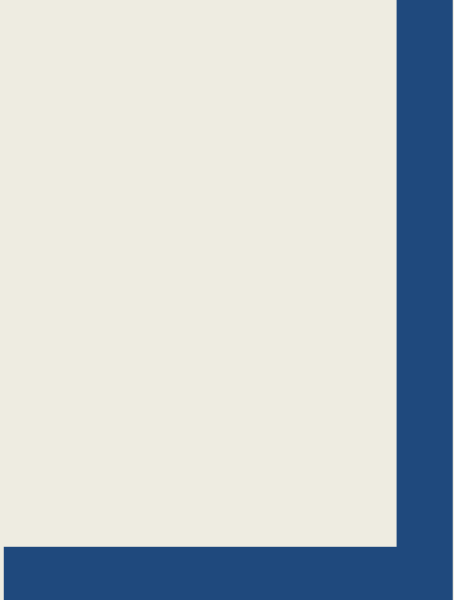




IMPACTANALYSE correctie in de BAG

Gemeente Noordenveld
19 november 2025



Inhoudsopgave

VOORWOORD	5
LEESWIJZER	6
1. AANLEIDING	7
2. CONCLUSIES	9
3. OPLOSSINGEN	11
4. ADVIES	14
5. JURIDISCH KADER	15
5.1. DE WET BAG	15
5.2. DE ALGEMENE WET BESTUURSRECHT	16
5.3. CONCLUSIE JURIDISCH KADER	17
6. UITWERKING JURIDISCHE VRAGEN/ONDERDELEN	18
6.1. WAT IS DE BAG?	18
6.2. ENSIA	18
6.3. ALGEMENE BEGINSELEN VAN BEHOORLIJK BESTUUR (ABBB'S)	19
6.3.1. Algemeen	19
6.3.2. Het vertrouwensbeginsel	19
6.3.3. Het zorgvuldigheidsbeginsel	20
6.3.4. Het rechtszekerheidsbeginsel	20
6.3.5. Conclusie	20
6.4. VOLGT LEGALISATIE VAN EEN BEPAALD GEBRUIK UIT HET GEBRUIKSDOEL OF FUNCTIE UIT DE BAG?	20
6.5. WAT IS HET VERSCHIL TUSSEN EEN WOONFUNCTIE EN EEN LOGIESFUNCTIE?	21
6.6. WAT ZIJN BRONDOCUMENTEN IN DE BAG?	21
6.7. IS ER SPRAKE VAN EEN BESLUIT IN DE ZIN VAN ARTIKEL 1:3 LID 1 AWB?	24
6.7.1. Conclusie	24
6.8. WAT ZIJN DE GEVOLGEN VAN EEN VERZOEK IN EEN VAN DE INGEDIENDE BEZWAARSCHRIFTEN?	24
6.9. IS HET TOEGESTAAN DAT EEN BAG-MEDEWERKER EEN CORRECTIE DOET IN DE BAG?	25
6.10. WAREN DE UITGEVOERDE CORRECTIES RECHTMATIG?	25
6.11. FEITELIJK GEBRUIK EN REGISTRATIE	26
6.12. TUSSENCONCLUSIE	26
7. BETROKKEN PARTIJEN EN DE IMPACT	28
7.1. INLEIDING	28
7.2. HET COLLEGE VAN BURGEMEESTER EN WETHOUDERS	28
7.3. INSTANTIES DIE GEBRUIK MAKEN VAN DE BAG	31
7.4. DE BETROKKEN INWONERS	33
7.5. TUSSENCONCLUSIE	34
8. IMPACTGEBIEDEN	35
8.1. INLEIDING	35
8.2. DE JURIDISCHE IMPACT	35

8.2.1.	<i>Conclusie</i>	36
8.3.	DE BESTUURLIJKE EN POLITIEKE IMPACT	37
8.4.	DE MAATSCHAPPELIJKE IMPACT	37
8.5.	DE FINANCIËLE IMPACT	37
8.5.1.	<i>De financiële impact</i>	37
8.5.2.	<i>Nadeelcompensatie</i>	38
8.5.3.	<i>Impact voor bewoners</i>	39
8.5.4.	<i>Wet op de Huurtoeslag</i>	39
8.5.5.	<i>Wat is leidend?</i>	40
8.5.6.	<i>Huurtoeslag met terugwerkende kracht terugbetalen</i>	40
8.5.7.	<i>Gemeentefonds</i>	41
8.6.	NIJ BEGUN	41
BIJLAGE A - VERENIGING VAN HUISEIGENAREN OOSTERDUINEN (VVHO)		44
BIJLAGE B – INFORMATIE-UITVRAAG BIJ VNG		46
BIJLAGE C – INFORMATIE-UITVRAAG BIJ ANTEA GROUP		47
BIJLAGE D – COMMUNICATIE		48
BIJLAGE E – VERSLAG OVERLEGGEN DIENST TOESLAGEN		49

Voorwoord

Deze impactanalyse is opgesteld naar aanleiding van de wijziging van de registratie van 567 objecten in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (Hierna: BAG). De impactanalyse is gebaseerd op feiten die voortvloeien uit documenten, wetgeving, Kamerstukken, jurisprudentie en literatuur. Het gaat hierbij om stukken die de projectgroep uit de organisatie heeft ontvangen, waarbij het voor de projectgroep niet duidelijk is of alle relevante stukken zijn ontvangen.

Uitzondering is hoofdstuk 1., waarin de aanleiding voor deze analyse wordt geschetst. Die aanleiding vloeit voort uit gesprekken met betrokken ambtenaren en bestuurders. Van die gesprekken zijn geen documenten voorhanden. Bijlagen A t/m C zijn ter informatie toegevoegd op verzoek van het college.

De impactanalyse is opgesteld in opdracht van het college van B&W, waarbij de ambtelijk opdrachtgever en ambtelijke verantwoordelijkheid ligt bij de manager bedrijfsvoering en de gemeentesecretaris. Voor het uitvoeren van het onderzoek is een projectteam samengesteld. Dit onderzoek heeft als uitkomst de voorliggende impactanalyse. Het projectteam blijft van kracht om ook daadwerkelijk uitvoering te geven aan het besluit van het college op welke wijze tot een oplossing in deze kwestie wordt gekomen. Daarbij zal ook aandacht zijn voor reflectie en voorkoming van gelijksoortige situaties. De werkwijze van het team dat zich bezighoudt met de BAG-registraties kent op dit moment de werkmethode waarin volgens de Catalogus BAG 2018 en de praktijkhandleiding die hierbij behoort wordt gewerkt. Ten tijde van de correcties bestond het team uit een teamleider en meerdere ambtenaren die zich gezamenlijk en in afstemming bezig hebben gehouden met de correcties. Bij het uitvoeren van deze correcties zijn, ondanks dat het team volgens de praktijkhandleiding werkt, onzorgvuldigheden ontstaan. Uit de gesprekken met de betrokken afdeling is gebleken dat het team dat zich bezighoudt met de BAG-registratie heeft besloten steekproefsgewijs te controleren. De oorzaak hiervoor is de tijdsdruk die lag op het moeten corrigeren van de gebruiksdoelen in het BAG-registeren i.v.m. het al dan niet onterecht toekennen van de Nij Begunsubsidie. Met de impactanalyse zijn deze onzorgvuldigheden en eventuele gevolgen in kaart gebracht, en zijn er oplossingen aangedragen waarmee deze hersteld kunnen worden, als ook ter voorkoming van herhaling.

Een belangrijke vraag die gesteld zou kunnen worden is: wat maakt dat de correcties nu zijn uitgevoerd, nu er met het project Vitale Vakantieparken voor een groot deel van de betrokken objecten ook gewerkt wordt aan een mogelijke transformatie naar wonen? En er daarnaast door het ministerie van VRO een wetsvoorstel ter besluitvorming is aangeboden aan de Tweede en Eerste Kamer, waarbij permanente bewoning van recreatiewoningen voor de duur van tien jaar door gemeenten, onder in die wet geschetste voorwaarden, moet worden toegestaan. Immers zou in beide gevallen de registratie in de BAG opnieuw aangepast moeten worden. En dan van logies naar wonen. In het eerste hoofdstuk komt terug dat deze vraag ook door de betrokken wethouders is opgeworpen, zij het niet zo concreet. Door de opstellers van de impactanalyse zullen bij verschillende hoofdstukken antwoorden worden gegeven waarom de correcties zijn uitgevoerd. In hoofdstuk 9, waarin de oplossingen worden aangedragen, zal ook op deze vraag worden teruggekomen.

Deze analyse is opgesteld door Oosterveen & de Groot B.V., in opdracht van en in samenwerking en overleg met de projectgroep BAG van de gemeente Noordenveld. Deze projectgroep is samengesteld vanuit de vakafdelingen en betrokken ambtenaren.

Uit deze impactanalyse kan op geen enkele wijze erkenning van rechtstreekse aansprakelijkheid door het college van B&W worden afgeleid.

Oosterveen & de groot is als schrijver van het stuk niet aansprakelijk voor de genoemde feiten, gebruikte bronnen en eventuele consequenties.

Leeswijzer

In dit rapport wordt allereerst in het hoofdstuk **Aanleiding** kort toegelicht waarom deze impactanalyse is uitgevoerd.

Om de lezer direct inzicht te geven in de belangrijkste uitkomsten, volgen de **conclusies**, **oplossingen** en het **advies** direct na de aanleiding. Op deze manier kan de lezer snel de kern van de analyse tot zich nemen, zonder eerst het gehele document te hoeven doorlezen.

Daarna worden in de daaropvolgende hoofdstukken de **werkwijze**, **onderzoeksresultaten** en **onderbouwing van de adviezen** uitgebreid beschreven.

1. Aanleiding

In de Basisregistratie Adressen en Gebouwen is in mei 2025 een correctie doorgevoerd op in totaal 567 adressen binnen de gemeente Noordenveld. Gemeenten zijn verplicht om de BAG te beheren. Het betreft gegevens zoals het bouwjaar, de oppervlakte, het gebruiksdoel en de locatie. Het betreft adressen die voorheen geregistreerd stonden met het gebruiksdoel 'wonen' en die door de correctie zijn aangepast naar 'logies'. Volgens de betrokken BAG-ambtenaren is dit gebeurd omdat deze panden in het omgevingsplan als recreatiewoningen zijn aangewezen.

In het najaar van 2024 is het college van burgemeester en wethouders (hierna: het college) door de ambtelijke organisatie geïnformeerd over mogelijke onjuistheden in de BAG-registratie met betrekking tot deze adressen. Daarbij hebben de portefeuillehouders opdracht gegeven om eerst een inventarisatie te maken van de omvang van het aantal panden, de mate waarin er sprake is van permanente bewoning, de aanwezigheid van eventuele gedoogbeschikkingen en de mogelijke gevolgen voor de betrokkenen. Een dergelijke inventarisatie voorafgaand aan de correctie niet plaatsgevonden. Ook zijn de bewoners/eigenaren van de betreffende adressen niet actief geïnformeerd over een mogelijke foutieve vermelding van het pand in de BAG. De wijzigingen zijn doorgevoerd nadat er een melding is gedaan door een persoon. Deze melder constateerde dat een recreatiewoning als woning stond geregistreerd. Deze persoon heeft steekproefsgewijs een recreatiewoning ingevoerd, in de verwachting dat deze niet in aanmerking zou komen voor subsidie vanuit het project Nij Begun. Dat bleek echter wel het geval, omdat het object in de BAG als woning stond geregistreerd. Dit is doorgezet naar team Duurzaamheid van de gemeente Noordenveld, welke in januari 2025 nogmaals aandacht heeft gevraagd voor dit vraagstuk bij de betrokken wethouders. De wethouders hebben vervolgens drie vragen geformuleerd die nader onderzoek vereisten. Te weten:

1. Wat zijn de voorwaarden van de subsidieregeling Nij Begun?
2. Heeft het wijzigen van de BAG-registratie andere gevolgen dan enkel het niet in aanmerking komen voor de subsidie vanuit Nij Begun?
3. Als in de toekomst er toch permanent gewoond mag worden in de recreatiewoning, kan er dan alsnog aanspraak gemaakt worden op de subsidieregeling.

De situatie is politiek en maatschappelijk gevoelig. Inmiddels zijn er vragen gesteld door bewoners, de Vereniging van Huiseigenaren Oosterduinen (VVHO), de gemeenteraad en de lokale pers. Ook hebben ongeveer 70 bewoners bezwaar ingediend tegen de correctie. Het team van de organisatie verantwoordelijk voor de BAG constateerde dat formeel geen bezwaar kan worden gemaakt, omdat het een administratieve handeling betreft gericht op herstel van de registratie. Tegelijkertijd is er in de praktijk sprake van maatschappelijke onrust en is nog onvoldoende duidelijk welke juridische, financiële en maatschappelijke gevolgen de correctie heeft voor de bewoners en eigenaren.

