

Juridische Handreiking
Handhaving vakantieparken
voor gemeentjuristen

mr.dr. B.J.P.G. Roozendaal
mr.dr. T.N. Sanders

Juridische Handreiking
Handhaving vakantieparken
voor gemeentjuristen

In opdracht van het Ministerie van
Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Den Haag, december 2019

Inhoudsopgave	Blz.
1. Inleiding	7
2. Read me first: leeswijzer en handleiding voor gebruik	9
3. Wie moet de overheid aanschrijven?	20
4. Het instrumentarium – overzicht en keuzematrix	27
5. De instrumenten	30
5.1 Handhaving van het bestemmingsplan	30
5.2 Gemeentelijke verordeningen	33
A. Brandveiligheidsverordening	
B. Exploitatievergunning	
C. APV-sluitingsbevoegdheid	
5.3 Het gelasten van maatregelen aan gebouwen en bouwwerken	39
A. Artikel 1b Woningwet en het Bouwbesluit	
B. Artikel 1a Woningwet	
C. Artikel 13 Woningwet	
D. Artikel 13b, vierde lid, Woningwet	
5.4 Sluiting op grond van artikel 17 Woningwet	44
5.5 Het in beheer nemen op grond van artikel 13b Woningwet	51
5.6 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) – milieu	56
5.7 Openbare orde bevoegdheden burgemeester (Gemeentewet)	60
A. Het noodbevel ex artikel 175	
B. De noodverordening ex artikel 176	
C. Het lichte bevel ex artikel 172, derde lid	
5.8 Wet Bibob	64
Bijlage 1 - De casus Fort Oranje	67

1. Inleiding

Voor u ligt de Juridische Handreiking voor de handhaving op vakantieparken. Hierin wordt gemeenten een juridische gereedschapskist en een handelingsperspectief geboden om in te kunnen grijpen bij verloedering, criminaliteit en andere problemen op vakantieparken. De Juridische Handreiking is opgesteld in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties als uitvloeisel van de landelijke Actie-agenda vakantieparken 2018-2020.¹

Een vakantiepark, ofwel een recreatiepark, is volgens het Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (2019) strikt genomen een "bungalowpark met extra attracties", terwijl een bungalowpark een "complex van vakantie woningen" is. In deze handreiking bedoelen wij met het begrip 'vakantiepark' een vakantiepark in brede zin (dus zowel parken met, als parken zonder, attracties) een park met daarop recreatieobjecten met (in ieder geval oorspronkelijk) een recreatieve functie. De staat en kwaliteit van vakantieparken in Nederland is divers. In de landelijke Actie-agenda vakantieparken 2018-2020.² staat hierover onder meer het volgende:

"Een groot deel van de vakantieparken in Nederland doet het goed en lijkt ook in de toekomst mee te kunnen met de veranderende vraag van consumenten. Het is belangrijk dat het kansrijk ondernemerschap dat ten grondslag ligt aan het opbloeien van deze parken wordt gestimuleerd om parken verder te laten excelleren. Verdere ondersteuning voor innovatieve ontwikkelingen kan dit recreatieve ondernemerschap bovendien versterken. Hiermee voorkomen we dat minder vitale parken verder verzwakken en tot de categorie 'probleemparken' gaan behoren. Andere parken staan er echter minder gunstig voor en kunnen de concurrentiestrijd maar moeilijk bijbenen. Maatschappelijke organisaties en lokale overheden maken zich soms zorgen over het perspectief voor deze parken en de mensen die op deze parken wonen. De praktijk leert dat het vaak gaat om veelzijdige en complexe problematiek. Zo zijn er criminelen die hun heil zoeken op het vakantiepark als 'onzichtbare' plek en arbeidsmigranten die daar door hun werkgever worden gehuisvest. Verder zijn vakantieparken populair onder mensen die op zoek zijn naar rust en willen wonen in een groene omgeving. Maar er zijn ook kwetsbare gezinnen, bijvoorbeeld met schulden, die geen andere huisvesting kunnen krijgen en dakloos dreigen te worden. Voor hen is het vakantiepark een laatste toevluchtsoord. Om zowel de toeristische en economische kant als de sociaalmaatschappelijke kant van het vraagstuk rondom vakantieparken effectief aan te kunnen vliegen is samenwerking tussen de verschillende overheden en partners van belang."

Dit document is opgesteld om gemeenten die kampen met vakantieparken in de categorie 'probleemparken' de juridische middelen aan te reiken om (zo nodig) eenzijdig effectief en efficiënt in te kunnen grijpen. Daarmee wordt er een handelingsperspectief geboden. Welke middelen heeft de gemeente om eenzijdig in te grijpen in een situatie waarin de eigenaar niet (voldoende) kan, of wil, ingrijpen om de problematiek aan te pakken op het vakantiepark?

De Juridische Handreiking is opgesteld op basis van de ervaringen die de gemeente Zundert

¹ Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/29/kamerbrief-rapport-actie-agenda-vakantieparken-2018-2020>.

² Te raadplegen op: <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2018/11/29/kamerbrief-rapport-actie-agenda-vakantieparken-2018-2020>.

heeft opgedaan bij het sluiten van Camping Fort Oranje in Rijsbergen. Camping Fort Oranje was een vakantiepark in de gemeente Zundert met 720 standplaatsen. De situatie op Camping Fort Oranje is in al zijn facetten uitzonderlijk te noemen. Zowel de aard en verscheidenheid van de problematiek (onder meer verpaupering, prostitutie en geweld), de houding van de eigenaar/de exploitant (die onvoldoende verantwoordelijkheid voor de situatie nam) en de omvang van de Camping en de aantallen bewoners (24 hectare groot en op het moment van sluiting circa 1.000 bewoners) maken dat gesproken kan worden van een relatief extreme situatie. Omdat daar lessen uit zijn te trekken voor andere gemeenten is in de bijlage ook de juridische aanpak van het bestuurlijk ingrijpen op Camping Fort Oranje beschreven.

Ieder vakantiepark is verder anders en kampt met verschillende problemen. De kans dat gemeenten die deze handreiking benutten te maken zullen krijgen met een soortgelijke situatie als bij Camping Fort Oranje is dan ook (gelukkig) klein. Daarom is deze Juridische Handreiking nadrukkelijk ook geschreven voor situaties waarin sprake is van problemen op een beperktere schaal en waarbij gericht kan worden ingegrepen door de inzet van een individueel instrument.

De aanpak van problematische vakantieparken is beslist niet eenvoudig. Zowel operationeel als juridisch kan het een zware belasting vormen voor het gemeentelijke apparaat. Hopelijk helpt deze Juridische Handreiking u om als gemeente gericht en efficiënter gebruik te maken van het beschikbare juridische instrumentarium om de vakantieparkenproblematiek aan te pakken.

Mocht u opmerkingen, suggesties of vragen hebben over deze Juridische Handreiking, dan kunt u contact opnemen met het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.³

Hoogachtend,

Mr.dr. B.J.P.G. Roozendaal
Advocaat AKD

Mr.dr. T.N. Sanders
Advocaat AKD

³ <https://www.rijksoverheid.nl/contact/contactformulier>

2. Read me first: leeswijzer en handleiding voor gebruik

Als u deze handreiking heeft opengeslagen dan is de kans groot dat u zich als gemeentjurist voor het eerst in de praktijk geconfronteerd ziet met de problematiek die speelt op vakantieparken. Dit soort dossiers kunnen vaak overweldigend zijn. Niet alleen de aard en ernst van de overtreding maar ook de schaal en het aantal van die overtredingen roept vaak het gevoel op bij gemeentjuristen dat het onbegonnen werk is om de zaak op te pakken. 'Waar moet ik in hemelsnaam beginnen?'. Deze handreiking beoogt de gemeentjurist daarin op weg te helpen. Diegenen met ervaring hopen wij verder te helpen met nieuwe of andere inzichten vanuit de ervaringen in het dossier Camping Fort Oranje.

In dit hoofdstuk beginnen we bij de basis: welke basiskennis heeft u nodig voor deze handreiking, wat biedt deze handreiking (niet), waar begint een handhavingstraject en wat moet u weten over het bestuursrechtelijke handhavingsrecht om deze handreiking te kunnen gebruiken?

A. Voor wie is deze handreiking geschreven?

Zoals de titel doet vermoeden is deze handreiking gericht op de gemeentjurist. Dit betekent dat de handreiking ervanuit gaat dat de lezer een goed begrip heeft van de werking van de gemeentelijke overheid, juridisch geschoold is en in ieder geval basiskennis van de Algemene wet bestuursrecht. Hoewel in de praktijk veel lezers ook een gedegen kennis van het bestuursrechtelijke handhavingsrecht zullen hebben, realiseren wij ons dat er ook niet-juristen (bijvoorbeeld ambtenaren openbare veiligheid) zullen zijn die deze handreiking zullen lezen. Daarom staan wij verderop in dit hoofdstuk kort stil bij hoe bestuursrechtelijke handhaving in elkaar steekt. Op die manier is deze handreiking naar onze inschatting voor een zo breed mogelijke doelgroep bruikbaar.

B. Wat is deze handreiking wel, en wat is het niet?

Deze handreiking is bedoeld om een juridische toolkit aan te reiken aan gemeentjuristen die aan de slag willen met problemen op een vakantiepark. De handreiking is daarmee een aanvulling op de Handreiking "Meer grip op vakantieparken" van de VNG en Platform 31.⁴ In de Handreiking "Meer grip op vakantieparken" komen met name de beleidsaspecten van de aanpak van vakantieparken aan bod. In onderdeel 6.1 van die handreiking wordt (summier) stilgestaan bij het juridische instrumentarium. In deze handreiking wordt dat juridisch handavingsinstrumentarium volledig uitgewerkt.

Deze handreiking is niet bedoeld om gemeenten of gemeentjuristen te helpen met het invullen van het gemeentelijke beleid over vakantieparken. De oorzaak van het probleem, mogelijke neveneffecten van handhaving en de inzet van het juridische instrumentarium passeren daarom niet de revue. Daarvoor verwijzen wij graag naar de Handreiking "Meer grip op vakantieparken". In deze handreiking wordt juist beoogd om – als het beleid eenmaal is geformuleerd en de keuze is gemaakt om te gaan handhaven – de juridische mogelijkheden voor gemeentjuristen in kaart te brengen zodat zij daar direct mee aan de slag kunnen.

⁴https://www.naleving.net/fileadmin/KCHN/Kennisbank/Multidisciplinair_Handhaven/MH6_Recreatieterreinen/190124_Handreiking_meer_grip_op_vakantieparken.pdf

TIP – voorkomen is beter dan genezen

Hopelijk heeft u deze handreiking opengeslagen op het moment dat het nog mogelijk is om het tij te keren op het vakantiepark. Wij wijzen er graag op dat voorkomen beter is dan genezen. Een van de problemen bij Camping Fort Oranje was dat het bestemmingsplan (zeer) gedateerd was en geen verbod bevatte op het permanent bewonen van recreatieparken terwijl ook geen vergunningplicht gold op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening. Dit probleem kan voorkomen worden door tijdig de problematiek op een vakantiepark te onderkennen en aan te pakken. Twee stappen die direct gezet kunnen worden op dat vlak zijn de volgende.

- Pas zo nodig (tijdig) het bestemmingsplan aan om ongewenst gebruik te verbieden. Het aanpassen van het bestemmingsplan kan leiden tot planschade (omdat de gebruiksmogelijkheden worden beperkt) maar die planschade wordt in veel gevallen ruimschoots gecompenseerd doordat andere (maatschappelijke) schade in een vroeg stadium wordt beperkt of voorkomen.
- Pas zo nodig (tijdig) de Algemene Plaatselijke Verordening aan om te voorzien in een mogelijkheid om vakantieparken te reguleren (en om een Wet Bibob toetsing te verrichten).

Deze handreiking ziet nadrukkelijk niet op die gevallen waarin de eigenaar zelf actief in samenwerking met de gemeente de problemen aanpakt. Het als overheid in gezamenlijkheid met de eigenaar van een vakantiepark optreden via privaatrechtelijke afspraken zal in veel gevallen de voorkeur genieten omdat daarmee immers beter maatwerk kan worden geleverd met meer draagvlak bij de eigenaar (en de bewoners).

Deze handreiking richt zich op een gebiedsgerichte aanpak van een problematisch vakantiepark. Deze handreiking is dus niet gericht op een persoonlijke aanpak van individuele bewoners op een vakantiepark. Zo wordt bijvoorbeeld niet ingegaan op het aanpakken van belastingfraude of uitkeringsfraude op vakantieparken en de rol van de Landelijke Stuurgroep Interventieteams (de 'LSI aanpak') in dat kader. Hoewel zeker relevant voor het beleidsmatige kader, behoort de inzet van de Belastingdienst, UWV, SVB, ISZW, IND, OM en Politie (in het kader van de opsporingstaak) niet tot de bevoegdheid van een bestuursorgaan van gemeente, zodat het niet onderdeel is van het juridische instrumentarium dat gemeentjuristen ter beschikking staat.

Tot slot ziet deze handreiking op handhaving door gemeentelijke overheden via de inzet van bestuursrechtelijke middelen. De mogelijkheden van het OM of de Politie om strafrechtelijk op te treden bij het overtreden van de wet worden hier niet opgenomen. Weliswaar zal bij de aanpak van vakantieparken het wenselijk zijn om in goed overleg met OM en Politie te handelen, maar deze handreiking ziet alleen op de middelen die de gemeente ter beschikking heeft en de gemeente heeft geen controle over het (strafrechtelijke) optreden van het OM en de Politie.

C. Stappenplan – waar begint u?

Het beginnen met handhaving op een vakantiepark kan soms overweldigend zijn. De hoeveelheid problemen, overtredingen en uitdagingen zijn voor één persoon soms te veel. Daarom is het goed om met een duidelijk stappenplan te beginnen. Wat is er nodig om tot een succesvol handhavingstraject te komen? Wij zien drie stappen: informatie vergaren,

inventariseren van de spelers, problemen en gemeentelijke middelen en daarna pas daadwerkelijk ingrijpen via handhaving.

i. Informatie vergaren

Het begin van iedere succesvolle inzet van het beschikbare juridische instrumentarium is goede dossiervorming. Een goed beeld van wat er gebeurt op het vakantiepark, wie de relevante partijen zijn en welke problemen er zijn is essentieel.

In de Handreiking “Meer grip op vakantieparken” is ook uitgebreid stil gestaan bij het versterken van de gemeentelijke informatiepositie en de mogelijke informatiebronnen. Om herhaling te voorkomen verwijzen wij kortheidshalve naar hoofdstuk 3 van de Handreiking “Meer grip op vakantieparken”. Kort samengevat zijn de belangrijkste informatiebronnen voor de gemeente:

- De basisregistratie personen (BRP)
- Meldingen vanuit politie (en andere hulpdiensten)
- Informatie vanuit het sociale domein
- Nachregister
- Toeristenbelasting
- Klachten en meldingen vanuit bewoners, recreanten en omwonenden
- Beheerders

Naast het verbeteren van de gemeentelijke informatievergaring, kan het heel zinvol zijn om samen met het Regionaal Informatie en Expertise Centrum een casus te starten met betrekking tot het vakantiepark met het oog op het verzamelen van gegevens van andere overheidsdiensten ten einde een zo compleet mogelijk plaatje te krijgen van het vakantiepark.

TIP

In het dossier Fort Oranje speelde de informatiepositie van de gemeente een cruciale rol in de juridische procedures. De gemeente Zundert had aan het besluit om Camping Fort Oranje te sluiten ruim 1100 politiemutaties (over de periode 2014-2017) verzameld, meldingen van de brandweer van tientallen branden (over de periode 2014-2017) en onderzoeksrapporten van de GGD over de levenskwaliteit op Camping Fort Oranje. Deze informatie werd (onder meer) verzameld via een RIEC casus die zag op Camping Fort Oranje. Deze grote hoeveelheid informatie gaf een duidelijk beeld van de schrijnende situatie ter plaatse. De hoeveelheid informatie en de aard van de problematiek lijkt een belangrijke rol te hebben gespeeld bij het overtuigen van de bestuursrechter om (voorlopig – nu er nog geen einduitspraak is) de gemeente de sluiting van Camping Fort Oranje te laten effectueren.

ii. Inventariseren situatie

Als eenmaal de informatievoorziening op gang is gekomen, kan op basis daarvan een goed beeld worden gevormd van de problematiek op het vakantiepark. Voordat er wordt ingegrepen moeten er grofweg drie vragen worden beantwoord.

a. Wat voor park is het en wie zijn de spelers op het park?

Vakantieparken zijn er in veel vormen en maten. Het voert te ver om alle mogelijke

varianties te benoemen, maar de belangrijkste varianten zijn te vinden in hoofdstuk 3 van deze handreiking ('Wie moet de overheid aanschrijven?'). Dat zijn (kort samengevat):

- Het park met één eigenaar van alles (die de recreatieobjecten verhuurt);
- Het park met losse individuele eigenaren van kavels en één eigenaar van de infrastructuur;
- Het park met één eigenaar van de gronden, die huurovereenkomsten heeft met bewoners die zelf rechthebbende zijn op de opstal (het recreatieobject)

De eerste stap is om vast te stellen wie (eind)verantwoordelijke is waarvoor. Wie heeft er allemaal een belang in het park? Wie heeft juridisch de controle en wie heeft er *feitelijk* de controle? Het heeft immers weinig zin om partijen aan te schrijven voor zaken waarover zij juridisch noch feitelijk zeggenschap hebben.

b. Wat voor problemen spelen er?

De tweede stap is om vast te stellen welke problemen er zijn. De categorieën problemen (voor wat betreft de gebiedsgerichte benadering) zijn (in grote lijnen) de volgende:

- Kwaliteit bouwwerken
- Wijze van gebruik van het park
- Milieuoverlast
- Ondermijning/criminaliteit
- Brandveiligheid
- Sociale problematiek

c. Wat kan de gemeente: welke middelen zijn er beschikbaar?

De volgende stap behelst het inventariseren wat er nodig is om in te grijpen (mankracht, financiële middelen etc.) van gemeentezijde en welke instrumenten er ter beschikking staan om de problematiek aan te pakken. Met name aan deze stap beoogt deze handreiking een wezenlijke bijdrage te leveren door te inventariseren welke instrumenten er zijn voor de gemeentebestuurder en wanneer die zouden kunnen worden ingezet tegen problemen?

iii. Ingrijpen

Als eenmaal wordt besloten om te handelen en te handhaven, dan volgt de uitvoeringsfase en de daarmee gemoeide praktische problemen. Het reikt te ver om alle praktische details (toezichthouders bevoegdheden, persoonsbeveiligingsmaatregelen etc.) in deze handreiking te bespreken. Het is namelijk primair een juridische handreiking. Wel merken wij op dat onze ervaring leert dat het aanpakken van een probleemvakantiepark een (zeer) tijdsintensief en vaak ook zwaar belastend traject is voor de betrokken gemeentebestuurders en toezichthouders. Het verdient daarom sterk de aanbeveling om waar nodig ondersteuning en afwisseling te waarborgen om de belasting op het eigen personeel zo beperkt mogelijk te houden. In sommige situaties kan het ook zinnig zijn om (bijvoorbeeld) een deel van de werkzaamheden uit te besteden aan niet-lokale toezichthouders (bijvoorbeeld toezichthouders van een andere regiogemeente) of juristen, dan wel om het 'gezicht' van het project in te huren via een gespecialiseerd bureau. De wenselijkheid en noodzaak van dit soort maatregelen zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

D. Bestuursrechtelijke handhaving – hoe werkt het?

Hoewel deze handreiking is geschreven voor gemeentebestuurders en dus enige basiskennis van

het bestuursrechtelijk handhavingsrecht aanwezig is, staan wij hierna stil bij enkele basisbegrippen die nodig zijn voor de inzet van het (handhavings-)instrumentarium. Om effectief te handhaven is nodig:

- i. Een overtreding
- ii. Een overtreder
- iii. Bewijs
- iv. Instrumentariumkeuze (bestuursdwang, dwangsom, bestuurlijke boete)

i. Een overtreding

De definitie van een overtreding in artikel 5:1, lid 1, Awb is "*een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift*". Voor het kunnen spreken van een overtreding door een (rechts)persoon zijn in de praktijk drie elementen van belang. Ten eerste moet er een norm zijn die de handeling verbiedt. Ten tweede moet die norm zich richten tot de (rechts)persoon die de handeling verricht. Ten derde moet de handeling zijn verricht of nagelaten.

a. Er moet een norm zijn

Dat er een norm moet gelden klinkt eenvoudiger dan het is. Dat blijkt maar weer eens uit een uitspraak van de Afdeling van 22 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2804). Het ging in dat geval om illegale bouwwerken. De huidige eigenaar had die bouwwerken niet opgericht. Hij werd aangeschreven voor het in stand houden van de illegale bouwwerken, waarbij de geschonden norm volgens het bestuursorgaan artikel 2.1, lid 1, onder a, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) was. Artikel 2.1, lid 1, onder a, Wabo verbiedt echter alleen het *bouwen* van een bouwwerk zonder omgevingsvergunning. Die norm verbiedt niet dat men een illegaal bouwwerk in stand laat. Het bestuursorgaan had dus de verkeerde normschending aan de eigenaar verweten. De verweten handeling was niet verboden: dus was er geen overtreding, dus was handhaving (op die basis) niet mogelijk.

Het is dus noodzakelijk om goed te kijken naar de norm die wordt toegepast en wat die precies verbiedt. In hoofdstuk 5 over het instrumentarium wordt daar waar nodig nader bij stil gestaan.

b. De norm moet gelden voor diegene die wordt aangeschreven

De norm moet zich ook daadwerkelijk tot de aangeschrevene richten. Hoewel veel normen zich richten tot een ieder (zeker bij zorgplichten), is dat lang niet bij alle normen het geval. Denk aan artikel 13 Wet bodembescherming. Die normstelling richt zich alleen tot diegene die handelingen in de bodem verricht. Als de aangeschrevene dus geen handeling in de bodem heeft verricht, richt de norm zich niet tot hem en kan hij die norm dus ook niet schenden (zie: ABRvS 6 mei 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1458).

TIP

In deze handreiking zal telkens bij een instrument worden aangegeven wie (doorgaans) normadressaat is. Let wel op: elke situatie kan anders zijn, afhankelijk van de normstelling. Vaar dus niet blind op die mededeling.

c. *De handeling moet zijn verricht of nagelaten*

Het spreekt eigenlijk voor zich, maar volledigheidshalve noemen wij het wel. De verboden handeling moet zijn verricht (of nagelaten). Daar moet bewijs van zijn en dat bewijs moet ook deugdelijk zijn. In onderdeel iii gaan wij nader in op de eisen die aan het bewijs worden gesteld.

ii. **Een overtreder**

Is er een overtreding, dan is de volgende vraag: is er ook een overtreder? Dat hoeft niet altijd nodig te zijn om te handhaven (denk bijvoorbeeld aan de toepassing van bestuursdwang bij het opruimen van fietswrakken waarvan meestal de eigenaar onbekend is), maar het is wel noodzakelijk voor veel vormen van handhaving (last onder dwangsom en de bestuurlijke boete, maar ook het kostenverhaal bij bestuursdwang vergt een overtreder).

De standaardoverweging van de Afdeling (zie: ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF8999) is dat, gelet op artikel 5:1, lid 2, Awb, de:

“overtreder degene [is] die het desbetreffende wettelijke voorschrift daadwerkelijk schendt. De Afdeling overweegt dat dat in de eerste plaats degene is die de verboden handeling fysiek verricht; daarnaast kan in bepaalde gevallen degene die de overtreding niet zelf feitelijk begaat, doch aan wie de handeling is toe te rekenen, voor de overtreding verantwoordelijk worden gehouden en derhalve als overtreder worden aangemerkt”

Gelet op artikel 5:1, lid 3, Awb geldt in het bestuursrecht verder ook artikel 51 Sr, waarin is bepaald dat als de overtreder een rechtspersoon is, ook tegen diegenen die *“tot het feit opdracht hebben gegeven, alsmede tegen hen die feitelijke leiding hebben gegeven aan de verboden gedraging”* handhavend kan worden opgetreden.

Men is dus overtreder als:

- (a) de persoon zelf het voorschrift schendt en dus de overtreding pleegt;
- (b) de persoon opdrachtgever of feitelijk leidinggevende is van de overtreding die wordt gepleegd door een rechtspersoon;
- (c) de persoon de schending medepleegt of
- (d) de persoon de overtreding kan worden toegerekend.

a. *Het plegen van de overtreding*

Het zelf plegen van de overtreding is recht toe recht aan: diegene die de (hem) verboden handeling verricht (of nalaat) is overtreder. Dit zal met name een feitelijke (bewijs) vraag zijn (zie onderdeel iii).

b. *Opdrachtgever of feitelijke leidinggevende*

Als de overtreding door een rechtspersoon wordt begaan, dan kan ook de opdrachtgever of de feitelijk leidinggevende overtreder zijn. Ons is geen voorbeeld bekend van iemand die als opdrachtgever wordt aangemerkt door de bestuursrechter. Wij vermoeden dat dit komt omdat het relatief lastig is om het opdrachtgeverschap aan te tonen, terwijl er ook makkelijkere routes zijn om de opdrachtgever aan te spreken. Zoals bijvoorbeeld door

iemand als feitelijk leidinggevende aan te merken. De feitelijk leidinggevende wordt als overtreders aangemerkt omdat de betreffende persoon "*hoewel daartoe bevoegd en redelijkerwijs gehouden*" heeft nagelaten om voldoende maatregelen te treffen om de overtreding te voorkomen en daarmee bewust de aanmerkelijke kans heeft aanvaard dat de overtreding zich zou voordoen (zie: ABRvS 20 april 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1065).

c. Medeplegen

Het medeplegen is in het bestuursrecht een rariteit. Dat komt omdat wij enerzijds (hele) ruime normstellingen hebben – zodat je vaak al gewoon pleger bent en niet alleen medepleger – en anderzijds omdat de figuur van de 'toerekening' bestaat in het bestuurlijke handhavingsrecht (zie hierna). Een zeldzaam voorbeeld van medeplegen is te vinden in ABRvS 6 september 2019 ECLI:NL:RVS:2019:2394. De Afdeling oordeelt dat medeplegen zich voordoet bij "*een nauwe en bewuste samenwerking*" met diegene die het voorschrift daadwerkelijk schendt, waarbij de kwalificatie 'medepleger' alleen gerechtvaardigd is als de intellectuele en/of materiële bijdrage van de medepleger aan het feit van voldoende gewicht is.

d. Toerekening

De toerekening houdt in dat iemand strikt genomen geen overtreders is, maar de bestuursrechter de overtreding toch aan hem verwijt (toerekent). Het betreft uitzonderingsgevallen waarbij een (ernstig) verwijt kan worden gemaakt of waarbij de aangeschrevene zo nauw verbonden is met de overtreders dat er de facto geen onderscheid tussen hem en de overtreders te maken is.

