente bewoning aan te vragen. Kan de regering aangeven wat fiscale gevolgen zijn als de recreatiewoning door bewoning overgaat van box 3 naar box 1? En of daarmee de renteaftrek en de hypotheekvoorwaarden van banken zullen leiden tot een veel grotere waarde van de recreatiewoningen en leencapaciteit van burgers, wat een verder sterk prijsopdrijvend effect zal hebben? En als de gemeente permanente bewoning vergunt, is dan ook «normale» dienstverlening vanuit de gemeente verplicht, zoals voorzieningen voor het ophalen van afval, zorg enzovoorts zoals deze er ook is voor bewoners van gewone wijken? En zo vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA, gelden bij permanente bewoning dezelfde eisen van bouwkundige aard zoals die gelden voor het Bouwbesluit, de brandveiligheid en de duurzaamheid bij gewone woningen en waar veel recreatiewoningen (niet alleen caravans) niet aan voldoen. Is de gemeente gehouden daar op te handhaven?

Kan de regering tot slot, zo vragen deze leden, nog eenmaal uiteenzetten wat de winst is van het in enkele jaren achter elkaar werken met drie juridische regimes, namelijk het thans fungerende beleid, het onderhavige besluit als tussenfase en uiteindelijk de Omgevingswet? Deze vraag is van belang omdat ook nu reeds op drie manieren voorzien kan worden in permanente bewoning van een recreatiewoning namelijk door aanpassing van het bestemmingsplan dan wel door een persoonsgebonden omgevingsvergunning dan wel door een persoonsgebonden gedoogverklaring. Maakt deze tussenfase het beleid niet onduidelijk en onzorgvuldig en is het daarmee niet een slecht voorspel van de Omgevingswet?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het **CDA** vragen u of de bewoning van recreatiewoningen een thema in de Provinciale Omgevingsplannen is. En wat is thans het vigerende beleid in de Provinciale Omgevingsplannen?

Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

De leden van de fractie van de **PvdD** wijzen erop dat in het voorgestelde artikel 5.18 van het ontwerpbesluit Bor is voorgeschreven dat bij de verlening van de vergunning *«wordt bepaald dat zij slechts geldt voor de duur dat degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont»*.

In het ontwerpbesluit Bor is niet omschreven wat onder permanente bewoning wordt verstaan. Dient de betrokkene in de Basisregistratie Personen (BRP) op het adres van de recreatiewoning te zijn ingeschreven? Is het mogelijk dat de betrokkene daar is ingeschreven maar feitelijk woont op een ander adres, of feitelijk in de recreatiewoning woont maar ingeschreven is op een ander adres? Wat is juridisch de situatie als de eigenaar van een recreatiewoning die permanent woont op adres A en

daar is ingeschreven, een vergunning aanvraagt voor bewoning van zijn recreatiewoning op adres B? Onder welke omstandigheden kan die aanvraag worden afgewezen? Als de aanvraag wordt gehonoreerd, is de eigenaar dan verplicht zich op het adres van de recreatiewoning te laten inschrijven in het BRP? Zo ja, uit welke bepaling van het ontwerpbesluit Bor volgt dat? Als de vergunning is verleend, wat is dan de ingangsdatum? Als de vergunning geldt, maar de gelding vervalt van rechtswege als de permanente bewoning van de recreatiewoning wordt gestaakt, op grond van welke feiten vervalt dan de gelding van de vergunning? Als de vergunning is verleend aan persoon A die gehuwd is met persoon B, geldt de vergunning dan ook indien alleen persoon B of alleen een kind van de personen A en B permanent in de recreatiewoning verblijft? Als beide personen permanent in de recreatiewoning verblijven, vervalt de vergunning dan als persoon A elders permanent gaat wonen terwijl persoon B de permanente bewoning voortzet? Als een permanent bewoning van een recreatiewoning wordt gestaakt, vervalt de vergunning dan van rechtswege of is daartoe een beslissing van een bestuursorgaan vereist?

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving zien uw reactie met belangstelling tegemoet en ontvangen deze graag binnen **vier weken** na dagtekening van deze brief.

De voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving,
H.J. Meijer

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 9 augustus 2021

Met de brief van 29 juni 2021 (kenmerk: 168706.04U) stelt de commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving vervolgvragen naar aanleiding van mijn brief⁶ van 9 juni 2021 waarin ik een reactie geef op de brief⁷ van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 30 maart 2021, in verband met de voorhangprocedure inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) over de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen.

Naar aanleiding van deze vervolgvragen zal ik in overleg treden met partners en medeoverheden. Dit vergt extra tijd. Ik kan daarom de gestelde vragen niet binnen de gevraagde termijn beantwoorden. Ik zal u de antwoorden zo spoedig mogelijk doen toekomen.

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

⁶ Kamerstukken I 2020/21, 33 118, CG.

⁷ Kamerstukken I 2020/21, 33 118, CA.

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BINNENLANDSE ZAKEN EN KONINKRIJKSRELATIES

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 oktober 2021

De leden van de vaste commissie voor Infrastructuur, Waterstaat en Omgeving hebben vervolgvragen gesteld naar aanleiding van mijn brief van 9 juni 2021, waarin ik een reactie geef op de brief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) van 30 maart 2021, die aan de Kamer is gestuurd in het kader van de voorhangprocedure inzake het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) in verband met de verruiming van de mogelijkheden van de omgevingsvergunning voor de bewoning van recreatiewoningen. Hierbij doe ik u de antwoorden op de gestelde vragen toekomen.

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

1. Inleiding

In deze brief geef ik antwoord op de door uw Kamer gestelde nadere schriftelijke vragen met kenmerk 168706.04U. Ik houd in de beantwoording de volgorde van de vragen aan waarin ze zijn gesteld, waarbij deze met het oog op de leesbaarheid cursief zijn weergegeven.

Een tweetal vragen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA heeft betrekking op de visie van de VNG en andere partners uit de Actie-agenda vakantieparken op de wijziging van het Besluit omgevingsrecht (Bor) ten aanzien van recreatiewoningen. Ik kan nog niet antwoorden op deze vragen vanwege het volgende.

Recent is in de Tweede Kamer de motie Bisschop aangenomen, die verzoekt het gesprek aan te gaan met medeoverheden en brancheorganisaties om te bezien hoe tegemoet gekomen kan worden aan hun bezwaren tegen de wijziging, en de Tweede Kamer hierover te informeren.⁸ In het kader van deze motie voer ik momenteel gesprekken met genoemde partijen. Omdat de strekking van de hier bedoelde vragen overeenkomt met deze motie, wil ik deze vragen beantwoorden middels de afdoening van de motie Bisschop. Deze afdoening zal ik dit najaar aan uw Kamer doen toekomen. Ik wacht in ieder geval met het voordragen van dit ontwerpbesluit ter verkrijging van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State tot na afdoening van de motie Bisschop.