De correctie raakt 405 panden in de Oosterduinen te Norg en 162 panden die verspreid liggen in de rest van de gemeente Noordenveld. Of het gebruiksdoel 'wonen' in alle gevallen onjuist was, is op dit moment niet met zekerheid te zeggen. Sommige bewoners betwisten dit en beroepen zich onder andere op bestaande gedoogbeschikkingen en langdurig gebruik als hoofdverblijf. Dit roept vragen op over de rechtmatigheid van de correctie en de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Het is daarom van belang om de rechtmatigheid te toetsen en de correctie te controleren. Om helderheid te krijgen over de impact van deze correctie is het noodzakelijk om een gedegen impactanalyse uit te voeren. Het opstellen van een impactanalyse zorgt ervoor dat de gevolgen van een verandering of beslissing te begrijpen is, er kunnen risico's geïdentificeerd worden, en middelen kunnen efficiënt ingezet worden. In deze analyse dienen in ieder geval de volgende vragen beantwoord te worden:

- Wat wordt er in de BAG geregistreerd?
- Was de correctie in de BAG juridisch gezien rechtmatig en kan dit in algemene zin vastgesteld worden of dient dit per individueel pand beoordeeld te worden? Moeten er maatregelen of aanpassingen plaatsvinden?
- Welke gevolgen heeft deze correctie op de bewoners? Hierbij kan gedacht worden aan bijvoorbeeld belasting, toeslagen, hypotheek en permanente bewoning.
- In hoeverre spelen de bestaande gedoogbeschikkingen en de feitelijke, huidige situatie van bewoning een rol bij de beoordeling hiervan?
- Welke verplichtingen heeft de gemeente als beheerder van de BAG en hoe verhouden die zich tot de zorgplicht richting de bewoners?

De beantwoording van deze vragen vraagt om een zorgvuldige juridische, objectieve en feitelijke analyse, met onderbouwing gebaseerd op wetgeving, jurisprudentie en literatuur. Daarbij is het ook van belang dat de context en gevoeligheid van de situatie steeds wordt meegewogen. In onderstaande impactanalyse wordt allereerst het juridisch kader besproken. Het juridisch kader omvat onder andere wat de BAG is, of er in onderhavig geval sprake is van een besluit, of de correctie rechtmatig is gedaan, of dit in algemene zin kan worden vastgesteld of dat dit per individueel pand beoordeeld dient te worden. Daarna volgt er een stakeholdersanalyse met daarin de betrokken partijen en wat dit voor deze partijen betekent. Vervolgens wordt er ingegaan op de impactgebieden en er wordt afgesloten met een risicoanalyse.

Financiële analyse

De door ons geschreven impactanalyse focust zich vooral op de impact van deze correctie en zal zich daarbinnen focussen op de juridische, financiële en maatschappelijke aspecten hiervan. Waar de juridische analyse zich richt op de naleving van wet- en regelgeving en het beperken van juridische risico's biedt de financiële impactanalyse inzicht in de kosten, baten en budgettaire gevolgen van de wijziging van de BAG. Deze analyses tezamen geven een vollediger beeld van de risico's en consequenties, waardoor er beter onderbouwde beslissingen kunnen worden genomen en onverwachte financiële effecten kunnen worden voorkomen.

2. Conclusies

De correctie van het gebruiksdoel van 567 recreatiewoningen in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen van 'wonen' naar 'logies' heeft gevolgen voor zowel de gemeente als de betrokken inwoners en andere partijen. Formeel betreft het een administratieve aanpassing op basis van de wet- en regelgeving rondom de BAG, waartegen geen bezwaar mogelijk is. Toch blijkt in de praktijk dat de wijziging juridische, maatschappelijke en financiële impact kan hebben.

Algemeen

In algemene zin kan geconcludeerd worden dat de correcties rechtmatig zijn en door het juiste orgaan in mandaat door een daartoe bevoegde ambtenaar zijn uitgevoerd. Deze correcties vloeien voort uit een wettelijke plicht om de BAG-registratie altijd correct, en actueel te houden. Maar er kan ook geconcludeerd worden dat de correcties niet op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en daarmee niet voldoen aan hetgeen is bepaald in het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel. Deze uitgevoerde correcties zijn van administratieve aard en worden aangemerkt als een feitelijke handeling die niet voor bezwaar en beroep open staan. Van het college van B&W mag verwacht worden dat de registratie alsnog zorgvuldig wordt uitgevoerd en dat de bezwaren aangemerkt kunnen worden als een verzoek om wijziging. Het college zal dan onderzoek moeten doen naar het pand en de registratie van het gebruiksdoel met als uitkomst een besluit op het verzoek. Tegen dat besluit kan dan bezwaar of beroep worden ingesteld.

Juridisch

Juridisch gezien kan de correctie leiden tot vragen en klachten, met name van bewoners die schade ervaren of onzeker zijn over hun rechten. Individueel zou bekeken moeten worden wat de consequenties zouden kunnen zijn. Bewoners zonder gedoogbeschikking lopen bijvoorbeeld mogelijk het risico op het verlies van huurtoeslag of aanpassing van belastingen, terwijl bewoners met een gedoogbeschikking hun rechten kunnen behouden. De juridische impact is naar verwachting niet groot, zoals hiervoor al is beschreven, de correcties niet vatbaar zijn voor bezwaar en beroep. Een aansprakelijkheidsstelling wegens niet zorgvuldig handelen conform de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kent een zware toetsing en vraagt ook om aantoonbare materiële schade. Uit de analyse is ons niet gebleken dat daar sprake van is. Nu daarvan geen concrete gevallen bekend zijn, kan hier ook niet uitvoerig op getoetst worden. Geconcludeerd kan dan ook worden dat een juridische impact niet uitgesloten kan worden, maar op basis van de ons bekende informatie de verwachting is dat deze laag is.

Maatschappelijk

Het niet vooraf informeren van de bewoners en/of eigenaren van de betrokken gebouwen heeft maatschappelijke onrust veroorzaakt. Voor de gemeente is het van belang om transparant te communiceren, verwachtingen te managen en het gesprek aan te gaan met de betrokkenen.

Financieel

Voor een aantal bewoners moet nader worden onderzocht of de wijziging gevolgen heeft voor de huurtoeslag die zij ontvangen/ontvangen hebben. Het valt niet uit te sluiten dat zij te veel huurtoeslag hebben ontvangen en dat zij deze moeten terugbetalen. Hoe groot de omvang van deze groep is, en of er ook daadwerkelijk sprake is van schade, is ons niet bekend. Wel kan opgemerkt worden dat uit de informatie van de gemeente niet is gebleken dat zich personen hebben gemeld die op dit moment huurtoeslag ontvangen en te maken hebben met de BAG-correctie.

Voor de gemeente heeft de correctie financiële gevolgen. Die kosten bestaan uit juridische kosten voor het analyseren van de impact van de uitgevoerde correcties en personele inzet voor de gesprekken ten behoeve van het wellicht (opnieuw) corrigeren van de BAG-gegevens.

Samenvatting

De juridische impact van de BAG-correctie is, zoals uitgebreid besproken, beperkt. De beperkte rechtsbescherming en onduidelijkheid over de gebruikte brondocumenten leiden tot vragen over zorgvuldigheid en rechtmatigheid. Daarmee blijkt dat een juridisch correcte handeling in de praktijk tot onrust en wantrouwen kan leiden, wat de basis vormt voor de bestuurlijke en politieke en ook maatschappelijke impact. Deze laatste is groter dan de daadwerkelijke juridische impact. Ook de financiële impact is in de meeste gevallen beperkt. Het recht op de huurtoeslag blijft aanwezig voor diegene die een gedoogbeschikking hebben en huren. Enkel voor die huurders die geen gedoogbeschikking hebben is het recht op huurtoeslag naar alle waarschijnlijkheid komen te vervallen op het moment dat de woning van wonen naar logies is gewijzigd in de BAG. Hierbij kan opgemerkt worden dat het wonen in een recreatiewoning zonder een omgevingsvergunning of een gedoogbeschikking niet is toegestaan. Hiertegen is echter niet handhavend opgetreden waardoor de situatie is ontstaan dat ook personen die dus illegaal in een recreatiewoning wonen, toch aanspraak hebben gemaakt op huurtoeslag omdat de woning in de BAG stond geregistreerd als wonen. En nu dit gecorrigeerd is naar logies het recht is komen te vervallen.

Ten aanzien van de Nij Begunsubsidie bestond het recht op subsidie formeel gezien niet voor de meeste panden, omdat de woningen niet formeel bestemd of vergund zijn voor wonen. Met de correctie in de BAG is dit juist in overeenstemming gebracht om te voorkomen dat er ten onrechte subsidie zou worden verstrekt aan bewoners van recreatiewoningen. Enkel voor die panden waarbij het wonen wel is toegestaan en die ten onrechte op logies zijn gezet, en die ook een Nij Begunsubsidie hebben aangevraagd, welke is geweigerd kan er sprake zijn van financiële schade.

Concluderend kan gesteld worden dat hoewel de BAG-correctie formeel administratief van aard is, deze wel juridische, bestuurlijke, maatschappelijke en financiële gevolgen kent. Op het ene aspect meer dan op het andere. En het zal ook per geval beoordeeld moeten worden of er in die situatie sprake van impact is, wat de omvang van de impact is en of daar schade uit voortvloeit. Dit benadrukt het belang van zorgvuldige communicatie, transparantie en afstemming met betrokkenen welke cruciaal zijn om juridische risico's, maatschappelijke onrust en financiële gevolgen te beperken. Uiteraard is het zo dat de BAG-gegevens correct moeten zijn, maar wanneer de wijziging (waarschijnlijk) veel impact zal hebben en te voorzien is dat de wijziging op korte termijn terug gewijzigd gaat moeten worden, was het wellicht mogelijk geweest te onderzoeken of het mogelijk was de wijziging uit te stellen. In ieder geval is het voor een toekomstige situatie aan te bevelen zorgvuldig onderzoek te doen naar de aard en impact van de correctie zoals nu achteraf heeft plaatsgevonden met de impactanalyse.

3. Oplossingen

Onderstaand worden een aantal scenario's uitgewerkt waarbij de voor- en nadelen van elke situatie benoemd worden. Ten overvloede dient voorafgaande aan deze scenario's vermeld te worden, dat van alle betrokken adressen onderzocht wordt, of de registratie zoals deze nu is opgevoerd in de BAG correct is overeenkomstig de aanwezige brondocumenten in het gemeentelijk archief. Dit onderzoek is reeds gestart. Indien van een adres blijkt dat de registratie in de BAG niet overeenkomstig de brondocumenten in het archief is opgevoerd, of dat het nadere vragen oproept zal er contact met de eigenaar van het pand moeten worden opgenomen. De wijze waarop dat zal plaatsvinden is afhankelijk van het gekozen scenario.

Scenario 1

Het eerste scenario is dat het college per geval toetst en maatwerk toepast.

Bij deze situatie zal het college de eventuele gevolgen van de correctie per melding afhandelen. Er moet individueel gekeken worden en bij iedereen moet maatwerk worden toegepast. Bij bewoners die problemen krijgen met de huurtoeslag zal dan bijvoorbeeld een gedoogbeschikking kunnen worden afgegeven. Hiermee kan er naar alle waarschijnlijkheid toch aanspraak worden gemaakt op de huurtoeslag. Zodra een inwoner zich meldt zal het adres in de BAG op "in onderzoek" worden gezet, en zal gedurende dat onderzoek het maatwerk worden uitgerold.

Wanneer er voor dit scenario gekozen wordt, moet elk bezwaar en ook iedere individueel geval waarbij de betrokken burger dat wenst, individueel worden behandeld. Een nadeel van deze situatie is dan ook dat dit veel tijd kost en druk legt op het ambtelijk apparaat van de gemeente. De ambtenaren zullen namelijk elke situatie apart moeten beoordelen en veel in gesprek moeten treden met de bewoners.

Een voordeel van deze situatie is dat er gewerkt gaat worden met maatwerk. Dit betekent dat er een passende oplossing wordt gezocht voor alle betrokken bewoners. Er wordt hierbij veel meer aandacht besteed aan de individuele situatie van de bewoners, dan wanneer er één algemene, generieke oplossing wordt toegepast. Bijkomend hieraan is dat dit kan leiden tot een grotere tevredenheid bij de bewoners.

Scenario 2

Een tweede mogelijkheid zou zijn om alleen voor de personen die bezwaar hebben gemaakt nader onderzoek te verrichten. Het college ziet in dit geval het ingediende bezwaar als een verzoek tot terugmelding van het gebruiksdoel en gaat dit verzoek per geval beoordelen. Indien nodig worden er dan nieuwe brondocumenten opgemaakt.

Het is mogelijk dat een aantal mensen geen bezwaar heeft gemaakt, omdat bezwaar formeel niet mogelijk is tegen de uitgevoerde wijziging. Desondanks kunnen zij het niet eens zijn met de wijziging. Het alleen behandelen van de gevallen die een bezwaarschrift hebben ingediend is in strijd met het gelijkheidsbeginsel. Dit is te ondervangen door alle betrokkenen de mogelijkheid te bieden een terugmeldverzoek te doen.

Wanneer het college besluit nu alleen te kijken naar de mensen die bezwaar hebben ingediend kan het zo zijn dat later, nadat het traject om de verzoeken tot terugmelding te beoordelen is doorlopen, er zich weer nieuwe mensen melden die niet bij de eerste groep zaten die bezwaar heeft ingediend. Het kan dus zo zijn dat het op deze manier een lange nasleep kan hebben bij de gemeente. Een

voordeel aan dit scenario is dat er, indien dit rechtmatig kan, nieuwe brondocumenten worden opgemaakt.