Voorbeelden van toerekening zijn de CZL uitspraak – waarin de verontreiniging van het oppervlaktewater door bluswater aan de door de brand getroffen B.V. werd toegerekend (ABRvS 15 oktober 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BF8999) en de Chemie-Pack uitspraak, waarin de milieuschade veroorzaakt door één B.V. aan een zuster B.V. werd toegerekend (die alleen het onroerend goed beheerde) vanwege de 'nauwe verwevenheid' tussen de vennootschappen (ABRvS 22 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:90). Toerekening kan ook gebeuren als iemand zich 'verschuilt' achter een ander en de twee partijen feitelijk te vereenzelvigen zijn (ABRvS 7 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3265).

e. Een stappenplan voor de praktijk

Onderstaand is een stappenplan voor de praktijk: 'kan de overheid deze persoon aanspreken in dit geval?':

- i. Is deze (rechts)persoon gehouden de norm na te leven (is er een norm en is hij de 'normadressaat')?
- ii. Is de te handhaven norm daadwerkelijk geschonden (is er een 'normschending')?
- iii. Is de aangeschrevene overtreders?
 - a. Heeft de (rechts)persoon de fysieke handeling waarmee de norm is geschonden zelf verricht (is hij 'overtreders')?
 - b. Zo nee, is de (rechts)persoon leidinggevende van de rechtspersoon die de overtreding heeft gepleegd – lees: was hij bevoegd en redelijkerwijs daartoe gehouden om de overtreding te voorkomen (is hij 'feitelijk leidinggevende')?
 - c. Zo nee, heeft de (rechts)persoon bewust en nauw samengewerkt met diegene die het voorschrift daadwerkelijk schendt (is hij 'medepleger')?
 - d. Zo nee, is er sprake van een 'nauwe verwevenheid' tussen de (rechts)persoon en

diegene die het voorschrift daadwerkelijk schendt, dan wel is er een andere reden waarom de overtreding aan hem kan worden toegerekend (moet hem de overtreding worden 'toegerekend')?

e. Is het antwoord op (a) t/m (d) nee, dan is hij geen overtreder.

TIP

Soms kan er getwijfeld worden aan de vraag wie er overtreder is. In dat soort gevallen kan bij twijfel beter een overtreder te veel worden aangeschreven dan een overtreder te weinig. Iemand die later geen overtreder blijkt te zijn kan altijd alsnog gevrijwaard worden van de gevolgen en de kosten van handhaving. Iemand die later alsnog overtreder blijkt te zijn kan niet alsnog (achteraf) worden aangeschreven.

iii. Bewijs

Wanneer is een overtreding voldoende aangetoond? De regels voor het leveren van bewijs kunnen lastig zijn omdat deze vaak uit de rechtspraak voortvloeien. Zelfs in het bestuursrecht waar de zogenaamde 'vrije bewijsleer' geldt (lees: er is geen formeel bewijsrecht).

a. *Kernnorm: deugdelijk en controleerbaar bewijs*

Er is maar één 'harde' eis. Die eis is dat er sprake moet zijn van "een deugdelijke en controleerbare vaststelling van de relevante feiten en omstandigheden" (zie: ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179) die aan handhaving ten grondslag liggen. Als gemeentjurist kun je daar weinig mee. Wanneer is daar sprake van? Gelukkig geeft de Afdeling wat handvatten. De Afdeling geeft drie regels.

Deze regels zijn (samengevat door de auteurs van deze handreiking):

1. De waarneming moet zijn verricht door een ter zake deskundig persoon wiens waarnemingen door het bevoegd gezag voor zijn rekening worden genomen;
2. De waarneming mag in een schriftelijke rapportage, maar mag ook zijn vastgesteld in een foto of ander bewijsmateriaal, zo lang maar duidelijk is waar, wanneer en door wie de feiten en omstandigheden zijn waargenomen en welke werkwijze daarbij is gehanteerd;
3. Als de waarneming is opgenomen in een schriftelijke rapportage, dan moet daarin een inzichtelijke beschrijving zijn opgenomen van wat er is waargenomen. Voorts moet het stuk ondertekend en gedagtekend zijn, maar als de ondertekening of dagtekening ontbreekt dan kan dat achteraf nog worden hersteld, zolang uiteindelijk maar duidelijk is wie, wanneer het geschrift heeft opgesteld.

b. *Gelden deze regels voor alle soorten handhaving?*

De regels van de Afdeling zijn geformuleerd ten aanzien van het bewijs dat moet worden geleverd in het kader van de invordering van een verbeurde dwangsom. Het ligt echter voor de hand dat die eisen ook breder toepasbaar zijn dan alleen bij de invordering van een dwangsom. Waarom zouden er immers andere bewijsregels gelden bij het opleggen van een last onder dwangsom dan bij de invordering? In beide gevallen moet bewezen worden dat er een overtreding plaats heeft gevonden. Wij lezen de bewijsregels daarom als algemene regels voor het bewijzen van een overtreding.

c. *En wat als niet wordt voldaan aan een van de bewijsregels?*

Eerder waren de bewijsregels geformuleerd als strikte eisen (ABRvS 13 juni 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX7698). Inmiddels heeft de Afdeling die eisen 'geherformuleerd' – de bewijsregels lijken nu meer de status van algemene richtlijnen te hebben (ABRvS 3 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1179), waarbij afwijkingen mogelijk zijn.

Gelet op de inhoud van de bewijsregels is het op zich niet moeilijk om daaraan te voldoen. In feite wordt gewoon verlangd dat zorgvuldig en controleerbaar wordt gewerkt door de toezichthouder. Mocht onverhoopt toch niet aan de bewijsregels voldaan worden, dan hoeft dat niet automatisch een groot probleem te zijn. In de beroepsprocedure kan eigenlijk (bijna) alles nog worden hersteld. Het repareren van formele gebreken (ontbrekende naam, datum en ondertekening), of het toezenden van aanvullend bewijs die de gedane waarneming bevestigen, lijken voor de bestuursrechter in de regel aanvaardbaar.

Dat is volgens ons alleen anders als de gedane waarneming zelf niet kan leiden tot de conclusie dat er sprake is van een overtreding. Denk bijvoorbeeld aan de situatie dat een toezichthouder in zijn feitenvaststelling opschrijft dat hij een sterke oliegeur waar heeft genomen. Vervolgens blijkt dat de belanghebbende die geur niet kan hebben veroorzaakt omdat hij banketbakker is. Als de toezichthouder in beroep vervolgens een nieuwe verklaring toestuurt aan de bestuursrechter waarin hij zegt dat het toch geen oliegeur was maar een gistgeur, dan menen wij dat dit niet toelaatbaar zal zijn. Dat bewijs is volgens ons namelijk niet meer deugdelijk en controleerbaar.

iv. Instrumentariumkeuze (bestuursdwang, dwangsom, bestuurlijke boete)

Het handavingsinstrumentarium van de gemeentelijke overheid wordt in beginsel bepaald door artikel 125 Gemeentewet. Daarin staat dat het gemeentebestuur bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang in het kader van de uitvoering van de aan hem opgedragen regels.

De last onder bestuursdwang wordt in artikel 5:21 Awb gedefinieerd als *"de herstel-sanctie, inhoudende: a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en b. de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd."*

Op grond van artikel 5:24 Awb omschrijft de last onder bestuursdwang de te nemen herstelmaatregelen en de termijn waarbinnen de last moet worden uitgevoerd. Lid 3 bepaalt dat de last onder bestuursdwang bekend wordt gemaakt aan *"de overtreder, aan de rechthebbenden op het gebruik van de zaak waarop de last betrekking heeft en aan de aanvrager"*. Voert de overtreder de last niet binnen de daarvoor geboden termijn uit, dan is het bestuursorgaan bevoegd om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen. Uiteraard brengt dit kosten voor het bestuursorgaan mee, terwijl de overtreder die kosten zelf niet meer hoeft te maken. Het staartstuk van bestuursdwang (en een belangrijke prikkel voor de overtreder om zelf de last uit te voeren) zit in artikel 5:25, lid 1, Awb waarin is opgenomen dat *"[d]e toepassing van bestuursdwang geschiedt op kosten van de overtreder, tenzij deze kosten redelijkerwijze niet of niet geheel te zijnen laste behoren te komen."* Op grond van lid 2 dient de bestuursdwangbeschikking dan wel eerst te vermelden in hoeverre deze kosten ten laste van de overtreder zullen worden gebracht.

Artikel 5:32, lid 1, Awb bepaalt dat een bestuursorgaan dat bevoegd is om een last onder

bestuursdwang op te leggen, in de plaats daarvan een last onder dwangsom kan opleggen, mits (aldus lid 2) het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daar niet tegen verzet. Een last onder dwangsom is volgens artikel 5:31d Awb *“de herstelsanctie, inhoudende: a. een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding, en b. de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.”* Bij het besluit tot het opleggen van een last onder dwangsom dienen ingevolge artikel 5:32a, lid 1, Awb de herstelmaatregelen te worden omschreven en in bepaalde gevallen (lid 2) ook een termijn om de last uit te voeren zonder dat er een dwangsom wordt verbeurd. De dwangsom zelf kan (i) een bedrag ineens, (ii) een bedrag per tijdseenheid of (iii) een bedrag per overtreding behelzen (artikel 5:32b, lid 1, Awb). Daarbij dient het bedrag gemaximeerd te worden (artikel 5:32b, lid 2, Awb). De door het bestuursorgaan gekozen bedragen dienen *“in redelijke verhouding tot de zwaarte van het geschonden belang en tot de beoogde werking van de dwangsom”* te staan (artikel 5:32b, lid 3, Awb).

In vrijwel alle gevallen kan dus gekozen worden voor een last onder bestuursdwang of een last onder dwangsom. Het voordeel van een last onder dwangsom is dat deze ‘op afstand’ kan worden benut om in te grijpen. Het introduceert een geldelijke prikkel voor de overtreder om het gewenste gedrag te vertonen en is efficiënt, goedkoop en veelal effectief. Het nadeel is dat de last onder dwangsom indirect werkt: als de overtreder niet handelt naar de last, dan gebeurt er feitelijk niets. Hij is dan wel verplicht om te betalen, maar de overtreding is dan niet beëindigd. Daarvoor moet een last onder bestuursdwang worden ingezet, omdat in dat geval het bestuursorgaan zelf feitelijk kan handelen om de overtreding op te heffen. Van geval tot geval zal het dus verschillen of het ene instrument de voorkeur heeft, dan wel het andere instrument.

Tot slot is er nog de bestuurlijke boete. De bestuurlijke boete zal slechts in uitzonderingsgevallen ter beschikking staan aan het gemeentebestuur in het kader van het omgevingsrecht en bij een gebiedsgerichte aanpak (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de aanpak van bijstandsfraude waarin de bestuurlijke boete een centrale rol heeft). Van de in het kader van deze handreiking besproken (gebiedsgerichte) maatregelen zijn (i) sommige lokale verordeningen (bijvoorbeeld Brandveiligheidsverordening) en (ii) de Woningwet/het bouwbesluit, met een bestuurlijke boete handhaafbaar (zie artikel 92a Woningwet). De bestuurlijke boete is in artikel 5:40 Awb e.v. geregeld: het is een bestraffende sanctie inhoudende een *onvoorwaardelijke* verplichting tot het betalen van de geldsom. De bestuurlijke boete is vaak nuttig in situaties waar sprake is van een overtreding die niet hersteld kan worden en waar het bestuursorgaan een duidelijke afwijzing van het gedrag wenst te geven.

TIP – Wet economische delicten

De wetgever heeft met het oog op de problematiek op vakantieparken in artikel 1a, sub 2, Wet economische delicten (WED) het zonder omgevingsvergunning handelen (waaronder dus het zonder omgevingsvergunning handelen in strijd met het bestemmingsplan) een strafbaar feit gemaakt. Het opzettelijk overtreden van het verbod op zonder omgevingsvergunning handelen is een misdrijf. Een dergelijk misdrijf wordt gestraft (zie artikel 6, lid 1, sub 2, WED) met gevangenisstraf van ten hoogste twee jaren, taakstraf of geldboete van de vierde categorie. Voor zover er geen opzet is bij het handelen zonder omgevingsvergunning, is het een overtreding. Een dergelijke overtreding wordt gestraft met (zie artikel 6, lid 1, sub 5, WED) hechtenis van ten hoogste zes maanden, taakstraf of geldboete van de vierde categorie.

Dit instrument is beschikbaar om in te zetten bij opzettelijke overtreding van het bestemmingsplan. De ervaring leert echter dat het Openbaar Ministerie geen prioriteit geeft aan kleine economische delicten. In zoverre is de WED in de praktijk weinig toegepast. In bijzondere (ernstige) gevallen verdient het echter de aanbeveling om in overweging te nemen om aangifte te doen van het opzettelijk handelen zonder omgevingsvergunning.

3. Wie moet de overheid aanschrijven?

Zoals toegelicht in het voorgaande hoofdstuk is er voor het aanschrijven in het kader van een handhavingsbesluit vereist dat er sprake is van een overtreding en een overtreder. In het kader van de vaststelling van het overtreederschap is de vraag van belang of de norm zich richt tot diegene die de overheid aanschrijft. Alle normen die aan bod komen in deze handreiking richten zich in ieder geval feitelijk (mede) tot de eigenaar van het onroerende goed. Dat kan – afhankelijk van de eigendomsverhoudingen – de eigenaar van het park als geheel zijn, of de eigenaar van een kavel op dat park, dan wel de bezitter van het opstal (het gebouw op de kavel).

Dat zal van geval tot geval kunnen verschillen. Wij weten echter uit ervaring dat bewoners en gebruikers snel kunnen wisselen op een vakantiepark (en zich vaak niet verantwoordelijk voelen voor de situatie op het park) en dat de eigenaar de meeste rechten heeft, maar ook de meest logische en meest duurzame partij is om als overheid aan te schrijven.

De eigenaar van het onroerend goed is in de meeste gevallen ook in de praktijk eindverantwoordelijk voor de staat van het onroerend goed. Ook als er gebruikers of huurders in beeld zijn. De eigenaar is in de meeste gevallen dan ook de meest voor de hand liggende partij om als overheid aan te schrijven op het moment dat met juridisch instrumentarium wordt ingegrepen wegens verloedering of andere leefbaarheidsproblematiek op het vakantiepark. Daarom staan wij uitgebreid stil bij de vraag: wie is er eigenaar, en daarmee bij de vraag wie de overheid in beginsel kan aanschrijven.

TIP

In de meeste gevallen zal de eigenaar niet de enige overtreder zijn van een norm. Ook beheerders, huurders en/of gebruikers van een recreatiepark kunnen (dezelfde) normen soms overtreden. In sommige gevallen is het ook logischer om die andere partijen eerst aan te schrijven. Zo valt te denken aan het permanent bewonen van een recreatiewoning. Afhankelijk van de precieze planregel (verbiedt die ook het *laten* gebruiken of enkel het *gebruiken*?) kan het zo zijn dat de eigenaar voor een bepaalde norm niet kan worden aangeschreven. Dit zijn echter eerder uitzonderingen dan de norm. In beginsel kan de overheid het beste de eigenaar aanschrijven. Bovendien is het in het kader van de in deze handreiking beoogde gebiedsgerichte aanpak het meest logisch om niet op de individu (gebruiker / huurder) te focussen maar op de eigenaren die gezamenlijk het gebied beheersen.

Vakantieparken zijn er in alle soorten en maten. Van vakantieparken die voornamelijk standplaatsen voor stacaravans bieden, tot vakantieparken die recreatieobjecten verhuren aan arbeidsmigranten. Sommige bieden daarnaast ook faciliteiten zoals speelplaatsen of een zwembad aan. Bij sommige vakantieparken zijn de eigenaren van de recreatieobjecten gezamenlijk eigenaar van de infrastructuur (al dan niet via een vereniging van eigenaren), bij andere vakantieparken is er één eigenaar van alle recreatieobjecten en de infrastructuur. Mengvormen zijn natuurlijk ook denkbaar. Ieder vakantiepark is dus anders.

Bij veel vakantieparken liggen de eigendomsverhoudingen allesbehalve duidelijk vast. Weliswaar zullen de kadastrale gegevens duidelijkheid geven over de eigenaar van de

grond, maar daarmee is nog niet altijd duidelijk wie de rechthebbende is. Zo komt het vaak voor dat de eigenaar van de grond het daarop gevestigde recreatieobject (zonder de grond erbij) heeft verkocht aan een bewoner. Ook is niet ongebruikelijk dat de eigenaar de grond heeft verhuurd aan de bewoner, die er dan vervolgens een stacaravan op plaatst. Wie is dan de eigenaar van die stacaravan? In veel gevallen zullen de eigenaar en de bewoner denken dat de bewoner de eigenaar is van de stacaravan, maar dat is vaak juridisch niet het geval vanwege het feit dat een stacaravan wordt nagetrokken (zie paragraaf 3.1).

Deze juridische onduidelijkheid heeft consequenties voor het handelingsperspectief van de overheid. Afhankelijk van de privaatrechtelijke verhoudingen kan het immers voor de hand liggen om één partij wel aan te schrijven en een andere partij juist niet. Als de exploitant van het vakantiepark geen eigenaar is van het verloederende recreatieobject, dan ligt het niet voor de hand om hem daarop aan te spreken, maar juist de bewoner/eigenaar.

Het zal van alle omstandigheden van het geval afhangen wie in het concrete geval de eigenaar is van (bepaalde gebouwen op) het vakantiepark. Voor het goed kunnen benutten van het juridisch instrumentarium in deze handreiking is het echter wel nodig om vooraf als overheid duidelijk te hebben wie de eigenaren zijn en daarmee wie er waarvoor kan worden aangeschreven.

In dit deel staan wij daarom stil bij de vraag hoe de eigendomsverhoudingen zijn geregeld op een vakantiepark en hoe een gemeente moet bepalen wie er eigenaar is en dus wie er (in beginsel) moet worden aangeschreven.

3.1. Wie is de eigenaar?

Het eigendom is het meest veelomvattend recht, aldus artikel 5:1 BW. De eigenaar zal dus meestal het eerste aanspreekpunt zijn voor de overheid – dat is immers diegene die bevoegd is en in staat is om te handelen. Meestal zal het eenvoudig zijn om vast te stellen wie eigenaar is. Immers, in het Kadaster zal met betrekking tot de gronden zijn geregistreerd wie daarvan de eigenaar is. Dat biedt – bij bestuursrechtelijk ingrijpen – in beginsel voldoende grondslag om de registreerde (rechts)persoon als eigenaar aan te schrijven.

In beginsel omvat het eigendom van het onroerend goed ook het eigendom van de gebouwen op dat onroerend goed, zo lang die duurzaam met de grond zijn verenigd (zie artikel 3:3, eerste lid, BW).⁵ Aan de hand van de criteria in artikel 3:3, eerste lid, BW jo. artikel 5:20, eerste lid, onder e, BW wordt bepaald of een gebouw wordt nagetrokken door de grond die zich daaronder bevindt. Indien sprake is van deze zogenaemde "*verticale natrekking*" is de juridische eigenaar van de grond ook de juridische eigenaar van het gebouw – onafhankelijk van wat de eigenaar van de grond en de eigenaar van het gebouw daar zelf van vinden (en of dat de bedoeling was van de partijen).

Bij een gemetselde en gefundeerde recreatiewoning zal in beginsel altijd sprake zijn van het duurzaam met de grond verenigd zijn. Het komt echter vaak voor dat op vakantieparken ook (semi) verplaatsbare gebouwen staan. Denk bijvoorbeeld aan stacaravans, bouwketen of noodwoningen. Ook chalets en blokhutten zonder fundering kunnen twijfelgevallen zijn.

⁵ Artikel 3:3 BW: "1. Onroerend zijn de grond, de nog niet gewonnen delfstoffen, de met de grond verenigde beplantingen, alsmede de gebouwen en werken die duurzaam met de grond zijn verenigd, hetzij rechtstreeks, hetzij door vereniging met andere gebouwen of werken."

Dergelijke gebouwen kunnen – afhankelijk van de omstandigheden van het geval – eigendom zijn van de eigenaar van de grond, maar ook van de particulier die het gebouw bezit en de grond huurt van de eigenaar.

Van natrekking is sprake op het moment dat een gebouw “*duurzaam met de grond is verenigd*”. In de rechtspraak is dit criterium nader ingekleed. Hieruit blijkt dat een dubbele toets geldt, waarbij eerst moet worden vastgesteld of een zaak verenigd is met de ondergrond. Pas als dat het geval is, komt aan de orde of die vereniging ook een duurzaam karakter heeft.⁶

Of de vereniging met de grond duurzaam is, wordt bepaald aan de hand van de maatstaf zoals die is neergelegd in het door de Hoge Raad gewezen Portacabin arrest van 31 oktober 1997:⁷

- a. Bezien moet worden of de zaak naar zijn aard en inrichting bestemd is om duurzaam ter plaatse te blijven. Niet van belang is of technisch nog de mogelijkheid bestaat om het bouwsel te verplaatsen.
- b. Gelet moet worden op de bedoeling van de bouwer voor zover deze naar buiten kenbaar is. Onder de bouwer moet hier mede worden verstaan degene in wiens opdracht het bouwwerk wordt aangebracht.
- c. De bestemming van een gebouw of een werk om duurzaam ter plaatse te blijven dient naar buiten toe kenbaar te zijn. Dit vereiste vloeit voort uit het belang dat de zakenrechtelijke verhoudingen voor derden kenbaar dienen te zijn.
- d. De verkeersopvattingen (de in het maatschappelijk verkeer heersende opvatting) kunnen – anders dan voor de vraag of iets bestanddeel van een zaak is in de zin van art. 3:4 BW – niet worden gebezigd als een zelfstandige maatstaf voor de beoordeling van de vraag of een zaak roerend of onroerend is. Zij kunnen echter wel in aanmerking worden genomen in de gevallen dat in het kader van de beantwoording van die vraag onzekerheid blijkt te bestaan of een object kan worden beschouwd als duurzaam met de grond verenigd, en voor de toepassing van die maatstaf nader moet worden bepaald wat in een gegeven geval als ‘duurzaam’, onderscheidenlijk ‘verenigd’ en in verband daarmee als ‘bestemming’ en als ‘naar buiten kenbaar’ heeft te gelden.

Op basis van dit juridisch kader, is in de lagere rechtspraak feitelijk invulling gegeven aan de beoordeling van het eigendom van een stacaravan of een ander (hypothetisch) verplaatsbaar gebouw. In het bijzonder wordt bij de beoordeling aan de volgende feitelijke omstandigheden waarde gehecht:⁸

- Het gebouw is voorzien van een vaste riool-, elektriciteit en waterleidingaansluiting;
- Er zijn steeds diverse zaken aangebouwd en/of tuintjes aangelegd;

⁶ Vgl. onder meer HR 15 januari 2010, ECLI:NL:HR:2010:BK9136 (Woonark), HR 24 december 2010, ECLI:NL:HR:2010:BO3644 (Havenkraan), maar ook H.W. Heyman en S.E. Bartels, *Vastgoedtransacties. Koop*, Den Haag: BJu 2012, nr. 10.

⁷ HR 31 oktober 1997, NJ 1998/97 (Portacabin) welk arrest voortbouwde op eerdere arresten van de Hoge Raad: HR 13 juni 1975, NJ 1975/509, m.nt. G.J. Scholten, ECLI:NL:HR:1975:AC3080 (Amercentrale) en HR 23 februari 1994, NJ 1995/464, ECLI:NL:HR:1994:ZC5590 en NJ 1995/465, m.nt. W.M. Kleijn, ECLI:NL:HR:1994:ZC5591 (Windturbine).

⁸ Gerechtshof 's-Hertogenbosch 27 maart 2009, ECLI:NL:GHSHE:2009:BI4813, maar ook Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden 4 juni 2013, ECLI:NL:GHARL:2013:CA2228 en Rb. Rotterdam 26 februari 2014, ECLI:NL:RBROT:2014:1087.

- Het gebouw is al jaren aanwezig;
- Het gebouw staat op een vaste plaats;
- Het gebouw is geplaatst met als doel om deze te verhuren;
- Het gebouw is geplaatst met als doel dat deze duurzaam ter plaatse blijft;
- Voor het gebouw is een bouwvergunning verleend;
- Het gebouw (in het geval van een caravan) heeft geen wielen (meer) of deze zijn – al dan niet via een alternatieve fundering - weggewerkt;

TIP

Door deze rechtspraak kan het voorkomen dat een bewoner geen eigenaar is van het gebouw dat hij heeft "*gekocht*" van de exploitant van het vakantiepark, ondanks dat het de bedoeling van beide partijen was dat de bewoner het 'eigendom' zou verkrijgen – aldus de Hoge Raad.⁹

In de praktijk zal er vaak sprake zijn van een huurovereenkomst tussen de bezitter van het gebouw en de grondeigenaar. Daarin betaalt de bewoner huur voor de grond. In dergelijke gevallen zal er meestal een zogenaamd 'wegneemrecht' zijn opgenomen. Dat houdt in dat bij beëindiging van de huur, de 'eigenaar' van het gebouw deze kan wegnemen.

Als er een wegneemrecht is afgesproken, dan ontstaat er een zogenaamd juridisch eigendom (de grondeigenaar) en een 'economisch eigendom' (degene die de stacaravan heeft geplaatst of gekocht van de grondeigenaar). Economisch eigendom wordt gedefinieerd als het financiële belang dat de bezitter bij het gebouw heeft, omdat hij het recht heeft om het gebouw bij de beëindiging van de huurovereenkomst weg te nemen. De waarde van het economisch eigendom staat gelijk aan de waarde van het gebouw zonder de grond.

Het overgrote deel van de vakantieparken in Nederland zal (voor wat betreft de eigendomsverhoudingen) vallen in een van de hierna te bespreken categorieën.

3.2. De exploitant die eigenaar is van alle gronden en de recreatieobjecten verhuurt

De situatie waarin de exploitant van het vakantiepark de eigenaar is van alle gronden en alleen het gebruik van de recreatiewoning verhuurt aan de bewoners, is het eenvoudigst voor de overheid. In dat geval is er één aanspreekpunt voor de overheid voor alle gronden en gebouwen op het vakantiepark. Weliswaar kan de overheid onder omstandigheden ook de huurder van de recreatiewoning aanspreken (bijvoorbeeld bij gebruik in strijd met het bestemmingsplan), maar in alle gevallen zal in ieder geval de eigenaar kunnen worden aangesproken. Het ligt dan ook voor de hand om dat te doen vanuit het perspectief van de overheid.

TIP

Let wel op dat bij oude bestemmingsplannen het kan voor komen dat alleen het gebruik, maar niet het laten gebruiken is verboden. In dat geval kan alleen gebruiker worden aangeschreven.

⁹ HR 24 juni 2005, ECLI:NL:HR:2005:AQ7093.