Voorafgaand aan de beantwoording van de vragen zal ik in mijn antwoord eerst in algemene zin ingaan op de systematiek van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor activiteiten die in strijd zijn met het bestemmingsplan en vervolgens op de positionering van de voorgestelde wijziging van het Bor binnen die systematiek. Dit kader is van belang voor de beantwoording van een aantal van de vragen.

2. Systematiek Wabo vergunningverlening voor activiteiten in strijd met het bestemmingsplan

Voor een activiteit die in strijd is met het bestemmingsplan is op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo een omgevingsvergunning nodig. Soms biedt het bestemmingsplan zelf een mogelijkheid een dergelijke vergunning te verlenen (een «binnenplanse» omgevingsvergunning). Als dat niet zo is, kan ook buiten het bestemmingsplan om een omgevingsvergunning worden verleend (een «buitenplanse» omgevingsvergunning). Daarbij zijn er twee varianten. In de eerste plaats kan het gaan om bij AMvB aangewezen gevallen waarvoor met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo een omgevingsvergunning kan worden verleend. Die gevallen zijn aangewezen in artikel 4 van bijlage II bij het Bor. Voor die gevallen geldt dat het bevoegd gezag, veelal het college van burgemeester en wethouders, met de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo het besluit op de aanvraag om de omgevingsvergunning moet voorbereiden. Voor de overige gevallen (die niet in artikel 4 van bijlage II bij het Bor zijn aangewezen) geldt dat het besluit op de aanvraag met de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van de Wabo wordt voorbereid. Het gaat daarbij om omgevingsvergunningen die met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo kunnen worden verleend. Belangrijk verschil tussen de reguliere en de uitgebreide voorbereidingsprocedure op grond van de Wabo is dat op de reguliere voorbereidingsprocedure de regeling

⁸ Kamerstukken II 2020/21, 32 487, nr. 783.

uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) over de positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen van toepassing is. Dit houdt in dat als niet tijdig binnen de beslistermijn op de aanvraag wordt beslist, de omgevingsvergunning van rechtswege is gegeven. Als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is, geldt deze regeling uit de Awb niet. Een ander belangrijk procedureel verschil is dat in de gevallen waarvoor de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad niet noodzakelijk is. In de gevallen waarvoor de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is geldt die eis wel.

In artikel 4, onder 10, van bijlage II bij het Bor is het in strijd met het bestemmingsplan gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning onder een aantal nader genoemde randvoorwaarden aangewezen als geval waarvoor met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure een omgevingsvergunning kan worden verleend. De voorgestelde wijziging van het Bor strekt ertoe die randvoorwaarden te verruimen, door de hoeveelheid recreatiewoningen die onder het toepassingsbereik van het artikelonderdeel vallen te vergroten en geen eisen meer te stellen aan de leeftijd en bewoningsduur van de persoon die de recreatiewoning bewoont. Hierdoor zullen meer aanvragen om een omgevingsvergunning met de reguliere voorbereidingsprocedure en daarmee dus sneller kunnen worden afgewikkeld.

Deze verschuiving van gevallen van de uitgebreide naar de reguliere voorbereidingsprocedure heeft voor het inhoudelijke beoordelingskader geen gevolgen. In beide situaties is het bevoegd gezag bevoegd (en dus niet verplicht) om de omgevingsvergunning te verlenen, mits de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en wordt voldaan aan de instructieregels van de provincie en het Rijk, zoals die blijken uit de provinciale verordeningen en diverse AMvB's. Die instructieregels kunnen ook betrekking hebben op omgevingsvergunningen als hier bedoeld. Evenmin leidt deze verschuiving ertoe dat als niet wordt voldaan aan de in artikel 4 van bijlage II bij het Bor gestelde randvoorwaarden, het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de betreffende activiteit in zijn geheel onmogelijk zou zijn. Er is dan sprake van een aanvraag om een omgevingsvergunning waarop met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo via de uitgebreide procedure moet worden beslist. De aanwijzing van gevallen in artikel 4 betekent dus alleen dat op aanvragen om een omgevingsvergunning die onder de reikwijdte van het artikel vallen de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is.

3. Vragen en opmerkingen van de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA stellen vragen over de positie van de VNG en andere partners ten opzichte van het ontwerpbesluit tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht ten aanzien van recreatiewoningen. Daarnaast wordt gevraagd waarom, ondanks het standpunt daarover van de VNG, toch vooruit wordt gelopen op de invoering van de Omgevingswet. Ook vragen deze leden of de VNG een handreiking voldoende acht om de uitvoeringskracht van gemeenten te versterken.

Zoals hiervoor al is opgemerkt in de inleiding, zal ik u over de actuele visie van de VNG en andere partners uit de Actie-agenda vakantieparken op de voorgestelde wijziging afzonderlijk informeren in het kader van de afdoening van de motie Bisschop.

De voorgestelde wijziging, die een gevolg is van de motie Koerhuis/Van Eijs⁹, loopt inderdaad op de Omgevingswet vooruit. Het voorstel maakt dat er meer omgevingsvergunningen met de reguliere voorbereidingsprocedure in plaats van de uitgebreide voorbereidingsprocedure kunnen worden verleend. Het geeft gemeenten daardoor de mogelijkheid om sneller en eenvoudiger permanente bewoning in recreatiewoningen toe te staan, in de gevallen waarin dat aanvaardbaar wordt geacht. Het is van belang dat gemeenten deze mogelijkheid voorafgaande aan de invoering van de Omgevingswet al kunnen benutten bij de aanpak van de huidige druk op de woningmarkt.

De handreiking die ik heb laten opstellen helpt gemeenten bij het inrichten van een efficiënt en optimaal proces van de behandeling van vergunningaanvragen. Verschillende gemeenten zijn betrokken bij de totstandkoming van de handreiking om de effectiviteit te verzekeren. Of gemeenten naast het inrichten van een proces van behandeling van vergunningaanvragen zoals beschreven in genoemde handreiking, aanvullende maatregelen nodig achten zal per gemeente verschillen. Ik wacht het verloop van de procedure bij uw Kamer af, voordat ik de concept-handreiking tot een definitieve versie zal laten bewerken en deze zal versturen aan gemeenten.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben vervolgens een aantal vragen gesteld over de participatie van betrokkenen. Deze leden wijzen erop dat voor de aanvragen om een vergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning, waarop de voorgestelde wijziging betrekking heeft, een beslistermijn geldt van acht weken, bij overschrijding waarvan de vergunning van rechtswege is verleend. Deze leden vragen zich af of deze beslistermijn kan worden verlengd en zo ja hoe. Ook vragen deze leden of het reëel is dat een gemeente binnen een periode van slechts acht weken een integrale belangenafweging kan verrichten over alle voor- en nadelen van permanente bewoning, met inbegrip van alle ruimtelijke aspecten tot en met participatie van alle betrokkenen.