Scenario 3

In dit scenario dient per geval bekeken te worden of het feitelijk gebruik overeenkomt met het geregistreerde gebruiksdoel in het BAG-register. Indien dit niet het geval is dienen er desgewenst nieuwe brondocumenten opgesteld te worden zodat het feitelijk gebruik in het register kan worden geregistreerd. Dit dient dan te gebeuren door verleende gedoogbeschikkingen om te zetten naar een besluit met rechtsgevolgen. Met andere woorden het feitelijk gebruik wordt gelegaliseerd. Dit kan op twee manieren:

1. Door het verlenen van een omgevingsvergunning
2. Door het planologisch toe te staan (transformatie)

Legalisatie doormiddel van een omgevingsvergunning kan bijvoorbeeld door gebruik te maken van het kader van de instructieregel. Er wordt dan aan de hand van de voorwaarden zoals deze zijn weggezet in de instructieregel beoordeeld of iemand in aanmerking komt voor een persoonsgebonden omgevingsvergunning om het permanent wonen toe te staan. Het kader van de instructieregel wordt gebruikt, omdat dit een objectief kader vormt op basis waarvan er een vergunning verleend kan worden.

Een groot nadeel is dat de instructieregel alleen nog maar in consultatie is geweest, maar nog niet door het parlement is aangenomen. Er is dan nu ook in de meeste gevallen nog geen wettelijke grondslag om de vergunning voor de permanente bewoning af te geven zonder dat daarvoor afgeweken dient te worden van het omgevingsplan.

Daarnaast voorziet de instructieregel in het afgeven van een vergunning voor tien jaar. Dit heeft twee kanten. Aan de ene kant kan het zijn dat het college permanente bewoning niet gedurende een periode van tien jaar wil vergunnen. De vergunning afgeven voor een periode die korter is, is niet mogelijk onder de instructieregel.

Aan de andere kant kan het zo zijn dat het college de situatie zoals die was voor een langere periode wil continueren. Wanneer een vergunning wordt afgegeven verplaatst het probleem zich naar de toekomst, want wanneer de vergunning na een periode van tien jaar niet meer geldig is herleefd de huidige situatie, namelijk dat de feitelijke situatie niet overeenkomt met de situatie zoals die is vastgelegd in de brondocumenten.

Het kan juist ook een voordeel zijn dat de vergunning een beperkte geldigheid heeft. Het is een oplossing die het toestaat om de situatie te onderzoeken en een concreet en duidelijk plan met elkaar af te spreken waarbij er een oplossing komt die voor alle betrokkenen acceptabel is, zonder dat er nu al zaken worden geregeld die niet makkelijk terug te draaien zijn.

Bij dit scenario dient ook gekeken te worden naar de mogelijke transformatie. Immers kan er ook legalisatie van de feitelijke situatie ontstaan door het gebruik toe te staan in het omgevingsplan. Ook hierbij geldt dat het nog onduidelijk is of dit zal plaatsvinden en op welke termijn. Het proces hiertoe is nog gaande.

Concreet betekent dit scenario dat het niet voorziet in een directe oplossing maar dat er nog gewacht zal worden tot de twee voorgaande opties gereed en mogelijk zijn. Hierdoor blijft de huidige situatie tijdelijk bestaan.

Scenario 4

In dit scenario worden alle adressen op de status 'in onderzoek' geplaatst. De termijn van dit onderzoek mag maximaal zes maanden zijn op basis van artikel 13 Besluit Basisregistratie adressen en gebouwen. In deze zes maanden zal het college onderzoeken hoe de feitelijke situatie in overeenstemming gebracht kan gaan worden met de brondocumenten BAG-registratie.

Een voordeel van dit scenario is dat het de situatie niet bevriest voor een lange tijd zoals het verstrekken van de vergunningen op basis van de instructieregel wel doet. Tegelijkertijd is dit niet een scenario dat opzichzelfstaand een oplossing biedt voor de ontstane situatie. Het is het tijdelijk bevroren van de situatie, waarna er een andere oplossing moet worden geboden. Dit terwijl er bij de andere scenario's meer een daadwerkelijke oplossing wordt geboden. Dit scenario kan dan ook uitgevoerd worden voorafgaand aan de andere scenario's om wat tijd te winnen om een beslissing te nemen over welke oplossing het meest geschikt wordt geacht.

4. Advies

Voor alle scenario's geldt dat er iets gedaan moet worden met de vele bezwaren die zijn ingediend. Het staat vast dat er geen bezwaar mogelijk is tegen de administratieve feitelijke handeling van de afdeling BAG. Het is echter niet opportuun alleen maar een brief te sturen naar de indieners van het bezwaar dat zij niet ontvankelijk zijn, omdat er geen mogelijkheid tot bezwaar openstaat.

Het is belangrijk om in gesprek te blijven met de inwoners van de gemeente. Het is dan naar onze mening alleszins verstandig om de ingediende bezwaarschriften te gaan behandelen als verzoeken tot wijziging als bedoeld in artikel 38 Wet Bag. Op deze manier staat er voor de bewoners ook een optie tot bezwaar open wanneer zij het niet eens zijn met de beslissing op dit verzoek tot wijziging. Daarnaast is op deze manier de kans groter dat de betrokken bewoners zich serieus genomen voelen door de gemeente. Ook gaat dit het gevoel van machteloosheid tegen dat bij sommige bewoners leeft. De bewoners krijgen een rechtsmiddel tot hun beschikking om de wijziging van BAG status van hun woning aan te vechten, namelijk het bezwaar en beroep.

Wanneer het college van B&W de bezwaren niet zal behandelen als verzoeken tot wijziging zullen de bewoners moeten worden geïnformeerd dat het niet mogelijk is om in bezwaar te gaan. Het is dan wel zo netjes om in deze niet-ontvankelijkheidsbrief op te nemen dat het wel mogelijk is een verzoek tot wijziging aan te vragen. Dit gaat naar alle waarschijnlijkheid leiden tot meer frustratie bij de bewoners van de woningen te Oosterduinen. Ze hebben namelijk al een stuk ingestuurd naar de gemeente. Het afwijzen van dit stuk om ze vervolgens een soortgelijk stuk te laten indienen onder de noemer verzoek tot wijziging kan dan als niet positief worden ervaren.

Daarnaast is van belang om op te merken dat sinds jaar en dag geen (adequate) handhaving heeft plaatsgevonden op de permanente bewoning van de recreatiewoningen die in de voorliggende situatie betrokken zijn. Hierbij is in sommige gevallen zelfs actief gedoogd, in andere gevallen passief. In ieder geval geeft het de afweging of het nu passend, noodzakelijk en evenredig is, om geen maatwerk toe te passen en daar waar gevraagd wordt om een gedoogbeschikking deze niet toe te wijzen.

Al met al leidt dit tot het advies om Scenario 1 te gaan uitvoeren. In dat scenario komen alle betrokken inwoners/alle gebouwen aan de orde. Het scenario voorziet daarmee in de hoogst mogelijke zorgvuldigheid en leidt tot een definitieve afronding. Dat daarna eventueel weer wijzigingen plaats vinden doordat de instructieregel van kracht wordt, of de transformatie daadwerkelijk plaats zal vinden is dan een nieuwe situatie die dan opnieuw voor onderzoek en aanpassing noopt. De communicatie routeplanning is bijgevoegd als bijlage D.

5. Juridisch kader

5.1. De Wet Bag

De grondslag van de BAG is onder andere terug te vinden in de Wet Bag. In de Wet Bag zijn de wettelijke regels terug te vinden omtrent de registratie van de adressen en gebouwen. Daarnaast is er de Catalogus BAG 2018. Deze catalogus bevat de uitgangspunten en voorschriften die ervoor zorgen dat objecten in de BAG overal op dezelfde manier worden vastgelegd. Samen met de Wet Bag en het besluit vormt de Catalogus de normatieve en formele kern van de BAG vanaf 1 juli 2018. De volgende stukken hebben ook betrekking tot de BAG:

- de Wet basisregistratie adressen en gebouwen;
- het Besluit basisregistratie adressen en gebouwen (1 juli 2018);
- de Regeling basisregistratie adressen en gebouwen (1 juli 2018);
- de wijzigingen in de Regeling van de Minister van BZK, nr. 2018-0000380848 tot wijziging van de Regeling basisregistraties adressen en gebouwen in verband met de modernisering van de basisregistratie, (25 juni 2018), inclusief:
- bijlage I - Catalogus basisregistratie adressen en gebouwen;
- bijlage II - de Koppelvlakbeschrijving Landelijke Voorziening - Bronhouders Basisregistratie Adressen en Gebouwen (Staatscourant 2018, nr. 36226);
- de Regeling periodieke controle basisregistratie adressen en gebouwen (vastgesteld op 29 maart 2018 en gepubliceerd in de Staatscourant op 20 april 2018, Staatscourant 2018, nr. 22683).

De Wet Bag bevat daarnaast regels omtrent het doorvoeren van een correctie of wijziging in de BAG. Op grond van artikel 2 van de Wet Bag is het college van burgemeester en wethouders verplicht om een geautomatiseerde basisregistratie adressen en gebouwen bij te houden.

Artikel 37 Wet Bag

Artikel 37 van de Wet Bag stelt het volgende: een bestuursorgaan dat gegevens uit de basisregistratie van burgemeester en wethouders of uit de landelijke voorziening heeft verkregen en gerede twijfel heeft over de juistheid of volledigheid van een in de basisregistratie opgenomen authentiek gegeven, doet van de onjuistheid of het ontbreken van een authentiek gegeven onder opgaaf van redenen melding aan de Dienst¹ of aan burgemeester en wethouders die de betrokken basisregistratie houden. De Dienst stuurt een ontvangen melding binnen één werkdag door aan burgemeester en wethouders die de betrokken basisregistratie houden.

Artikel 38 Wet Bag

Uit artikel 38 van de Wet Bag volgt: de belanghebbende die gerede twijfel heeft over de juistheid van een in de basisregistratie opgenomen authentiek gegeven of het ontbreken van een authentiek gegeven in de basisregistratie kan burgemeester en wethouders onder opgaaf van redenen verzoeken dat gegeven te wijzigen respectievelijk op te nemen in de basisregistratie.

Artikel 39 Wet Bag

Uit artikel 39 van de Wet Bag volgt:

Lid 1. Na ontvangst van een melding als bedoeld in artikel 37 of een verzoek als bedoeld in artikel 38 besluiten burgemeester en wethouders over de wijziging respectievelijk opneming van het desbetreffende authentieke gegeven.

¹ Hiermee wordt bedoeld de Dienst voor het Kadaster, zie artikel 1 onder e wet Bag.

Lid 2. Indien burgemeester en wethouders niet binnen een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn na de melding, bedoeld in artikel 37, respectievelijk het verzoek, bedoeld in artikel 38, hebben besloten over de wijziging respectievelijk opneming van het desbetreffende authentieke gegeven plaatsen zij in de basisregistratie bij dat gegeven de aantekening «in onderzoek».

Lid 3. Burgemeester en wethouders beslissen zo spoedig mogelijk doch niet later dan een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn na ontvangst van de melding, bedoeld in artikel 37, respectievelijk het verzoek, bedoeld in artikel 38, omtrent wijziging respectievelijk opneming van het desbetreffende authentieke gegeven.

Artikel 40 Wet Bag

Uit artikel 40, eerste lid van de Wet Bag volgt: op het moment dat burgemeester en wethouders hebben beslist over de wijziging respectievelijk opneming van het desbetreffende authentieke gegeven verwijderen zij de aantekening «in onderzoek» uit de basisregistratie. Uit het tweede lid van artikel 40 volgt: burgemeester en wethouders maken hun beslissing over wijziging respectievelijk opneming van het desbetreffende authentieke gegeven onverwijld bekend aan het bestuursorgaan dat de melding, bedoeld in artikel 37, heeft gedaan respectievelijk de belanghebbende die het verzoek, bedoeld in artikel 38, heeft gedaan.

Artikel 41 Wet Bag

Uit artikel 41, eerste lid van de Wet Bag volgt: de beslissing van burgemeester en wethouders over wijziging respectievelijk opneming van een gegeven naar aanleiding van een verzoek als bedoeld in artikel 38 is een besluit. Uit het tweede lid volgt: Indien tegen een besluit als bedoeld in het eerste lid bezwaar wordt aangetekend of beroep wordt ingesteld plaatsen burgemeester en wethouders in de basisregistratie bij dat gegeven de aantekening. Uit het derde lid volgt: zodra op het bezwaar respectievelijk het beroep onherroepelijk is beslist, wijzigen burgemeester en wethouders indien nodig het gegeven respectievelijk nemen zij dat gegeven op en verwijderen zij de aantekening «in onderzoek» bij dat gegeven.