3.3. De exploitant die alleen eigenaar is van de infrastructuur

Deze situatie is juridisch gezien eenvoudig, maar kan zeer tijdrovend zijn voor de overheid. De exploitant van het vakantiepark heeft in deze situatie namelijk individuele kavels grond (al dan niet in bebouwde staat) verkocht en geleverd aan de bewoners. Hierdoor zijn er tientallen, zo niet honderden, individuele (juridische) eigenaren op het vakantiepark die allemaal apart zullen moeten worden aangeschreven. In deze situatie is wel zonder meer duidelijk wie eigenaar is van het desbetreffende gebouw, nu er maar één eigenaar is van zowel de grond als het gebouw op die grond.

3.4. De exploitant die eigenaar is van alle gronden en alleen de grond verhuurt

Deze situatie is relatief ingewikkeld. In dit scenario verhuurt de eigenaar alleen de grond en biedt hij in feite standplaatsen aan de bewoners aan. Die bewoners plaatsen vervolgens een eigen gebouw op de standplaats. Afhankelijk van de omstandigheden van het geval kan het zijn dat de huurder hierdoor (onbedoeld) de eigenaar heeft verrijkt met een gebouw – hoewel zij zelf zullen veronderstellen dat zij de eigenaar van het gebouw zijn. In veel gevallen is er een wegneemrecht afgesproken in de huurovereenkomst. In dat geval mag de huurder het door het geplaatste gebouw verwijderen aan het einde van de huurovereenkomst.

TIP

Een wegneemrecht is niet in alle huurovereenkomsten te vinden. Als dat niet zo is, dan heeft de huurder geen recht om het door hem geplaatste gebouw te verwijderen.

Vanuit het perspectief van de overheid levert deze situatie complexe vragen op. Immers, totdat de huurder zijn wegneemrecht uitoefent, is de eigenaar van de grond in principe juridisch verantwoordelijk voor (de staat van) het gebouw. Daarbij komt dat de eigenaar van de grond (de exploitant) en de huurder, beiden vaak in de veronderstelling zullen verkeren dat enkel de huurder kan worden aangeschreven.

In deze situatie is het aan te raden om de eigenaar van de grond aan te schrijven. Hoewel dat voor de eigenaar (en de huurder) vaak niet als rechtvaardig zal worden ervaren, is het juridisch de meest zuivere benadering.

TIP

Als de overheid niet de eigenaar in juridische zin (maar de huurder) aanschrijft, dan kan de huurder zich met recht verweren met de stelling dat hij geen eigenaar is en (bijvoorbeeld) niet bevoegd is om de gevraagde handelingen te verrichten.

Een alternatieve situatie is die waarin de eigenaar van de grond een huurkoopovereenkomst heeft gesloten met de huurder van het gebouw. De huurder van het gebouw is dan simpelweg huurder en geen (economisch) eigenaar. Pas als de gebruiker alle betalingen daadwerkelijk heeft verricht, gaat het (economisch) eigendom van het gebouw immers over naar de gebruiker.

3.5. De vereniging van eigenaren

Op sommige vakantieparken is er sprake van een vereniging van eigenaren (VVE) die namens de eigenaren de gezamenlijke infrastructuur beheert, terwijl de individuele kavels het eigendom zijn van de bewoners. De VVE heeft (als het goed is) rechtspersoonlijkheid en zal in zo een geval worden gekwalificeerd als de eigenaar van de gezamenlijke infrastructuur, maar zal niet eigenaar zijn van de individuele kavels. In dit geval zal de overheid voor de gezamenlijke infrastructuur zich dus tot de VVE moeten wenden en ten aanzien van de individuele kavels zich tot de individuele bewoners.

3.6. Hybride vormen

Het komt voor dat een vakantiepark een mengvorm is van de hiervoor weergegeven situaties. Dit is de meest ingewikkelde en tijdrovende variant. Hiervan was bij Camping Fort Oranje sprake. Sommige kavels binnen Camping Fort Oranje waren door de exploitant verkocht en geleverd aan bewoners. Het grootste gedeelte van Camping Fort Oranje was echter eigendom van de exploitant. De exploitant had vervolgens een deel van de stacaravans verhuurd en een ander deel 'verkocht' aan bewoners. Ook had de exploitant met een aantal bewoners huurkoopovereenkomsten gesloten waarin was afgesproken dat de bewoner via maandelijkse huurbetalingen aan het einde van de looptijd de stacaravan 'kocht'.

De gemeente Zundert heeft er in het geval van Camping Fort Oranje voor gekozen om de bewoner-grondeigenaren (in totaal: zeven stuks) uit te zonderen van de aangekondigde maatregelen. De gebouwen van deze eigenaren waren bouwkundig in orde en er waren geen aanwijzingen dat de eigenaren bijdroegen aan de problematiek op Camping Fort Oranje. Voor de rest van Camping Fort Oranje gold het volgende. Als de grond juridisch eigendom was van de exploitant, werd het uitgangspunt gehanteerd dat alle zich daarop bevindende gebouwen in beginsel door natrekking tot het eigendom van de exploitant behoorden.

Bewoners die stelden een koopovereenkomst te hebben gesloten met de exploitant voor de stacaravan, of zelf de stacaravan te hebben gekocht en geplaatst, werden in staat gesteld om dit te bewijzen. Als de bewoners een koopovereenkomst konden aantonen of aannemelijk konden maken dat zij een wegneemrecht hadden, dan werden zij in staat gesteld om hun wegneemrecht uit te oefenen en de stacaravans desgewenst te verplaatsen. Bewoners die stelden een huurkoopovereenkomst te zijn overeengekomen met de exploitant, mochten slechts een wegneemrecht uitoefenen indien zij konden aantonen dat zij alle termijnen van de koopsom reeds hadden voldaan (en daarmee het economisch eigendom van de stacaravan hadden gekregen).

3.7. Slotsom

Een goed inzicht in de eigendomsverhoudingen is cruciaal voor een succesvolle inzet van het juridisch instrumentarium in deze handreiking. In het onderstaande stappenplan wordt kort samengevat wanneer iemand eigenaar is van het recreatieobject.

1. Stappenplan vaststellen eigendom

•Wie is volgens het kadaster de eigenaar van de betreffende gronden?

•Staat er een object (een gebouw, stacaravan, chalet etc.) op de grond?

•Is de zaak duurzaam met grond verenigd (criteria A t/m C)?

•**A.** *Is de zaak naar zijn aard en inrichting bestemd om duurzaam ter plaatse te blijven?*

•**B.** *Was het de bedoeling van de bouwer dat de zaak duurzaam ter plaatse zou blijven?*

•**C.** *Is het naar buiten toe kenbaar dat de zaak duurzaam ter plaatse zou blijven?*

•**Zo ja (A t/m C):** de zaak is 'nagetrokken', de eigenaar van de grond is eigenaar van de zaak op die grond. Let wel: de economisch eigenaar kan een ander zijn, indien er een wegneemrecht is vastgelegd of alle termijnen van de koopsom voor het object zijn voldaan in kader van een huurkoopovereenkomst.

•**Zo nee (A t/m C):** het object is een roerend goed, de juridische eigenaar daarvan kan iemand anders zijn dan de eigenaar van de grond.

4. Het instrumentarium – overzicht en keuzematrix

De staat en kwaliteit van vakantieparken kan enorm uiteenlopen. Ook het soort bewoners kan sterk variëren van park tot park en daardoor ook de aard en ernst van de problematiek. De Nederlandse wet- en regelgeving is opgesteld vanuit een sectorale benadering. Iedere wet heeft een specifiek belang dat wordt beschermd. Sommige wet- en regelgeving richt zich op het beschermen van een zorgvuldig ruimtegebruik, andere wet- en regelgeving richt zich op het beperken van de milieugevolgen van een activiteit en weer andere wet- en regelgeving richt zich op het beschermen van de openbare orde. Er is geen wet- of regelgeving die zich specifiek richt op (om maar een dwarsstraat te noemen) verloedering op een vakantiepark.

Wij bespreken hierna in hoofdstuk 5 de volgende instrumenten:

5.1 *Handhaving van het bestemmingsplan*

5.2 *Gemeentelijke verordeningen*

- A. *Brandveiligheidsverordening*
- B. *Exploitatievergunning*
- C. *APV-sluitingsbevoegdheid*

5.3 *Het gelasten van maatregelen aan gebouwen en bouwwerken*

- A. *Artikel 1b Woningwet en het Bouwbesluit*
- B. *Artikel 1a Woningwet*
- C. *Artikel 13 Woningwet*
- D. *Artikel 13b, vierde lid, Woningwet*

5.4 *Sluiting op grond van artikel 17 Woningwet*

5.5 *Het in beheer nemen op grond van artikel 13b Woningwet*

5.6 *Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) – milieu*

5.7 *Openbare orde bevoegdheden burgemeester (Gemeentewet)*

- A. *Het noodbevel ex artikel 175*
- B. *De noodverordening ex artikel 176*
- C. *Het lichte bevel ex artikel 172, derde lid*

5.8 *Wet Bibob*

Instrumenten die in bepaalde bijzondere gevallen nog relevant zouden kunnen zijn, zijn de gemeentelijke gokvergunning (artikel 30b Wet op de Kansspelen), de Drank- en Horecawetvergunning (artikel 3 Drank- en Horecawet) en de sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 13b Opiumwet in verband met bijvoorbeeld het aantreffen van een hennepkwekerij of xtc-lab. Hetzelfde geldt voor het zonder APV-vergunning exploiteren van een prostitutiebedrijf. Deze instrumenten laten wij buiten beschouwing in deze handreiking omdat het om hele specifieke instrumenten gaat die zien op bijzondere situaties die in de meeste vakantieparken niet aan de orde van de dag zullen zijn.

Een ander instrument is de Huisvestingsverordening op grond van de Huisvestingswet 2014. Door middel van een dergelijke verordening en een vergunningstelsel kan de lokale overheid het aanbod van woonruimte in de gemeente reguleren. Dit instrument is echter gericht op het verdelen van schaarse woonruimte. Bij verloedering op vakantieparken is vaak het

tegenovergestelde aan de hand: een overaanbod van vakantiewoningen waardoor er leegstand optreedt. Ook dit instrument blijft daarom buiten beschouwing.

Vermelding verdient verder dat artikel 174a Gemeentewet (de Wet Victoria) eveneens niet wordt meegenomen. De reden hiervoor is dat artikel 174a Gemeentewet op overlast ziet *vanuit* het gebouw op het gebied eromheen. Het merendeel van de vakantieparken zal voornamelijk kampen met problematiek die zich primair (en zo niet uitsluitend) manifesteert op het vakantiepark zelf. Daarmee lijkt toepassing van artikel 174a Gemeentewet niet voor de hand te liggen.

Deze handreiking ziet op het eenzijdig door de overheid ingrijpen in die gevallen waarin een eigenaar niet (voldoende) kan, of wil, meewerken aan het aanpakken van de problematiek op het vakantiepark.

TIP

Buiten de publiekrechtelijke bevoegdheden is er alle ruimte voor een lokale overheid om afspraken te maken met de eigenaar in een privaatrechtelijke overeenkomst. In veel gevallen zal dit de voorkeur hebben omdat daarmee beter op maat gesneden oplossingen kunnen worden bereikt, waarbij de eigenaar bovendien ook vrijwillig meewerkt. Dat is gunstig voor de implementatie en voor het draagvlak bij de eigenaar en bewoners. Deze mogelijkheid komt hier echter niet aan de orde.

Komst van de Omgevingswet

Wij merken op dat het instrument van het bestemmingsplan op termijn zal worden vervangen door het omgevingsplan onder de Omgevingswet. Deze wetgeving zal ook consequenties hebben voor andere instrumenten in deze handreiking (zoals bijvoorbeeld het handhaven vanwege milieu- en/of bouwvoertredingen, de toepassing van de APV als de toepassing van andere regelgeving die ziet op de fysieke leefomgeving). Deze handreiking zal te zijner tijd worden geactualiseerd om rekening te houden met de situatie onder de Omgevingswet.

Het overzicht en de keuzetabel

Vanwege het sectorale karakter van de Nederlandse wetgeving is niet ieder instrument even geschikt om in te zetten bij bepaalde problemen/overtredingen. Om snel bij het juiste instrument te komen treft u hieronder een globaal overzicht aan van de geschiktheid van verschillende instrumenten om bepaalde problematiek aan te vechten.

Instrument	Artikel 17 WoWe (sluiting)	Artikel 13b WoWe (beheer)	Wabo & WoWe (bouwen)	Wabo (RO)	Wabo (Milieu)	Gemeente wet (openbare orde)	Gemeentelijke verordening (diversen)	Bibob
Problematiek								
Kwaliteit bouwwerken	Ja	Ja	Ja	X	? ¹⁰	X	X	X
Gebruik van het park	Ja	Ja	X	Ja	X	X	? ¹¹	X
Milieu-overlast	Ja	Ja	X	X	Ja	X	X	X
Ondermijning / Criminaliteit	Ja	Ja	X	X	X	Ja	? ¹²	Ja
Brandveiligheid	Ja	Ja	Ja	X	X	X	Ja ¹³	X
Sociale problematiek	X	X	X	X	X	X	X	X

In het volgende hoofdstuk zal nader worden ingegaan op ieder van deze bevoegdheden en in dat kader zal nader uiteengezet worden waarom een instrument wel (of niet) geschikt is om in te zetten voor bepaalde overtredingen. De instrumenten worden behandeld in volgorde van een oplopende escalatieladder; van reguliere handhaving en naleving tot aan ingrijpende sluitings- en overnamemaatregelen.

¹⁰ Slechts als een bouwwerk in zodanige staat verkeert dat gesproken moet worden van 'afval' kan de Wabo/Wet milieubeheer uitkomst bieden voor het aanpakken van bouwwerken van een gebrekkige kwaliteit.

¹¹ Gemeentelijke verordeningen variëren van gemeente tot gemeente. Sommige gemeenten hebben (bijvoorbeeld) een exploitatievergunningstelsel voor vakantieparken in hun APV. Anderen niet.

¹² Gemeentelijke verordeningen variëren van gemeente tot gemeente. Sommige gemeenten hebben (bijvoorbeeld) een exploitatievergunningstelsel voor vakantieparken in hun APV. Anderen niet.

¹³ Iedere gemeente is verplicht om een brandveiligheidsverordening te hebben – zie artikel 3, tweede lid, Wet op de veiligheidsregio's: "De gemeenteraad stelt in een brandbeveiligingsverordening regels over de in het eerste lid, onder a, bedoelde taak."

5. De instrumenten

5.1. Handhaving van het bestemmingsplan

Het instrument in één oogopslag

- Het bestemmingsplan bevat regels over gebruik en/of realisatie van bouwwerken. Het bestemmingsplan ziet niet op onderhoud van bouwwerken.
- Het is het meest voor de hand liggende instrument bij ongewenst gebruik.
- Mogelijkheden hangen sterk af van de specifieke inhoud van de planregels.
- Normadressaat: afhankelijk van te handhaven planregel. In beginsel eigenaar, soms ook gebruiker.
- Mogelijke middelen: last onder dwangsom, last onder bestuursdwang.

Het bestemmingsplan op grond van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) is het middel bij uitstek om het gebruik van de gronden van een vakantiepark te reguleren. In het bestemmingsplan kan de gemeenteraad tot op detailniveau kenbaar maken welke invulling van het gebruik op een vakantiepark is toegestaan. De handhaving van een bestemmingsplan geschiedt over de band van het verbod om gronden te gebruiken in strijd met het bestemmingsplan (artikel 2.1, eerste lid, onder c, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht – Wabo).

Een bestemmingsplan kan regels bevatten over het gebruik van een vakantiepark, maar ook voor het bouwen van gebouwen en andere bouwwerken. Het bestemmingsplan kan geen gebodsbepalingen bevatten (zogenaamde 'toelatingsplanologie'), noch kan het bestemmingsplan zien op onderhoudsverplichtingen. Dit betekent dat het bestemmingsplan een zeer geschikt instrument is voor het handhavend optreden tegen ongewenst gebruik.

Het voert te ver om in het kader van deze handreiking alle aspecten van (de vaststelling en handhaving van) bestemmingsplannen te bespreken. Dat geldt te meer omdat bestemmingsplannen naar aard en inhoud zeer sterk kunnen variëren. Wij beperken ons daarom tot een drietal algemene opmerkingen die naar onze inschatting in alle gevallen relevant zijn.

Ten eerste een opmerking over wat er zo al in het bestemmingsplan kan staan. Ten tweede wat de gevolgen zijn van het wijzigen van het planologisch regime ter plaatse (door bijvoorbeeld het vakantiepark gedeeltelijk 'weg te bestemmen' of een ander gebruik voor te schrijven). Ten derde gaan wij in op hoe de overheid kan vaststellen of er sprake is van een overtreding van het (bestaande) bestemmingsplan bij vakantieparken.

A. Wat staat er in het bestemmingsplan?

Ieder bestemmingsplan is anders en ook binnen een gemeente kunnen bestemmingsplannen sterk afwijken van elkaar. Daarom valt er in het kader van deze handreiking heel weinig te zeggen over de specifieke normstelling – terwijl die van zeer groot belang is. In ieder geval is het zaak om als gemeentebestuurder eerst nauwgezet na te gaan wat het bestemmingsplan ter plaatse verbiedt. Het verdient de aanbeveling om daarbij

nadrukkelijk de vraag te stellen (i) wat verbiedt deze normstelling en (ii) aan wie wordt dat verbod gericht? Dat zal namelijk bepalend zijn voor de vraag of er effectief gehandhaafd kan worden op basis van dat bestemmingsplan.

B. Wat als het gebruik niet illegaal is – kan je het bestemmingsplan dan wijzigen?

Indien het gebruik van het vakantiepark in overeenstemming is met het vigerende planologische regime, dan kan worden overwogen om een andere bestemming aan de gronden waarop het vakantiepark is gevestigd toe te kennen.

TIP

Daarbij wijzen wij erop dat van groot belang is dat de bestemming uitvoerbaar is. Dit betekent dat aannemelijk moet zijn dat de toegekende bestemming op enig moment daadwerkelijk feitelijk te realiseren is. Indien de eigenaar (of eigenaren) niet wensen mee te werken aan de realisatie van die bestemming, dan zal de gemeente zich feitelijk bereid moeten verklaren om de gronden te verwerven (desnoods via onteigening) teneinde die bestemming te realiseren.

Daarnaast wijzen wij op de werking van het overgangsrecht. In beginsel zal in ieder bestemmingsplan het standaard bouw- en gebruiksovergangsrecht zijn opgenomen conform artikel 3.2.2. Besluit ruimtelijke ordening. Een gebruik of gebouw dat onder het nieuwe bestemmingsplan illegaal is, wordt dan wel nog beschermd door het overgangsrecht. Dat overgangsrecht behelst (in het kort) dat als een gebruik, gebouw of bouwwerk ooit legaal is opgericht of in gebruik is genomen, het mag blijven staan en het gebruik mag worden voortgezet – ook al bepaalt een later bestemmingsplan dat het bouwwerk er niet mag staan of het gebruik niet is toegestaan.

Het overgangsrecht in het bestemmingsplan biedt *geen* omgevingsvergunning vervangende titel. Met andere woorden: het legaliseert *niet*. In feite is het overgangsrecht dus een soort gedoogconstructie waarbij tegen een overtreding niet handhavend kan worden opgetreden. Verder is het aan diegene die zich op het overgangsrecht beroept om aan te tonen dat dit beroep terecht wordt gedaan.¹⁴ Voor een geslaagd beroep op het overgangsrecht is het (kort samengevat) noodzakelijk om aan te tonen dat het bouwwerk ooit legaal is opgericht en onafgebroken ter plaatse heeft gestaan, of dat het gebruik ooit legaal is aangevangen en onafgebroken is voortgezet.¹⁵

C. Het (vaststellen van een overtreding van het) bestaande bestemmingsplan

Op ieder vakantiepark zal een bestemmingsplan van toepassing zijn. In de bij dat bestemmingsplan behorende planregels zal nader zijn gespecificeerd welk gebruik is toegestaan en daarmee ook welk gebruik niet. Bij probleemvakantieparken is de kans groot dat er (ergens op het park) gehandeld wordt in strijd met het bestemmingsplan. Dat kan bijvoorbeeld zijn het gebruik in strijd met de bestemming 'recreatie' doordat de recreatieobjecten permanent worden bewoond, of het kan zijn dat er ondernemingen zijn gevestigd ter plaatse terwijl het bestemmingsplan geen ondernemingen toestaat. Of dat het geval is, zal natuurlijk van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

¹⁴ ABRvS 22 februari 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BV6577.

¹⁵ ABRvS 28 juni 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1719.

Daarbij is van belang dat planregels in een bestemmingsplan omwille van de rechtszekerheid letterlijk moeten worden uitgelegd. Slechts indien de planregels niet duidelijk zijn, is er ruimte voor een ruimere uitleg dan de letterlijke tekst.¹⁶ Bij het ontbreken van een definitie van een bepaling in de planregels kan aansluiting worden gezocht bij de definities van het begrip in andere wet- en regelgeving, dan wel het normale spraakgebruik.¹⁷ Bij het bepalen van het normale spraakgebruik pleegt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State aansluiting te zoeken bij het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal.¹⁸ Als het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal geen definitie geeft, formuleert de Afdeling die zelf.¹⁹

Afhankelijk van de precieze formulering van de planregel zal een toezichthouder dus andere feiten dienen vast te stellen. Immers, als de definitie van 'recreatief wonen', behelst dat een huishouden maximaal drie maanden aaneengesloten mag wonen ter plaatse, dan zal iets anders moeten worden aangetoond dan als die definitie bepaalt dat maximaal drie maanden per jaar ter plaatse mag wonen. In het eerste geval zal moeten worden aangetoond dat er onafgebroken gebruik is gemaakt van het recreatieobject voor meer dan drie maanden, in het andere geval zal moeten worden aangetoond dat er in het afgelopen jaar (cumulatief) meer dan drie maanden is gewoond.

¹⁶ ABRvS 9 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2833.

¹⁷ ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:775.

¹⁸ Zie onder (velen) meer: ABRvS 31 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2706 en ABRvS 17 februari 2016, ECLI:NL:RVS:2016:392.

¹⁹ ABRvS 23 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:775.

5.2. Gemeentelijke verordeningen

Het instrument in één oogopslag

- De gemeentelijke wetgever (de gemeenteraad) heeft veel vrijheid bij het opstellen van verordeningen en het bepalen van regels die gelden in de gemeente.
- De grenzen zijn dat niet mag worden voorzien in onderwerpen waarin reeds in hogere wet- en regelgeving is voorzien en dat niet 'achter de voordeur' in de privésfeer mag worden ingegrepen.
- De gemeentelijke verordening kan dan ook een uitstekend instrument zijn om de problematiek op maat aan te pakken.
- Normadressaat: afhankelijk van de formulering van de verordening. In beginsel zal de eigenaar normadressaat zijn, soms kan het ook de beheerder of gebruiker zijn.
- Mogelijke middelen: last onder dwangsom, last onder bestuursdwang. In sommige gevallen kan de gemeenteraad ook bepalen dat een bestuurlijke boete opgelegd mag worden.

De gemeenteraad van een gemeente heeft een ruime autonome verordenende bevoegdheid. Deze wordt ontleend aan artikel 127 Grondwet. Artikel 127 Grondwet bepaalt:

'Provinciale staten en de gemeenteraad stellen, behoudens bij de wet of door hen krachtens de wet te bepalen uitzonderingen, de provinciale onderscheidenlijk de gemeentelijke verordeningen vast.

Deze bevoegdheid wordt geconcretiseerd in artikel 149 Gemeentewet. Artikel 149 Gemeentewet bepaalt:

'De raad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt.'

Het is in de eerste plaats aan de gemeenteraad om te beoordelen welke verordeningen hij in het belang van de gemeente nodig acht.²⁰ De wetgever kan echter bepalen dat een gemeenteraad een verordening *moet* vaststellen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de gemeentelijke Brandveiligheidsverordening, die in artikel 3, tweede lid, Wet op de Veiligheidsregio's wordt verplicht.

Vanwege die ruime autonomie kan de gemeenteraad er voor kiezen om (bijvoorbeeld) een exploitatievergunningstelsel in het leven te roepen voor vakantieparken in de gemeente. Aan de verlening van die exploitatievergunning kunnen dan voorwaarden worden gesteld over de (wijze van) exploitatie. Ook kan het Bibob instrumentarium worden toegepast (zie hierna in paragraaf 5.8) bij de verlening van een dergelijke exploitatievergunning.

De verordenende bevoegdheid van de gemeente is echter niet onbegrensd. Een verordening

²⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 19403, nr. 3, p. 133.

moet verband houden met de 'openbaarheid' binnen de gemeente.²¹ De gemeenteraad kan dus niet 'achter de voordeur' verordonneren over wat burgers wel en niet mogen doen.

Een gemeentelijke verordening mag verder niet in strijd zijn met hogere regelgeving, noch mag een gemeente verordening voorzien in hetzelfde onderwerp als hogere regelgeving (provinciale verordeningen en wetten in formele zin - zie artikel 121 Gemeentewet).²² Is dat wel het geval, dan volgt uit artikel 122 Gemeentewet dat die bepalingen in de verordening van rechtswege vervallen.

Hierna staan wij stil bij een aantal veel voorkomende gemeentelijke verordeningen die relevant kunnen zijn bij de aanpak van probleemvakantieparken.

A. Brandveiligheidsverordening

Artikel 3 Wet op de Veiligheidsregio's bepaalt het volgende:

"1. Tot de brandweezorg behoort:

- a. het voorkomen, beperken en bestrijden van brand, het beperken van brandgevaar, het voorkomen en beperken van ongevallen bij brand en al hetgeen daarmee verband houdt;*

[...]

2. De gemeenteraad stelt in een brandbeveiligingsverordening regels over de in het eerste lid, onder a, bedoelde taak. [...]"

Bij de Brandveiligheidsverordening kan de gemeenteraad specifieke brandveiligheidseisen stellen ten aanzien van (bijvoorbeeld) vakantieparken.

Specifieke voorschriften waarnaar in de Brandveiligheidsverordening kan worden verwezen zijn de "Handleiding Brandveiligheid Kampeerterreinen", uitgegeven door de Nederlandse Vereniging voor Brandweezorg en Rampenbestrijding en het Landelijk Netwerk Brandpreventie en de "Handleiding Bluswatervoorziening en bereikbaarheid van de NVBR van september 2003". Het verdient de aanbeveling om in de Brandveiligheidsverordening ten aanzien van vakantieparken te bepalen dat de Handleiding en de Handleiding als standaardvoorschriften worden gekoppeld aan de brandveiligheidsvergunning op grond van de Brandveiligheidsverordening.

Ook voor bestaande vakantieparken kan worden afgedwongen dat aan (nieuwe) Brandveiligheidsnormen wordt voldaan. Hoewel het vaststellen van nieuwe eisen of een nieuwe vergunningplicht (of nieuwe voorschriften) een inperking op het eigendomsrecht behelst (artikel 1 Eerste Protocol EVRM), is die inperking in beginsel gerechtvaardigd gelet op het grote belang dat met de brandveiligheidseisen wordt beschermd.