Zoals al is toegelicht in paragraaf 2, heeft de voorgestelde wijziging van het Bor tot gevolg dat op aanvragen om een omgevingsvergunning voor het in strijd met het bestemmingsplan permanent bewonen van een recreatiewoning in een groter aantal gevallen de reguliere voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.2 van de Wabo van toepassing wordt in plaats van de uitgebreide voorbereidingsprocedure van paragraaf 3.3 van die wet.

In de reguliere voorbereidingsprocedure moet van de aanvraag kennisgeving worden gedaan in het gemeentelijk publicatieblad, zodat ook derden over de aanvraag worden geïnformeerd. Dit publicatieblad wordt digitaal uitgegeven. Derden met een MijnOverheid account kunnen zich abonneren op specifieke signaleringen voor hun woongebied. Als beslistermijn voor de aanvraag geldt inderdaad een termijn van acht weken. Het bevoegd gezag kan deze beslistermijn zonder verdere opgaaft van redenen eenmalig verlengen met een periode van maximaal zes weken. Dit moet het bevoegd gezag binnen de oorspronkelijke beslistermijn aan de aanvrager bekend maken en ook moet hiervan, net zoals bij de aanvraag, kennisgeving worden gedaan in het gemeentelijk publicatieblad. Daarmee worden derden ook over de verlenging geïnformeerd. Als niet tijdig binnen de beslistermijn wordt beslist, is de vergunning, zoals deze leden terecht hebben opgemerkt, van rechtswege verleend. Voor belanghebbenden staan tegen de (al dan niet van rechtswege) verleende vergunning de gebruikelijke rechtsmiddelen open

⁹ Kamerstukken II 2019/20, 32 847, nr. 622.

op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb), te weten bezwaar bij het bevoegd gezag, beroep bij de rechtbank en hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

De twijfel van deze leden of het bevoegd gezag in de beslistermijn van acht (of veertien) weken een integrale belangenafweging over de aanvraag kan verrichten, deel ik niet. Ten eerste benadruk ik hierbij dat, zoals ook al toegelicht in paragraaf 2, het Bor naar huidig recht al de mogelijkheid biedt om snel, met toepassing van de reguliere procedure, vergunning te verlenen voor het in strijd met het bestemmingsplan permanent bewonen van een recreatiewoning. Met de voorgestelde wijziging worden de eisen die zijn gesteld aan de gevallen waarin met toepassing van de reguliere procedure vergunning kan worden verleend, aangepast. Hierdoor kan weliswaar in een groter aantal gevallen van die procedure worden gebruikgemaakt, maar de categorie gevallen als zodanig wijzigt dus niet. Ten tweede kan het bevoegd gezag een groot deel van de belangenafweging materieel al voorafgaand aan de besluitvormingsprocedure voor een concrete vergunningaanvraag verrichten door in de gemeentelijke structuurvisie beleid te formuleren of door specifieke beleidsregels vast te stellen. Zoals al toegelicht in paragraaf 2, wordt de ruimte die een gemeente daarbij heeft wel begrensd door de instructieregels van de provincie en het Rijk, zoals die blijken uit de provinciale verordeningen en diverse AMvB's. Provincies zijn in algemene zin terughoudend in het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. Zoals bij de beantwoording van de vorige vragen van deze leden al aan de orde is geweest, wordt vanuit het Ministerie van BZK momenteel een handreiking opgesteld, zodat gemeenten handvatten hebben bij het nemen van de beslissing op de aanvraag en het vaststellen van beleidsregels.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA hebben verder een aantal vragen gesteld over het verloop van participatie bij een aanvraag om een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet, nu op grond van die wet de initiatiefnemer/aanvrager juist zelf zorg draagt voor participatie van belanghebbenden. Het gaat hier allereerst om de vraag hoe en waar participatie bij een dergelijke aanvraag is gegarandeerd. Ook wordt gevraagd naar de mogelijkheden kennis te nemen van een dergelijke aanvraag en de daartegen openstaande bezwaarmogelijkheden voor de verschillende categorieën te onderscheiden betrokkenen, zoals andere parkgebruikers, burens, (landschap)beheerders en natuur- en milieuorganisaties. Deze leden vragen of daarbij aan andere parkgebruikers of een Vereniging van Eigenaren van een park een zwaardere stem toekomt in de vorm van een blokkeringsrecht en zo nee, of de regering dat niet wenselijk vindt. Ook vragen deze leden naar de wijze waarop de gemeenteraad is betrokken en stellen zij het risico op precedentwerking aan de orde als op een recreatiepark een enkele woning is vergund.

Vooropgesteld moet worden dat participatie gedurende de gehele fase van de besluitvorming kan plaatsvinden. Eén van de ambities van de Omgevingswet is om ervoor te zorgen dat dit in een zo vroeg mogelijk stadium gebeurt. Dit heeft zich in het stelsel van de Omgevingswet voor de omgevingsvergunning vertaald in artikel 7.4 van de Omgevingsregeling, op grond waarvan bij elke aanvraag om een omgevingsvergunning moet worden aangegeven of burgers, bedrijven, maatschappelijke organisaties en bestuursorganen bij de voorbereiding van de aanvraag zijn betrokken, zo ja hoe, en wat de resultaten daarvan zijn. Het bevoegd gezag kan deze informatie vervolgens betrekken bij het nemen van het besluit. Het bevoegd gezag is – en blijft – op grond van de Awb verantwoordelijk voor de vaststelling van de relevante feiten en de weging van de relevante belangen. Dit betekent dat als participatie niet

heeft plaatsgevonden of als de daaruit voortgekomen informatie naar het oordeel van het bevoegd gezag onvoldoende is, het zelf onderzoek moet doen om die vaststelling van feiten en weging van belangen zorgvuldig te kunnen verrichten. Hiervoor kan het bevoegd gezag bijvoorbeeld gelegenheid bieden om naar aanleiding van de ingediende aanvraag zienswijzen naar voren te brengen, alvorens te beslissen op de aanvraag. Participatie voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning onder de Omgevingswet komt dus niet in de plaats van de al gebruikelijke vormen van participatie in de besluitvormingsprocedure zelf. Er is ook geen sprake van een afzonderlijke rechtsingang die verband houdt met participatie. Het feit dat participatie heeft plaatsgevonden laat de bezwaar- en beroepsmogelijkheden tegen het besluit dat uiteindelijk op de aanvraag om een omgevingsvergunning wordt genomen onverlet. In dat kader kunnen ook eventuele gronden over het niet of niet voldoende hebben plaatsgevonden van participatie worden aangevoerd. Deze bezwaar- en beroepsmogelijkheden zijn onder de Omgevingswet niet anders dan onder huidig recht.