Artikel 42 Wet Bag

Volgens artikel 42 van de Wet Bag dient het college éénmaal per jaar de inrichting en de werking van de basisregistratie, alsmede de verwerking van de gegevens in de basisregistratie te controleren. De gemeente is dus op grond van artikel 42 van de Wet Bag verplicht om jaarlijks te controleren of de opgenomen gegevens in de BAG correct zijn. Als blijkt dat deze controle structureel niet (voldoende) is uitgevoerd, kan dat als nalatigheid worden aangemerkt. In dat geval zou sprake kunnen zijn van een schending van een wettelijke verplichting, wat de grondslag kan vormen voor aansprakelijkheid.²

5.2. De Algemene wet bestuursrecht

De Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) stelt algemene regels voor besluitvorming en de verhouding tussen burgers en bestuursorganen, wat ook geldt voor de besluiten die gemeenten nemen en uitvoeren in het kader van de BAG. De Awb zorgt voor een uniforme en evenwichtige relatie tussen burgers en de overheid, ook bij het bijhouden van de gegevens in de BAG.³ Ook vloeien de meeste algemene beginselen van behoorlijk bestuur uit de Awb. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur worden uitgewerkt in hoofdstuk in 6.3.

² Artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

³ Algemene wet bestuursrecht en de Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

5.3. Conclusie juridisch kader

De Basisregistratie Adressen en Gebouwen is terug te vinden in onder andere de Wet Bag, het Besluit BAG en de Catalogus BAG 2018. Gemeenten zijn verplicht de BAG bij te houden en jaarlijks te controleren op juistheid en volledigheid van de gegevens. Procedures voor correcties, meldingen en verzoeken van burgers zijn vastgelegd. De Awb zorgt voor een uniforme wijze van het bijhouden van de gegevens in de BAG.

6. Uitwerking juridische vragen/onderdelen

6.1. Wat is de BAG?

Sinds 2009 hebben gemeenten de wettelijke taak om basisgegevens over adressen en gebouwen bij te houden in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG). Van oorsprong bestond de BAG uit twee basisregistraties: de Basisregistratie Adressen en de Basisregistratie Gebouwen. Deze twee basisregistraties waren onderling sterk gerelateerd en vormden daarom in de praktijk een geheel. De BAG bevat alle officiële, als zodanig toegekende, adressen op Nederlands grondgebied. Een adres is de door de bevoegde gemeente toegekende benaming, bestaande uit de naam van een openbare ruimte, een nummeraanduiding en een woonplaats. In de BAG zijn naast alle adressen ook alle panden, verblijfsobjecten, standplaatsen en ligplaatsen geregistreerd. Ook zijn er andere gegevens terug te vinden in de BAG, zoals: het bouwjaar, de oppervlakte, het gebruiksdoel en de locatie op de kaart.⁴

De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het opnemen van de gegevens in de BAG en voor de kwaliteit ervan. De gegevens over adressen en gebouwen stellen zij centraal beschikbaar via de Landelijke Voorziening BAG (hierna: LV BAG).⁵

De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) is een van de basisregistraties die deel uitmaakt van het landelijk stelsel van basisregistraties. Deze basisregistraties zijn erop gericht de informatievoorziening in Nederland beter te ordenen. Het eenduidig benoemen van te registreren objecten is dan ook de belangrijkste functie van een basisregistratie. Het belangrijkste doel van de BAG is het uniek identificeren en aanduiden van adresseerbare objecten en panden. Op deze wijze ontstaat een duidelijke relatie tussen de adressering en het object waarop het adres betrekking heeft en wordt een aanzet gegeven tot het leggen van meer eenduidige relaties tussen verschillende registraties. Registratie in de BAG heeft overigens uitdrukkelijk uitsluitend een administratieve achtergrond en houdt geen legalisering of ander (rechts)gevolg in.⁶

6.2. ENSIA

De ENSIA-methode is het verantwoordingsinstrument over informatiebeveiliging en datakwaliteit. De ENSIA-methode geeft gemeenten inzicht in de risico's op het vlak van informatiebeveiliging en helpt gemeenten om de juiste maatregelen te nemen. De Nederlandse gemeentebesturen leggen jaarlijks op hetzelfde moment, via één methode verantwoording af over hun informatieveiligheid, datakwaliteit en data-integriteit. Dit gebeurt via de ENSIA-methode, ENSIA staat voor Eenduidige Normatiek Single Information Audit.⁷ De BAG laat haar informatiestelsel over de verantwoordingsystematiek via ENSIA verlopen. Het uitgangspunt voor het ENSIA-verantwoordingsstelsel is het horizontale verantwoordingsproces. In dit proces verantwoordt het bestuur van een overheidsorganisatie zich over informatieveiligheid aan de gekozen volksvertegenwoordigers in de gemeenteraad.⁸ De gemeente vult tijdens de zelfevaluatie vragenlijsten in met betrekking tot de BAG. Deze ingevulde zelfevaluatievragenlijst geeft het college van B&W aan in hoeverre de beheersmaatregelen aan de van kracht zijnde beveiligingsnormen voldoet. Deze evaluatie wordt op zijn beurt getoetst door een IT-auditor welke een assurancerapport opstelt. Het college van B&W rapporteert vervolgens onder geheimhouding naar de gemeenteraad.

⁴ Catalogus BAG 2018, blz. 8.

⁵ Kadaster, 'Over BAG', www.kadaster.nl

⁶ Catalogus BAG 2018, blz. 9.

⁷ 'ENSIA', www.vng.nl

⁸ 'ENSIA', <http://www.digitaleoverheid.nl>

De door de gemeenteraad vastgestelde jaarstukken moeten op hun beurt weer worden toegezonden aan de provincie. Wanneer er blijkt dat er tekortkomingen zijn, kan de provincie besluiten in te grijpen. Als er maatregelen genomen worden zijn dit naar alle waarschijnlijkheid maatregelen om te kunnen ondersteunen en coördineren bij de naleving van de BIO-normen (Baseline Informatiebeveiliging Overheid). Het is echter niet met zekerheid te zeggen of de provincie in dit geval over zou gaan tot het nemen van dergelijke maatregelen.

6.3. Algemene beginselen van behoorlijk bestuur (abbb's)

6.3.1. Algemeen

Indien er sprake is van een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb, dan zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing op het specifieke proces rondom het besluit. Discussie kan ontstaan of deze beginselen ook van toepassing zijn op handelingen van een bestuursorgaan of namens een bestuursorgaan die niet direct tot een besluit leiden. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gaan zoals de naam al zegt over behoorlijk besturen. Het gaat over de gedragingen van de bestuursorganen in het algemeen, hierdoor zijn deze dan ook van toepassing op het handelen van de gemeente in algemene zin. Immers kan veel van het handelen uiteindelijk uitmonden in besluiten. Het zou dan bij de discussie over dat besluit alsnog aan de orde kunnen worden gebracht indien de handelingen voorafgaand aan dat besluit niet voldoen aan die abbb's.

6.3.2. Het vertrouwensbeginsel

Een van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur is het vertrouwensbeginsel. Het vertrouwensbeginsel vindt haar grondslag in de jurisprudentie, namelijk (onder andere) in de uitspraak d.d. 29 mei 2019 van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.⁹ Uit deze uitspraak volgt een stappenplan:

1. de juridische kwalificatie van de uitlating en/of de gedraging waarop de betrokkene zich beroept,
2. of de toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend, en
3. wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid.

Het vertrouwensbeginsel schrijft voor dat een burger erop moet kunnen vertrouwen, dat een bepaalde toezegging van een bestuursorgaan ook nagekomen wordt of een wettelijke bepaling wordt nageleefd.¹⁰

Het vertrouwensbeginsel eist dat gerechtvaardigde verwachtingen – door de overheid, op de burger – waar mogelijk worden gehonoreerd. Wat 'waar mogelijk' inhoudt, is afhankelijk van een belangenafweging: de verwachtingen waarop de burger mocht bouwen enerzijds, en zwaarwegende algemene belangen anderzijds. Het vertrouwensbeginsel reikt dus niet zo ver dat gerechtvaardigde verwachtingen altijd moeten worden ingelost.¹¹

In onderhavig geval kan het voorkomen dat bewoners een beroep doen op het vertrouwensbeginsel. Het kan zo zijn dat men van mening is dat zij erop mochten vertrouwen dat de panden permanent bewoond mochten worden omdat het gebruiksdoel hiervan in de BAG 'Wonen' betrof.

⁹ ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

¹⁰ De Rechtspraak, 'Het vertrouwensbeginsel', www.rechtspraak.nl

¹¹ 'Het vertrouwensbeginsel: drie stappen in de goede richting', www.omgevingsweb.nl

6.3.3. Het zorgvuldigheidsbeginsel

Het optreden van de overheid kan grote gevolgen hebben voor burgers. Daarom moet de overheid zorgvuldig te werk gaan bij het voorbereiden van besluiten. Op basis van artikel 3:2 van de Awb is zij verplicht voldoende informatie te verzamelen over de relevante feiten en de belangen die meewegen. Het zorgvuldigheidsbeginsel wordt regelmatig geschonden. In zulke gevallen kan de rechter het bestuursorgaan opdragen om alsnog de noodzakelijke feiten te onderzoeken en daarna een nieuw besluit te nemen.¹² Hoewel er op dit moment nog geen sprake is van een besluit, valt er niet geheel uit te sluiten dat er op een later moment niet alsnog een besluit wordt genomen over de situatie. Als dit het geval is, is het belangrijk dat er in het proces voorafgaand aan de beslissing zorgvuldig is gehandeld. Hierdoor is het zorgvuldigheidsbeginsel ook relevant wanneer er nog niet direct een beslissing wordt genomen.

6.3.4. Het rechtszekerheidsbeginsel

Het rechtszekerheidsbeginsel houdt in dat burgers moeten kunnen rekenen op voorspelbaar en consequent handelen van de overheid. Dit beschermt hen tegen onzekerheid en willekeur. Hun rechtspositie moet voldoende veilig zijn en mag niet op onverwachte of onvoorspelbare wijze worden aangetast. Daarom moet het bevoegd gezag het geldende recht toepassen. Besluiten mogen niet met terugwerkende kracht ten nadele van burgers worden gewijzigd en ook de wetgever mag geen wetten met terugwerkende kracht invoeren.¹³

6.3.5. Conclusie

Indien er sprake zou zijn van een besluit op grond van artikel 1:3 van de Awb zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur altijd van toepassing en kunnen die ook rechtstreeks worden getoetst bij de beoordeling van het besluit door de rechter. In onderhavig geval is, voor zover bekend, geen sprake van een besluit op grond van artikel 1:3 van de Awb, waardoor de abbb's niet direct getoetst worden door een rechter. Immers nu er geen besluit is genomen waartegen een rechtsmiddel open staat kan de burger ook niet zo snel laten beoordelen of het bestuursorgaan de algemene beginselen wel correct heeft toegepast. Het is wel belangrijk om in het achterhoofd te houden dat de abbb's gaan over behoorlijk bestuur en deze dus in zijn algemeenheid van toepassing zijn op het handelen van de gemeente. Ook als burgers er niet rechtstreeks in dat concrete geval een beroep op kunnen doen.

6.4. Volgt legalisatie van een bepaald gebruik uit het gebruiksdoel of functie uit de BAG?

Met andere woorden kun je als burger rechten ontleen aan de registratie van het gebruiksdoel in de BAG? Op basis van de BAG kan niet zonder meer worden geconcludeerd dat sprake is van een bepaald gebruiksdoel of functie. Uit de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State (de Afdeling) d.d. 7 februari 2018 volgt dat als objectieve maatstaf om vast te stellen of een gebouw op enig moment is bestemd voor permanente bewoning van belang kan zijn hoe dit gebouw in de BAG is geregistreerd.¹⁴ In een latere uitspraak heeft de Afdeling benadrukt dat de registratie in de BAG weliswaar aanwijzingen kan geven over het gebruiksdoel, maar dat deze registratie op zichzelf niet voldoende bewijs vormt. Zeker wanneer het gaat om punitieve sancties, zoals een bestuurlijke boete voor onttrekking, moet buiten redelijke twijfel vaststaan dat een gebouw bestemd is (geweest) voor permanente bewoning.

¹² Artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht.

¹³ 'De algemene beginselen van behoorlijk bestuur', www.iplo.nl

¹⁴ ABRvS 7 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:428. Rechtsoverweging 8.1.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 29 januari 2020 duidelijk gemaakt dat onttrekking in de zin van de Huisvestingswet alleen kan plaatsvinden wanneer een gebouw op enig moment bestemd is geweest voor permanente bewoning. Of dat zo is, moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve maatstaven. Daarbij is van belang dat het feitelijk gebruik of de inschrijving in de Basisregistratie Personen niet doorslaggevend is.

De BAG vormt dus een belangrijke en bruikbare bron van informatie, maar kan niet als enig bewijs dienen. Voor een zorgvuldige beoordeling moet de BAG-registratie altijd worden aangevuld met andere objectieve gegevens, zoals het omgevingsplan, verleende vergunningen, het feitelijke gebruik van het gebouw en eventueel inspectierapporten. Alleen in samenhang kan zo worden vastgesteld of daadwerkelijk sprake is van een bepaalde functie of gebruiksdoel.

6.5. Wat is het verschil tussen een woonfunctie en een logiesfunctie?

Conform Bijlage I onder b van het Besluit bouwwerken leefomgeving (hierna: Bbl) is de definitie van een woonfunctie: gebruiksfunctie voor het wonen. De definitie van een logiesfunctie is als volgt: gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen.

Een logiesfunctie is een gebruiksfunctie die bedoeld is om personen tijdelijk of recreatief onderdak te bieden, zoals bijvoorbeeld in op een vakantiepark of in een hotel. Het gaat hierbij om mensen die elders hun hoofdverblijf hebben. Deze vorm van verblijf is dus niet permanent, maar tijdelijk van aard.