B. Exploitatievergunning

Veel gemeenten kennen een exploitatievergunningstelsel. Die vergunningplicht is echter geschreven voor inrichtingen, die meestal worden gedefinieerd (zie ook de model APV van de VNG) als *"een hotel, restaurant, pension, café, cafetaria, snackbar, discotheek, buurthuis of clubhuis of elke andere voor het publiek toegankelijke, besloten ruimte waarin bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was logies wordt verstrekt of dranken*

²¹ HR 9 januari 1968, ECLI:NL:HR:1968:AB4210.

²² HR 23 december 1980, ECLI:NL:HR:1980:AC7081.

worden geschonken of rookwaren of spijsen voor directe consumptie ter plaatse worden verstrekt of bereid”.

Een vakantiepark wordt daardoor vaak niet als “openbare inrichting” gekwalificeerd. Alleen als er een horecagelegenheid aanwezig is, kan het zo zijn dat er een vergunningplicht geldt, maar dan alleen voor die horecagelegenheid. Daarmee is het geen effectief middel om problemen op vakantieparken aan te pakken.

Om de problemen op vakantieparken wel aan te kunnen pakken, kan de gemeenteraad een exploitatievergunningstelsel specifiek voor vakantieparken in het leven roepen. Een goed voorbeeld hiervan is het nieuwe stelsel van de gemeente Zundert, opgesteld naar aanleiding van de ervaringen met Camping Fort Oranje:

“AFDELING 10B: TOEZICHT OP CAMPINGS EN RECREATIEPARKEN

Artikel 2:40j Begripsomschrijvingen

In deze afdeling wordt verstaan onder:

- a. camping of recreatiepark: hetgeen hieronder in het maatschappelijk verkeer verstaan wordt;*
- b. de exploitant: de natuurlijke of rechtspersoon die een camping of recreatiepark exploiteert op grond van artikel 2:40k;*
- c. de beheerder: de natuurlijke persoon of personen die de onmiddellijke leiding uitoefent of uitoefenen.*

Artikel 2:40k Vergunningplicht

- 1. Het is verboden zonder vergunning van de burgemeester een camping of recreatiepark te exploiteren;*
- 2. De aanvraag voor de vergunning dient te geschieden met een door de burgemeester vastgesteld formulier;*
- 3. In de aanvraag om vergunning en in de vergunning wordt in ieder geval vermeld:
 - a. de persoonsgegevens van de exploitant; en*
 - b. de persoonsgegevens van de beheerder.**
- 4. Op de vergunning is paragraaf 4.1.3.3. van de Algemene wet bestuursrecht (positieve fictieve beschikking bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing.*

Artikel 2:40l Gedragseisen

De exploitant en de beheerder:

- a. staan niet onder curatele;*
- b. zijn niet in enig opzicht van aantoonbaar slecht levensgedrag; en*
- c. hebben de leeftijd van eenentwintig jaar bereikt.*

Artikel 2:40m Weigeringsgronden

Onverminderd het bepaalde in artikel 1:8 kan de vergunning worden geweigerd indien:

- a. de exploitant of beheerder niet voldoet aan de in 2:40l gestelde eisen;*

- b. de exploitatie van de camping of het recreatiepark in strijd is met een geldend bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan of voorbereidingsbesluit;
- c. naar het oordeel van de burgemeester moet worden aangenomen dat de woon- of leefsituatie in de omgeving van de camping of het recreatiepark of de openbare orde door de exploitatie van de camping of recreatiepark op ontoelaatbare wijze wordt beïnvloed;
- d. de exploitatie van de camping of het recreatiepark een onaanvaardbaar risico op ernstige verstoring van de openbare orde met zich zal meebrengen;
- e. dit in het belang is van het voorkomen of beperken van overlast of strafbare feiten.

Artikel 2:40n Sluiting

- 1. De burgemeester kan ter bescherming van de openbare orde en veiligheid de sluiting bevelen van een camping of recreatiepark indien daar:
 - a. door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn dan wel verworven of overgedragen;
 - b. discriminatie heeft plaatsgevonden op grond van ras, geslacht, seksuele gerichtheid of op welke grond dan ook;
 - c. wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning of verlof is verleend;
 - d. zich andere feiten en omstandigheden hebben voorgedaan die de vrees wettigen dat het geopend blijven van de camping of recreatiepark ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde;
- 2. De burgemeester kan de sluiting bevelen van een camping of recreatiepark indien:
 - a. de exploitant of beheerder handelt in strijd met het bepaalde in de artikel 2:40k, eerste lid, of 2:40l onder sub a en b;
 - b. de exploitant of beheerder handelt in strijd met de aan de vergunning verbonden voorschriften;
- 3. De burgemeester trekt het sluitingsbevel in als naar zijn oordeel de in het eerste lid genoemde belangen voortzetting van de sluiting niet langer vereisen;
- 4. De burgemeester draagt zorg voor het aanbrenge van het bevel tot sluiting bij de toegang van de inrichting of in de directe nabijheid daarvan;
- 5. De rechthebbende laat toe dat een afschrift van het sluitingsbevel wordt aangebracht.

Artikel 2:40o Aanwezigheid in gesloten camping of recreatiepark

- 1. Het is verboden een camping of recreatiepark te betreden waarvan de sluiting is bevolen;
- 2. Het is de rechthebbende verboden zonder toestemming van de burgemeester bezoekers toe te laten of zelf de inrichting te betreden.

Artikel 2:40p Intrekking vergunning

Onverminderd het bepaalde in artikel 1:6 wordt de vergunning ingetrokken indien:

- a. De exploitatie van de camping of recreatiepark door een andere dan in de vergunning genoemde houder wordt overgenomen;

- b. *De exploitant of beheerder niet meer voldoet aan de in artikel 2: 40l onder sub a en b gestelde eisen.*

Artikel 2: 40q Overgangsbepaling

De gebods- of verbodsbepalingen waarvoor een vergunning krachtens deze afdeling is vereist en die verder niet voorkomen in de Algemene plaatselijke verordening Gemeente Zundert 2017, zijn niet van toepassing gedurende twaalf weken na inwerkingtreding van deze afdeling en ook niet na deze termijn, voor zover degene die op grond van deze afdeling een vergunning nodig heeft, binnen deze termijn een aanvraag voor deze vergunning heeft ingediend, totdat op de aanvraag onherroepelijk is beslist."

C. APV-sluitingsbevoegdheid

Veel Algemene Plaatselijke Verordeningen kennen een bijzondere sluitingsbevoegdheid voor de burgemeester ten aanzien van voor het publiek openstaande gebouwen als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet. In artikel 174, derde lid, Gemeentewet, is het handhaven van verordeningen die zien op het toezicht op (onder meer) openbare gemakkelijkheden en voor het publiek openstaande gebouwen aan de burgemeester opgedragen.

Een voorbeeld van een dergelijke sluitingsbevoegdheid is artikel 2:80 APV van de gemeente Bergen op Zoom:

"1. De burgemeester kan een voor het publiek openstaand gebouw of een bij dat gebouw behorend erf als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet voor een bepaalde duur geheel of gedeeltelijk sluiten, als daar:

- a. wapens als bedoeld in artikel 2 van de Wet wapens en munitie aanwezig zijn waarvoor geen ontheffing, vergunning of verlof is verleend of*
- b. is gehandeld in strijd met artikel 1 van de Wet op de kansspelen of*
- c. door misdrijf verkregen zaken voorhanden, bewaard of verborgen zijn dan wel zijn verworven of overgedragen of*
- d. zich andere feiten of omstandigheden hebben voorgedaan die naar het oordeel van de burgemeester de vrees wettigen dat het geopend blijven van het voor publiek toegankelijk gebouw of het bij dat gebouw behorende erf als bedoeld in artikel 174 van de Gemeentewet ernstig gevaar oplevert voor de openbare orde, veiligheid, gezondheid of zedelijkheid."*

De Afdeling heeft eerder geoordeeld dat een dergelijke sluitingsbevoegdheid in de APV aanvaardbaar is en niet in strijd is met artikel 174, tweede lid, Gemeentewet (de bevoegdheid van de burgemeester om een bevel te geven ten aanzien van openbare gemakkelijkheden). Zo oordeelde de Afdeling ten aanzien van de bevoegdheid van de burgemeester van Rotterdam:

"2.1. Bij het besluit tot tijdelijke sluiting heeft de burgemeester geen toepassing gegeven aan artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet, maar aan artikel 2: 35, eerste lid, van de APV, gelezen in samenhang met artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet. Anders dan [appellant] stelt strekt artikel 2: 35 van de APV niet tot uitvoering van artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet, maar berust het op de algemene verordenende bevoegdheid van de raad op grond van artikel 121 van de Gemeentewet. Artikel 174,

derde lid, van de Gemeentewet belast de burgemeester voorts onder meer met de uitvoering van verordeningen voor zover deze betrekking hebben op het toezicht op voor het publiek openstaande gebouwen. Het beroep van [appellant] op artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet kan daarom niet slagen. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het besluit en de bevelsbevoegdheid zijn gebaseerd op artikel 2:35 van de APV, gelezen in samenhang met artikel 174, derde lid, van de Gemeentewet en niet op artikel 174, tweede lid, van de Gemeentewet.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank daarnaast terecht geoordeeld dat artikel 2:35 van de APV niet onverbindend is wegens strijd met artikel 121 van de Gemeentewet. De rechtbank heeft terecht overwogen dat de regeling van artikel 2:35 van de APV gelet op de tekst en de toelichting niet ziet op de bevoegdheid tot ingrijpen bij acute en concrete dreiging voor de openbare veiligheid en gezondheid waarbij onverwijld ingrijpen geboden is, maar op de bevoegdheid tot ingrijpen ingeval de dreiging niet acuut is, en overlast, verstoring van de openbare orde of aantasting van woon- en leefklimaat dreigt.

De betogen falen.²³

Als aan de sluitingsvoorwaarden is voldaan dan kan de bevoegdheid worden toegepast. Daarbij dient wel in ogenschouw te worden genomen dat bij het geven van het sluitingsbevel ook het evenredigheidsbeginsel (artikel 3:4 Awb) in acht wordt genomen, waarbij de sluiting in redelijke verhouding zal moeten staan tot de ernst van de feiten (en het daarmee beoogde doel) en de gevolgen van de sluiting voor belanghebbenden (de exploitant en bewoners).

²³ ABRvS 15 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3148

5.3. Het gelasten van maatregelen aan gebouwen en bouwwerken

Het instrument in één oogopslag

- De kwaliteit van bouwwerken op een vakantiepark kan sterk invloed hebben op de leefbaarheid van een vakantiepark.
- De Woningwet en het Bouwbesluit bieden mogelijkheden om eigenaren en gebruikers van bouwwerken aan te schrijven om maatregelen te treffen aan gebouwen en bouwwerken.
- Deze stap is een voorwaarde om (bij gebrek aan verbetering) over te gaan tot sluiting en in beheer name.
- Normadressaat: In beginsel eigenaar van gebouw of bouwwerk, vaak ook de beheerder, gebruiker of huurder (*"een ieder, voor zover dat in diens vermogen ligt"* – artikel 1a Woningwet, een ieder – artikel 1b Bouwbesluit, of de eigenaar dan wel diegene die *"uit anderen hoofde bevoegd is tot het treffen van voorzieningen"* – artikel 13 Woningwet).
- Mogelijke middelen: last onder dwangsom, last onder bestuursdwang. Bij herhaalde overtreding is een bestuurlijke boete mogelijk.

De gebouwen en bouwwerken (niet zijnde een gebouw) die zich op een vakantiepark bevinden dienen te voldoen aan de normen die gelden ten aanzien van bouwwerken op grond van de Woningwet en het Bouwbesluit. Bij leefbaarheidsproblemen die samenhangen met de staat van de bouwwerken op het vakantiepark kan daarom gericht worden aangeschreven door de overheid om herstel af te dwingen, dan wel om (zo nodig) sloop te bewerkstelligen.

Voor wat betreft de bouw- en regelgeving zijn met name van belang de Woningwet (artikel 1a en 1b Woningwet) en de op basis van artikel 1b Woningwet vastgestelde technische voorschriften die aan bouwwerken kunnen worden gesteld (Bouwbesluit 2012). Daarnaast is het nuttig om te wijzen op een drietal bijzondere bevoegdheden die het bevoegd gezag – bij vakantieparken – handvatten geven om gericht in te grijpen in die gevallen waarin geen specifieke norm in het Bouwbesluit wordt overtreden maar waar ingrijpen wel nodig is. Ten eerste is er artikel 1a Woningwet. Ten tweede is er artikel 13 Woningwet. Ten derde is er – in die gevallen waarin het bevoegd gezag het beheer heeft opgedragen aan iemand anders dan de eigenaar – artikel 13b, vierde lid, Woningwet.

A. Artikel 1b Woningwet en het Bouwbesluit

Artikel 2.1, lid 1, onder a, Wabo bepaalt dat het niet is toegestaan om zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning voor het bouwen een bouwwerk te bouwen. Artikel 2.3a, Wabo bepaalt verder dat het verboden is om een bouwwerk dat zonder omgevingsvergunning is gerealiseerd in stand te laten. Deze bepalingen maken het dus mogelijk om illegale bouwwerken te doen verwijderen van het vakantiepark.

Wij wijzen nog wel op het feit dat het verbod op het in stand laten van een illegaal bouwwerk pas sinds 1 april 2007 in werking is getreden. Oudere bouwwerken die zonder

vergunning zijn gebouwd en die nadien van eigenaar zijn gewisseld, vergen een andere aanpak. De Afdeling overweegt daarover (ABRvS 21 november 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3816):

"5.1. Uit de uitspraak van de Afdeling van 17 maart 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BL7766 volgt dat in gevallen waarin de huidige eigenaar niet zelf bouwwerken zonder of in afwijking van een bouwvergunning heeft gebouwd, maar het gebouwde voor 1 april 2007 heeft verworven en aldus in stand laat, de rechtszekerheid zich er in beginsel tegen verzet dat het college van burgemeester en wethouders handhavend optreedt wegens overtreding van artikel 40, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet (thans artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo). Dat zou, mede gelet op de geschiedenis van de totstandkoming van artikel 40, eerste lid, aanhef en onder b, van de Woningwet (Kamerstukken II 2003/04, 29 392, nr 3, blz. 34-35), anders zijn geweest indien de huidige eigenaar ten tijde van de verkrijging concrete aanwijzingen had dat zonder of in afwijking van een bouwvergunning was gebouwd.

[...]

7. De conclusie is dat het college onvoldoende heeft onderbouwd dat [appellant sub 2] heeft gehandeld in strijd met artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a. Daarnaast heeft het college, indien [appellant sub 2] de bouwwerken die op de bij het besluit gevoegde tekening zijn weergegeven met objectnummers 1 tot en met 11, de dubbele garagebox en de zadelboxen niet heeft gebouwd, maar zonder omgevingsvergunning in stand heeft gelaten, onvoldoende onderzocht of de rechtszekerheid zich ertegen verzet dat op grond van artikel 2.3a, eerste lid, van de Wabo daartegen handhavend wordt opgetreden."

Het komt er dus in feite op neer dat de huidige eigenaar wist of had moeten weten dat het bouwwerk waarover wordt aangeschreven illegaal is gebouwd. Als dat niet aannemelijk kan worden gemaakt, dan kan niet tegen het in stand laten van het bouwwerk worden opgetreden.

Voor bouwwerken die wel met vergunning zijn gerealiseerd en die niet voldoen aan bepaalde technische normen uit het Bouwbesluit 2012, kan op grond van artikel 1b, lid 1 en 2, Woningwet in samenhang met het Bouwbesluit 2012 handhavend worden opgetreden. Het voert te ver om in het kader van deze handreiking stil te staan bij de specifieke normstellingen die in het Bouwbesluit staan.

B. Artikel 1a Woningwet

Artikel 1a Woningwet bevat de zogenaamde 'zorgplicht' ten aanzien van bouwwerken. Artikel 1a Woningwet luidt (voor zover hier relevant) als volgt:

"1. De eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein of degene die uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen draagt er zorg voor dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt.

2. Een ieder die een bouwwerk bouwt, gebruikt, laat gebruiken of sloopt, dan wel een open erf of terrein gebruikt of laat gebruiken, draagt er, voor zover dat in diens vermogen ligt, zorg voor dat als gevolg van dat bouwen, gebruik of slopen geen gevaar voor de gezondheid of veiligheid ontstaat dan wel voortduurt."

Dit artikel dient als vangnet, wat inhoudt dat wordt voorzien in gevallen die niet expliciet zijn

geregeld bij of krachtens de Woningwet.²⁴ Om te kijken of artikel 1a Woningwet kan worden toegepast dient daarom eerst te worden beoordeeld of aan de voorwaarden van artikel 1b Woningwet wordt voldaan (en of op deze grond handhavend kan worden opgetreden). Artikel 1a, eerste lid, Woningwet moet immers *“aldus worden verstaan dat handhavend optreden op die grondslag eerst aan de orde komt, indien in het desbetreffende geval geen bij of krachtens de Woningwet gegeven voorschrift van meer specifieke aard valt aan te wijzen op grond waarvan in afdoende mate kan worden opgetreden ter voorkoming of beëindiging van het geconstateerde gevaar”*.²⁵

Als het Bouwbesluit geen normstelling biedt voor de situatie, maar die situatie wel gevaarlijk is voor de gezondheid of de veiligheid, dan biedt artikel 1a Woningwet uitkomst om toch handhavend op te kunnen treden. De regering benoemt in de wetsgeschiedenis ook dat sommige basisnormen zo evident zijn, dat zij niet in het Bouwbesluit zijn opgenomen. Mocht de eigenaar toch niet aan die basisnorm voldoen, dan kan worden gehandhaafd via artikel 1a Woningwet:

*“Aan een vangnet is ook behoefte omdat niet alle denkbare situaties vooraf in regelgeving kunnen worden ondervangen en dit ook het streven naar de regulering en vereenvoudiging van de bouwregelgeving zou kunnen frustreren. Zo zijn in het kader van de deregulering en de beoogde vermindering van voorschriften destijds de eisen om deugdelijk aangesloten sanitaire voorzieningen in een woning aanwezig te hebben uit het Bouwbesluit geschrapt. Op grond van het Bouwbesluit 2003 bestaat slechts het vereiste om een zogenoemd aansluitpunt voor dergelijke voorzieningen aanwezig te hebben. Het is zo evident dat in een gebruikelijke gezinssituatie uit het oogpunt van gezondheid normaal werkende sanitaire voorzieningen niet kunnen worden gemist dat het verplicht stellen daarvan in het Bouwbesluit 2003 niet noodzakelijk werd geacht. Indien dergelijke voorzieningen desondanks toch zouden ontbreken kan de eigenaar van een woning daar op grond van de onderhavige zorgplicht op aangesproken worden en gedwongen worden om dergelijke voorzieningen aan te brengen.”*²⁶

C. Artikel 13 Woningwet

Artikel 13 Woningwet biedt de mogelijkheid aan het bevoegd gezag om in sommige gevallen waarin een situatie niet zozeer een gevaar oplevert, maar wel zeer onwenselijk is (om welke reden dan ook) van een eigenaar te verlangen dat hij voorzieningen treft aan een bouwwerk die verder strekken dan strikt genomen noodzakelijk op grond van het Bouwbesluit. Artikel 13 Woningwet bepaalt als volgt:

“Het bevoegd gezag kan degene die als eigenaar van een gebouw of een bouwwerk, niet zijnde een gebouw, dan wel uit anderen hoofde bevoegd is tot het daaraan treffen van voorzieningen, verplichten tot het binnen een door het bevoegd gezag te bepalen termijn treffen van voorzieningen waardoor de staat van dat gebouw of dat bouwwerk komt te liggen op een niveau dat hoger is dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b, tweede lid [bestaande bouw], zonder dat dit hoger komt te liggen dan het niveau dat overeenkomt met de voorschriften, bedoeld in artikel 1b [nieuwbouw], eerste lid, mits die voorzieningen:

²⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 392, 3, p. 21 en 26.

²⁵ ABRvS 7 april 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM0179.

²⁶ Kamerstukken II 2003–2004, 29 392, nr. 3, p. 9.

a. onderdeel zijn van een onderhoudsplan voor een gebouw als bedoeld in artikel 12d, eerste lid [ziet specifiek op onderhoudsplannen voor VvE's], en niet binnen de daarvoor in het onderhoudsplan gestelde termijn zijn uitgevoerd, dan wel

b. naar het oordeel van het bevoegd gezag anderszins noodzakelijk zijn."

Het artikel ziet specifiek op gevallen die voldoen aan de normen voor bestaande bouw in het Bouwbesluit (de normen in artikel 1b, tweede lid, Bouwbesluit), maar die toch onvoldoende moeten worden geacht vanuit veiligheids- of gezondheidsperspectief gelet op de bijzondere omstandigheden. De vereisten voor het mogen toepassen van deze bevoegdheid zijn (indien het niet gaat om het afdwingen van maatregelen die door VvE's zelf zijn opgenomen in hun onderhoudsplan) dat:

- Het (naar het oordeel van het bevoegd gezag) noodzakelijk is om de voorziening te treffen;
- De voorziening leidt tot een hoger niveau dan die voor bestaande bouw (artikel 1b, tweede lid, Bouwbesluit);
- De voorziening niet leidt tot een hoger niveau dan vereist is voor nieuwbouw (artikel 1b, eerste lid, Bouwbesluit).

Omdat het Bouwbesluit 2012 voorziet in regels voor de staat van bestaande gebouwen, die in beginsel toereikend moeten worden geacht, kan artikel 13 Woningwet per definitie slechts toepasbaar zijn op een beperkt aantal bijzondere gevallen.²⁷ De regering geeft zelf voorbeelden van situaties waarin sprake is van het voldoen aan het noodzakelijkheidsvereiste:

*"Een dergelijke noodzaak kan bijvoorbeeld voortvloeien uit een wijziging van het gebruik van een bouwwerk, een specifieke indeling van een bouwwerk of een hoge gebruiksintensiteit (zoals bijvoorbeeld het geval kan zijn bij horecagelegenheden waar een relatief groot aantal bezoekers kan verblijven in een beperkte ruimte)."*²⁸

Van belang bij de toepassing van dit artikel is verder dat de regering nadrukkelijk wijst op de noodzaak om goed te motiveren waarom de verplichting evenredig is gelet op de omstandigheden van het geval:

*"Hoewel het opleggen van een verplichting tot het treffen van aanvullende voorzieningen naar het oordeel van burgemeester en wethouders noodzakelijk moet zijn, hetgeen ook specifiek moet worden gemotiveerd, is sprake van een discretionaire bevoegdheid waarbij evenwel voldaan moet worden aan de ingevolge artikel 3:4 van de Awb vereiste belangenafweging (eerste lid) en de eveneens vereiste toepassing van het evenredigheidsbeginsel (tweede lid). Het noodzakelijkheidsvereiste mag er niet toe leiden dat via het opleggen van dergelijke verplichtingen een hoger kwaliteitsniveau dan het in het Bouwbesluit 2003 opgenomen kwaliteitsniveau voor bestaande gebouwen, bouwwerken of standplaatsen als algemene regel gaat gelden."*²⁹

D. Artikel 13b, vierde lid, Woningwet

Ten aanzien van een gebouw, open erf of terrein dat aan een ander in beheer is gegeven op grond van artikel 13b Woningwet, bestaat nog een andere mogelijkheid om een verbetering

²⁷ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 392, nr. 3, p. 7.

²⁸ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 392, nr. 3, p. 6.

²⁹ Kamerstukken II, 2003–2004, 29 392, nr. 3, p. 6-7.

van de bouwkwaliteit van gebouwen op een vakantiepark af te dwingen. Deze mogelijk is opgenomen in artikel 13b, vierde lid, Woningwet, welke bepaling luidt:

“Indien het gebouw, open erf of terrein noodzakelijke voorzieningen of aanpassingen behoeft om weer op redelijke wijze tot bewoning of gebruik te kunnen dienen, kan het bevoegd gezag besluiten, al dan niet gelijktijdig met het besluit, bedoeld in het tweede lid, dat degene aan wie het beheer is gegeven binnen een bepaalde termijn die voorzieningen of aanpassingen uitvoert. De uitvoering van deze voorzieningen of aanpassingen geschiedt op kosten van degene tot wie het in het tweede lid bedoelde besluit is gericht.”

Deze bevoegdheid bestaat alleen in het geval het gebouw, open erf of terrein in beheer is gegeven aan een andere dan de eigenaar. In dat geval kan worden bepaald dat de beheerder voorzieningen of aanpassingen dient uit te voeren op kosten van de eigenaar. De regering heeft weinig toelichting gegeven op dit artikel en ook niet toegelicht hoe dit artikel zich precies verhoudt tot de bevoegdheid om aanpassingen conform het Bouwbesluit te treffen (of om aanvullende voorzieningen te eisen op grond van artikel 13 Bouwbesluit). De regering heeft enkel toegelicht dat het bij de toepassing van dit artikel uitsluitend kan gaan om:

“herstel naar een ordentelijk gebruiksniveau in overeenstemming met de wet- en regelgeving, niet om verfraaiingen. Indien een beheerder meer voorzieningen treft dan de noodzakelijke voorzieningen, dan komen de kosten daarvan voor rekening van de beheerder.”³⁰

Dit betekent dat de bevoegdheid erin voorziet dat de beheerder kan worden opgedragen om het gebouw in een staat te brengen die in overeenstemming is met het Bouwbesluit – hetgeen ook via reguliere handhaving mogelijk is.

Bij reguliere handhaving zou echter eerst een last onder bestuursdwang aan de eigenaar bekend moeten worden gemaakt, waarna (als de last niet tijdig wordt uitgevoerd) het bevoegd gezag de beheerder opdracht verstrekt om de last feitelijk uit te voeren. Daarna kan het bevoegd gezag de kosten voor de toepassing van bestuursdwang verhalen op de overtreder (artikel 5:25 Awb).

Artikel 13b, vierde lid, Woningwet voorziet daarentegen in de mogelijkheid om rechtstreeks (zonder lastgeving aan de eigenaar) de beheerder te instrueren om bepaalde maatregelen te treffen, en deze kosten vervolgens te verrekenen met de huurpenningen. Daarmee biedt deze bevoegdheid een snellere en efficiëntere route voor het (doen) herstellen van gebouwen.

³⁰ Kamerstukken II 2013–2014, 33 798, nr. 3, p.24.

5.4. Sluiting op grond van artikel 17 Woningwet

Het instrument in één oogopslag

- Bij ernstige overtredingen van de bouwwet- en regelgeving die gepaard gaan met leefbaarheidsproblemen kan een gebouw worden gesloten.
- Dit is een laatste redmiddel. Eerst moet er al een keer zijn aangeschreven ten aanzien van het te sluiten gebouw, bouwwerk of het terrein.
- Normadressaat: De eigenaar en/of andere rechthebbenden.
- Mogelijke middelen: Sluiting.