Onder de Omgevingswet is verder voor aanvragen om een omgevingsvergunning voor het afwijken van het omgevingsplan (een zogeheten buitenplanse omgevingsplanactiviteit) het volgende van belang. In aanvulling op het aanvraagvereiste uit artikel 7.4 van de Omgevingsregeling biedt artikel 16.55, zevende lid, van de Omgevingswet aan de gemeenteraad de bevoegdheid gevallen van buitenplanse omgevingsplanactiviteiten aan te wijzen waarin participatie van en overleg met derden verplicht is voordat een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een dergelijke activiteit waarvoor het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag is, kan worden ingediend.¹⁰ De gemeenteraad kan dus door toepassing te geven aan deze bevoegdheid bewerkstelligen dat bij een aanvraag om een omgevingsvergunning om een recreatiewoning in afwijking van het omgevingsplan permanent te bewonen participatie voorafgaande aan het indienen van de aanvraag verplicht is. In dat geval ligt het voor de hand dat de raad in samenhang daarmee criteria vaststelt voor de wijze waarop participatiemogelijkheden moeten worden geboden.

Afgezien van de eventueel door de gemeenteraad vastgestelde criteria is de wijze waarop onder de Omgevingswet participatie voorafgaand aan het indienen van een aanvraag om een omgevingsvergunning plaatsvindt vormvrij. Het is aan de initiatiefnemer om, in samenspraak met de gemeente, de daarvoor gelet op de aard van zijn initiatief meest passende wijze te kiezen. Bij een klein initiatief met weinig impact op de omgeving, kan een beperkte vorm van participatie volstaan. Bij een initiatief met grote impact op de omgeving, zal meer uitgebreide participatie nodig zijn. Het is ook aan de initiatiefnemer om ervoor te zorgen dat de relevante betrokkenen bij zijn voorgenomen initiatief en het in verband daarmee te volgen participatieproces op de hoogte raken. Hier kan worden gedacht aan kennisgevingen in plaatselijke dagbladen of het persoonlijk benaderen van de betrokkenen door middel van een brief of anderszins.

Bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in de voorgestelde wijziging komt aan andere parkgebruikers of een Vereniging van Eigenaren op het park geen (rechtstreeks) blokkeringsrecht toe. Dit is een privaatrechtelijk aspect dat buiten de publiekrechtelijke beoordelingsregels valt. Wel kan de afwezigheid van een privaatrechtelijke toestemming die op grond van statuten of een reglement van een Vereniging van Eigenaren in een concreet geval nodig is om een

¹⁰ Amendement Van Eijs c.s. dat bij de behandeling van het voorstel voor de Invoeringswet Omgevingswet in de Tweede Kamer is aangenomen (Kamerstukken II 2018/19, 34 986, nr. 56).

recreatiewoning permanent te bewonen indirect bij de toepassing van de publiekrechtelijke beoordelingsregels een rol spelen en tot het oordeel leiden dat de activiteit in strijd is met een goede ruimtelijke ordening (naar huidig recht) of met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (onder de Omgevingswet). Deze indirecte doorwerking doet zich voor als de activiteit waarop de aanvraag betrekking heeft als gevolg van het ontbreken van de vereiste privaatrechtelijke toestemming onuitvoerbaar is. Dit is de gebruikelijke manier waarop mogelijke privaatrechtelijke belemmeringen doorwerken in ruimtelijke besluitvorming als bedoeld in de voorgestelde wijziging. Ik acht dit aspect hiermee voldoende ingebed in de procedure.

Wat betreft de betrokkenheid van de gemeenteraad bij de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in de voorgestelde wijziging is van directe betrokkenheid van de raad geen sprake, nu op het nemen van de beslissing op die aanvraag de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is. Het vereist zijn van een zogeheten verklaring van geen bedenkingen van de raad is in die procedure niet voorgeschreven. Onder de Omgevingswet heeft de raad als sprake is van een buitenplanse omgevingsplanactiviteit op grond van artikel 4.21, eerste lid, van het Omgevingsbesluit het recht van advies voor zover de raad aanvragen om dergelijke activiteiten heeft aangewezen als gevallen waarover zij wil adviseren. Het college van burgemeester en wethouders moet op grond van artikel 16.15b van de Omgevingswet de beoordelingsregels voor de aanvraag om een omgevingsvergunning toepassen met inachtneming van het advies van de raad.

Het enkele feit dat op een recreatiepark al eerder voor één woning een omgevingsvergunning voor de permanente bewoning daarvan is verleend, hoeft niet op voorhand een precedent te scheppen om dit later ook bij andere woningen op het park toe te staan. Dit zal in belangrijke mate afhankelijk zijn van de motivering die aan het verlenen van de betreffende omgevingsvergunning ten grondslag is gelegd. Hierin kunnen meer generieke overwegingen zijn opgenomen die ook bij andere woningen in dezelfde mate aan de orde zijn, of juist overwegingen die verband houden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval. In die laatste situatie ligt precedentwerking minder voor de hand.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA geven verder aan te begrijpen dat de voorgestelde wijziging geen automatisch recht op permanente bewoning in het leven roept, aangezien de beslissing om de vergunning al dan niet te verlenen ziet op een discretionaire bevoegdheid van de gemeente. Zij vragen zich af of de gemeente dan ook zonder meer kan bepalen dat een park een louter recreatieve functie moet behouden en of de gemeente op basis daarvan elke vergunningaanvraag zonder nadere motivatie kan afwijzen. Ook vragen deze leden zich af of de gemeente een halt kan toeroepen aan de omgekeerde situatie, waarin recreatiebewoning plaatsvindt in woonkernen die traditioneel permanent worden bewoond en waardoor sprake is van onttrekking van woningen aan de reguliere woningmarkt.

Aan de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor het in strijd met het bestemmingsplan permanent bewonen van een recreatiewoning al dan niet te verlenen moeten, zoals bij elk besluit, een zorgvuldige belangenafweging en motivering ten grondslag worden gelegd. De Awb bepaalt dat bij de motivering van een besluit alleen kan worden volstaan met een verwijzing naar een vaste gedragslijn, voor zover deze is neergelegd in een beleidsregel. Een gemeente kan dus niet zonder meer in elke afzonderlijke beslissing tot afwijzing van een aanvraag volstaan met een algemene overweging dat een park een louter

recreatieve functie moet behouden. Dit kan alleen als dit is neergelegd in een beleidsregel waarin een algemeen kader is vastgelegd van de bij de vergunningverlening af te wegen belangen. Daarbij kan de gemeente bepalen dat het behoud van de recreatieve functie van een recreatiepark van doorslaggevend belang moet zijn. Vervolgens kan naar dit beleid worden verwezen bij de afwijzing van afzonderlijke aanvragen.