Toch ontstaat er in de praktijk regelmatig twijfel of er sprake is van een woonfunctie of een logiesfunctie. Het belangrijkste onderscheid is dat wonen vrijwel altijd permanent verblijf betreft, terwijl logies juist tijdelijk verblijf inhoudt. Een harde grens in verblijfsduur is echter niet vast te stellen. De registratie van de gemeente in de BAG en de BRP kan hierbij richting geven. Als iemand op een bepaald adres staat ingeschreven, duidt dat vaak op een hoofdverblijf en dus op een woonfunctie. In de praktijk levert dit soms lastige situaties op. Er zijn namelijk twijfelgevallen waarin het niet meteen duidelijk is of er sprake is van wonen of logeren. In die gevallen spelen zowel de feitelijke gebruiksduur als de intentie van eigenaar en gebruiker een rol. Dat iemand ergens woont en ook als zodanig staat ingeschreven, wil echter niet zeggen dat dit gebruik van het pand ook als legaal gebruik kan worden aangemerkt. Voor de vraag of je mag wonen in pand dient gekeken te worden in het omgevingsplan en of de verleende omgevingsvergunning. De BAG en de BRP geven daar geen uitsluitsel over. Deze geven in die gevallen enkel de feitelijke situatie weer en zeggen niets over de legale situatie.

6.6. Wat zijn brondocumenten in de BAG?

De definitie is volgens artikel 1 sub d van de Wet Bag een document in welke vorm dan ook waarin rechtsfeiten en andere voor de registraties relevante feiten zijn neergelegd. Op grond van artikel 10 van de Wet Bag wordt de basisregistratie bijgehouden op basis van brondocumenten en daarvoor mag worden gebruikt als brondocument:

- a. bij algemene maatregel van bestuur aangewezen documenten, of
- b. door een daartoe aangewezen ambtenaar opgemaakte documenten, in welke vorm dan ook, waarin de constatering is vastgelegd van:
 1. een pand of verblijfsobject, ten aanzien waarvan een krachtens onderdeel a aangewezen brondocument ontbreekt,
 2. een situatie als bedoeld in artikel 2, tweede lid, onderdeel b.

Elke wijziging van de gegevens in de BAG dient gebaseerd te zijn op een brondocument. Ook bij constatering van een object of de correctie van gegevens is de bronhouder verplicht een

brondocument op te stellen. De toegestane brondocumenten worden opgesomd in het Besluit basisregistratie adressen en gebouwen. Digitale brondocumenten en brondocumenten in de vorm van berichten zijn toegestaan. Een brondocument kan een of meer objecten en/of attributen betreffen. Brondocumenten mogen niet uit de archieven van bronhouder worden verwijderd en worden door de bronhouder dus blijvend opgeslagen, met inachtneming van de regels uit de Archiefwet.¹⁵

Krachtens artikel 10, eerste lid, onderdeel a, van de wet worden als brondocument voor de basisregistratie aangewezen:

- een beslissing tot indeling van het grondgebied van de gemeente in een of meer woonplaatsen
- een beslissing tot vaststelling van een openbare ruimte
- een beslissing tot toekenning van een nummeraanduiding
- een document waaruit blijkt welke postcode is toegekend aan een nummeraanduiding
- een beslissing tot verlening van een vergunning of andere publiekrechtelijke toestemming voor het bouwen, veranderen of slopen van een pand of verblijfsobject
- een reactie van een bestuursorgaan op een melding of kennisgeving waardoor het vereiste van een vergunning of toestemming wordt opgeheven
- een melding of kennisgeving van de aanvang van bouwwerkzaamheden en het gereedkomen van bouw- of sloopwerkzaamheden
- een beslissing tot verlening van een vergunning als bedoeld in de artikelen 21 en 22 van de Huisvestingswet 2014
- een beslissing tot vaststelling van een standplaats of ligplaats
- een beslissing tot vaststelling van een ligplaats
- een document waarin de geometrie van een pand of verblijfsobject is vastgelegd
- een rechterlijke uitspraak strekkende tot vernietiging, herroeping, intrekking of wijziging
 - een verklaring van een daartoe aangewezen ambtenaar, strekkende tot:
 - een ambtshalve correctie van een of meer gegevens in de basisregistratie;
 - een signalering van een wijziging in de feitelijke situatie;
 - een wijziging of opneming in het belang van een goede registratie.

De Afdeling heeft in de uitspraak van 24 april 2019 gekozen voor een duidelijke lijn dat een gedoogbeschikking niet met een besluit wordt gelijkgesteld. Een gedoogbeschikking geeft aan dat er geen handhaving zal plaatsvinden. Een gedoogbeschikking bevestigt daarmee dat een bepaalde situatie niet is toegestaan. Een gedoogbeschikking levert dus geen wijziging in de vergunde situatie op. Een gedoogbeschikking waarin tijdelijk een andere gebruiksfunctie wordt gedoogd, kan dus niet gebruikt worden als brondocument om het gebruiksdoel in de BAG te wijzigen. Ook een gedoogbeschikking dat ergens (tijdelijk) een BAG-object wordt gedoogd, is geen brondocument voor de BAG. Het (tijdelijke) object kan overigens wel in de BAG geregistreerd worden op basis van een verklaring van constatering.

Naar ons oordeel is een gedoogbeschikking zoals bovengenoemd geen besluit, maar deze kan mogelijk wel gelijkgesteld worden aan de verklaring van de ambtenaar. Daardoor kan een gedoogbeschikking mogelijk als brondocument gezien worden, echter, dit is afhankelijk van het type beschikking, de duur van de beschikking en het moment van afgeven. Een gedoogbeschikking kan echter wel als brondocument gebruikt worden voor het verkrijgen van bijvoorbeeld huurtoeslag. Op 17 juli 2019 heeft de Afdeling een uitspraak gedaan over het verkrijgen van huurtoeslag op vakantieparken. Gemeenten verlenen namelijk met een gedoogbeschikking de uitdrukkelijke

¹⁵ Archiefwet 1995.

toestemming om in de recreatiewoningen te wonen, zo oordeelde de Afdeling. Daarmee maakt die betreffende woning voor de duur van die beschikking geen deel meer uit van het “vakantiebestemmingsbedrijf” zoals recreatiewoningen worden gezien in de wetgeving die van toepassing is op de huurtoeslag toetsing. Indien er dus geen sprake meer is van het feit dat de woning deel uitmaakt van het vakantiebestemmingsbedrijf kan indien voldaan aan de andere voorwaarden de huurtoeslag niet geweigerd worden. Het is echter aan de bewoner om dit aannemelijk te maken met een uitdrukkelijk gedoogbeschikking, vergunning of planologische toestemming.¹⁶

Dan moet er nog verder worden ingegaan op de verklaring van een daartoe aangewezen ambtenaar strekkende tot: een signalering van een wijziging van de feitelijke situatie. Artikel 10 sub b sublid 2 Wet Bag stelt dat een door aangewezen ambtenaar opgemaakt document met betrekking tot de vraag omtrent feitelijk gebruik kan worden gebruikt als brondocument. Dit zou betekenen dat wanneer de ambtenaar vaststelt dat het feitelijk gebruik wonen is en niet logies dit als brondocument gebruikt zou kunnen worden en op basis hiervan de functie in het BAG-register kan worden aangepast.

De juridische grondslag hiervoor is echter allerm minst zeker. Hoewel de optie voor het gebruiken van een verklaring van een daartoe aangewezen ambtenaar strekkende tot een signalering van een wijziging in de feitelijke situatie is opgenomen in de lijst van brondocumenten in artikel 7 Besluit BAG. Valt ons de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State betreffende het gebruiken van een gedoogbeschikking als brondocument op.¹⁷ In deze uitspraak staat vooral centraal dat een gedoogbeschikking niet met een besluit gelijk wordt gesteld aangezien er geen beslissing is die op een rechtsgevolg is gericht.

De verklaring van een daartoe aangewezen ambtenaar is ook niet gericht op een rechtsgevolg. Het strookt dan ook niet met de lijn die de Afdeling heeft bewandeld in de eerder aangehaalde uitspraak. De verklaring is niet een besluit. Het is in onze optiek dan ook allesbehalve zeker dat deze verklaring voldoende is voor een brondocument.

Er is echter weinig tot geen informatie te vinden over dit onderwerp. Er is dus niet met zekerheid te zeggen dat een dergelijke verklaring van een ambtenaar voldoende is om een terugwijzing in het BAG-register te kunnen ondersteunen. Het risico bestaat dan ook dat er bij een controle wordt vastgesteld dat de wijziging van de BAG op deze manier niet rechtsgeldig is en er een boete wordt opgelegd voor het niet op de correcte wijze bijhouden van de BAG. In deze situatie behoort het aanvechten van de boete op basis van het bovenstaande zeker tot de mogelijkheden. Er zal naar alle waarschijnlijkheid pas zekerheid ontstaan over het vastleggen van het feitelijk gebruik wanneer er een procedure wordt opgestart en een rechter een uitspraak hierover doet.

Hoewel het dus allerm minst zeker is dat dit een passende oplossing is voor de lange termijn, is deze methode zeker het overwegen waard. Bijkomstig is dat wanneer er door de rechter wordt besloten dat deze manier niet voldoet er documentatie is over het registreren van het feitelijk gebruik. Met dit antwoord ontstaat er weer meer duidelijkheid omtrent de situatie. Mocht het vaststellen van de BAG niet op deze manier mogen, kan je met de uitspraak van de rechter in ieder geval duidelijkheid bieden aan de bewoners over de vraag die veel bewoners op dit moment hebben, namelijk of het feitelijk gebruik niet kan worden vastgelegd middels de verklaring van de ambtenaar als brondocument.

¹⁶ ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2443.

¹⁷ ABRvS 24 april 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1356.

6.7. Is er sprake van een besluit in de zin van artikel 1:3 lid 1 Awb?

Om de impactanalyse verder juist uit te werken, is het van belang om te weten of de correctie een besluit is in de zin van artikel 1:3 lid 1 van de Algemene wet bestuursrecht. Daarvoor wordt gerefereerd naar een uitspraak van de Afdeling d.d. 13 maart 2024. Uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet Bag (Kamerstukken II 2006/07, 30 968, nr. 3, blz. 18 en 19) volgt dat de in de adressen- en gebouwenregistraties opgenomen gegevens allen zijn terug te voeren op een in het adressen- of gebouwenregister opgenomen brondocument. Er is voor het college in beginsel geen interpretatievrijheid en opneming of correctie van een gegeven is in beginsel niet op rechtsgevolg gericht. Als uitgangspunt geldt dat de correctie van een registratie in de BAG geen besluit is in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb.

Een uitzondering geldt alleen als een belanghebbende een formeel verzoek indient tot correctie van gegevens (zoals geregeld in artikel 38 van de Wet Bag). In dat geval kan er wel sprake zijn van een besluit waartegen bezwaar of beroep mogelijk is, bijvoorbeeld omdat het dan kan gaan om persoonsgegevens onder de AVG.

In de uitspraak van de Afdeling d.d. 13 maart 2024 was er geen sprake van zo'n verzoek van een belanghebbende. De melding die is gedaan via BAG-viewer betrof slechts een verzoek om inzage in de onderliggende brondocumenten, niet om correctie van de gegevens zelf. Ook heeft de melder tijdens een zitting bevestigd dat hij geen verzoek tot correctie van de woonfunctie heeft gedaan. De Afdeling bestuursrechtspraak concludeerde daarom dat de correctie door het college geen besluit is in juridische zin, en de rechtbank heeft dit terecht bevestigd. Hierdoor staat er geen bezwaar- of beroepsmogelijkheid open tegen de correctie.¹⁸

6.7.1. Conclusie

In de voorliggende situatie is er sprake van een terugmelding van slechts één eigenaar van een recreatiewoning. Er is, voor zover bekend, geen sprake van een formeel verzoek aan het college van B&W zoals bedoeld in artikel 38 van de Wet Bag. De terugmelding en de daaropvolgende uitgevoerde correcties kunnen dan ook niet aangemerkt worden als een besluit in de zin van artikel 1:3 eerste lid van de Awb. Dat betekent dat deze correcties aan te merken zijn als administratieve feitelijke handelingen. Bezwaar of beroep is niet mogelijk tegen deze correcties. Desondanks zijn er veel bezwaarschriften binnen gekomen. Formeel kan tegen de correctie geen bezwaar worden ingediend, maar in deze bezwaarschriften kan een verzoek zoals bedoeld in artikel 38 van de Wet Bag gelezen worden. Wanneer de bezwaarschriften op die manier worden geïnterpreteerd zal er door het college van B&W een besluit op het verzoek genomen moeten worden. Tegen dat besluit staat dan wel bezwaar en beroep open. Een en ander hierover wordt hierna uiteengezet in hoofdstuk 6.8.

6.8. Wat zijn de gevolgen van een verzoek in een van de ingediende bezwaarschriften?

Op dit moment zijn er ongeveer 70 bezwaarschriften ingediend. In die bezwaarschriften vragen indieners om aanpassing van gegevens in de BAG. Het indienen van zo'n verzoek heeft directe gevolgen voor de manier waarop de gegevens tijdelijk gebruikt mogen worden. De BAG is een verplichte en veelgebruikte basisregistratie voor alle overheden. Betrouwbaarheid van de gegevens staat daarbij voorop.