De wetgever heeft naar aanleiding van ervaringen met de (bewuste) verkrotting van delen van de Rotterdamse binnenstad in een bevoegdheid voorzien voor het bevoegd gezag (het college van burgemeester en wethouders van de gemeente) om een gebouw, open erf of terrein te sluiten. Deze bevoegdheid is opgenomen in artikel 17 Woningwet, de zogenaamde 'Wet Victor'.

Artikel 17 Woningwet luidt:

"1. Indien herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of artikel 1b naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, kan het bevoegd gezag besluiten gebouw, open erf of terrein te sluiten. Het bevoegd gezag kan van de overtreder de ingevolge artikel 5:25 van de Algemene wet bestuursrecht verschuldigde kosten invorderen bij dwangbevel.

2. Het bevoegd gezag bepaalt in het besluit, bedoeld in het eerste lid, de duur van de sluiting."

Dit artikel vereist dus dat:

- A. Er sprake is van een gebouw, open erf of terrein;
- B. Er ten aanzien van dat specifieke gebouw, open erf of terrein minimaal eenmaal eerder een overtreding is geconstateerd van artikel 1a of 1b Woningwet en de eigenaar hiervoor is aangeschreven (waarbij niet is vereist dat de overtreding is vastgelegd in een sanctiebesluit), en er nogmaals een overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet is geconstateerd;
- C. Er ter plaatse van het te sluiten gebouw, open erf of terrein naar het oordeel van het college sprake is van een bedreiging voor de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid;

A. Is er sprake van een gebouw, open erf of terrein?

In artikel 17 Woningwet wordt niet gedefinieerd wat er onder "een gebouw, open erf of terrein" moet worden verstaan. Een gebouw is ingevolge artikel 1, eerste lid, Woningwet een "bouwwerk dat een voor mensen toegankelijke overdekte geheel of gedeeltelijk met wanden omsloten ruimte vormt". Voor 'open erf' of 'terrein' geeft de Woningwet geen definities, zodat die begrippen in beginsel zelfstandig geïnterpreteerd moeten worden. In het

Bouwbesluit 2012 zijn echter wel definities gegeven die enig handvat bieden voor de interpretatie. Onderdeel van het Fort Oranje geschil is nadrukkelijk de interpretatie van deze begrippen (en de vraag of de begrippen in het Bouwbesluit 2012 leidend moeten zijn). In het Bouwbesluit 2012 is een open erf in artikel 1.1, eerste lid, gedefinieerd als het: *"onbebouwd deel van een erf"*. Een erf is ingevolge datzelfde artikel gedefinieerd als een: *"erf als bedoeld in bijlage II, [Bor]*. In artikel 1, eerste lid, bijlage II, Bor wordt een erf gedefinieerd als *"al dan niet bebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, dat direct is gelegen bij een hoofdgebouw en dat in feitelijk opzicht is ingericht ten dienste van het gebruik van dat gebouw, en, voor zover een bestemmingsplan of een beheersverordening van toepassing is, deze die inrichting niet verbieden"*. Het Bouwbesluit 2012 definieert terrein als: *"bij een bouwwerk behorend onbebouwd perceel, of een gedeelte daarvan, niet zijnde een erf"*.

B. Herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet

De tweede voorwaarde voor de toepassing van artikel 17 Woningwet is dat er sprake moet zijn geweest van *"herhaaldelijke overtreding"* van artikel 1a of 1b Woningwet.

Artikel 1a Woningwet betreft (onder meer) de zorgplicht ten aanzien van gebouwen, open erven en terreinen. Artikel 1a, eerste lid, Woningwet houdt in dat de eigenaar van een bouwwerk, open erf of terrein er zorg voor moet dragen dat als gevolg van de staat van dat bouwwerk, open erf of terrein geen gevaar voor de gezondheid of de veiligheid ontstaat of voortduurt.

Artikel 1b Woningwet ziet (voor zover relevant) op de technische voorschriften die gelden voor bestaande bouwwerken. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verbod op bewoning in verband met de brandveiligheid (ingevolge artikel 7.18, tweede lid, Bouwbesluit 2012: niet meer dan 1 persoon per 6m² voor een stacaravan).

Op het eerste gezicht kan men het criterium *"herhaaldelijke overtreding"* van artikel 1a of 1b Woningwet zo lezen dat, om tot een sluiting over te kunnen gaan, er sprake moet zijn van meerdere voorafgaande sanctiebesluiten in verband met overtredingen van artikel 1a of 1b Woningwet met betrekking tot het te sluiten object. Is de situatie ondanks die eerdere sanctiebesluiten nog steeds niet in overeenstemming met artikel 1a of 1b Woningwet, dan kan het object worden gesloten. In deze situatie is in ieder geval sprake van een sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 17 Woningwet.

Hierna gaan we in op de vraag of ook andere informatie dan sanctiebesluiten een grondslag kunnen bieden voor sluiting op grond van artikel 17 Woningwet. Alvorens deze vraag te beantwoorden gaan we allereerst in op de vraag wat onder *"herhaaldelijke overtreding"* in de zin van artikel 17 Woningwet moet worden verstaan.

De tekst van artikel 17 Woningwet vereist dat er sprake is van herhaaldelijke overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet. Een overtreding is ingevolge artikel 5:1, eerste lid, Awb: *"een gedraging die in strijd is met het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift"*. De letterlijke tekst van artikel 17 Woningwet stelt dus niet de voorwaarde dat er sprake moet zijn van een aan de sluiting voorafgaand sanctiebesluit dat ziet op een overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet, maar slechts dat er eerder sprake moet zijn geweest van een gedraging in strijd met artikel 1a of 1b Woningwet. De tekst van artikel 17 Woningwet lijkt dus ruimte te bieden voor het betrekken van informatie over eerdere overtredingen die niet hebben geleid tot een sanctiebesluit.

De totstandkomingsgeschiedenis van artikel 17 Woningwet (vóór 1 januari 2010 was dit artikel 97 Woningwet) biedt op dit punt geen duidelijkheid.³¹ Per 1 januari 2014 is artikel 17 Woningwet aangepast. Daarbij is een voorheen geldende voorwaarde in het artikel, dat ook sprake moet zijn van een klaarblijkelijk gevaar op herhaling, geschrapt. In die wetsgeschiedenis zijn wel aanknopingspunten te vinden voor een antwoord op de vraag of ook andere informatie aan een sluiting ten grondslag kan worden gelegd. De regering merkt in de wetsgeschiedenis op:

“Met dit onderdeel wordt voorgesteld het eerste lid van artikel 17 van de Woningwet te wijzigen. Op grond van dat artikel kan het bevoegd gezag een gebouw, open erf of terrein sluiten. Sluiting kan plaatsvinden op dezelfde gronden als waarop een beheermaatregel kan worden opgelegd.”³²

De beheermaatregel waarop wordt gedoeld, is opgenomen in artikel 13b Woningwet. In de wetsgeschiedenis ten aanzien van de beheermaatregel is wél het vereiste van ‘herhaaldelijkheid’ besproken. Hoewel het uiteindelijke artikel 13b Woningwet de herhaaldelijkheid van de overtreding niet als eis stelt (deze is bij amendement van de leden Monasch-Van der Linde uit het wetsvoorstel geschrapt³³), blijft de invulling van het begrip in de wetsgeschiedenis relevant voor artikel 17 Woningwet, waar de eis wél wordt gesteld. In de wetsgeschiedenis wordt het volgende opgemerkt door de regering:

“De leden van de fracties van de VVD en D66 hebben de regering enkele vragen gesteld over de eisen van «herhaaldelijkheid» [...]. De leden van de VVD-fractie hebben specifiek gevraagd op welke manier wordt geconstateerd dat een overtreding herhaaldelijk is [...]. De leden van de D66 fractie hebben voorts specifiek gevraagd op grond waarvan een gemeente aannemelijk moet maken dat overtredingen herhaaldelijk zijn en op grond van welke criteria deze aannemelijkheid onderbouwd moet worden.

De regering heeft in het onderhavig wetsvoorstel voorgesteld dat het beheer van een gebouw, open erf of terrein kan worden overgenomen wanneer er sprake is van herhaaldelijke overtredingen en een gevaar voor de veiligheid of gezondheid of wanneer de leefbaarheid bedreigd wordt. Zoals aangegeven in de Memorie van toelichting moet een overtreding herhaaldelijk zijn en moet er sprake zijn van een situatie waarin niet te verwachten is dat de eigenaar het vertoonde gedrag wijzigt. Dit kan op twee manieren onderbouwd worden:

- Een eigenaar volgt sancties of waarschuwingen op, bijvoorbeeld een dwangsom, maar overtreedt de voorschriften van het Bouwbesluit 2012 voortdurend bij hetzelfde gebouw, open erf of terrein. Hieruit blijkt dat een eigenaar niet bereid is om zijn gedrag aan te passen. Er is dan sprake van herhaaldelijke overtredingen;*
- Een eigenaar reageert niet op sancties of waarschuwingen, en pleegt niet het gewenste onderhoud aan gebouw, open erf of terrein. Aangezien de overtreding(en) niet gestaakt wordt of worden, is er sprake van herhaaldelijke overtredingen.”³⁴*

³¹ Zie: Kamerstukken II 2004-2005, 30 091 en Kamerstukken I 2004-2005, 30 091 inzake de ‘Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek’.

³² Kamerstukken II 2013-2014, 33 798, nr. 3, p.25.

³³ Kamerstukken II 2013-2014, 33 798, nr. 12.

³⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 33 798, nr. 6, p.18.

De regering noemt hier expliciet zowel sancties als 'waarschuwingen'. Uit deze tekst lijkt verder te volgen dat het gebruiken van waarschuwingen een *alternatief* is ("*sancties of waarschuwingen*") voor het gebruiken van sancties om de herhaalde overtredingen aannemelijk te maken. Hieruit lijkt te volgen dat voor toepassing van artikel 17 Woningwet niet is vereist dat het sluitingsbesluit volgt op een of meerdere eerdere sanctiebesluiten, maar dat (bijvoorbeeld) ook gebruik kan worden gemaakt van eerdere constatering van overtredingen van artikel 1a of 1b Woningwet die niet hebben geleid tot het opleggen van een sanctiebesluit, maar slechts tot een waarschuwing. Van een herhaaldelijke overtreding kan bovendien ook sprake zijn als een voortdurende overtreding ondanks aanschrijvingen niet wordt beëindigd.

Het beeld dat niet alleen sanctiebesluiten aan een sluitingsbesluit op grond van artikel 17 Woningwet ten grondslag kunnen worden gelegd, wordt onzes inziens ook bevestigd door de rechtspraak op dit punt, waarbij wij wel opmerken dat dit punt niet expliciet aan de orde is gesteld door de belanghebbenden in de genoemde rechtszaak en dat de rechtspraak ten aanzien van artikel 17 Woningwet schaars te noemen is.

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in een uitspraak van 8 september 2010 de sluiting van een sport- en vrijetijdscentrum op grond van artikel 17 Woningwet (destijds: artikel 97 Woningwet) gerechtvaardigd geacht in een geval waarin niet eerder een sanctiebesluit was genomen, maar waarin het gemeentebestuur de eigenaar op de overtredingen ten aanzien van de brandveiligheid (een overtreding van artikel 1b Woningwet) herhaaldelijk had aangesproken waarbij "[appellante] *steeds bij herhaling te kennen had gegeven dat hij [de overtredingen niet zou opheffen],*" zodat "*het college bevoegd was over te gaan tot toepassing van artikel 97, eerste lid, Woningwet*".³⁵

De Voorzieningenrechter van de Rechtbank Rotterdam oordeelde in een geval waarbij de eigenaar "*meerdere keren [was] aangeschreven voor spullen op straat, in de woning of in de achtertuin*" dat sluiting op grond van artikel 17 Woningwet op zich mogelijk was in samenhang met de – direct voor de toepassing van bestuursdwang – geconstateerde overtreding van artikel 1a Woningwet.³⁶ Uit de uitspraak blijkt niet dat de aanschrijvingen sanctiebesluiten waren, terwijl het wel voor de hand had gelegen om ze als zodanig te kwalificeren indien dat het geval was. Wij leiden daaruit af dat de eigenaar in dat geval slechts vooraf was gewaarschuwd en niet gesanctioneerd.

Een tegenargument voor het gebruik van andere informatie over overtredingen dan sanctiebesluiten zou kunnen zijn dat de overtreder de vraag of er daadwerkelijk sprake was van een overtreding niet aan een rechter heeft kunnen voorleggen.

Wij wijzen er echter op dat in het kader van de sluiting van artikel 17 Woningwet alsnog kan worden getoetst of er al dan niet sprake is geweest van overtredingen van artikel 1a of 1b Woningwet, zodat wij menen dat dit argument niet in de weg staat aan het gebruik van informatie over overtredingen anders dan sanctiebesluiten.

Onzes inziens kan dus ook andere informatie over overtredingen (en dus niet alleen

³⁵ ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6143.

³⁶ V.zr. Rb. Rotterdam 2 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3630 – hoewel er in dat geval geen sluitingsbevoegdheid werd aangenomen vanwege het ontbreken van een vrees voor herhaling (welk criterium inmiddels uit artikel 17 Woningwet is geschrapt).

sanctiebesluiten) worden gebruikt om een sluiting op grond van artikel 17 Woningwet te rechtvaardigen.

TIP

Daarbij merken wij op dat naar ons oordeel wel is vereist dat die informatie vooraf moet zijn gecommuniceerd aan de eigenaar. Artikel 17 Woningwet ziet immers op gevallen waarbij de eigenaar weigert, of niet in staat is, de situatie te verbeteren. Als hij niet vooraf op de hoogte is gesteld van de overtredingen, dan kan hem bezwaarlijk worden verweten dat hij die nog niet heeft opgeheven.

De vraag kan nog gesteld worden hoeveel eerdere overtredingen er moeten zijn geweest en hoe vaak de eigenaar eerder moet zijn aangesproken op die overtredingen voordat op grond van artikel 17 Woningwet kan worden gesloten. In een uitspraak van 23 september 2015 achtte de Afdeling voldoende dat aan de eigenaar van een hotel voorafgaand aan de sluiting daarvan op grond van artikel 17 Woningwet één last onder dwangsom was opgelegd bijna twee jaar voorafgaand aan de sluiting op grond van artikel 17 Woningwet.³⁷ In de overige twee ons bekende zaken betroffen het "*meerdere aanschrijvingen*"³⁸ en "*herhaaldelijke*"³⁹ aanschrijvingen – het aantal aanschrijvingen valt daar niet uit af te leiden. Wij zijn echter van oordeel dat de uitspraak van 23 september 2015 voldoende grondslag biedt voor de conclusie dat de ondergrens is dat er eenmaal eerder een overtreding moet zijn geconstateerd die aan de eigenaar is gecommuniceerd en dat bij het sluitingsbesluit de noodzakelijke tweede overtreding kan worden geconstateerd. Daarbij merken wij op dat onder een tweede overtreding ook kan worden verstaan een eerder geconstateerde overtreding die nog niet is opgeheven (zie de eerder gememoreerde opmerking van de regering: "*Aangezien de overtreding(en) niet gestaakt wordt of worden, is er sprake van herhaaldelijke overtredingen*"⁴⁰).

C. Een bedreiging voor de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid

De derde voorwaarde voor het bestaan van een sluitingsbevoegdheid is dat er naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake moet zijn van een bedreiging voor de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid die gepaard gaat met de herhaaldelijke overtredingen. Hierna bespreken wij wanneer er sprake is van een bedreiging voor de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Vervolgens bespreken wij de (aard van de) relatie die er moet zijn tussen de geconstateerde overtredingen van artikel 1a of 1b Woningwet enerzijds en het gevaar of de bedreiging anderzijds.

(i) Het gevaar/de bedreiging

Artikel 17 Woningwet vereist dat er naar het oordeel van het bevoegd gezag sprake moet zijn van (i) een bedreiging van de leefbaarheid of (ii) een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Het artikel vermeldt niet in welke mate daar sprake van moet zijn, dan wel hoe ernstig de bedreiging of het gevaar dan moet zijn. In de wetsgeschiedenis is vrij

³⁷ ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2978.

³⁸ V.zr. Rb. Rotterdam 2 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:3630.

³⁹ ABRvS 8 september 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BN6143.

⁴⁰ Kamerstukken II 2013-2014, 33 798, nr. 6, p.18.

gedetailleerd toegelicht wat hieronder moet worden verstaan:

“Dit gevaar voor de gezondheid of de veiligheid kan met name optreden bij panden waar overbewoning plaatsvindt, waardoor mede vervuiling van de woning en het bijbehorende erf optreedt en de risico’s voor de bewoners met name bij brand buitengewoon groot zijn. Wat betreft de ernstige bedreiging van de leefbaarheid zal het gaan om de wijze van gebruik van een pand en de voortdurende staat van onderhoud van een pand, waardoor hinder in en verloedering van de woonomgeving wordt veroorzaakt. In één straat of woonblok kan een dergelijke overlastsituatie vanuit één woning tot aantasting van de leefbaarheid leiden. Het kan bijvoorbeeld ook gaan om frequent gebruik van tuinen als stortplaats voor grof huisvuil, het gebruik van woningen voor grootschalige hennepcultuur (waarbij huurder en verhuurder kunnen samenwerken) en situaties waarin er sprake is van bewuste verkrotting en waarbij de aanpak met het huidige instrumentarium onvoldoende mogelijkheden biedt voor een oplossing. Het voortduren van deze situaties hoeft niet per definitie te leiden tot gevaar voor de veiligheid of de gezondheid, maar heeft wel een buitengewoon negatief, en dus verloederend, effect op de directe woonomgeving. De leefbaarheid rondom een dergelijk pand komt zo ernstig onder druk te staan. De genoemde bedreiging en het genoemde gevaar zijn met name aan de orde bij een cumulatie van overtredingen van de voorschriften uit de bouwverordening en bij geconstateerde overtreding(en) van een substantiële omvang.”⁴¹

Wij wijzen er daarbij in het bijzonder op dat het oorspronkelijke wetsvoorstel de kwalificatie “ernstige” stelde bij de mate van bedreiging of het gevaar. Deze kwalificatie is er bij het amendement Bruls uitgeschrapt.⁴² De reden daarvoor werd door het lid Balemans (VVD) als volgt verwoord in het Kamerdebat:

“De heer Balemans (VVD): [...] Voorzitter. De VVD-fractie vindt het niet nodig om in artikel 97 eerste lid van de Woningwet te spreken over ernstige bedreiging van de leefbaarheid als criterium om over te gaan tot sluiting van gebouwen en het overnemen van het beheer ervan. Wat mijn fractie betreft, is een bedreiging van de leefbaarheid op zichzelf al ernstig genoeg. Ik zou ervoor willen waken dat wij een argumentatie krijgen voor de rechter over wat ernstig is en wat niet ernstig is. Ik zou dat niet willen.”⁴³

Hieruit volgt onzes inziens dat er een ruime mate van beoordelingsruimte wordt gegund aan het college bij het bepalen of er sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid. Voor wat betreft het gevaar voor de gezondheid of de veiligheid verwijst de toelichting zelf naar bouwregelgeving zodat daarbij kan worden aangesloten.⁴⁴ Is er sprake van een overtreding van artikel 1a Woningwet, dan is het ons inziens verdedigbaar dat er per definitie sprake is van een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid. Bij een overtreding van artikel 1b Woningwet zal dat van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

(ii) *De relatie tussen de overtredingen en het gevaar/de bedreiging*

⁴¹ Kamerstukken II 2004-2005, 30 091, nr. 3, p.23.

⁴² Kamerstukken II 2004-2005, 30 091, nr. 14, p.1.

⁴³ Handelingen II 2004-2005, 102-6205.

⁴⁴ Kamerstukken II 2004-2005, 30 091, nr. 3, p.23.

Een ander punt is de vraag in hoeverre het gevaar voor de veiligheid of gezondheid dan wel de bedreiging voor de leefbaarheid direct te relateren moet zijn aan de geconstateerde overtredingen. Met andere woorden, mag de criminaliteit die ter plaatse (en dus niet direct wordt veroorzaakt door de overtredingen van de bouw- en regelgeving, maar eerder een bijverschijnsel is van de verloederings ter plaatse) van het gebouw, open erf of het terrein voorkomt worden betrokken bij de beoordeling of er sprake is van een gevaar of een bedreiging, of kunnen slechts de door de overtreding direct veroorzaakte gevolgen bij de beoordeling worden betrokken?

Voor het beschrijven van de relatie tussen de geconstateerde overtredingen en het gevaar of de bedreiging wordt in de tekst van artikel 17 Woningwet de term "*gepaard gaan met*" door de wetgever gebruikt. Wij stellen voorop dat de term "*gepaard gaan met*" niet vereist dat er een oorzakelijk verband is tussen de geconstateerde overtredingen van artikel 1a of 1b Woningwet enerzijds en het gevaar of de bedreiging anderzijds. Het Van Dale Groot Woordenboek der Nederlandse Taal (2016) definieert "*gepaard*" namelijk als: "*4. gezamenlijk, in combinatie optredend*". Dat is anders dan 'als gevolg van', welke term wel een oorzakelijk verband impliceert. Dit betekent onzes inziens dat het niet is vereist dat er een oorzakelijk verband bestaat tussen de geconstateerde overtredingen enerzijds en het gevaar of de bedreiging anderzijds, doch slechts dat er een bepaalde samenhang tussen de twee aannemelijk moet zijn. Met andere woorden, een causaal verband is niet vereist, maar een zekere mate van correlatie tussen de overtredingen en het gevaar of de bedreiging wel. Daarbij constateren wij dat artikel 17 Woningwet zo is geschreven dat er een ruime beoordelingsvrijheid is voor het bevoegd gezag, ook voor wat betreft de relatie tussen de geconstateerde overtredingen en het gevaar of de bedreiging (en dus niet alleen voor wat betreft de vraag of er sprake is van een bedreiging of een gevaar).

Kortom: naar ons oordeel vereist artikel 17 Woningwet geen causaal verband tussen de geconstateerde overtredingen en de bedreiging voor de leefbaarheid of het gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, maar slechts een zekere mate van samenhang tussen de twee, zulks ter beoordeling van het bevoegd gezag. Het is dus toegestaan om de bijverschijnselen van de verloederde staat van het gebouw, open erf of terrein te betrekken bij de conclusie of er sprake is van een gevaar voor de veiligheid of gezondheid dan wel een bedreiging voor de leefbaarheid.

D. De duur van een sluiting

Mocht ten aanzien van een gebouw (met bijbehorend open erf of terrein) een sluitingsbevoegdheid op grond van artikel 17 Woningwet bestaan, dan is de vraag voor hoe lang het gebouw dan zou kunnen worden gesloten. Op grond van artikel 17, tweede lid, Woningwet bepaalt het college bij het sluitingsbesluit de duur van de sluiting. Wij constateren dat in de tekst van de bepaling, noch de wetsgeschiedenis, is bepaald wat de maximale duur van de sluiting is. Ons zijn twee gevallen in de rechtspraak bekend waarbij met succes een gebouw is gesloten. Een daarvan betrof een sluiting van drie maanden en de andere betrof een sluiting waarbij was bepaald dat het gebouw "*gesloten zal blijven zolang zij niet aan de last [om brandveiligheidsvoorzieningen te treffen] voldoet*". Beide gevallen werden door de Afdeling aanvaardbaar geacht. In zoverre zal de duur van de sluiting van geval tot geval verschillen en aan de hand van de omstandigheden van het geval moeten worden beoordeeld. Daarbij zou naar onze inschatting nadrukkelijk moeten worden betrokken wat (i) het doel van de sluiting is en (ii) of de gevolgen van de sluiting voor die duur evenredig is gelet op dat doel (artikel 3:4 Awb).

5.5. Het in beheer nemen op grond van artikel 13b Woningwet

Het instrument in één oogopslag

- Als een gebouw, open erf of terrein is gesloten, dan kan het bevoegd gezag het beheer overnemen of aan een derde opdragen.
- Daarmee trekt het bevoegd gezag wel de verantwoordelijkheid naar zich toe: 'bezint eer gij begint!'.
- Het is een laatste redmiddel, waarmee de nieuwe beheerder in feite als eigenaar kan gaan handelen (behoudens vervreemding of bezwaring) en op kosten van de eigenaar.
- Normadressaat: de eigenaar of iemand die "uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven".
- Mogelijke middelen: in beheer name.

De wetgever heeft in artikel 13b Woningwet voorzien in de mogelijkheid voor het bevoegd gezag (het college van burgemeester en wethouders van de gemeente) om onder bepaalde omstandigheden het beheer over een woning, terrein of open erf over te nemen.

Artikel 13b, eerste en tweede lid, Woningwet luidt:

"1. Onder beheer wordt in dit artikel verstaan het aan derden in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein, het innen van de huurpenningen namens de eigenaar of degene die tot ingebruikgeving bevoegd was alsmede het verrichten van alle handelingen met betrekking tot dat gebouw, open erf of terrein die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren met uitzondering van vervreemden en bezwaren.

2. Het bevoegd gezag kan degene die als eigenaar of uit anderen hoofde bevoegd is tot het in gebruik geven van een gebouw, open erf of terrein, verplichten om het gebouw, open erf of terrein in beheer te geven aan het bevoegd gezag, aan een persoon die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is, of aan een op dat terrein werkzame instelling, dan wel in gebruik te geven aan een andere persoon dan degene die als gevolg van een sluiting als bedoeld in onderdeel b het gebruik van het gebouw, open erf of terrein heeft moeten staken, indien:

a. ter zake van een overtreding van artikel 1a of artikel 1b die naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard gaat met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, een opgelegde last onder dwangsom niet heeft geleid tot het ongedaan maken of beëindigen van die overtreding, of

b. het gebouw, open erf of terrein op grond van artikel 17, dan wel het gebouw op grond van artikel 174a van de Gemeentewet, een verordening als bedoeld in artikel 174 van die wet of artikel 13b van de Opiumwet is gesloten."

Voor het in beheer mogen overnemen van een gebouw, open erf of terrein moet dus worden voldaan aan de volgende voorwaarden:

Er sprake is van een gebouw, open erf of terrein;

EN

A1. Er ten aanzien van dat specifieke gebouw, open erf of terrein minimaal eenmaal eerder een overtreding is geconstateerd van artikel 1a of 1b Woningwet;

EN

A2. Die overtreding gaat naar het oordeel van het bevoegd gezag gepaard met een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid;

EN

A3. Er eerder voor die overtreding een last onder dwangsom is opgelegd, maar dat die last niet heeft geleid tot het ongedaan maken van die overtreding

OF

B. Dat gebouw, open erf of terrein is gesloten op grond van artikel 17 Woningwet, artikel 13b Opiumwet, artikel 174a Gemeentewet en/of een verordening als bedoeld in artikel 174 Gemeentewet.

Voor wat betreft de vraag of er sprake is van een gebouw, open erf of terrein, dan wel de vraag wanneer sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid (en/of van een sluitingsbevoegdheid bijvoorbeeld op grond van artikel 17 Woningwet) verwijzen wij naar paragraaf 5.4.