Als sprake is van de in de vraag genoemde omgekeerde situatie, waarin een woning in een woonkern die traditioneel permanent wordt bewoond wordt gebruikt voor recreatieve bewoning, geldt het volgende. Binnen een reguliere woonbestemming zal recreatief gebruik veelal niet zijn toegelaten. Het bevoegd gezag kan tegen handelen in strijd met het bestemmingsplan met de reguliere bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten (last onder bestuursdwang en last onder dwangsom) optreden en is daartoe ook in beginsel gehouden.

Daarnaast beschikken de gemeenten ook op grond van de op 1 januari 2021 in werking getreden Wet toeristische verhuur van woonruimte over verschillende instrumenten om de verhuur van reguliere woningen aan toeristen in goede banen te leiden. Zo kunnen gemeenten kiezen voor de inzet van een eenmalige registratieverplichting, een nachtcriterium met daarbij eventueel een meldplicht per verhuring en een vergunningensysteem. De keuze voor deze instrumenten is afhankelijk van de ernst van ongewenste neveneffecten van toeristische verhuur van woonruimte in een bepaalde buurt.

Verder vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA of rekening gehouden is met een mogelijk prijsopdrijvend effect van de voorgestelde wijziging van het Besluit omgevingsrecht, en of hierover marktverkenningen hebben plaatsgevonden. Deze leden stellen bovendien de vraag of mensen die toch al hun recreatiewoning wilden verlaten nu een extra belang hebben om een vergunning voor permanente bewoning aan te vragen.

De voorgestelde wijziging van het Bor resulteert niet in legalisering van permanente bewoning. Uiteindelijk blijft de afweging of een omgevingsvergunning wordt verleend bij de gemeente liggen. Dit maakt dat speculatie risicovol is voor de investeerder. Bovendien geldt de omgevingsvergunning slechts voor de duur dat de aanvrager, of bij een eventuele verlenging diens rechtsopvolger, de recreatiewoning permanent bewoont. Als niet de aanvrager of bij een eventuele verlenging diens rechtsopvolger, maar iemand anders de recreatiewoning permanent bewoont, wordt niet meer aan de voorwaarden uit de omgevingsvergunning voldaan en is de vergunning van rechtswege vervallen. In dat geval moet de gemeente in beginsel handhavend optreden.

Hiermee zijn waarborgen ingebouwd om speculatie tegen te gaan. Om deze reden hebben er geen marktverkenningen plaatsgevonden. Omdat de omgevingsvergunning slechts geldt voor de duur dat de aanvrager, of bij een eventuele verlenging diens rechtsopvolger, de recreatiewoning permanent bewoont, wordt ondervangen dat mensen die hun recreatiewoning al willen verlaten, vanwege een mogelijke waardeinstijging, een omgevingsvergunning met het oog op permanente bewoning aanvragen.

Ook vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA of gemeenten belang zouden kunnen hebben bij het toestaan van permanente bewoning van een recreatiewoning omdat mogelijk de WOZ-waarde en daarmee de OZB- en forensenbelasting hoger uitvallen.

Gemeenten hebben geen direct baat bij vergunningverlening met het oog op mogelijk hogere belastinginkomsten. De toestemming om een recreatiewoning permanent te bewonen leidt er in het algemeen weliswaar toe dat de (WOZ-)waarde stijgt, maar zoals hierboven beschreven, geldt de omgevingsvergunning die met toepassing van de voorgestelde wijziging van het Bor wordt verleend slechts voor de duur dat de aanvrager, of bij een eventuele verlenging diens rechtsopvolger, de recreatiewoning permanent bewoont. De waardeverhoging zal daarom waarschijnlijk lager uitvallen in het geval waarin sprake is van een dergelijke omgevingsvergunning, dan wanneer het gaat om een volledig objectgebonden vergunning of een definitieve aanpassing van de bestemming in het bestemmingsplan. Stel dat inderdaad de WOZ-waarde van de recreatiewoning stijgt, dan zullen de lokale belastingopbrengsten die geheven worden met als grondslag de WOZ-waarde (voornamelijk de ozb) hierdoor ook stijgen. Een stijging van de WOZ-waarde van een woning met € 100.000,- levert in een gemeente, met een gemiddeld ozb-tarief, een extra ozb-opbrengst op van € 110,- per jaar. Daartegenover staat dat de woning niet meer toeristisch wordt verhuurd en de gemeente daardoor geen toeristenbelasting meer ontvangt. Bij een gemiddeld tarief van € 2,50 per overnachting en gemiddelde bezettingsgraad voor de verhuur belooft de derving van de toeristenbelasting naar verwachting ten minste het bedrag van de extra te betalen ozb. Voor de forensenbelasting geldt dat die niet langer verschuldigd is als een vergunning voor permanente bewoning voor een (recreatie)woning is verleend.

Vervolgens vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA of de regering ook de mogelijkheid heeft overwogen om de vergunning niet permanent, maar slechts tijdelijk te verlenen. Zij betwijfelen de geloofwaardigheid van de situatie die wordt voorgesteld met deze wijziging, waarbij de gemeente de vergunning alleen verstrekt aan de aanvrager en de eerste rechtsopvolger, waarna weer een nieuwe aanvraag nodig is.

Vooropgesteld moet worden dat in artikel 5.18 van het Bor, zoals dat bij deze wijziging komt te luiden, sprake is van een tijdelijke vergunning. Voor deze wijziging is gebruikgemaakt van artikel 2.23, aanhef en onder b, van de Wabo als wettelijke grondslag. Dit artikel maakt het mogelijk om bij AMvB categorieën gevallen aan te wijzen waarin in de omgevingsvergunning moet worden bepaald dat deze geldt voor een daarbij aangegeven termijn respectievelijk categorieën gevallen aan te wijzen waarin deze termijn kan worden verlengd. De omstandigheid dat de periode, bedoeld in artikel 5.18, niet door een concrete hoeveelheid maanden of jaren wordt begrensd, maar door de duur van de bewoning door de vergunninghouder of, na eventuele verlenging, zijn eerste rechtsopvolger, staat niet aan de kwalificatie van die periode als termijn als bedoeld in artikel 2.23 van de Wabo in de weg. Daarmee is dus ook sprake van een tijdelijke vergunning.