Daarom is wettelijk vastgelegd hoe gemeenten, als bronhouders, met meldingen van mogelijke fouten moeten omgaan. Een bezwaar of melding van een mogelijke fout wordt behandeld als een

¹⁸ ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1043 rechtsoverweging 7.

terugmelding.¹⁹ Vanaf dat moment vervalt voor de gebruiker die de melding heeft gedaan tijdelijk de verplichting om het betreffende gegeven uit de BAG te gebruiken.²⁰

De gemeente moet vervolgens beoordelen of de melding direct kan worden afgehandeld. Lukt dat niet binnen twee werkdagen, dan wordt er onderzoek gedaan naar de 'mogelijke' fout. Daarmee is voor alle gebruikers tijdelijk toegestaan om andere gegevens te gebruiken.

De gemeente dient het onderzoek binnen zes maanden af te ronden en het gegeven weer 'uit onderzoek' te halen, waarna de gebruiksplicht voor dit gegeven weer geldt. Blijkt uit de melding dat de kwaliteit van het gegeven van de terugmelding hoger is dan wat in de BAG staat, dan past de gemeente het gegeven aan, ook wanneer het verschil kleiner is dan de toegestane toleranties. Zodra de aanpassing is verwerkt, herleeft de gebruiksplicht voor dat gegeven.²¹ Het indienen van een verzoek kan er dus toe leiden dat BAG-gegevens tijdelijk 'uit onderzoek' staan en niet verplicht gebruikt hoeven te worden. Uiteindelijk kan dit resulteren in een aanpassing van de registratie of in een bevestiging dat de bestaande gegevens juist zijn.

6.9. Is het toegestaan dat een BAG-medewerker een correctie doet in de BAG?

Volgens de Wet Bag mag formeel alleen het college van B&W correcties in de BAG aanbrengen. Deze bevoegdheid wordt doorgaans gemandateerd aan bijvoorbeeld de afdelingsmanager of teamleider. In het geval van gemeente Noordenveld is in het Mandaatbesluit gemeente Noordenveld 2022 vastgelegd dat de bevoegdheid tot het doorvoeren van correcties in de BAG is gemandateerd aan de "functioneel afdelingsmanager" en de "functioneel teamleider". Omdat de medewerker die de correctie heeft uitgevoerd in onderhavig geval een van deze gemandateerde functies bekleedde, was het aan deze medewerker toegestaan om de correctie in de BAG door te voeren. De vraag of de correctie doorgevoerd had mogen worden staat hier los van.²²

6.10. Waren de uitgevoerde correcties rechtmatig?

De registraties in het register dienen zoals hiervoor besproken hun basis te hebben in een brondocument. Wat brondocumenten zijn is uitgewerkt in hoofdstuk 6.6. Om een correctie door te voeren is het niet noodzakelijk dat er door een derde een verzoek wordt ingediend of een terugmelding wordt gedaan. De gemeente dient zorg te dragen dat het register correct is ingevuld. Dat betekent dan ook dat het college erop toe moet zien dat de registratie van het gebruiksdoel in overeenstemming is met het meest recente brondocument. Het ambtshalve uitvoeren van een correctie is daarmee dus rechtmatig en kan zelfs aangeduid worden als een wettelijke plicht. Op zichzelf is de uitgevoerde correctie in beginsel dus rechtmatig. Echter dient deze correctie/registratie wel overeenkomstig de meest actuele "vergunde" situatie te zijn. Bij het controleren of een gebouw juist staat geregistreerd dient dan ook een archiefonderzoek plaats te vinden. In dit onderzoek dient gekeken te worden naar de meest recente omgevingsvergunning voor wat betreft de vraag welk gebruik is toegestaan in het gebouw. Dit toegestane, of vergunde gebruik is de legitimatie voor de registratie in het BAG-register las het gaat om het gebruiksdoel van het gebouw zo volgt uit artikel 10 van de Wet Bag.

Voor ligt dan ook de vraag of bij deze voorliggende grootschalige correctie bij alle gebouwen een dergelijk onderzoek heeft plaatsgevonden. Uit de verklaringen van de medewerkers die belast zijn met het beheer van de BAG is gebleken dat er slechts steekproefsgewijs onderzoek is verricht en dat uit die steekproeven bleek dat de vergunde situatie bij de onderzochte gebouwen

¹⁹ Artikel 37 van de Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

²⁰ Artikel 35, lid 2 van de Wet basisregistraties adressen en gebouwen.

²¹ Zie voetnoot 20.

²² Mandaatbesluit gemeente Noordenveld 2022

overeenkomstige het planologisch toegestane gebruik zoals opgenomen in het omgevingsplan was. Naar aanleiding daarvan zijn alle gebruiksdoelen van de onderhavige gebouwen gecorrigeerd naar het toegestane gebruik zoals dat staat opgenomen in het omgevingsplan, te weten logies.

Concluderend betekent dit dat de uitgevoerde correcties niet zonder uitzondering op juiste wijze zijn uitgevoerd, omdat er niet in alle gevallen onderzoek naar brondocumenten is gedaan. Of er daardoor ook gebouwen ten onrechte zijn gecorrigeerd, of anders gezegd, dat er bij onderhavige gebouwen door het uitvoeren van de correctie nu juist een verkeerd gebruiksdoel is geregistreerd, wordt ten tijde van het onderzoek waar deze impactanalyse op ziet onderzocht. Zo wordt alsnog van ieder gebouw een archiefonderzoek gedaan om de juiste brondocumenten in kaart te brengen. Ook wordt in kaart gebracht welk brondocument het meest recente is, of, indien dat aan de orde is, er geen enkel brondocument voor het betreffende gebouw bestaat. Indien uit dit nadere onderzoek blijkt dat tijdens de grootschalige correctie, registraties van gebruiksdoelen van specifieke gebouwen ten onrechte op logies zijn gezet, zal dat opgelost moeten worden. De mogelijke oplossingen staan opgenomen in hoofdstuk 3.

6.11. Feitelijk gebruik en registratie

Uit het bovenstaande komt naar voren dat de BAG het feitelijk gebruik van de situatie moet vaststellen aldus artikel 2 lid 2 sub b de Wet Bag. Het is echter niet zo simpel dat alleen het feitelijke gebruik voldoende is om een inschrijving in het BAG-register te verantwoorden. Het BAG-register wordt namelijk opgemaakt met behulp van brondocumenten. Deze worden genoemd in paragraaf 6.6. Ook bij een ambtelijke constatering van een bepaald feitelijk gebruik van een object dient er een brondocument te zijn.

Dit maakt het dan ook lastig om de status van de woningen die geraakt zijn door de correctie zomaar terug te wijzigen naar wonen in de BAG-registratie. Hoewel het feitelijk gebruik van de woningen inderdaad wonen is en niet de logiesfunctie zoals nu in de BAG staat, kan een wijziging alleen plaatsvinden op basis van een brondocument. Binnen de personen die te maken hebben met deze correctie zijn er ook een aantal met een gedoogbeschikking, maar zoals eerder aangegeven in paragraaf 6.6. is niet met zekerheid te zeggen dat een gedoogbeschikking voldoende is om aan te merken als brondocument. Het is dus niet zo dat er puur en alleen naar het feitelijk gebruik wordt gekeken.

Ten grondslag aan elke wijziging in de BAG moet een brondocument liggen. De situatie zoals hij nu is opgenomen in de BAG-registratie wordt gesteund door brondocumenten. Het terug wijzigen van de situatie zoals die eerst was is dan ook niet zondermeer mogelijk. Daar zullen brondocumenten aan ten grondslag moeten liggen. We zullen later in dit stuk nog nader spreken over de vraag of het als afdoende kan worden geacht om de gedoogbeschikking en een ambtelijke constatering ten grondslag te leggen aan een terugwijziging.

6.12. Tussenconclusie

De BAG is een basisregistratie waarin gemeenten de adressen, panden en verblijfsobjecten vastleggen. Het primaire doel is het eenduidig identificeren van adresseerbare objecten en het ondersteunen van samenhang tussen verschillende registraties. Registratie in de BAG geeft geen rechtsgevolg, maar biedt wel bruikbare aanwijzingen over het gebruiksdoel van een pand of object. Op de vraag of er in een pand gewoond mag worden, geeft de BAG en de registratie in de BAG geen antwoorden. Dat betekent dat er geen rechten ontleent kunnen worden aan de registratie in de BAG als het gaat om het gebruik van het pand. Daarvoor dient er altijd gekeken te worden naar het omgevingsplan en de verleende omgevingsvergunningen of gedoogbeschikkingen. De registratie beoogd wel daarmee in overstemming te zijn gebracht omdat de registratie dient uit te

gaan van de brondocumenten die horen bij het betreffende pand zoals de verleende omgevingsvergunningen.

De correcties die zijn uitgevoerd zijn aan te merken als administratieve feitelijke handelingen die niet gericht zijn op rechtsgevolgen, waardoor deze handelingen niet aan te merken zijn als een besluit van het college van B&W zoals bedoeld in artikel 1:3 van de Awb. Tegen deze correcties staat dan ook geen bezwaar of beroep open. Een bezwaar tegen de uitgevoerde correctie is daarmee niet ontvankelijk. Wel kan het zo zijn dat het bezwaarschrift wordt aangemerkt als een verzoek om het specifieke gebruiksdoel van het gebouw van de persoon die het bezwaarschrift heeft opgesteld te wijzigingen. Het college van B&W zal dan naar dat gebruiksdoel een onderzoek doen en alsnog een besluit nemen op het wijzigingsverzoek. Tegen dat besluit is dan wel bezwaar en beroep mogelijk.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn in principe alleen van toepassing bij besluiten in de zin van artikel 1:3 Awb. In de onderhavige zaak was er geen formeel verzoek tot correctie van BAG-gegevens ingediend voorafgaand aan de doorgevoerde correctie, waardoor er geen sprake was van een besluit. Echter, de abbb's zijn ook van toepassing op het handelen van een bestuursorgaan voorafgaande aan besluiten en daarom dient een bestuursorgaan te allen tijde zorgvuldig en betrouwbaar te handelen.

Registraties in de BAG mogen uitsluitend worden aangepast op basis van brondocumenten. Een gedoogbeschikking kan in bepaalde gevallen als brondocument worden gebruikt, maar vormt op zichzelf geen besluit. Het indienen van een bezwaar of verzoek kan leiden tot tijdelijke opschorting van de gebruiksplicht van het betreffende gegeven totdat het onderzoek is afgerond.

De correctie in de BAG mocht worden uitgevoerd door een medewerker die hiertoe gemandateerd was door het college. De BAG biedt daarmee een gestructureerde en gecontroleerde procedure voor correcties, waarbij zowel de betrouwbaarheid van gegevens als de rechten van betrokkenen worden gewaarborgd.

Dat betekent dat de correcties in beginsel rechtmatig zijn geweest. Echter is uit het onderzoek van deze impactanalyse gebleken dat de correcties niet op de juiste wijze hebben plaatsgevonden. De correcties zijn uitgevoerd zonder dat er een archiefonderzoek naar heeft juiste brondocument heeft plaatsgevonden.

Dat betekent dat geconcludeerd kan worden dat de correcties rechtmatige zijn, door het juiste orgaan in mandaat door een daartoe bevoegde ambtenaar zijn uitgevoerd, dat de correcties echter niet op zorgvuldige wijze tot stand zijn gekomen en daarmee niet voldoen aan hetgeen is bepaald in het rechtszekerheidsbeginsel en het zorgvuldigheidsbeginsel, deze correcties echter niet voor bezwaar en beroep open staan, maar van het college van B&W verwacht wordt dat de registratie alsnog correct wordt uitgevoerd en dat de bezwaren alsnog aangemerkt kunnen worden als een verzoek om wijziging ook in die gevallen waarbij de registratie als logies in beginsel juist lijkt te zijn.

7. Betrokken partijen en de impact

7.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de impact op de betrokken partijen uiteengezet. Allereerst zal worden ingegaan op het college van burgemeester en wethouders, vervolgens de instanties die gebruik maken van de BAG en tot slot de betrokken inwoners. Per onderdeel zal worden beschreven wat voor impact de correctie zal hebben op de verschillende partijen.

7.2. Het college van burgemeester en wethouders

Belang

Het wijzigen van BAG registraties gebeurt niet op direct aangeven van het college. De wetgever heeft bepaald dat registraties aan bepaalde eisen moeten voldoen. Het college heeft daarin geen beleids- of beslissingsruimte. De ambtelijke organisatie is gemandateerd om die correcties conform wet- en regelgeving door te voeren.

In de gemeente Noordenveld heeft een correctie plaatsgevonden in de BAG. Op 567 adressen stond het gebruiksdoel 'wonen' aangeduid in de BAG. Dit is gecorrigeerd naar 'logies'. De gemeente heeft de betreffende bewoners hier niet actief over geïnformeerd.