A. Aan wie kan het beheer worden opgedragen?

Er is een ruime groep (rechts)personen aan wie het beheer kan worden opgedragen. De wet noemt expliciet:

- Het bevoegd gezag;
- Een persoon die uit hoofde van beroep of bedrijf op het terrein van de huisvesting werkzaam is;
- Een op dat terrein werkzame instelling;
- Dan wel een andere persoon dan degene die als gevolg van een sluiting als bedoeld in onderdeel b (van artikel 13b, tweede lid, Woningwet) het gebruik van het gebouw, open erf of terrein heeft moeten staken.

Hierdoor komt het bevoegd gezag een ruime mate van vrijheid toe om een beheerder aan te wijzen.

B. Welke rechten heeft de beheerder vanaf dat moment?

Eenmaal een gebouw, open erf of terrein bij besluit in beheer is genomen, is de partij die het beheer uitoefent formeel de beheerder ex artikel 13b Woningwet. De beheerbevoegdheid is een publiekrechtelijke bevoegdheid. Het is niet nodig om daar nog civielrechtelijke handelingen voor te verrichten om dat beheer uit te oefenen. Het is dan ook

niet nodig dat de beheerder met de eigenaar een beheerovereenkomst sluit over de wijze waarop het beheer zal worden uitgeoefend.

TIP

Het heeft overigens onzes inziens wel de voorkeur om – zo mogelijk – het beheer (en de noodzakelijke administratie) in goed overleg overgedragen te krijgen door de eigenaar. De ervaring leert wel dat tegen de tijd dat een beheermaatregel nodig is, de eigenaar zijn onroerende goederen zodanig slecht beheert dat van een deugdelijke administratie of handelingen ook geen sprake zal zijn. Ook kan de relatie tussen de eigenaar en het bevoegd gezag zodanig zijn verslechterd dat overdracht in goed overleg niet mogelijk is. Tot slot zal in een noodgeval snel moeten worden gehandeld zodat ook daarom een overdracht in goed overleg niet altijd mogelijk is.

Onder beheer in de zin van artikel 13b Woningwet wordt verstaan het verrichten van alle handelingen met betrekking tot dat gebouw, open erf of terrein die volgens het burgerlijk recht tot de rechten en plichten van een eigenaar behoren met uitzondering van vervreemden en bezwaren.

De beheerder is derhalve op grond van artikel 13b Woningwet bevoegd om alle handelingen te verrichten met betrekking tot het terrein die de eigenaar heeft uit hoofde van zijn eigendomsrecht.

Degene met het eigendom is – zo volgt uit artikel 5:1 BW – in beginsel vrij om te doen met de zaak wat hij wil, met inachtneming van de beperkingen die de eigenaar in het belang van anderen en in het algemeen belang zijn opgelegd. In de parlementaire geschiedenis bij de totstandkoming van artikel 5:1 BW wordt dit als volgt verwoord:⁴⁵

“Dat de eigenaar in beginsel vrij is met de zaak te doen wat hij wil, is het juridisch-technische uitgangspunt van alle bekende rechtsstelsels; in hoeverre de eigenaar in een bepaald rechtsstelsel bij de uitoefening van zijn recht een sociaal doel moet bevorderen, hangt af van de beperkingen, die hem in het belang van anderen en in het algemeen belang zijn opgelegd.”

Uit de invulling van de beheerbevoegdheid, zoals die letterlijk staat verwoord in artikel 13b eerste lid Woningwet, volgt derhalve dat diegene die het beheer verkrijgt, alle handelingen mag verrichten die iemand met het eigendom van de zaak zou mogen verrichten, met dien verstande dat de beheerder niet mag vervreemden en niet mag bezwaren (bijvoorbeeld met een recht van hypotheek ten gunste van een derde).

Hiermee heeft de wetgever naar ons oordeel een verdergaande beheerbevoegdheid willen creëren dan bijvoorbeeld in artikel 3:170 tweede lid BW is beschreven. Daarin wordt immers slechts gesproken van het verrichten van alle handelingen die dienstig zijn voor de normale exploitatie van het goed. Dat is begrijpelijk. Immers de overname van het beheer op grond van artikel 13b Woningwet is nu juist aan de orde op het moment dat van een normale exploitatie – en de eisen die daaraan worden gesteld – geen sprake is. Het doel van de beheerovername is om via de verrichte handelingen te bewerkstelligen dat alle overtredingen op het terrein worden beëindigd en het terrein weer gezond, veilig en

⁴⁵ Parl. Gesch. Boek 5, p. 19.

leefbaar wordt. Dit volgt nadrukkelijk uit de parlementaire geschiedenis:⁴⁶

“Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in het aanpakken van deze knelpunten. Indien er sprake is van herhaaldelijke overtredingen, zoals overbewoning of slecht onderhoud en er tevens sprake is van een bedreiging van de leefbaarheid of een gevaar voor de gezondheid of de veiligheid, kan een gemeente de beheermaatregel toepassen. De toegevoegde waarde van het instrument is dat in situaties waarin een eigenaar bij voortduring overtredingen van de bouwregelgeving begaat, niet adequaat reageert op de reguliere handhavinginstrumenten van bijvoorbeeld last onder dwangsom en bestuurlijke boete en er een dreigende situatie ontstaat, de gemeente in staat is om daadwerkelijk te bewerkstelligen dat overtredingen wel ongedaan gemaakt worden en het gebouw weer gezond, veilig en leefbaar wordt.”

En:

“Het doel van beheer van gesloten gebouwen is om de gemaakte schade te herstellen op kosten van de eigenaar en het beheer van die gebouwen voor de langere termijn te verbeteren.”⁴⁷

De beheerder kan dus alle handelingen verrichten die naar zijn redelijke oordeel nodig zijn om overtredingen te beëindigen, of het vakantiepark weer veilig en leefbaar te maken. De wetgever heeft in het kader van artikel 13b Woningwet slechts – in het belang van de eigenaar - aan de beheerder de beperking willen opleggen dat hij het bewuste goed niet mag vervreemden of bezwaren.

C. Hoe verhoudt de beheerder zich tot de huurder?

Een beheerder is volgens de Woningwet bevoegd om huurpenningen te innen. Uit zijn beheerdersfunctie – waarbij hij kan handelen als eigenaar – volgt voorts dat hij bevoegd is om huurovereenkomsten aan te gaan en te beëindigen. Weliswaar is de beheerder geen verhuurder, maar hij heeft wel met het worden van beheerder bepaalde verplichtingen van de verhuurder op zich genomen, aldus de kantonrechter van de Rechtbank Zeeland-West-Brabant:

“3.6. De kantonrechter overweegt ter zake van de bevoegdheid dat gedaagde in het kader van artikel 13b van de Woningwet als nieuwe beheerder bepaalde verplichtingen van de verhuurder op zich heeft genomen. Gelet hierop is er sprake van een geschil betreffende huur in de zin van artikel 93 Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering (Rv) dat ruim dient te worden gezien.”⁴⁸

De beheerder is dus gerechtigd om als verhuurder op te treden. Daaruit volgt dat hij ook bevoegd is om (bijvoorbeeld) de huur op te zeggen.

D. Mag de beheerder (delen van) gebouwen slopen?

Het doel van het beheer is volgens de wetgever om:

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 798, nr. 6.

⁴⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 798, nr. 3 (MvT).

⁴⁸ Kantonrechter rechtbank Zeeland-West-Brabant, 4 december 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:7901.

*“de gemaakte schade te herstellen op kosten van de eigenaar en het beheer van die gebouwen voor de langere termijn te verbeteren.”*⁴⁹

De beheerder kan dus alle handelingen verrichten die naar zijn of haar redelijke oordeel nodig zijn om het gebouw, terrein of open erf weer leefbaar, veilig en gezond te maken. De wetgever heeft in het kader van artikel 13b Woningwet slechts – in het belang van de eigenaar - aan de beheerder de beperking willen opleggen dat hij het bewuste goed niet mag vervreemden of bezwaren.

In beginsel mag de beheerder dus – indien dit noodzakelijk is in het kader van het beheer – ook (delen van) gebouwen slopen. Of dat in het concrete geval de beste route is om de leefbaarheid, veiligheid en gezondheid te herstellen, zal echter van de concrete omstandigheden van het geval afhangen.

E. Het verhalen van de kosten van beheer – de beheervergoeding

Artikel 13b e.v. Woningwet bevatten enkele bepalingen over de financiële aspecten van het beheer. Zo stelt het bevoegd gezag een beheervergoeding vast die degene tot wie het besluit is gericht, is verschuldigd aan het bevoegd gezag ten behoeve van het beheer (artikel 14, eerste lid, Woningwet). De beheervergoeding bestaat uit een kostendekkende vergoeding voor de uitvoering van het beheer (art. 14, tweede lid, Woningwet). Naast de beheervergoeding zijn degenen tot wie het besluit is gericht ook de verschuldigde kosten voor het treffen van de voorzieningen of aanpassingen verschuldigd (art. 14, derde lid, Woningwet). De door de beheerder geïnde huurpenningen kunnen verrekend worden met de beheervergoeding en de verschuldigde kosten (art. 14, vijfde lid, Woningwet). De financiële afrekening wordt (uiteeraard) vastgelegd in een besluit (ex artikel 4:86 Awb), waartegen bezwaar en beroep open staat. Indien noodzakelijk kunnen de beheervergoeding en kosten worden ingevorderd bij dwangbevel (art. 14, vierde lid, Woningwet).

Het ligt voor de hand dat de kosten voor de maatregelen die zijn genomen naar analogie worden getoetst aan de maatstaf die de bestuursrechter hanteert voor de toetsing van de redelijkheid van de kosten van bestuursdwang. In dat kader dient getoetst te worden of de kosten (i) daadwerkelijk zijn gemaakt, maar ook (ii) noodzakelijk en (iii) redelijk zijn gelet op het oogmerk van beheer in de zin van artikel 13b Woningwet (het herstellen van de leefbaarheid, gezondheid en veiligheid ter plaatse).

⁴⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2013-2014, 33 798, nr. 3 (MvT).

5.6. Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) – milieu

Het instrument in één oogopslag

- Veel vakantieparken zullen ook een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer zijn. Er gelden dan specifieke milieuregels uit het Activiteitenbesluit voor (milieu)belastende activiteiten.
- Daarnaast gelden er algemene zorgplichten.
- Normadressaat: de drijver van de inrichting (meestal: de eigenaar). De zorgplicht richt zich tot een ieder, dus ook gebruikers, huurders of beheerders.
- Mogelijke middelen: last onder dwangsom, last onder bestuursdwang.

De milieuwet- en regelgeving heeft op het oog een beperkte rol ten aanzien van vakantieparken. Afhankelijk van de concrete situatie gelden er andere normen en zijn er andere mogelijkheden. In alle gevallen gelden echter de algemene normen (zorgplichten) die in alle gevallen gelden (met name artikel 1.1a Wet milieubeheer (Wm), artikel 10.1 Wm en artikel 13 Wet bodembescherming). Als het vakantiepark is gekwalificeert als 'inrichting' in de zin van de Wet milieubeheer dan gelden er verder ook de regels in het Activiteitenbesluit milieubeheer ('Abm'). In uitzonderlijke gevallen kan een vakantiepark ook worden gekwalificeert als een vergunningplichtige inrichting. In dat geval gelden ook de vergunningvoorschriften die in de omgevingsvergunning zijn gesteld. Omdat dit laatste vrijwel nooit het geval zal zijn, beperken wij ons tot de algemene zorgplichten en de regels in het Activiteitenbesluit.

A. De milieuzorgplichten

Er zijn een drietal zorgplichten die voor eenieder gelden die relevant kunnen zijn bij het door de overheid ingrijpen op een vakantiepark. Ten eerste is er artikel 1.1a Wm, ten tweede artikel 10.1 Wm. Ten derde artikel 13 Wet bodembescherming (Wbb).

Artikel 1.1a Wm luidt:

- “1. Een ieder neemt voldoende zorg voor het milieu in acht.*
- 2. De zorg, bedoeld in het eerste lid, houdt in ieder geval in dat een ieder die weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat door zijn handelen of nalaten nadelige gevolgen voor het milieu kunnen worden veroorzaakt, verplicht is dergelijk handelen achterwege te laten voor zover zulks in redelijkheid kan worden gevergd, dan wel alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden gevergd teneinde die gevolgen te voorkomen of, voor zover die gevolgen niet kunnen worden voorkomen, deze zoveel mogelijk te beperken of ongedaan te maken.”*

Artikel 10.1 Wm luidt:

- “Een ieder die handelingen met betrekking tot afvalstoffen verricht of nalaat en die weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat daardoor nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, is verplicht alle maatregelen te nemen of na te*

laten die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd, teneinde die gevolgen zoveel mogelijk te voorkomen of te beperken."

Artikel 13 Wbb luidt:

"Ieder die op of in de bodem handelingen verricht als bedoeld in de artikelen 6 tot en met 11 en die weet of redelijkerwijs had kunnen vermoeden dat door die handelingen de bodem kan worden verontreinigd of aangetast, is verplicht alle maatregelen te nemen die redelijkerwijs van hem kunnen worden geveerd, teneinde die verontreiniging of aantasting te voorkomen, dan wel indien die verontreiniging of aantasting zich voordoet, de verontreiniging of de aantasting en de directe gevolgen daarvan te beperken en zoveel mogelijk ongedaan te maken. Indien de verontreiniging of aantasting het gevolg is van een ongewoon voorval, worden de maatregelen onverwijld genomen."

Deze bepalingen zouden in beginsel toereikend moeten zijn om eventuele negatieve milieugevolgen van het vakantiepark aan te kunnen pakken. In de praktijk gaat het hierbij voornamelijk om het illegaal storten van afvalstoffen (zie ook artikel 10.2 Wm) en afvalstoffen die vrijkomen in de vorm van zwerfvuil, maar ook om de restanten van gesloopte stacaravans.

B. Het Activiteitenbesluit milieubeheer

Indien een vakantiepark een inrichting is in de zin van de Wet milieubeheer, dan gelden ook de regels van het Abm. Die regels bevatten normen over (onder meer) de wijze van beheer en opslag van afvalstoffen, maar ook over de staat van de inrichting.

Of een vakantiepark gekwalificeerd is als een inrichting, welke omvang die heeft en of er een vergunningplicht geldt dient vastgesteld te worden aan de feitelijke situatie ter plaatse op het moment van besluitvorming. Het is dus niet relevant welke bestemming aan de gronden is gegeven of wat er zo al is gemeld over het bestaan van (of de omvang van) de inrichting.⁵⁰

Een inrichting is in artikel 1.1, eerste lid, Wet milieubeheer gedefinieerd als: *"elke door de mens bedrijfsmatig of in een omvang alsof zij bedrijfsmatig was, ondernomen bedrijvigheid die binnen een zekere begrenzing pleegt te worden verricht."*

Concreet toegepast bij vakantieparken betekent dit dat op het moment dat er nog sprake is van een commercieel geëxploiteerd vakantiepark, naar alle waarschijnlijkheid nog steeds sprake is van een inrichting. Op het moment dat het bedrijfsmatige karakter komt te ontvallen aan het vakantiepark, kan dat echter veranderen. Over het vakantiepark Patersven oordeelde de Afdeling bijvoorbeeld:

"7.1. De rechtbank heeft voor de beoordeling wat in dit geval (de omvang van) de inrichting is terecht slechts van belang geacht of wordt voldaan aan de definitie van het begrip inrichting uit artikel 1.1. van de Wet milieubeheer. [...] Feitelijk gaat het om een wijk met 450 woningen, alle in particuliere eigendom en grotendeels permanent bewoond. Weliswaar zijn deze woningen bereikbaar via een bij de [Vereniging van Eigenaren Patersven] in eigendom zijnde weg en mogelijk hebben

⁵⁰ ABRvS 24 november 2004, ECLI:NL:RVS:2004:AR6303 en ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:42.

eigenaren vanwege het gebruik van de aan de VEP toebehorende riolering en watervoorziening belang bij een (overigens opzegbaar) lidmaatschap van de VEP, maar dit betekent niet dat sprake is van een gezamenlijke exploitatie van alle woningen op het park, laat staan van (zoals het college in feite betoogt) een exploitatie van het park als geheel door de VEP. Dat, zoals het college stelt, de door de VEP aangestelde beheerder als tussenpersoon optreedt bij de verhuur van een deel van de woningen op het park, leidt niet tot een andere conclusie. De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat het park niet kan worden beschouwd als een door één onderneming of instelling geëxploiteerde bedrijvigheid die als één inrichting moet worden aangemerkt, in de zin van artikel 1.1, eerste en vierde lid, van de Wet milieubeheer.”

Indien sprake is van een inrichting is (naar alle waarschijnlijkheid) sprake van een inrichting in de zin van categorie 19.1, onder e, bijlage I, Besluit omgevingsrecht – een inrichting waar *“een of meer voorzieningen aanwezig zijn voor recreatieve doeleinden en waar een geluidsinstallatie is opgesteld, alsmede sportterreinen en openluchttheaters”*.

Voor recreatieparken die onder het Activiteitenbesluit vallen zijn er bijzondere regels van toepassingen die van geval tot geval wel of niet relevant zullen zijn. Daar zullen wij hier niet verder op in gaan. Wel wijzen wij nog op de toepasselijkheid van de bijzondere zorgplicht in artikel 2.1 Abm:

“1. Degene die een inrichting drijft en weet of redelijkerwijs had kunnen weten dat door het in werking zijn dan wel het al dan niet tijdelijk buiten werking stellen van de inrichting nadelige gevolgen voor het milieu ontstaan of kunnen ontstaan, die niet of onvoldoende worden voorkomen of beperkt door naleving van de bij of krachtens dit besluit gestelde regels, voorkomt die gevolgen of beperkt die voor zover voorkomen niet mogelijk is en voor zover dit redelijkerwijs van hem kan worden gevergd.”

In het tweede lid zijn de gevolgen voor het milieu die worden bedoeld gespecificeerd. Voor zover relevant zijn dat het voorkomen dan wel (voor zover dat niet mogelijk is) het zoveel mogelijk beperken van:

- “b. [...] bodemverontreiniging;*
- c. [...] verontreiniging van het grondwater;*
- d. [...] verontreiniging van een oppervlaktewaterlichaam;*
- e. [...] luchtverontreiniging;*
- f. [...] geluidhinder;*
- g. [...] geurhinder;*
- h. [...] lichthinder;*
- i. [...] stofhinder;*
- j. [...] trillinghinder;”*

Daarnaast ziet de zorgplicht ook op:

- “m. het zorgen voor een goede staat van onderhoud van de inrichting;*
- n. de bescherming van de doelmatige werking van de voorzieningen voor het beheer van afvalwater;*
- o. het doelmatig beheer van afvalwater;*
- p. het doelmatig beheer van afvalstoffen;*
- [...].”*

De zorgplicht biedt zodoende een voldoende kader om (als er geen specifieke normstelling is ten aanzien van de activiteit elders in het Abm) op te treden tegen de soorten milieuproblemen die doorgaans plaatsvinden bij probleemvakantieparken.

5.7. Openbare orde bevoegdheden burgemeester (Gemeentewet)

Het instrument in één oogopslag

- De openbare orde bevoegdheden van de burgemeester hebben een noodkarakter. Het is niet een logisch eerste instrument, maar eerder een noodgreep bij zich plots opdoende situaties als gevolg van handhaving.
- Normadressaat: een ieder.
- Mogelijke middelen: bevelen van de burgemeester.

Op grond van de Gemeentewet is de burgemeester van de gemeente belast met de handhaving van de openbare orde (artikel 172, eerste lid, Gemeentewet). In dat kader komen de burgemeester een aantal bevoegdheden toe die kunnen worden ingezet bij verstoringen van de openbare orde.

Wij stellen voorop dat de (geplande) toepassing van deze bevoegdheden niet voor de hand ligt. Naar hun aard zijn openbare orde bevoegdheden immers ruim opgezet en daarmee zeer rechtsonzeker. Het toepassen van een openbare orde bevoegdheid is dus in feite een noodgreep. In het geval van de aanpak van vakantieparken is voor wat betreft de openbare orde bevoegdheden van de burgemeester voornamelijk een rol weggelegd in het beheersen van eventuele crisissituaties nadat andere instrumenten zijn ingezet. Het valt daarmee ook niet op voorhand te voorspellen welke rol is weggelegd voor openbare orde bevoegdheden in een concreet geval.

De wet definieert overigens niet wat er onder een verstoring van de openbare orde moet worden verstaan. Onder openbare orde kan worden verstaan het samenstel van regels en normen in de Nederlandse democratische rechtstaat. Indien een wettelijke norm wordt geschonden, dan is in beginsel sprake van een verstoring van de openbare orde. Ook in andere situaties, waarbij wellicht geen concrete norm wordt geschonden maar wel sprake is van een schending van de rust of goede zeden kan gesproken worden van een schending van de openbare orde.

Hierna bespreken wij eerst het noodbevel, dan de noodverordening en tot slot het lichte bevel.

A. Het noodbevel ex artikel 175

Artikel 175 Gemeentewet bepaalt het volgende:

"1. In geval van oproerige beweging, van andere ernstige wanordelijkheden of van rampen of zware ongevallen, dan wel van ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, is de burgemeester bevoegd alle bevelen te geven die hij ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig acht. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken."

De bevoegdheid tot het geven van noodbevelen (de 'zware' bevelsbevoegdheid) is bedoeld voor uitzonderlijke situaties. Het betreft hier namelijk een zeer ingrijpende bevoegdheid. Op

grond van deze bevoegdheid kan de burgemeester bij bevel van alle wetten – behalve bij de Grondwet gestelde voorschriften – afwijken. Deze bevelsbevoegdheid wordt dan ook vaak pas ingezet indien er sprake is van (de ernstige vrees voor het ontstaan van) rellen of bijvoorbeeld bij het beheersen van zware ongevallen waar veel toeschouwers en media op afkomen.

Om een noodbevel te kunnen uitvaardigen moet worden voldaan aan drie eisen. Ten eerste is er het situatievereiste. Dit houdt in dat er een situatie is die dwingt tot onverwijld ingrijpen in verband met bijvoorbeeld oproerige beweging of andere ernstige wanordelijkheden, dan wel de dreiging daarvan.⁵¹ Ten tweede is vereist dat strafrechtelijke handhaving door de officier van justitie geen adequate handhaving van de orde mogelijk maakt. Ten derde is vereist dat de reguliere handhavingsmogelijkheden van de burgemeester te kort schieten (zoals bijvoorbeeld wegens overtreding van artikel 7 APV).

De burgemeester kan zijn bevoegdheid toepassen door zelf een voorschrift op te stellen, gericht op een of meer personen die betrokken zijn bij een (dreigende) oproerige beweging, ernstige wanordelijkheden of die zich in de buurt bevinden van rampen en zware ongevallen. Het overtreden van dit voorschrift is een misdrijf en is op grond van artikel 184 Wetboek van Strafrecht strafbaar.

Een noodbevel dient op grond van artikel 3:41, eerste lid, Awb bekend te worden gemaakt door toezending of uitreiking aan belanghebbenden. Indien de bekendmaking niet op deze wijze lukt, dan moet dat op 'een andere geschikte wijze' ingevolge tweede lid. Eenmaal het bevel op juiste wijze is bekend gemaakt, treedt het onmiddellijk in werking (zie artikel 3:40 Awb). De bepalingen in de Awb inzake bestuursdwang lijken overigens *niet* van toepassing (zie artikel 5:23 Awb), nu in het geval van een noodbevel er in de regel altijd sprake zal zijn van het optreden ter *onmiddellijke* handhaving van de openbare orde.

B. De noodverordening ex artikel 176

Artikel 176 Gemeentewet bepaalt als volgt:

“1. Wanneer een omstandigheid als bedoeld in artikel 175, eerste lid, zich voordoet, kan de burgemeester algemeen verbindende voorschriften geven die ter handhaving van de openbare orde of ter beperking van gevaar nodig zijn. Daarbij kan van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften worden afgeweken. Hij maakt deze voorschriften bekend op een door hem te bepalen wijze.”

De bevoegdheid tot het opstellen van een noodverordening bestaat in dezelfde gevallen als de bevoegdheid om een noodbevel te geven. Het belangrijkste verschil tussen een noodbevel en een noodverordening is dat het noodbevel zich richt tot bepaalde perso(o)n(en), terwijl de noodverordening zich richt tot eenieder. De drie eisen die worden gesteld aan een noodbevel, worden ook gesteld aan een noodverordening.

De burgemeester kan zijn bevoegdheid toepassen door zelf een voorschrift op te stellen. Het overtreden van dit voorschrift is op grond van artikel 443 Wetboek van Strafrecht strafbaar, maar is slechts een overtreding – geen misdrijf. Het is dus (bijvoorbeeld) niet mogelijk om voorlopige hechtenis toe te passen ten aanzien van een verdachte van het overtreden van de noodverordening.

⁵¹ Zie bijvoorbeeld HR 11 december 1990, NJ 1991, 424 – de overlast veroorzaakt door het spelen van balletje-balletje is onvoldoende voor een verblijfsontzegging.

De noodverordening dient direct bekend gemaakt te worden aan de gemeenteraad, de commissaris van de Koning en de hoofdofficier van justitie. Voorts dient de gemeenteraad het voorschrift achteraf te bekrachtigen. Indien de gemeenteraad weigert de noodverordening te bekrachtigen, dan kan de commissaris van de Koning dit alsnog doen. Verder wordt de noodverordening bekend gemaakt aan het algemene publiek op een door de burgemeester te bepalen wijze (media, internet, gemeentehuis en politiebureau etc.). Artikel 3:41 Awb is niet van toepassing nu een noodverordening niet gericht is tot 'een of meer belanghebbenden' maar tot een ieder.⁵² De bepalingen in de Awb inzake bestuursdwang zijn overigens *niet* van toepassing (zie artikel 5:23 Awb) nu een noodverordening een algemeen verbindend voorschrift is en dus niet kan worden aangemerkt als een beschikking (tot toepassing van een last onder bestuursdwang).

De noodverordening dient direct te worden ingetrokken op het moment dat de noodsituatie is beëindigd.

C. Het lichte bevel ex artikel 172, derde lid

Artikel 172, derde lid, Gemeentewet bepaalt:

“De burgemeester is bevoegd bij verstoring van de openbare orde of bij ernstige vrees voor het ontstaan daarvan, de bevelen te geven die noodzakelijk te achten zijn voor de handhaving van de openbare orde.”

Artikel 172, derde lid, Gemeentewet heeft betrekking op zowel urgente situaties als situaties waarin een langer durende verstoring van de openbare orde zich voordoet. Voorts is artikel 172, derde lid, Gemeentewet van toepassing in gevallen waarin zich op dat moment geen verstoring van de openbare orde voordoet, maar er wel ernstige vrees bestaat voor het ontstaan daarvan.