Op grond van artikel 5.18 van het Bor moet in de vergunning worden bepaald dat deze slechts geldt voor de duur dat degene aan wie de vergunning is verleend, de recreatiewoning permanent bewoont. De gemeente krijgt met de voorgestelde wijziging de bevoegdheid om deze termijn eenmalig te verlengen voor de duur dat de rechtsopvolger van degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont. De rechtsopvolger zal hiervoor een aanvraag moeten indienen, gericht op die verlenging. De verlenging voor de rechtsopvolger geldt dus niet van rechtswege. Een daaropvolgende rechtsopvolger zal niet in aanmerking komen voor een omgevingsvergunning die met toepassing van artikel 4, onder 10, van bijlage II bij het Bor wordt verleend. Dat artikel leent zich in samenhang met artikel 5.18 van het Bor slechts voor eenmalige toepassing in relatie tot de eerste vergunninghouder en één

rechtsopvolger. Zoals al is gebleken uit de toelichting in paragraaf 2, is vergunningverlening aan een volgende rechtsopvolger niet op voorhand onmogelijk. Deze kan een aanvraag om een omgevingsvergunning voor permanente bewoning van de recreatiewoning indienen waarop met toepassing van de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet worden beslist.

De gemeente is altijd vrij om te beoordelen of het wenselijk is om gebruik te maken van de bevoegdheid tot verlening of verlenging van de vergunning. De voorwaarde is dat de vergunning of de verlenging daarvan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Het is mogelijk dat het oordeel van de gemeente over de toelaatbaarheid van permanente bewoning van een recreatiewoning in het kader van een goede ruimtelijke ordening verandert na verloop van tijd. In dat geval heeft de gemeente dan ook de ruimte om een aanvraag voor een verlenging van een bestaande vergunning af te wijzen, of om te besluiten niet opnieuw een vergunning te verlenen.

Er wordt van tevoren dus al een beperking gesteld aan de duur waarvoor de vergunning geldt. Namelijk voor de duur dat de aanvrager de recreatiewoning permanent bewoont, eventueel verlengd met de duur waarvoor de eerstvolgende rechtsopvolger de recreatiewoning bewoont. Bovendien kan de gemeente bij de aanvraag om een verlenging opnieuw de afweging maken omtrent de verenigbaarheid met een goede ruimtelijke ordening. Zowel in formele als in materiële zin is er dus geen sprake van een permanente maar van een tijdelijke vergunning. Daarmee draagt het instrument bij aan het doel om een tijdelijke uitkomst te bieden voor de huidige krapte op de woningmarkt.

Ook vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA of als permanente bewoning van recreatiewoningen wordt toegestaan, er dan nog wel een grondslag is voor de heffing van een forensenbelasting en bijvoorbeeld het opleggen van het afvaltarief voor recreatief gebruik. En zo nee, of er dan een ongelijke behandeling van gebruikers op hetzelfde recreatiepark en er zodoende een belang kan ontstaan om een vergunning voor permanente bewoning aan te vragen.

Als permanente bewoning van een recreatiewoning is toegestaan is geen forensenbelasting en ook geen afvaltarief voor recreatief gebruik verschuldigd. De gebruiker van de recreatiewoning zal evenals alle andere inwoners van de gemeente dezelfde lokale heffingen verschuldigd zijn (zoals het «normale» tarief voor de afvalstoffenheffing). Ongelijke behandeling van de gebruikers van hetzelfde recreatiepark is niet aan de orde omdat er ook verschillend gebruik wordt gemaakt van gemeentelijke voorzieningen door recreatieve of permanente aanwezigheid op het recreatiepark.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen verder naar fiscale gevolgen wanneer de recreatiewoning door bewoning zou overgaan van box 3 naar box 1.

Vooropgesteld moet worden dat de gemeentelijke bestemming van een woning voor de beoordeling of een woning behoort tot box 1 of box 3 niet de bepalende factor is. Dit wordt namelijk bepaald aan de hand van de feitelijke omstandigheden van de bewoning. Deze worden getoetst aan de voorwaarden om te beoordelen of sprake is van een eigen woning in box 1. Zo moet de woning onder andere een hoofdverblijf zijn, ter beschikking staan op grond van eigendom of een ander gedefinieerd recht en moet er bij de waardeontwikkeling voldoende belang zijn.

Als een woning overgaat van box 3 naar box 1 dan betekent dat kortweg dat de woning vanaf de eerstvolgende peildatum niet meer behoort tot de grondslag van box 3 en dat de eigenwoningregeling van box 1 van toepassing wordt, waarbij regels als renteaftrek en eigenwoningforfait relevant worden.

In het verlengde van de vorige vraag vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA of de renteaftrek en de hypotheekvoorwaarden van banken zullen leiden tot een veel grotere waarde van de recreatiewoningen en leencapaciteit van burgers en of dit een verder sterk prijsopdrijvend effect zal hebben.

De fiscale behandeling van een woning en de hypotheekvoorwaarden die geldverstrekkers hanteren kunnen van invloed zijn op de waarde van een (recreatie)woning. Als een recreatiewoning permanent bewoond mag worden, zal dit naar verwachting leiden tot ruimere leenvoorwaarden en een stijging van de waarde van de woning. Echter, omdat het onderhavige besluit tot wijziging van het Bor slechts een éénmalige overdraagbaarheid van de omgevingsvergunning ten behoeve van permanente bewoning van een recreatiewoning mogelijk maakt, is de situatie anders. De Nederlandse Vereniging van Banken schat in dat geldverstrekkers vanwege de complexiteit van de éénmalige overdraagbaarheid, het risico dat de gemeente geen toestemming voor eenmalige verlenging van de vergunning geeft én de onzekere waardeontwikkeling van de (recreatie)woning hun leenvoorwaarden niet volledig zullen verruimen in deze gevallen. Het mogelijke recht op renteaftrek (als voldaan wordt aan de voorwaarden) kan de recreatiewoning aantrekkelijk maken. In hoeverre dit zal leiden tot een structureel hogere woningwaarde is onzeker. Ook hier speelt dat de vergunning slechts éénmalig overdraagbaar is, waardoor het recht op permanente bewoning eindig is.

Ook vragen de leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA of in het geval van vergunningverlening verplichtingen gelden voor gemeenten op het gebied van normale dienstverlening, zoals zorg en afvalinzameling, en de handhaving van bouwvereisten met betrekking tot brandveiligheid en duurzaamheid.