Het doel van de BAG is om de informatiehuishouding van de overheid te verbeteren, zodat de kwaliteit van de dienstverlening kan worden verbeterd. Dit houdt in dat de BAG ervoor zorgt dat de overheid haar informatie goed beheert. Een belangrijk punt binnen de BAG is het principe van eenmalige gegevensverstrekking. Dit principe bepaald dat er van burgers geen gegevens meer mogen worden gevraagd, indien deze gegevens al beschikbaar zijn binnen de overheid. Het idee hierachter is dat deze gegevens maar eenmalig verzameld hoeven te worden. Als die gegevens al bij een instantie bekend zijn, mag een andere instantie deze gegevens niet opnieuw opvragen. Om de kwaliteit van het BAG-stelsel te waarborgen moet de betekenis van gegevens helder en eenduidig zijn. Om dit te waarborgen is het van belang dat de gegevens eenduidig zijn gedefinieerd en uniform worden geregistreerd. Daarnaast is het van belang dat, met het oog op het verplichte gebruik van de basisregistraties, de kwaliteit van de gegevens zodanig wordt gewaarborgd dat deze een authentiek karakter hebben.²³

Permanente bewoning

Ondanks het feit dat de woningen in het omgevingsplan zijn aangeduid als 'recreatie', worden de woningen permanent bewoond door de bewoners. Het is in beginsel niet toegestaan om permanent te verblijven in een woning met een logiesfunctie. Zoals blijkt uit het Omgevingsplan. Echter, in onderhavig geval zijn er meerdere gedoogbeschikkingen verleend. De gemeente is op dit moment bezig met het Streefbeeld Oosterduinen, dat als doel heeft om het gebied van de Oosterduinen in Norg toekomstbestendig te maken door een transformatie van de bestemming 'recreatie' naar de bestemming 'wonen'. In de visie Expeditie Norgerduinen is de eventuele woonbestemming van de Oosterduinen benoemd. De gemeente is bezig met het verkennen van dit proces. Zodra er een raadsbesluit is waarin de bestemming wonen is vastgelegd, wordt wonen in de recreatiewoningen door de gemeente formeel toegestaan.²⁴

Op dit moment is de permanente bewoning dus (nog) niet toegestaan. Er zijn echter uitzonderingen waarbij de gemeente een gedoogbeschikking heeft verleend. Met een gedoogbeschikking geeft de gemeente aan niet op te treden tegen de permanente bewoning van een recreatiewoning. Een

²³ *Kamerstukken I* 2007/08, 30968, p.1 (MvA).

²⁴ Noordenveld, 'Transitie Oosterduinen', www.noordenveld.nl

gedoogbeschikking is persoonsgebonden en geldt dus alleen voor de persoon waaraan deze is verleend.²⁵ Daarnaast geldt dat het geen permanente oplossing is. Er wordt gedoogd totdat de bewoner verhuist of overlijdt. Wanneer de recreatiewoning dus nieuwe bewoners krijgt, ook indien het gaat om bijvoorbeeld een partner van de bewoner, dan geldt dat zij ook een gedoogbeschikking nodig hebben om permanent in de woning te mogen verblijven.

Daarnaast heeft minister Mona Keijzer van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening voorgesteld om gemeenten te verplichten om permanente bewoning van recreatiewoningen tijdelijk (maximaal tien jaar) toe te staan. Het doel hiervan is om bewoners van recreatiewoningen meer zekerheid te bieden over hun woonsituatie, voor zolang er een tekort is aan betaalbare woningen.²⁶ Dit voorstel is nog niet aangenomen.

De bepalingen in het omgevingsplan blijven daarmee leidend. Voor de bewoners zonder gedoogbeschikking geldt daarom dat zij vooralsnog niet permanent mogen verblijven in hun recreatiewoning. Mona Keijzer heeft gemeentes echter opgeroepen om voorlopig niet te handhaven op permanente bewoners van vakantieparken. Deze oproep wordt ook ondersteund door een meerderheid van de Tweede Kamer.²⁷

De instructieregel die door minister Mona Keijzer van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening is opgemaakt is ter consultatie gepubliceerd. Ook is de instructieregel niet als controversieel verklaard. Dit betekent dat de behandeling hiervan kan doorgaan. Dat de wet ter consultatie is gepubliceerd betekent niet dat er concreet zicht is op legalisatie, dit is pas het geval wanneer de illegale situatie binnenkort legaal wordt. Daarvoor is de instructieregel nog niet in een ver genoeg stadium. Op dit moment verandert de oproep van de minister de wettelijke verplichting van de gemeenten om te handhaven niet.

Permanente bewoning van recreatiewoningen is nu formeel niet toegestaan, behalve met een persoonsgebonden gedoogbeschikking of een omgevingsvergunning. De gemeente verkent een woonbestemming voor de Oosterduinen, maar tot die tijd blijft de situatie onzeker.

Handhaving

Wanneer het college handhavend optreedt tegen de permanente bewoning van recreatiewoningen, zullen de bewoners op zoek moeten naar een permanente woning. Op 1 april 2025 stonden er landelijk bijna 60.000 mensen ingeschreven op een woonadres op een vakantiepark.²⁸

Het is niet heel waarschijnlijk dat het college de komende tijd gaat handhaven op de permanente bewoning van recreatiewoningen, gezien de oproep van minister Keijzer om handhaving op permanente bewoning uit te stellen totdat de instructieregel wet is geworden. Echter, indien een belanghebbende een handhavingsverzoek indient, dient de gemeente alsnog over te gaan tot handhaving, aangezien er op dit moment nog geen concreet zicht is op legalisatie van de permanente bewoning. Dit blijkt uit recente jurisprudentie. Voor nu zal de impact op het gebied van handhaving niet zo groot zijn. Indien de gemeente later besluit om toch over te gaan tot handhaving, dan kan dit wel gevolgen hebben.

²⁵ ABRvS 20 juni 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2014.

²⁶ 'Instructieregel voor bewoning recreatiewoningen in consultatie', www.rijksoverheid.nl

²⁷ 'Minister Keijzer roept gemeenten op: laat mensen wonen in recreatiewoning', www.volkshuisvestingnederland.nl

²⁸ 'Bijna 60 duizend mensen ingeschreven op een vakantiepark', www.cbsl.nl

In relatie tot de BAG is dit van belang, omdat de BAG uitgaat van een eenduidige registratie van adressen en gebouwen. Zolang recreatiewoningen formeel geen woonbestemming hebben, kunnen zij in de BAG niet als reguliere woningen worden geregistreerd. Dit maakt de situatie lastig omdat bewoners de woningen gebruiken als hoofdverblijf, maar in de officiële registratie wordt dit niet als zodanig vastgelegd. Voor het college betekent dit dat handhavingskeuzes niet alleen juridische en maatschappelijke gevolgen hebben, maar ook gevolgen voor de kwaliteit en betrouwbaarheid van de basisregistraties. Oplossingen om de feitelijke situatie in overeenstemming te brengen met de geregistreerde situatie kunnen gevonden worden door het tijdelijk vergunnen met een persoonsgebonden omgevingsvergunning, of met een gedoogbeschikking, waarbij dus bij die laatste de kanttekening geplaatst kan worden dat niet 100% zekerheid gezegd kan worden dat die beschikking aangemerkt mag worden als brondocument voor de BAG

Bezwaren

Er hebben ongeveer 70 bewoners (al dan niet verenigd) bezwaar aangetekend. In een aantal van deze bezwaren wordt door de bewoners aangegeven dat zij van het college verwachten dat het gebruiksdoel van de woning weer wordt aangepast van een logiesfunctie naar een woonfunctie. De bewoners geven in de bezwaren aan verbaasd te zijn over het verloop van de correctie. Daarnaast wordt aangegeven dat er geen overleg heeft plaatsgevonden met de bewoners en dat zij niet zijn geïnformeerd door de gemeente. Door de bewoners zijn vragen gesteld, waarna het college heeft aangegeven dat het slechts een administratieve handeling betreft. De bewoners vragen zich daarom af waarom de correctie dan is doorgevoerd. Ze zien de wijziging als een onnodige maatregel en verzoeken de gemeente om een gedetailleerde uitleg. Ze geven aan te verwachten dat de gemeente zal opdraaien voor eventuele schade die wordt veroorzaakt door de correctie. Duidelijk is dat de bewoners zich benadeeld voelen. Hierdoor kan het zijn dat de bewoners het vertrouwen in de overheid gaan verliezen of al hebben verloren.

Civiele schadeclaims

Het is mogelijk dat er civiele schadeclaims tegen de gemeente worden ingediend vanwege een foutieve registratie van een functie in de BAG. Of deze claims ook daadwerkelijk toegekend zullen worden is maar zeer de vraag. Indien inwoners of belanghebbenden daadwerkelijk aantoonbare schade hebben geleden als gevolg van deze fout en ook kunnen onderbouwen dat deze schade rechtsreeks voortvloeit uit nalatig handelen van de gemeente, dan kunnen zij een beroep doen op de onrechtmatige overheidsdaad.²⁹ In alle andere gevallen zal hier doorgaans geen sprake van zijn.

Voor een geslaagd beroep op de onrechtmatige overheidsdaad moet er worden voldaan aan een aantal voorwaarden. Allereerst is het van belang dat er sprake is van onrechtmatigheid. Er is sprake van een onrechtmatige daad zodra een overheidsorgaan handelt in strijd met een wettelijke plicht, een inbreuk maakt op een recht van een ander, of handelt in strijd met wat volgens ongeschreven recht in het maatschappelijke verkeer betaamt.³⁰ Daarnaast geldt dat de onrechtmatige daad het overheidsorgaan moet kunnen worden toegerekend. Verder is het van belang dat er sprake is van relativiteit, inhoudende dat de geschonden norm de schade zou kunnen hebben voorkomen.³¹ Tot slot moet er sprake zijn van schade die is voortgevloeid uit het onrechtmatige handelen van het overheidsorgaan.

²⁹ Artikel 6:162 van het Burgerlijk Wetboek.

³⁰ Artikel 6:162, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek.

³¹ Artikel 6:163 van het Burgerlijk Wetboek.

In de Wet basisregistratie adressen en gebouwen (hierna: Wet Bag) wordt bepaald dat het college één keer per jaar de inrichting en de werking van de basisregistratie, en de verwerking van gegevens in de basisregistratie dient te controleren.³² Wanneer er een fout wordt geconstateerd in de BAG-gegevens, dan heeft het college een terugmeldplicht.³³ In dit geval had het college een terugmelding moeten doen aangaande alle woningen waarvan de registratie onjuist was, waarna een correctie van de gegevens had moeten plaatsvinden.

Indien door de bestuursrechter wordt geoordeeld dat er sprake is van een onrechtmatige overheidsdaad, dan kan de rechter de wijziging terugdraaien en een schadevergoeding toekennen voor de geleden schade. Het college zal in dat geval schade moeten vergoeden aan de betrokkenen. Echter zoals hiervoor aangegeven moet er wel aan zwaarwegende criteria worden voldaan en er sprake zijn van een causaal verband.

7.3. Instanties die gebruik maken van de BAG

Belang

Er zijn verschillende instanties die gebruik maken van de gegevens in de BAG, waaronder gemeenten, het Kadaster, de Belastingdienst en het CBS. Zij maken in hun dagelijkse werkzaamheden gebruik van de in de BAG beschikbaar gestelde gegevens. Doordat er een wijziging heeft plaatsgevonden in de BAG-gegevens, zal dit gevolgen hebben voor de instanties die gebruik hebben gemaakt van deze gewijzigde gegevens.

Terugmeldplicht

De gemeente is de bronhouder van de BAG en houdt zich bezig met het beheren van de gegevens. De gemeente is verantwoordelijk voor de gegevens in de BAG en de kwaliteit van deze gegevens.³⁴ Zodra een gegeven in de BAG niet helemaal compleet is, of wanneer de gemeente twijfelt over de juistheid van een gegeven, dient de gemeente hierover een terugmelding te doen. Dit is een melding dat er mogelijk niet kloppende gegevens in de BAG zijn opgenomen. De gemeente onderzoekt naar aanleiding van deze melding of de gegevens inderdaad niet correct zijn en past deze indien nodig aan. De terugmeldplicht maakt deel uit van de 12 eisen aan basisregistraties. Deze eisen dragen bij aan onder andere beveiliging, privacy (indien er persoonsgegevens in het geding zijn) en aansluiting op een netwerk voor elektronisch gegevensverkeer. De terugmeldplicht draagt specifiek bij aan heldere wetgeving.³⁵

Naast de gemeente, de bronhouder, hebben ook andere belanghebbenden de mogelijkheid om een verzoek tot correctie te doen.³⁶ Naar aanleiding van een verzoek tot correctie is de gemeente verplicht om de melding serieus te onderzoeken en zo nodig correcties door te voeren.³⁷ Door de melder is geïnformeerd over mogelijke onjuistheden in de BAG-registratie. De melder heeft hiermee geen verzoek gedaan tot correctie van de BAG-gegevens. De gemeente had dus op basis van de melding geen verplichting om de melding te onderzoeken en correcties door te voeren. Naar aanleiding van de melding is door de gemeente echter vastgesteld dat de BAG-gegevens niet overeenkomen met de gegevens in het omgevingsplan. De gemeente is verantwoordelijk voor deze gegevens en had hierover een terugmelding moeten doen.

³² Artikel 42, eerste lid, van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen.

³³ 'Fout melden in BAG', www.kadaster.nl

³⁴ 'Basisregistratie Adressen en Gebouwen – BAG', www.kadaster.nl

³⁵ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2002/03, 26387, nr. 18.