Het bevel in artikel 172, derde lid, Gemeentewet is een zogenaamd 'licht bevel' – waarbij niet mag worden afgeweken van wettelijke voorschriften. Dit volgt uit de wetsgeschiedenis.⁵³ Het volgt ook uit het feit dat de wetgever in formele zin in artikel 175 Gemeentewet voor het 'noodbevel' (de 'zware' bevelsbevoegdheid) expliciet heeft bepaald dat bij een noodbevel *“van andere dan bij de Grondwet gestelde voorschriften [kan] worden afgeweken”*. Dat heeft de wetgever in formele zin niet gedaan voor het lichte bevel in artikel 172, derde lid, Gemeentewet.

Het oogmerk van de lichte bevelsbevoegdheid is om de burgemeester in staat te stellen om te handelen in die gevallen waarin ingrijpen in het belang van de openbare orde wel noodzakelijk is, maar geen ander middel ter beschikking staat. De burgemeester heeft dus veel ruimte om dit bevel in te zetten, maar daardoor is de inzet van het bevel ook rechtsonzeker. Om die reden gelden bij het lichte bevel ook nadrukkelijk de zogenoemde proportionaliteits- en subsidiariteitsvereisten. Het proportionaliteitsvereiste houdt in dat de gevolgen van het bevel in redelijke verhouding moeten staan tot het beoogde doel. Daarbij moet de burgemeester rekening houden met het feit dat een licht bevel zeer beperkt voorzienbaar is en dat daardoor afbreuk kan worden gedaan aan de rechtszekerheid. Het

⁵² Conclusie A-G Machielse, 24 maart 2009 ECLI:NL:PHR:2009:BH8840 bij arrest HR 25 maart 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH8840.

⁵³ Kamerstukken I 1990/91, 19 403, nr. 64b, blz. 16-17.

subsidiariteitsvereiste houdt in dat de burgemeester niet bevoegd is om een bevel te geven als er andere bevoegdheid bestaat waarmee hetzelfde doel kan worden bereikt.⁵⁴

Of de burgemeester bevoegd is om een licht bevel te geven kan dus worden uitgesplitst in de volgende vragen:

- Is er (de vrees voor het ontstaan van) een verstoring van de openbare orde?
- Wijkt het gegeven bevel niet af van enig wettelijk voorschrift?
- Is er geen andere mogelijkheid voor de burgemeester om in te grijpen?
- Is het bevel proportioneel gelet op het beoogde doel, de beperkte voorzienbaarheid van het bevel en de gevolgen voor de belanghebbende?

Als die vragen bevestigend kunnen worden beantwoord, dan kan de burgemeester het lichte bevel geven.

⁵⁴ Zie: *ABRvS 2 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3689, ro. 4.1 e.v.*

5.8. Wet Bibob

Het instrument in één oogopslag

- Indien er vergunningen nodig zijn voor het exploiteren van een vakantiepark (zie par. 5.2 'gemeentelijke verordeningen'), dan kan de Wet Bibob worden benut om de exploitant /eigenaar te screenen bij een vergunningaanvraag. Ook kan een vergunning op deze grond worden ingetrokken.
- Normadressaat: niet van toepassing, Bibob-instrument kan worden toegepast op vergunningaanvrager en daaraan gelieerde partijen (partijen die 'in relatie staan tot').

De Wet Bibob is een belangrijk instrument van de overheid om malafide partijen te weren uit openbare aanbestedingen of om te voorkomen dat zij een vergunning in handen krijgen (of houden).

In het kader van vakantieparken kan de Wet Bibob een functie hebben indien de conclusie is dat met name de eigenaren / exploitanten het probleem vormen bij de exploitatie van het vakantiepark. Via de Wet Bibob kunnen noodzakelijke toestemmingen aan malafide partijen worden geweigerd, of reeds verleende toestemmingen aan malafide partijen worden ingetrokken.

A. Wanneer kan een gevraagde vergunning worden geweigerd op grond van de Wet Bibob?

Op grond van artikel 3 Wet Bibob kan een aangevraagde vergunning worden geweigerd (dan wel een reeds verleende vergunning worden ingetrokken) indien er ernstig gevaar bestaat dat de vergunning mede zal worden gebruikt om:

- *"a. uit gepleegde strafbare feiten verkregen of te verkrijgen, op geld waardeerbare voordelen te benutten"* (de zogenaamde 'witwasgrond', ofwel de 'a-grond')
- *"b. strafbare feiten te plegen"* (de zogenaamde 'b-grond')

Bij de 'a-grond' gaat het erom dat de betrokkene (de aanvrager om een vergunning) vermogen heeft verkregen via strafbare feiten en dat de overheid wenst te voorkomen dat de aanvrager deze voordelen kan gaan gebruiken via de gevraagde vergunning, dan wel dat de aanvrager de vergunning gebruikt om het criminele vermogen wit te wassen. Denk bijvoorbeeld aan een drugshandelaar die een vergunning vraagt voor de bouw van een villa. Met die bouwvergunning kan hij zijn criminele vermogen gebruiken en via de bouwactiviteiten kan hij zijn vermogen ook witwassen. Dat acht de overheid onwenselijk.

Bij de 'b- grond' gaat het erom dat iemand die strafbare feiten heeft gepleegd niet moet worden gefaciliteerd bij het plegen van nieuwe strafbare feiten. Denk bijvoorbeeld aan het geval dat een milieucrimineel een vergunning voor een vuilnisstortplaats aanvraagt. Het is aannemelijk dat de milieucrimineel die vergunning zal gebruiken als dekmantel om (bijvoorbeeld) afval op een onjuiste manier te verwijderen of op te slaan, dan wel andere strafbare feiten te plegen.

Het kerncriterium voor beide gronden is dat er een 'ernstig gevaar' moet zijn dat er sprake is van een of meerdere van de genoemde situaties. Het hoeft dus niet vast te staan dat dit het geval is – een vermoeden is ook voldoende.

Bij de 'a-grond' is ingevolge artikel 3, lid 2, Wet Bibob sprake van ernstig gevaar als (a) redelijkerwijs wordt vermoed dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten, (b) dat vermoeden sterk is, (c) de relatie tussen de betrokkene en de strafbare feiten sterk is en (d) als het aannemelijk is dat er een groot voordeel is behaald met die strafbare feiten.

Bij de 'b-grond' is ingevolge artikel 3, lid 2, Wet Bibob sprake van ernstig gevaar als (a) redelijkerwijs wordt vermoed dat de betrokkene in relatie staat tot strafbare feiten die samenhangen met de activiteiten waarvoor de beschikking is gevraagd, (b) dat vermoeden sterk is, (c) de relatie tussen de betrokkene en de strafbare feiten sterk is en (d) het een significant aantal gepleegde strafbare feiten betreft.

Als de overheid concludeert dat de 'a-grond' of de 'b-grond' van toepassing is, dan zal de vergunningverlener in beginsel de vergunning weigeren.

B. Wanneer kan het Bibob-instrument worden ingezet bij een vakantiepark?

De Wet Bibob biedt het bevoegd gezag de mogelijkheid om *bepaalde* vergunningen te weigeren of in te trekken als ernstig gevaar bestaat als bedoeld in artikel 3 Wet Bibob. Het betreft (voor zover relevant) de volgende vergunningen (zie artikel 1, onder c, Wet Bibob):

- Een gemeentelijke vergunning die op grond van een verordening verplicht is gesteld voor een inrichting of bedrijf;
- Artikelen 3 en 30a van de Drank- en Horecawet;
- Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a, Wabo (omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen), *;
- Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder e, Wabo (omgevingsvergunning voor het in werking hebben van een milieu inrichting), *;
- Artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder i, Wabo (omgevingsvergunning beperkte milieutoets – in een aantal specifieke gevallen), *;

*) voor zover dat onderdeel betrekking heeft op een activiteit waarvoor bij algemene maatregel van bestuur op grond van artikel 2.17 van de Wabo is bepaald dat de beschikking in het geval en onder de voorwaarden, bedoeld in artikel 3 van de Wet Bibob, kan worden geweigerd.

Voor zover deze vergunningen zijn verstrekt aan (de exploitant van) een vakantiepark, kan het bestuursorgaan deze via het Bibob-instrumentarium intrekken. Voor zover deze vergunningen noodzakelijk zijn voor een vakantiepark (in het bijzonder een exploitatievergunning op grond van de APV), kan het bestuursorgaan een aanvraag daarvoor weigeren via het Bibob-instrumentarium.

C. Wie wordt er betrokken in een Bibob-onderzoek?

Een Bibob-onderzoek richt zich op de 'betrokkene'. De betrokkene is onder meer de houder of de aanvrager van de vergunning (zie artikel 1 Wet Bibob). De door de betrokkene gepleegde strafbare feiten worden onderzocht.

Daarnaast kan de betrokkene via een andere partij 'in relatie staan' tot strafbare feiten. Die andere partijen (en hun strafbare feiten) worden dan ook betrokken in het onderzoek en de

aanvrager aangerekend. Dat is het geval als (artikel 3, lid 4, Wet Bibob):

- De aanvrager "*direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over of vermogen verschaft dan wel heeft verschaft*" aan een rechtspersoon die strafbare feiten heeft begaan;
- Een derde "*direct of indirect leiding geeft dan wel heeft gegeven aan, zeggenschap heeft dan wel heeft gehad over, vermogen verschaft dan wel heeft verschaft aan* [de aanvrager], *of in een zakelijk samenwerkingsverband tot hem staat of heeft gestaan*".

Dit betekent dat onder meer de volgende personen, die een band hebben met de vergunningaanvrager, kunnen worden onderzocht in het kader van een Bibob-onderzoek:

- Financiers;
- Leidinggevendenden;
- Bestuurders;
- Aandeelhouders.

Naast de betrokkene (de aanvrager) en de directe relaties van de betrokkene kan het ook zijn dat er partijen zijn die een zogenaamd 'zakelijk samenwerkingsverband' hebben met de aanvrager. Dit zijn bijvoorbeeld:

- Contractspartijen;
- Andere leden van een joint venture;
- Familierelaties van betrokken natuurlijke personen;
- Geldverstrekkers;
- Werknemers.

Dit is geen limitatieve lijst. Er is namelijk geen definitie in de wet voor een zakelijk samenwerkingsverband. Wel heeft de Raad van State geoordeeld dat:

*"3.2. [...] voor het aannemen van een zakelijk samenwerkingsverband sprake moet zijn van een zakelijke relatie, die gericht is op samenwerking en die een zeker duurzaam en structureel karakter heeft. De rechtbank heeft voorts terecht overwogen dat daarbij niet is vereist dat de zakelijke relatie is gericht op het plegen van strafbare feiten en dat evenmin noodzakelijk is dat alle elementen van het zakelijk samenwerkingsverband afzonderlijk een relatie hebben met strafbare feiten die (vermoedelijk) binnen het zakelijk samenwerkingsverband zijn begaan."*⁵⁵

⁵⁵ ABRvS 10 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1218.

BIJLAGE 1

De casus Fort Oranje

In deze bijlage staan wij stil bij de casus Camping Fort Oranje. Het is in alle opzichten een bijzondere casus, maar wat het in het bijzonder de moeite waard maakt om te bespreken is omdat deze casus in alle opzichten een 'worst-case' scenario was. De gemeente Zundert werd door de exploitanten gedwongen alle mogelijke bevoegdheden in te zetten om het probleem aan te pakken. Daar zijn ook lessen uit te halen voor andere gemeenten.

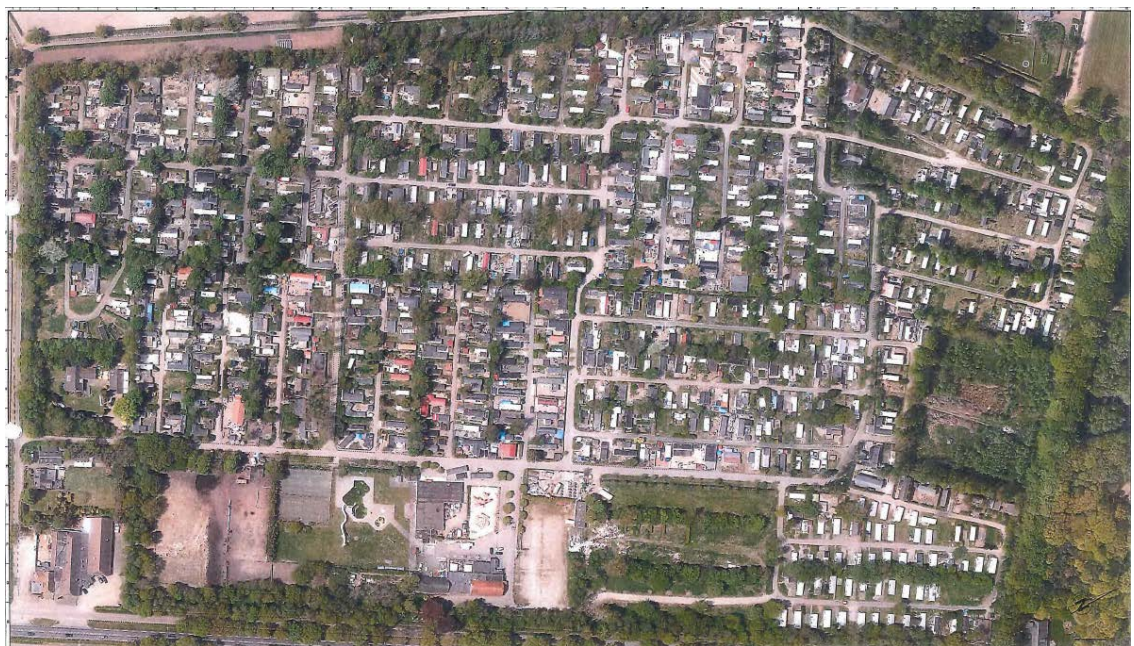
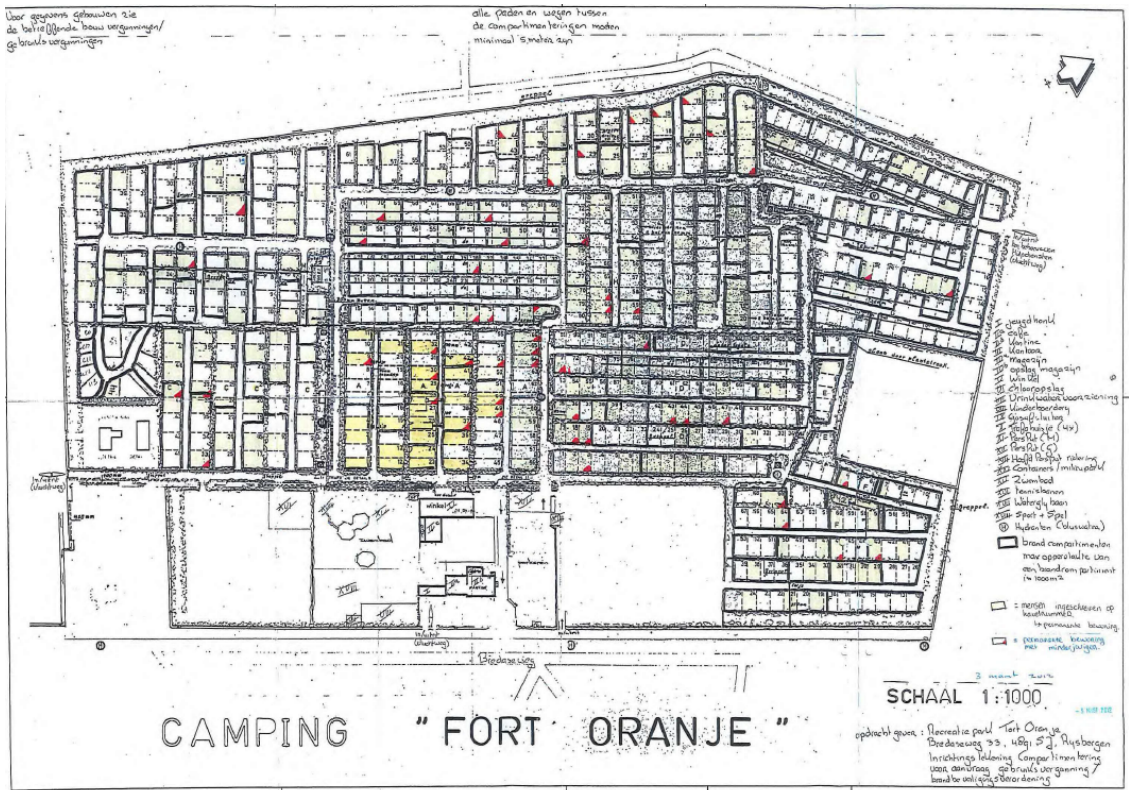
Hierna bespreken wij (chronologisch) de feiten die hebben geleid tot het sluiten van Camping Fort Oranje en de gekozen aanpak, als ook de juridische procedures.



A. De situatie op Camping Fort Oranje voor de sluiting

Camping Fort Oranje was een camping/recreatiepark gelegen aan de Bredaseweg 33 te Rijsbergen, gemeente Zundert (hierna respectievelijk: 'Camping Fort Oranje' en de 'gemeente'). Recreatiepark Fort Oranje B.V. (hierna: de "exploitant") was de exploitant van Camping Fort Oranje.

Hieronder treft u een kaart en een luchtfoto van Camping Fort Oranje.



Hoewel Camping Fort Oranje een recreatieve functie en bestemming kende, was er een groot aantal bewoners die (semi-)permanent woonden op Camping Fort Oranje. Door een combinatie van factoren, waaronder de terugval in vraag naar vakantieparken en falend beheer door de exploitant, veranderde Camping Fort Oranje van een gezellige familiecamping in – aldus het Brabants Dagblad (19 juli 2013) – het “*afvoerputje van Nederland*”.

Op Fort Oranje bevonden zich in ruime mate criminele elementen. Grote delen van de camping gaven voorts een ernstig verloederde indruk: vervallen stacaravans, rommel en afval. Met deze verloedering gingen ook andere problemen gepaard. Zo zijn door de gemeente, de politie en andere overheidsinstanties (Belastingdienst, Inspectie SZW en de Omgevingsdienst) in de loop der jaren veel overtredingen geconstateerd.

Uit de rapporten van de bouw- en woningtoezichthouders van de gemeente bleek dat van de 703 stacaravans op Camping Fort Oranje, er 190 in overtreding waren van artikel 1a Woningwet. Voorts waren er 54 in overtreding van artikel 1b Woningwet. De overige stacaravans vormden geen overtreding van artikel 1a Woningwet of artikel 1b Woningwet. Veel daarvan droegen echter ook bij aan de ernst van de verloedering en de leefbaarheidsproblemen op Camping Fort Oranje. Het feit dat een stacaravan geen overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet behelst, maakt immers nog niet dat het een ‘nette’ en verhuurbare stacaravan is. Een stacaravan zonder ruiten en verwarming is op zich geen overtreding van artikel 1a of 1b Woningwet, maar of de stacaravan met goed fatsoen kan worden verhuurd, is een tweede. Dit soort stacaravans waren er ook in grote getalen op Camping Fort Oranje en droegen bij aan de (ernst van de) leefbaarheidsproblemen ter plaatse.

Neemt men ook de stacaravans die in een onverhuurbare staat verkeren mee in de beoordeling, dan is de conclusie dat op het moment van sluiting ruim 50% van de aanwezige stacaravans niet in verhuurbare staat waren en ook in zodanige staat verkeerden dat deze niet op korte termijn verhuurbaar te maken waren.

Door de jaren heen is Camping Fort Oranje dus vervallen en verloederd. Dat heeft op zijn beurt geleid tot een situatie waarbij – buiten de vaste schare lange-termijn-bewoners – Camping Fort Oranje voornamelijk alleen nog de sociaal zwakkeren en criminele elementen van de samenleving aantrok. Zij die bijvoorbeeld geen zicht meer hadden op reguliere huisvesting en zij wiens activiteiten het daglicht niet konden verdragen kwamen naar Camping Fort Oranje. Dat was aan alles te merken. Uit meerdere onderzoeken van de GGD (in 2014, 2015 en in 2017) bleek dat de sociale en gezondheidssituatie ter plaatse zeer slecht was en bovendien ook steeds slechter aan het worden was. Bewoners die diep in de schulden zaten met geen enkel zicht op herstel en bewoners die leefden met complexe psychosociale problematiek, zagen zich geconfronteerd met bouwvallige en brandgevaarlijke stacaravans en een vrijwel constante dreiging vanwege de criminele elementen op de camping. De schrijnende situatie blijkt ook uit de rapporten van de Politie en de Brandweer over de jaren heen. Het aantal en de ernst van de meldingen gedaan bij deze hulpdiensten nam ook alsmaar toe. Van (kinder-)prostitutie tot ontvoeringen, diefstal en ernstige mishandelingen, Camping Fort Oranje is geen veilige plek meer voor de bewoners. Het is een plek waarvan de GGD (in het onderzoek uit 2017) concludeerde “*dat niemand in Nederland in deze omstandigheden mag leven*”.

Toch woonden er mensen in die omstandigheden. Het bewonersaantal op Camping Fort Oranje fluctueerde weliswaar aanzienlijk gedurende het jaar, maar op enig moment woonden er op Camping Fort Oranje doorgaans tussen de 400 en 1000 mensen (afhankelijk van het seizoen). Op het moment van sluiting hadden zich 370 mensen geregistreerd in de Basis Registratie Personen als zijnde inwoners van de gemeente Zundert, tevens woonachtig op Camping Fort Oranje. Op 1 augustus 2017 bevonden zich echter 898 personen op Camping Fort Oranje (vastgesteld op basis van de door het college verstrekte toegangspassen). Het huidige inwonersaantal is per 1 mei 2018 vastgesteld op 6 personen.

Het beeld was op 1 augustus en 1 oktober 2017 en op 1 mei 2018 als volgt:

Stacaravans / Percelen:

	1 aug '17	1 okt '17	1 mei '18
Bewoond	344	290	6
Perceeleigenaren	6	6	6
Onbewoond	54	59	8
Onbebouwd perceel	45	45	45
Reeds verwijderde stacaravans	265	314	655

Bewoners:

	1 aug '17	1 okt '17	1 mei '18
Arbeidsmigranten	528	220	0
Ingeschreven te Zundert	370	355	6
zonder GGD zorgindicatie	304	271	6
met GGD zorgindicatie	66	84	0
Totaal	898	575	6

(Waarvan kinderen):

	1 aug '17	1 okt '17	1 mei '18
Kinderen	74	70	0
Waarvan Schoolgaand	44	51	0

Van de exploitant hoefden de bewoners en omwonenden van Camping Fort Oranje niets te verwachten. Ondanks vele gesprekken over de jaren heen tussen het gemeentebestuur, de hulpdiensten en de exploitant, ondanks een lange reeks aan handhavingstrajecten en inzet van zowel de gemeente, de politie, de brandweer en de GGD, bleek dat niets voldoende was geweest om de exploitant van de camping te bewegen om de leefomstandigheden op de camping te verbeteren. In tegenstelling, de staat van de camping was in de loop der jaren alleen maar verder verslechterd. Daarbij kwam nog dat de exploitant weinig openheid van zaken gaf en zowel de Politie als de GGD de toegang tot Camping Fort Oranje ontzegde voorafgaand aan de overname van het beheer. Zoals de Voorzieningenrechter van de Rechtbank Den Haag constateerde zat de exploitant "*niet echt te wachten op transparantie*" over wat er op Camping Fort Oranje gebeurde (Vzr. Rb. Den Haag 8 mei 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:4688).

Juridisch(e) (feiten)

Op Camping Fort Oranje waren 714 standplaatsen. Op deze standplaatsen waren 703 stacaravans geplaatst. De (toegestane) maximale omvang van een stacaravan was 35m², maar sommige stacaravans besloegen (met aanbouw) wel tot 70m².

De exploitant is eigenaar van het grootste gedeelte van de gronden waarop Camping Fort Oranje werd geëxploiteerd. Een aantal percelen grond is in eigendom bij derden. Naast de exploitant, waren er zeven andere (rechts)personen, die een perceel in eigendom hebben, dat gelegen is binnen de grenzen van Camping Fort Oranje. Hieronder zijn de percelen die in eigendom van derden waren in blauw aangeduid, de grenzen van Fort Oranje zijn in rood aangeduid:



Voor Camping Fort Oranje geldt als planologisch kader de Beheersverordening "Kampeerterrein Fort Oranje" (hierna: de "Beheersverordening"). Op grond van artikel 7.1 Beheersverordening zijn de percelen op Camping Fort Oranje aangewezen als "Verblijfsrecreatie-1", welke gronden zijn bestemd voor:

"a. verblijfsrecreatieve doeleinden ten behoeve van de exploitatie van een kampeerterrein voor stacaravans en onderkomens, met dien verstande dat het gezamenlijke aantal stacaravans en onderkomens niet meer mag bedragen dan 714".
Artikel 7.3, aanhef en onder f, Beheersverordening bepaalt dat: "Onder strijdig gebruik wordt in ieder geval verstaan het gebruik van de gronden voor: [...] bewoning, met uitzondering van [de beheerderswoning]".

Artikel 1.16 Beheersverordening bepaalt dat onder bewoning moet worden verstaan:

"het gebruik van een stacaravan of ander recreatie onderkomen voor het overnachten van een of meerdere perso(en), die niet aannemelijk kan/kunnen maken elders te beschikken over een hoofdverblijf. Onder het gebruik wordt mede verstaan het doen of laten gebruiken. Onder bewoning wordt in ieder geval verstaan: [...] betrokkene(n) in de GBA staat/staan ingeschreven op het adres van het recreatie onderkomen".

Het permanent wonen op Camping Fort Oranje was derhalve niet toegestaan. Echter, artikel 15.2, onder a, Beheersverordening bepaalt dat het gebruik van gronden en bouwwerken, dat bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van de Beheersverordening en hiermee in strijd is (en onder het vorige plan legaal was), mag worden voortgezet. Het voorheen geldende bestemmingsplan verbood permanent wonen op Camping Fort Oranje niet, zodat het bestaande gebruik voor permanente bewoning op Camping Fort Oranje legaal mocht worden voortgezet.

Camping Fort Oranje was tevens een inrichting in de zin van artikel 1.1, lid 1, Wet milieubeheer jo. artikel 2.1, lid 1, Besluit omgevingsrecht jo. Bijlage I, onderdeel B, categorie 19, lid 1, onder e, als zijnde een inrichting "waar een of meer voorzieningen aanwezig zijn voor recreatieve doeleinden en waar een geluidsinstallatie is opgesteld, alsmede sportterreinen en openluchttheaters". Camping Fort Oranje was aan te merken als Type B inrichting als bedoeld in artikel 1.2 Activiteitenbesluit waarop milieuregels van het Activiteitenbesluit (en de daarmee samenhangende Activiteitenregeling) van toepassing waren.

Camping Fort Oranje had een gebruiksvergunning als bedoeld in artikel 2, lid 1, onder a, Brandveiligheidsverordening 2015 Gemeente Zundert. Aan de gebruiksvergunning waren de voorschriften uit de Handreiking Brandveiligheid Kampeertreinen (NVBR 2007) en de Handleiding Blus-watervoorziening en bereikbaarheid (NBR 2003) gekoppeld.