Afhankelijk van de situatie kan het besluit van de gemeente om een omgevingsvergunning voor permanente bewoning te verlenen, van invloed zijn op de verplichtingen die de gemeente heeft op het gebied van dienstverlening aan haar inwoners. Met betrekking tot afvalinzameling geldt bijvoorbeeld dat de gemeente de plicht heeft om ten minste eenmaal per week huishoudelijke afvalstoffen in te zamelen bij elk binnen haar grondgebied gelegen perceel waar zodanige afvalstoffen geregeld kunnen ontstaan. Mogelijk zorgt het verlenen van de omgevingsvergunning ervoor dat een recreatiewoning onder deze definitie valt, waar dat eerder niet het geval was. Voor andere vormen van dienstverlening, bijvoorbeeld op het gebied van zorg, geldt dat de gemeente verplicht is daarin te voorzien voor haar inwoners. Hiervoor is het dus niet zozeer de vraag of sprake is van (een omgevingsvergunning voor) permanente bewoning, maar of een persoon als inwoner van de gemeente (ingezetene) is ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP). De omgevingsvergunning voor permanente bewoning kan indirect wel nieuwe verplichtingen op het gebied van dienstverlening tot gevolg hebben, aangezien iemand met een vergunning sneller geneigd zal zijn om zich, in overeenstemming met de daarvoor op grond van de Wet basisregistratie personen geldende verplichting, op zijn woonadres te laten inschrijven in de BRP.

Op het gebied van de bouwvoorschriften blijft net als voorheen gelden dat een recreatiewoning moet voldoen aan de vereisten die bij of krachtens de Woningwet worden gesteld aan bestaande woningen, wil de bewoner in aanmerking komen voor de omgevingsvergunning voor permanente bewoning. De betreffende recreatiewoning moet dus ook voldoen aan de vereisten die het Bouwbesluit aan bestaande woningen stelt op het gebied van brandveiligheid en duurzaamheid. In het algemeen geldt dat de gemeente toezicht uitoefent en handhaaft op de naleving van bouwvoorschriften.

De leden van de fracties van GroenLinks en de PvdA vragen tot slot naar het in enkele jaren achter elkaar werken met drie juridische regimes, namelijk het thans fungerende beleid, het onderhavige besluit als tussenfase en uiteindelijk de Omgevingswet. Men vraagt verder of het niet beter is vast te houden aan de bestaande opties om permanente bewoning toe te staan, namelijk door aanpassing van het bestemmingsplan dan wel door een persoonsgebonden omgevingsvergunning dan wel door een persoonsgebonden gedoogverklaring. De leden stellen de vraag of deze »tussenfase« het beleid niet onduidelijk en onzorgvuldig maakt, en daarmee een slecht voorspel van de Omgevingswet vormt.

Vooropgesteld moet worden dat de voorgestelde wijziging als zodanig geen nieuw regime bevat. De wijziging bewerkstelligt alleen een verschuiving die inhoudt dat op een aantal van de gevallen waarop onder huidig recht de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing zal worden. Het gaat hier om bestaande procedurele varianten. Onder de Wabo werken gemeenten al lange tijd met beide soorten procedures. Er is met de voorgestelde wijziging dus geen sprake van een nieuw regime. Weliswaar komen er onder de Omgevingswet enige wijzigingen, maar de reguliere voorbereidingsprocedure, die onder de Omgevingswet de hoofdregel vormt, blijft op hoofdlijnen gelijk. Ik zie om die reden geen aanleiding af te zien van de voorgestelde wijziging. Daarbij geldt bovendien dat de wijziging voortvloeit uit de eerder aangehaalde motie Koerhuis/Van Eijs, waarvan ik me bereid heb verklaard deze uit te voeren. Daarnaast heb ik eerder al benadrukt dat de wijziging van belang is omdat deze gemeenten kan ondersteunen bij de aanpak van de druk op de woningmarkt. Het voorstel schept de mogelijkheid op korte termijn de druk op de woningmarkt te verlichten, middels het toevoegen van recreatiewoningen aan de woningvoorraad.

4. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van het CDA

De leden van de fractie van het CDA vragen naar het vigerende beleid rondom de bewoning van recreatiewoningen in de Provinciale Omgevingsplannen.

Voor de rechtstreekse doorwerking naar beslissingen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als hier bedoeld, zijn vooral de provinciale instructieregels zoals die zijn vastgelegd in de provinciale verordening van belang. Provincies zijn in algemene zin terughoudend in het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen. De ruimte van gemeenten om ten aanzien van het verlenen van dergelijke vergunningen eigen beleid te ontwikkelen wordt hierdoor dus begrensd.

5. Vragen en opmerkingen van de leden van de fractie van de PvdD

De leden van de fractie van de PvdD hebben een aantal vragen gesteld over de praktische toepassing van artikel 5.18 van het Besluit omgevingsrecht, zoals gewijzigd bij het ontwerpbesluit. Deze vragen betreffen in het bijzonder de in dat artikel opgenomen eis dat in de omgevingsvergunning wordt bepaald dat de vergunning slechts geldt voor de duur dat degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont.

De leden van de fractie van de PvdD wijzen er in de eerste plaats op dat in het ontwerpbesluit niet is omschreven wat onder permanente bewoning wordt verstaan. Deze leden vragen zich af of de betrokkene in de Basisregistratie Personen (BRP) op het adres van de recreatiewoning moet zijn ingeschreven, of dat het ook mogelijk is dat de betrokkene daar is ingeschreven maar feitelijk woont op een ander adres of feitelijk in de recreatiewoning woont maar is ingeschreven op een ander adres.

Eenieder die naar redelijke verwachting gedurende een half jaar (zes maanden) ten minste twee derde (vier maanden) van de tijd in Nederland zal verblijven, is op grond van de Wet basisregistratie personen verplicht daarvan aangifte te doen. Deze verplichting geldt vanaf de eerste dag van het verblijf. Betrokkene wordt dan in de BRP ingeschreven als ingezetene van de betreffende gemeente, op zijn woonadres. Daarbij gaat het om het feitelijke woonadres, omdat het daadwerkelijke verblijf het woonadres in de BRP bepaalt. Bij gebreke aan een woonadres kan onder omstandigheden een briefadres worden opgenomen.

Zoals al opgemerkt in de beantwoording van de eerdere vragen van de Tweede Kamer over het ontwerpbesluit, is een inschrijving in de BRP één van de aspecten die kunnen leiden tot de conclusie dat sprake is van permanente bewoning.¹¹ Het is dus niet een dwingend of uitsluitend vereiste. De vraag of sprake is van permanente bewoning wordt niet benaderd aan de hand van een rigide «afvinklijstje» met criteria, maar op basis van een materiële, inhoudelijke beoordeling van het daadwerkelijke/fysieke wonen. Het moet daarbij gaan om objectieve gegevens waaruit blijkt dat de vergunninghouder in de recreatiewoning (nog steeds) zijn hoofdverblijf heeft.

Binnen dit kader is niet uit te sluiten dat op basis van dergelijke gegevens tot de conclusie moet worden gekomen dat betrokkene de recreatiewoning permanent bewoont, ook al is hij of zij in de BRP ingeschreven op een ander adres, maar aannemelijk is dit niet. Inschrijving in de BRP op een woonadres levert namelijk in zijn algemeenheid het vermoeden op dat de betrokkene daar zijn of haar hoofdverblijf heeft. Dit betekent tegelijkertijd ook dat als de betrokkene in de BRP wel op het adres van de recreatiewoning is ingeschreven maar feitelijk woont op een ander adres, voldoende objectieve gegevens voorhanden zullen moeten zijn om het vermoeden van het hebben van het hoofdverblijf in de recreatiewoning te weerleggen. Overigens wordt er in dit verband aan herinnerd dat, zoals hiervoor al opgemerkt, de Wet basisregistratie personen betrokkene verplicht om zich te laten inschrijven op het feitelijke woonadres.

De leden van de fractie van de PvdD vragen verder wat juridisch de situatie is als de eigenaar van een recreatiewoning die permanent woont op adres A een vergunning aanvraagt voor bewoning van zijn recreatiewoning op adres B. Deze leden willen weten onder welke omstandigheden de aanvraag dan kan worden afgewezen en of bij honorering van de aanvraag de eigenaar dan verplicht is zich op het adres van de

¹¹ Kamerstukken II 2020/21, 33 118, nr. 191.

recreatiewoning in te schrijven en zo ja, uit welke bepaling van het ontwerpbesluit dat dan volgt.

Het enkele feit dat een betrokkene op het moment van de aanvraag de recreatiewoning niet permanent bewoont, vormt op voorhand geen omstandigheid die tot afwijzing van de aanvraag moet leiden. Het bevoegd gezag kan deze omstandigheid wel laten meewegen in zijn beleid met betrekking tot de wijze waarop het invulling geeft aan de beslissingsruimte die het heeft bij het beslissen op aanvragen om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 5.18 van het Bor. Als tot vergunningverlening wordt besloten en vervolgens van de vergunning gebruik gemaakt gaat worden, zal sprake zijn van permanente bewoning. Bij permanent verblijf moet de betrokkene zich op het betreffende adres laten inschrijven in de BRP. Zoals hiervoor al is opgemerkt, geldt de verplichting tot het doen van aangifte in dit kader voor eenieder die naar redelijke verwachting langer dan vier maanden in Nederland verblijft. Die verplichting geldt vanaf dag één van dat verblijf.

De leden van de fractie van de PvdD vragen verder wat de ingangsdatum van de vergunning is als deze is verleend en of als de permanente bewoning van een recreatiewoning wordt gestaakt, de vergunning van rechtswege vervalt of daartoe een beslissing van een bestuursorgaan is vereist.

Een omgevingsvergunning voor het permanent bewonen van een recreatiewoning die met toepassing van artikel 5.18 van het Bor zoals gewijzigd bij het ontwerpbesluit is verleend, treedt op grond van artikel 6.1, eerste lid, van de Wabo in werking met ingang van de dag na haar bekendmaking. Op het moment dat de permanente bewoning van een recreatiewoning wordt gestaakt, vervalt de omgevingsvergunning van rechtswege. Daartoe is dus geen beslissing van het bevoegd gezag vereist. Wel kan het zo zijn dat de vraag of de vergunning vanwege het staken van de permanente bewoning van rechtswege is vervallen in het kader van een handhavingprocedure aan de orde komt en in zoverre onderwerp is van besluitvorming door het bevoegd gezag, maar dat doet aan het van rechtswege vervallen van de vergunning niet af.

De leden van de fractie van de PvdD vragen verder op grond van welke feiten de vergunning vervalt, als de permanente bewoning van de recreatiewoning wordt gestaakt.

Hierop is geen eenduidig antwoord te geven. Net zoals het feitencomplex op grond waarvan tot de conclusie moet worden gekomen dat in een concreet geval sprake is van permanente bewoning van een recreatiewoning van geval tot geval kan verschillen, geldt dat ook voor de omgekeerde situatie, waarin juist niet langer sprake is van permanente bewoning. In algemene zin kan daarover worden opgemerkt dat het in dat verband moet gaan om objectieve gegevens waaruit blijkt dat de bewoner inmiddels zijn hoofdverblijf elders heeft. Voor het belang dat hierbij toekomt aan een inschrijving op het adres van de recreatiewoning in de BRP of juist het ontbreken van een dergelijke inschrijving, wordt verwezen naar de beantwoording van eerdere vragen van deze leden.

Tot slot vragen de leden van de fractie van de PvdD naar een aantal voorbeeldsituaties ingeval de vergunning is verleend aan persoon A die gehuwd is met persoon B. In de eerste plaats willen zij weten of de vergunning dan ook geldt als alleen persoon B of alleen een kind van de personen A en B permanent in de recreatiewoning verblijft. Ook willen zij weten of als de personen A en B permanent in de recreatiewoning

verblijven, de vergunning dan vervalt als persoon A elders permanent gaat wonen terwijl persoon B de permanente bewoning voortzet.

Deze vragen worden zo opgevat dat in de beschreven situatie de vergunning met toepassing van artikel 5.18 van het Bor, zoals gewijzigd bij het ontwerpbesluit, alleen is verleend aan persoon A en dat in samenhang daarmee de termijnstelling van de vergunning ook alleen is gekoppeld aan de duur dat deze persoon de recreatiebewoning permanent bewoont. Het staat persoon A daarbij vrij met wie hij of zij de recreatiewoning bewoont. Daarbij strekt de termijnstelling in de vergunning niet zover dat persoon A ook 24 uur per dag feitelijk in de recreatiewoning aanwezig moet zijn om de permanente bewoning te laten voortduren. Op het moment dat persoon A elders permanent gaat wonen en persoon B de permanente bewoning voortzet, is wel sprake van een situatie waarin niet langer aan de termijnstelling van de vergunning wordt voldaan. De vergunning vervalt in dat geval van rechtswege. Overigens wordt opgemerkt dat een aanvraag om een omgevingsvergunning door meer dan één persoon kan worden gedaan. In de voorbeeldsituatie van persoon A die gehuwd is met persoon B kan de aanvraag dus door beide personen gezamenlijk worden gedaan. Als de vergunning wordt verleend, zijn beide personen vergunninghouder. In dat geval ziet ook de in de vergunning op te nemen bepaling dat deze slechts geldt voor de duur dat degene aan wie de vergunning is verleend de recreatiewoning permanent bewoont, op allebei.