Het begin en de juridische inzet van de gemeente

De burgemeester en het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zundert hebben hun verantwoordelijkheid genomen en hebben willen ingrijpen door Camping Fort Oranje te sluiten. Een concept-sluitingsbesluit is op 9 juni 2017 aan de exploitant en de bewoners bekend gemaakt. In dat concept was een zienswijzetermijn van twee weken opgenomen. De gemeente was voornemens om, na verwerking van de zienswijzen en eventuele aanpassingen aan het besluit, een definitief besluit te nemen op 13 juli 2017, waarna een termijn van vier weken zou gaan lopen om de sluiting te

effectueren (tot en met 4 augustus 2017).

Alle bewoners van Camping Fort Oranje werden geïnformeerd over het aanstaande besluit. Gemeentelijke toezichthouders zijn alle stacaravans op Camping Fort Oranje langsgegaan om in persoon een brief uit te reiken, dan wel om de brief aan te plakken. In de brief was onder meer het volgende vermeld:

“Wat zijn wij van plan om te doen?”

Het gemeentebestuur is van plan om Camping Fort Oranje in de huidige vorm te sluiten. De sluiting zal ingaan vier weken nadat het besluit daadwerkelijk is genomen. Wij zullen het besluit volgens onze planning op 7 juli 2017 nemen. Daarna loopt er een termijn van vier weken waarin de exploitant de sluiting kan voorbereiden. Op 4 augustus 2017 zal Camping Fort Oranje worden gesloten. De sluiting zal één jaar duren (dus tot 4 augustus 2018), gedurende welke tijd wij Camping Fort Oranje zullen saneren en tot een schone en veilige woonomgeving zullen maken.

U zult dus alternatieve woonruimte moeten vinden voor de duur van de sluiting. Weet u niet waar u heen zou kunnen, denkt u nergens terecht te kunnen of heeft u hulp nodig bij het zoeken van een alternatief? Neem dan contact op met onze Projectleider Herhuisvesting [...].”

B. De keuze van de exploitant om zelf te sluiten

Op 22 juni 2017 om 08u00 maakte de exploitant echter opeens bekend de exploitatie van Camping Fort Oranje te zullen staken per 3 juli 2017 om 12u00. Daarbij werd bericht dat “[o]p voornoemd tijdstip dient iedereen het terrein verlaten te hebben en zal de water- en stroomvoorziening gestaakt worden”. Tevens reikte de exploitant brieven uit aan alle bewoners met daarin de mededeling Camping Fort Oranje te zullen sluiten, hekken om het terrein te plaatsen alsmede het water en elektriciteit af te zullen sluiten.

Zowel de gemeentes als de bewoners werden door deze beslissing van de exploitant verrast. In de media had de gemeente 4 augustus 2017 als vroegste datum van een sluiting genoemd, maar een en ander was nog niet definitief. De exploitant vervroegde die datum met een maand naar 3 juli 2017. In plaats van (minimaal) ruim anderhalve maand, hadden de bewoners nu opeens tien dagen om in herhuisvesting te voorzien. Het gevolg van de bekendmaking door de exploitant was dan ook dat bewoners zeer verontrust waren en sommigen in paniek raakte. Uit de verslaggeving in de media van die dag komt ook duidelijk naar voren dat bewoners boos en verontrust waren.⁵⁶

C. De keuze van de gemeente om het beheer over te nemen

Een plotselinge sluiting van een terrein waar zoveel mensen wonen, waarvan bovendien een groot gedeelte in meer of mindere mate hulpbehoevend is (zie de GGD rapporten) en niet in staat is om zelfstandig vervangende woonruimte te vinden dient op zorgvuldige manier, stapsgewijs, te geschieden. Daarom had de gemeente ook een uitgebreid opvangplan opgesteld. Op het moment dat de sluiting definitief zou worden, zou per huishouden een oplossing worden gezocht. Te dien einde had de gemeente ook een Projectleider Herhuisvesting aangesteld. De insteek van het opvangplan was dat zij, die zelf in staat

⁵⁶ <http://www.bndestem.nl/breda/gemeente-zundert-verrast-door-engel-spoedoverleg-over-gevolgen-snelle-sluiting-~adc9ecaa/>

waren om vervangende woonruimte te vinden, dat zelf zouden doen en zichzelf op het moment van de sluiting zouden hebben verwijderd van Camping Fort Oranje. Voor vragen en informatie was de Projectleider Herhuisvesting beschikbaar. Deze kon hen desgewenst in de juiste richting begeleiden, bijvoorbeeld waar zij zich konden inschrijven bij een woningcorporatie. De hulpbehoevenden die niet in staat waren om voor zichzelf te zorgen zouden (na toetsing door de GGD en de gemeente) een maatwerkoplossing aangeboden krijgen. Daarbij kan gedacht worden aan vervangende huisvesting bij woningcorporaties in de regio, het leger des heils of noodopvang. Als er geen geschikte vervangende woonruimte beschikbaar was, dan zou beoordeeld worden of de stacaravan waarin de bewoner zich bevond in goede staat verkeerde. Was dat het geval, dan zou een tijdelijke ontheffing van het sluitingsbesluit worden verleend, totdat er geschikte vervangende woonruimte beschikbaar was. Was dat niet het geval, dan zou worden beoordeeld of er een andere stacaravan bewoonbaar zou kunnen worden gemaakt om de bewoner tijdelijk te herhuisvesten. Dit hele proces zou naar schatting van de gemeente een jaar hebben gekost vanwege de aard en omvang van de complexe problematiek op Camping Fort Oranje.

De voorgenomen handelwijze van de exploitant zou er echter toe hebben geleid dat de gemeente niet in staat zou zijn geweest om het proces te begeleiden en de hulpbehoevenden te herhuisvesten. Waar de gemeente in het opvangplan hadden geschat een jaar nodig te zullen hebben, kreeg de gemeente van de exploitant nu tien dagen om voorzieningen te treffen. Een onmogelijke taak gelet op de aantallen mensen en het percentage hulpbehoevenden onder hen.

Kortom, op 22 juni 2017 bleek dat er op 3 juli 2017 de op dat moment aanwezige circa 1000 bewoners op straat zouden komen te staan. De gemeente zou niet in staat zijn om tijdig opvang te regelen. Zij die niet weg konden komen van het terrein zouden worden afgesloten van water en elektriciteit. Gelet op het feit dat het zomer was, in combinatie met het feit dat veel bewoners op een of andere wijze zorgbehoevend zijn, alsmede het feit dat de gemeente niet in staat zouden zijn voor hen adequate opvang te regelen, was niet uit te sluiten dat de beslissing van de exploitant de gezondheid van veel mensen ernstig zouden hebben geschaad of bedreigd.

Om veilig te stellen dat de uitvoer van het gemeentelijke opvangplan mogelijk zou zijn en mede om de aanstaande crisis te voorkomen, besloten het college en de burgemeester (ieder voor zover het zijn of haar eigen bevoegdheden betrof) voorts om per direct Camping Fort Oranje te sluiten (onder meer op grond van artikel 17 Woningwet) en het beheer op te dragen aan het college (op grond van artikel 13b Woningwet) per 23 juni 2017 om 15u00.

Het college heeft direct toegangscontroles ingesteld. Nieuwe bewoners werden niet meer toegelaten. Er werd een pasjessysteem ingevoerd en er was 24/7 bewaking aanwezig op Camping Fort Oranje. Er waren altijd twee beheerders fysiek aanwezig plus minimaal drie bewakers en een eenheid van de politie. Daarnaast werd er ook een commandoplaats ingericht van de brandweer in het kader van de rampen en incidentenbestrijding om het een en ander te coördineren.

D. Gebiedsverboden

De bestuurders en beheerders van de exploitant hadden in het verleden en op 22 juni 2017, pogingen ondernomen om de politie en het bevoegd gezag te ondermijnen en de bewoners op te ruien tegen de politie en het bevoegd gezag. Daarom zijn aan deze bestuurders en beheerders gebiedsverboden opgelegd ten einde de openbare orde te beschermen en de

overdracht rustig te laten verlopen. De Voorzieningenrechter van de Rechtbank (sector bestuursrecht) heeft deze gebiedsverboden terecht geacht (Vzr. Rb. Zeeland-West-Brabant, 13 juli 2017, ECLI:NL:RBZWB:2017:4165).

E. De praktische inzet van de beheersbevoegdheid

Nadat Camping Fort Oranje juridisch was gesloten en het beheer in handen was gekomen van het college, is begonnen met het inventariseren van de stand van zaken op Camping Fort Oranje. Daarbij is onder meer geïnventariseerd wie waar woonde en wat de getaxeerde waarde van de opstallen is (waarvoor een onafhankelijke taxateur is ingeschakeld). Voorts heeft de GGD vastgesteld of een bewoner zorgbehoevend was of niet. Zij die zorg- of hulpbehoevend waren, kregen een bijzonder traject aangeboden waarbij de gemeente zorg draagt voor opvang en vervangende huisvesting. Zij die niet zorg- of hulpbehoevend waren kregen een dergelijk traject niet aangeboden. Zij werden geacht zelfstandig in vervangende woonruimte te kunnen voorzien. Daarbij kregen zij wel begeleiding en werden zij in dat kader allemaal actief benaderd door de Projectleider Herhuisvesting van de gemeente. Hiermee is de sluiting op zorgvuldige wijze geeffectueerd. De gemeente had inmiddels (met behulp van haar partners zoals medeoverheden, woningstichtingen en dergelijken) ook alle zorgbehoevenden vervangend kunnen huisvesten. Dat is ofwel in reguliere huurhuizen gebeurd, of wel in afwachting van een huurhuis in tijdelijk huisvesting.⁵⁷

De beheerovername was bij aanvang enkel bedoeld om direct de ergste misstanden aan te pakken en het college de mogelijkheid te bieden om stapsgewijs Camping Fort Oranje te sluiten en leeg te maken. Het was in eerste instantie dan ook niet de intentie van het college om alle stacaravans van Camping Fort Oranje te verwijderen. De bedoeling was dat slechts die stacaravans die in zodanig slechte staat verkeerden dat deze onbewoonbaar moesten worden geacht (met andere woorden: de stacaravans die in overtreding van artikel 1a en 1b Woningwet zouden zijn) zouden worden verwijderd.

Al gauw bleek echter dat daarmee niet de bedreiging van de leefbaarheid en het gevaar voor de gezondheid en veiligheid (het doel van het beheer ex artikel 13b Woningwet) zou kunnen worden weggenomen. Elke stacaravan die het college in het kader van de sluiting leeg maakte, werd vrijwel direct weer opengebroken en opgevuld door ongewenste bewoners.⁵⁸ Een deel van de nieuwe bewoners verklaarde zelfs toestemming van de exploitant te hebben en vertelden dat hij hen na de sluiting nog de stacaravan zou hebben verhuurd.⁵⁹

De bewoning van de stacaravans was in strijd met het bestreden besluit. Camping Fort Oranje was gesloten. Er mocht daarom niemand verblijven. Dat feit weerhield echter niet diegene die dachten dat zij een voordeel zouden kunnen krijgen door zich alsnog te vestigen ter plaatse. Zij verschaften zich heimelijk toegang tot een stacaravan. Vanwege het ontbreken van een deugdelijke administratie van de exploitant was het verder niet goed vast te stellen wie er eerder was gevestigd en wie niet.

Gelet op de grote aantallen stacaravans en bewoners, alsmede de gang van zaken waarbij iedere lege stacaravan als vanzelf weer wordt opgevuld door nieuwe (illegale) bewoners,

⁵⁷ <https://www.ad.nl/breda/gezinnen-fort-oranje-krijgen-woonruimte-op-asielzoekerscentrum-in-rijnsbergen~ad52369f/>

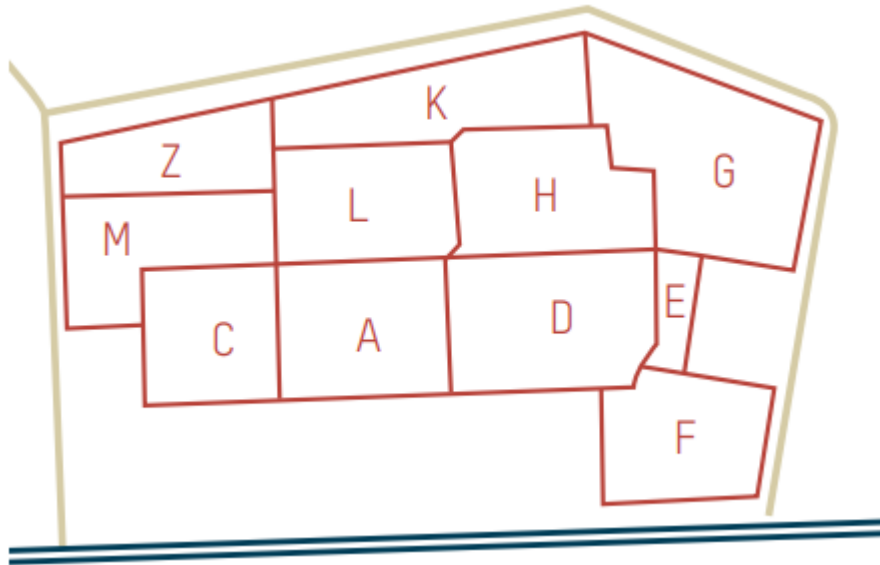
⁵⁸ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/07/21/ondanks-sluiting-flinke-toestroom-fort-oranje-a1567457>

⁵⁹ <https://www.nrc.nl/nieuws/2017/07/25/camping-fort-oranje-gaat-dicht-en-dus-stromen-buitenlanders-toe-12182279-a1567830>.

kwam het college tot de conclusie dat er geen andere mogelijkheid was om de bedreiging voor de leefbaarheid en het gevaar voor de gezondheid en de veiligheid weg te nemen, dan door heel Camping Fort Oranje te ontruimen. Zowel mensen, als stacaravans.

Het plan voor de ontruiming van Camping Fort Oranje

Het college koos bij de uitvoering van de ontruiming voor de meest praktische aanpak. Camping Fort Oranje is verdeeld in een aantal 'velden':



Bron: Instituut Fysieke Veiligheid (GRIP 4 rapport)

Er is per veld ontruimd. De planning is vooraf gecommuniceerd aan de bewoners. Het eerste veld dat aan de orde was, was Veld F. Voor dit veld is gekozen omdat er maar een beperkt aantal zorgbehoevenden woonden. Voor de goede orde: de zorgbehoevenden waren uitgezonderd van de veldsgewijze ontruiming. Zij kregen pas een vertrekdatum als er voor hen passende alternatieve woonruimte voor hen was. Veld F is zonder incidenten op 31 juli 2017 succesvol ontruimd. Veld G is vervolgens op 9 augustus 2017 ontruimd. Op 30 augustus is Veld K ontruimd. Op 13 september was Veld H aan de beurt en op 27 september is Veld L ontruimd. Velden D en E zijn op 11 oktober 2017 ontruimd, gevolgd door Veld A (25 oktober 2017), Veld C (8 november 2017), Veld M (22 november 2017) en Veld Z (6 december 2017).

F. De verwijdering van stacaravans

Het college hanteerde de volgende werkwijze bij het verwijderen van de opstallen op Camping Fort Oranje. Eerst worden alle stacaravans individueel getaxeerd door een registertaxateur. Stacaravans met een getaxeerde waarde van minder dan € 5.000,- worden gesloopt en daarna afgevoerd. De reden daarvoor is dat de kosten van het opknappen en het verhuurbaar maken, dan wel van het transporteren van de stacaravan naar een andere locatie, de economische waarde van de stacaravan (ver) overstijgen. Stacaravans die meer waard zijn dan € 5.000,- werden in beginsel verwijderd en opgeslagen door het college op een apart terrein van sloperij Stolwijk te Breda.⁶⁰ Stacaravans met een waarde van gelijk of

⁶⁰<http://www.omroepbrabant.nl/?news/268532852/Weggesleepte+stacaravans+camping+Fort+Oranje+verzameld+bi+j+sloopbedrijf+in+Breda.aspx>

meer dan € 10.000,- werden eerst ongemoeid gelaten. Later werd duidelijk dat ook deze moesten worden verwijderd om de leefbaarheid te herstellen. De lege stacaravans vormden nog steeds een doelwit voor criminelen en trokken dus criminaliteit aan. Afhankelijk van de vraag of de stacaravan verplaatsbaar was of niet worden deze stacaravans afgevoerd en opgeslagen of gesloopt.

Er zijn derden (bewoners) die meenden dat zij het economisch eigendom van een stacaravan hadden verkregen, dan wel een wegneemrecht hadden, op grond van een overeenkomst met de exploitant. Daarbij werden de gebruikers geïnformeerd dat het college het eigendom betwiste, maar dat nu het een privaatrechtelijk geschil tussen de exploitant en de gebruiker betreft en de gebruiker kon aantonen de eigenaar te hebben betaald voor de stacaravan, het college (de gemeente) bereid was om medewerking te verlenen aan het verwijderen van de stacaravan onder voorwaarde dat er een vrijwaring ten gunste van de gemeente werd afgegeven tegen claims van de exploitant en aan hem gelieerde partijen.

Het college heeft de verplaatsing uitbesteed aan Van Rijn B.V., een gespecialiseerd transportbedrijf. Voor het verplaatsen van de opstallen werd een zorgvuldige methode gehanteerd. De website van de transporteur geeft inzicht in de gehanteerde methode (<http://www.vanrijn.nu/>).

Camping Fort Oranje is op dit moment nog steeds gesloten. Op de Camping zijn alleen nog maar de zes perceeleigenaren (die zijn uitgesloten van de maatregel) aanwezig. Alle andere bewoners zijn inmiddels vertrokken en hebben allen een ander onderkomen gevonden. Het merendeel is opgevangen door de gemeente van oorsprong of heeft zelfstandig alternatieve woonruimte gevonden. Voor wat betreft de opstallen zijn er alleen nog de opstallen van de perceeleigenaren en het hoofdgebouw. Daarnaast zijn er nog enkele lege stacaravans (een achttal) achtergebleven.

G. Gevoerde juridische procedures

Hieronder treft u een overzicht van de gevoerde juridische procedures en een korte omschrijving van het geschil, alsmede een overzicht van de nog lopende gedingen met betrekking tot Fort Oranje d.d. 30 augustus 2019.

Afgeronde procedures

	Datum	Instantie en kenmerk	Omschrijving
1.	13 juli 2017	Vzr. Rb. Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2017:4165	De Voorzieningenrechter van de rechtbank (sector bestuursrecht) heeft de gebiedsverboden van de Voorzitter van de Veiligheidsregio – opgelegd voor de periode 23 juni 2017 tot 23 augustus 2017 aan de exploitanten – terecht geacht.
2.	11 september 2017	Vzr. Rb. Zeeland-West-Brabant, ECLI:NL:RBZWB:2017:5803	Recreatiepark Fort Oranje BV en Divine Investments Ltd alsmede een steeds groeiend aantal bewoners hebben de Voorzieningenrechter te Breda verzocht

			<p>een voorlopige voorziening te treffen. Toezegging jegens verzoekers niet te ontruimen. De Voorzieningenrechter heeft het verzoek uiteindelijk bij uitspraak doorgezonden aan de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.</p>
3.	20 oktober 2017	<p>Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State</p> <p>ECLI:NL:RVS:2017:2846</p>	<p>Uitspraak Voorzieningenrechter Afdeling bestuursrechtspraak – afwijzing verzoek om sluiting en in beheer name te schorsen (sluitingsbesluit en beheerbesluit d.d. 23 juni 2017):</p> <p><i>“De Voorzieningenrechter is van oordeel dat, gelet op de ernst van de hierboven beschreven bevindingen over de brandveiligheid, de volksgezondheid en de openbare orde aan de belangen van het college en de burgemeester een groter gewicht toekomt dan deze belangen van de bewoners en de exploitant van Camping Fort Oranje. Naast de bevindingen uit de genoemde rapportages, wordt in dat verband van belang geacht dat al dan niet permanente bewoners van de camping bij de sluiting daarvan niet van de camping zijn verwijderd, maar dat een tijdspad wordt gehanteerd voor de ontruiming waarbij de bewoners tijd wordt gegeven vervangende woonruimte te zoeken. Daarbij worden de personen met een zorgindicatie door de gemeente actief geholpen bij het vinden van vervangende woonruimte. Voorts heeft de gemeentehulp aangeboden aan de bewoners die voor 23 juni 2017 in de Basisregistratie Personen waren ingeschreven in de gemeente Zundert. Onder die omstandigheden ziet de voorzieningenrechter geen aanleiding voor schorsing van het besluit van 23 juni 2017. Dat betekent dat zowel de sluiting van de camping als de door het college getroffen beheermaatregelen in stand blijven.”</i></p>
4.	2 november 2017	<p>Rechtbank Zeeland-West-Brabant (sector straf)</p>	<p>Vrijspraak, niet voldoen aan ambtelijk bevel (art. 184 Sr). Vordering zich te verwijderen van de Camping Fort Oranje</p>

		ECLI:NL:RBZWB:2017:7058	op grond van een noodbevel krachtens art. 175 Gemeentewet juncto artikel 39, eerste lid onder b, Wet veiligheidsregio's, niet rechtmatig gegeven.
5.	30 november 2017	Rechtbank Zeeland-West-Brabant (sector bestuursrecht) ECLI:NL:RBZWB:2017:7804	Uitspraak van de Voorzieningenrechter op het door de beheerder van Camping Fort Oranje en drie anderen ingediende verzoek om schorsing van een door de burgemeester van Zundert aan hen opgelegd gebiedsverbod. De rechter schorst het besluit, waarin een eerder opgelegd verbod zich te begeven op het terrein van camping Fort Oranje met drie maanden werd verlengd. Het aanvankelijke gebiedsverbod stamt van juni. De Voorzieningenrechter is van oordeel dat de burgemeester bij dit nieuwe besluit (feitelijk een verlenging van het eerdere gebiedsverbod) niet goed heeft gemotiveerd waarom er nog steeds een ernstige vrees bestaat voor verstoring van de openbare orde door betrokkenen en waarom er thans weer een gebiedsverbod voor de duur van drie maanden moet worden opgelegd. De rechter neemt in dit oordeel mee dat zich in de afgelopen maanden geen incidenten hebben voorgedaan en dat het eerder opgelegde gebiedsverbod niet is overtreden. Ook is van belang dat de feitelijke situatie op Camping Fort Oranje intussen in belangrijke mate is gewijzigd, omdat al veel bewoners zijn vertrokken en de meeste velden zijn ontruimd. Overigens is tegen dat gebiedsverbod toen ook een verzoek om een voorlopige voorziening ingediend door twee van de thans betrokkenen. Toen heeft de voorzieningenrechter geoordeeld dat dat besluit van kracht bleef.
6.	4 december 2017	Rechtbank Zeeland-West-Brabant (sector civiel) ECLI:NL:RBZWB:2017:7901	Kort geding. Verbod ontruiming stacaravans en verwijdering stacaravans Camping Fort Oranje afgewezen. Effectuering bestuursbesluit gemeente rechtmatig.
7.	5 december 2017	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State	Bij besluit van 23 juni 2017 heeft het college Camping Fort Oranje onder aanzegging van bestuursdwang gelast om

		ECLI:NL:RVS:2017:3384	de in bijlage 22 bij dat besluit omschreven overtredingen van artikel 1a van de Woningwet binnen vier weken na de verzending van dit besluit ongedaan te maken en ongedaan te houden bij gebreke waarvan het college de desbetreffende stacaravan zal sluiten en verzegelen. Verzoek afgewezen.
8.	11 december 2017	Rechtbank Zeeland-West-Brabant (sector civiel) ECLI:NL:RBZWB:2017:8105	Kort geding. Huurder van standplaats op Camping Fort Oranje vordert in kort geding intrekking van het aan hem opgelegde civielrechtelijke gebiedsverbod en toegang tot zijn stacaravan. Het besluit tot sluiting van het terrein van Camping Fort Oranje en de daarop gelegen woningen van 23 juni 2017 is echter niet aangetast door de bestuursrechter zodat de kantonrechter uit dient te gaan van de geldigheid daarvan en huurder geen toegang tot zijn stacaravan kan worden toegestaan. Nu huurder enkel intrekking van het gebiedsverbod wenst om toegang tot zijn stacaravan te krijgen (en daar te gaan wonen) heeft huurder geen belang bij deze vordering. Volgt afwijzing van de vorderingen.
9.	18 juli 2019	Rechtbank Zeeland-West-Brabant (sector bestuursrecht) [nr. BRE 18/4330 GEMWT]	Naar aanleiding van de Voorzieningenrechter uitspraak van 30 november 2017 heeft de burgemeester het gebiedsverbod ingetrokken en vervolgens het bezwaar niet-ontvankelijk verklaard. Deze uitspraak betreft het beroep tegen het besluit op bezwaar waarbij eisers niet-ontvankelijk zijn verklaard. De rechter oordeelt dat de beroepen ongegrond zijn nu de burgemeester terecht heeft geconcludeerd dat eisers geen procesbelang meer hebben.
10.	16 augustus 2019	Rechtbank Zeeland-West-Brabant (verzet/rechter) (ECLI:NL:RBZWB:2019:3739)	Verzet tegen de uitspraak van de rechtbank d.d. 14 mei 2019 [BRE 19/494] strekkende tot niet-ontvankelijk verklaren van Fort Oranje en Divine in hun beroep tegen de eerste drie beheerskosten besluiten op grond van artikel 14 Woningwet (besluit 1 ad € 2.551.553,60, besluit 2 ad € 1.177.568,77 en besluit 3

		<p>ad € 1.278.290,72 = in totaal € 5.007.413,09).</p> <p>De rechtbank had eisers niet-ontvankelijk verklaard vanwege het niet betalen van het griffierecht. De verzetsrechter verklaart het verzet ongegrond. Daarmee is het geschil aangaande de facturen beëindigd.</p>
--	--	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Nog lopende procedures (d.d. 30 augustus 2019)

	Instantie en kenmerk	Omschrijving
1.	Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State [Onder meer nr. 201801880/1/A1]	Beroep tegen sluitingsbesluit en beheerbesluit d.d. 23 juni 2017.
2.	Rechtbank Zeeland-West-Brabant (sector civiel) [Zaaknr. C/02/3465437 HA RK 18/129]	Verzoekschrift voorlopig getuigenverhoor (team civiel rechtbank Breda) – strekkende tot het verzamelen van getuigenbewijs waaruit volgens de exploitant zou moeten blijken dat de gemeente Zundert onrechtmatig heeft gehandeld jegens hem.
4.	Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State	Hoger beroep tegen uitspraak rechtbank d.d. 14 mei 2019, BRE 17/8686 – ziet op het eerste gebiedsverbod d.d. 23 juni 2017 – waarbij beroep ongegrond is verklaard.
5.	Rechtbank Zeeland-West-Brabant (sector civiel) [Zaaknr. C/02/357710]	Dagvaarding projectleider (ambtenaar) gemeente in persoon als (gestelde) opdrachtgever sloop stacaravans