³⁶ Artikel 38 van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen.

³⁷ Artikel 39, eerste lid, van de Wet basisregistratie adressen en gebouwen.

Bezwaren

Ongeveer 70 bewoners hebben (al dan niet verenigd) bezwaar aangetekend. Tegen de correctie staat geen bezwaar open. In alle bezwaren geven bewoners echter aan dat zij verwachten/verzoeken dat het gebruiksdoel van de woning weer wordt aangepast van een logiesfunctie naar een woonfunctie. De bezwaarmakers geven aan verbaasd te zijn over het verloop van de correctie. Daarnaast wordt aangegeven dat er geen overleg heeft plaatsgevonden met de bewoners en dat ze niet zijn geïnformeerd door de gemeente. De bewoners die bezwaar hebben gemaakt vragen zich af waarom de correctie heeft moeten plaatsvinden, en zien het als onnodige maatregel. Ze verzoeken de gemeente in hun bezwaarschriften om ze van gedetailleerde uitleg te voorzien. De bewoners geven ook in hun bezwaarschriften aan dat zij verwachten dat de gemeente zal opdraaien voor eventuele schade.

In de bezwaren wordt aangegeven dat de bewoners verwachten dat het gebruiksdoel van de woning weer wordt aangepast van een logiesfunctie naar een woonfunctie. Op grond van artikel 38 van de Wet Bag hebben belanghebbenden de mogelijkheid om het college te verzoeken om gegevens in de BAG aan te passen, indien zij gerede twijfel hebben over de juistheid van een gegeven. In de bezwaren wordt nadrukkelijk aangegeven dat de bewoners willen dat de gemeente het gebruiksdoel weer aanpast naar een woonfunctie.

Dit is een aanvraag in de zin van artikel 1:3 lid 3 van de Awb. Hiervoor geldt dat de gemeente zo spoedig mogelijk, doch uiterlijk binnen zes maanden een besluit dient te nemen.³⁸

WOZ-waarde

Om de hoogte van belastingen en heffingen vast te stellen wordt gebruik gemaakt van de WOZ-waarde. De hoogte van de WOZ-waarde wordt middels een taxatie vastgesteld door de gemeente. Hierbij wordt onder andere gebruik gemaakt van de gegevens uit de BAG. Verschillende overheden maken gebruik van de WOZ-waarde bij de berekening van de hoogte van belastingen. Gemeenten gebruiken de WOZ-waarde bijvoorbeeld voor de onroerendezaakbelasting (hierna: OZB) en de Belastingdienst voor de inkomstenbelasting.³⁹ Als een WOZ-waarde onjuist is vastgesteld heeft dit voor de gemeente gevolgen voor de OZB en mogelijk voor de forensenbelasting.

Er volgt meer informatie over de WOZ-waarde in hoofdstuk 8.5.

Huurtoeslag

Op grond van de Wet op de Huurtoeslag is het in principe niet mogelijk om huurtoeslag te ontvangen voor een recreatiewoning. De Afdeling heeft hier op 17 juli 2019 een uitspraak over gedaan.⁴⁰ Hierin beredeneert de Afdeling dat de Belastingdienst onderzoek moet doen naar de feitelijke situatie, indien door de aanvrager van de huurtoeslag aannemelijk wordt gemaakt dat de woning geen deel uitmaakt van een vakantiebestedingsbedrijf. Dit kan door aan te tonen dat de gemeente de bewoning uitdrukkelijk gedoogd, bijvoorbeeld door middel van een gedoogbeschikking. Indien de gemeente de permanente bewoning dus gedoogd en de bewoner dit kan aantonen bij de Belastingdienst, dan dient de Belastingdienst alsnog huurtoeslag toe te wijzen. Een aantal bewoners heeft een gedoogbeschikking en zullen dus, indien zij al huurtoeslag ontvingen, het recht op huurtoeslag behouden. Voor de overige bewoners geldt dat zij naar alle waarschijnlijkheid het recht op huurtoeslag verliezen. Zie voor meer duiding en uitleg hoofdstuk 8.5.4 e.v. en bijlage E

³⁸ Artikel 3:18, eerste lid, van de Awb.

³⁹ 'Waar wordt de WOZ-waarde voor gebruikt', www.rijksoverheid.nl

⁴⁰ ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2435.

7.4. De betrokken inwoners

Belang

De betrokken inwoners bewonen de recreatiewoningen mogelijk al jarenlang permanent, dat in het omgevingsplan wordt aangewezen met de bestemming 'recreatie', maar in de BAG wordt aangeduid met de functie 'wonen'. Voor de bewoners die langer dan vier maanden in Nederland wonen geldt dat zij zich moeten inschrijven in de Basisregistratie Personen (hierna: de BRP). Hiervoor geldt dat er moet worden ingeschreven op een vast woonadres. Dit geldt ook wanneer het vaste woonadres een recreatiewoning betreft. Inschrijving in de BRP op het adres van een recreatiewoning is daarmee in strijd met het omgevingsplan. De gemeente kan vervolgens gaan handhaven om de illegale situatie aan te pakken. Een aantal bewoners heeft echter een gedoogbeschikking, inhoudende dat de gemeente bij deze bewoners niet optreedt tegen de permanente bewoning van de recreatiewoning.⁴¹

Door de bewoners worden er naar aanleiding van de correctie in de BAG vragen gesteld door een gebrek aan informatie vanuit de gemeente en onduidelijkheid over de consequenties van de correctie. Voor de gemeente geldt dat zij rechtszekerheid moeten bieden aan de bewoners. Dit houdt in dat ze moeten handelen op een consequente en voorspelbare handelwijze. De handelingen moeten duidelijk zijn, zodat ze niet op meerdere manieren kunnen worden geïnterpreteerd. Er wordt al enige tijd permanent gewoond, ondanks dat de woningen in het omgevingsplan worden aangemerkt als recreatiewoningen. Voor de bewoners kan het daarom onduidelijk zijn of permanente bewoning wel of niet wordt toegestaan door de gemeente. Bewoners kunnen daarom verrast reageren op de correctie.

Ook geldt dat de gemeente zich moet houden aan het vertrouwensbeginsel. Dit houdt in dat de gemeente gerechtvaardigde verwachtingen van de burger moet honoreren, tenzij dwingend geformuleerde wettelijke voorschriften en/of onvoorziene omstandigheden hierbij in de weg staan. Doordat er jarenlang een woonfunctie stond aangeduid in de BAG, kan het zijn dat de bewoners erop hebben vertrouwd dat de woningen ook als zodanig geregistreerd zouden blijven en zij de aanspraken die daarbij kunnen horen als subsidie of een toeslag ook zouden kunnen blijven ontvangen.⁴²

Opgemerkt dient nog wel te worden dat zoals al eerder overwogen, de registratie in de BAG niets zegt of het wonen in de recreatiewoning ook legaal is. Voor die vraag zal er altijd gekeken moeten worden in het omgevingsplan of in de omgevingsvergunning of gedoogbeschikking. Een beroep op het vertrouwensbeginsel als het gaat om de vraag of er opgewekt vertrouwen is door het college dat in de recreatiewoningen permanent gewoond mocht worden, doordat in de BAG dat pand op wonen stond gaat dan ook niet op.

Huurtoeslag

De Wet op de Huurtoeslag bepaalt dat het in de meeste gevallen niet mogelijk is om huurtoeslag te ontvangen voor een recreatiewoning. De Afdeling heeft op 17 juli 2019 in een uitspraak beredeneerd dat de Belastingdienst onderzoek moet doen naar de feitelijke situatie, indien door de aanvrager van de huurtoeslag aannemelijk wordt gemaakt dat de woning geen deel uitmaakt van een vakantiebestedingsbedrijf.⁴³ Dit kan door aan te tonen dat de gemeente de permanente bewoning uitdrukkelijk gedoogd. Indien de gemeente de permanente bewoning uitdrukkelijk gedoogd en de

⁴¹ Kadaster Praktijkhandleiding BAG, 'Moet een gedoogbeschikking ook in de BAG verwerkt worden?'.

⁴² ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694.

⁴³ ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2435.

bewoner dit ook kan aantonen bij de Belastingdienst, dan dient de Belastingdienst alsnog huurtoeslag toe te wijzen. (Bijlage E)

Een aantal van de betrokken inwoners heeft een gedoogbeschikking ontvangen. Zij kunnen hiermee aantonen dat de permanente bewoning uitdrukkelijk door het college wordt gedoogd. Indien de bewoners dit aantonen bij de Belastingdienst, dan behouden deze bewoners het recht op de huurtoeslag. Voor de andere bewoners geldt dat zij niet kunnen aantonen dat de gemeente de permanente bewoning uitdrukkelijk gedoogd. Voor deze bewoners zal de correctie mogelijke een grote financiële impact kunnen hebben doordat zij het recht op huurtoeslag kwijtraken.

Gevolgen van de correctie

De consequenties voor de individuele bewoners zijn nog niet voor eenieder duidelijk, wat zorgt voor onrust. Tevens wordt in de bezwaren door verschillende bewoners aangegeven dat zij eventueel op korte termijn een persoonlijke gedoogbeschikking zullen aanvragen bij de gemeente. De gemeente geeft aan dat bewoners in aanmerking kunnen komen voor een gedoogbeschikking wanneer zij bijvoorbeeld hun huis hebben verkocht en nog niet in hun nieuwe huis kunnen verblijven. Bij de aanvraag moeten bewoners volgens de website van de gemeente Noordenveld kunnen aantonen dat zij binnen één jaar zullen vertrekken uit de recreatiewoning. Daarnaast moet worden aangetoond dat bewoners een binding hebben met de gemeente Noordenveld. Een voorbeeld hiervan is dat een bewoner zich voor langere tijd in de gemeente wil gaan vestigen. Daarnaast wordt aangegeven dat er wordt gekeken naar de persoonlijke situatie van de aanvrager, en dat iemand dus niet automatisch recht heeft op een gedoogbeschikking.⁴⁴

7.5. Tussenconclusie

De correctie van het gebruiksdoel van 567 recreatiewoningen in de BAG van 'wonen' naar 'logies' heeft gevolgen voor verschillende partijen. Voor het college betekent dit een afweging tussen beleidsdoelen en betrouwbaarheid van de basisregistratie, met mogelijke politieke, bestuurlijke en financiële gevolgen. Permanente bewoning is formeel niet toegestaan, behalve via persoonsgebonden gedoogbeschikkingen of een omgevingsvergunning maar tegelijkertijd wordt niet handhavend opgetreden.

Voor instanties die gebruikmaken van de BAG, zoals gemeenten, het Kadaster en de Belastingdienst, kan de correctie gevolgen hebben voor WOZ-waarderingen, belastingheffingen en de toekenning van huurtoeslag, waardoor administratieve en financiële effecten ontstaan. Of daarvan sprake is wordt in de hierna volgende hoofdstukken nader uitgewerkt.

De betrokken inwoners ervaren onzekerheid en onduidelijkheid door het gebrek aan informatie en communicatie vanuit de gemeente. Voor bewoners zonder gedoogbeschikking kan de correctie financiële gevolgen hebben, bijvoorbeeld via verlies van huurtoeslag of aanpassing van belastingen. Bewoners met een gedoogbeschikking behouden hun rechten, maar moeten dit aantonen bij de betreffende instanties.

Al met al heeft de correctie zowel juridische, financiële als sociale, maatschappelijke impact. Op het ene terrein meer dan het andere. En per geval zal nader bekeken kunnen worden of er impact is, welke impact dat is, hoe groot die is en of de gemeente daarin voor een oplossing kan zorgen. Maar in ieder geval wordt benadrukt dat het belang van transparante communicatie, consistente handhaving en zorgvuldige afweging van belangen voor alle betrokken partijen groot is.

⁴⁴ Noordenveld, 'Tijdelijk wonen in een recreatiewoning', www.noordenveld.nl

8. Impactgebieden

8.1. Inleiding

Wanneer er een correctie wordt doorgevoerd in de BAG, heeft dit gevolgen. In dit hoofdstuk worden verschillende impactgebieden behandeld. Het gaat daarbij om de juridische impact, de bestuurlijke impact, de maatschappelijke impact, de financiële impact en de impact voor bewoners. Het is van belang om al deze aspecten zorgvuldig in kaart te brengen, zodat duidelijk wordt welke gevolgen een wijziging kan hebben en welke betrokkenen daarbij geraakt worden. Op die manier ontstaat een compleet beeld van de effecten van de aanpassing en kan er zorgvuldig worden afgewogen welke stappen nodig zijn. Door deze verschillende invalshoeken samen te wegen ontstaat een duidelijk beeld van de gevolgen van een wijziging in de BAG en kan zorgvuldiger worden beslist over de uitvoering daarvan.

8.2. De juridische impact

De juridische impact van de correctie in de BAG is gering nu het gaat om een correctie waartegen geen bezwaar mogelijk is. Echter is er bij de uitvoering van de correctie onzorgvuldig gehandeld en kan ook gesteld worden dat het rechtszekerheidsbeginsel is geschonden, zo is besproken in 3.10. Ondanks dat er geen rechtsmiddelen open staan tegen de correctie kan wel gesteld worden dat dit een juridische impact heeft. Immers dient het college ook in de voorfase van besluiten, en haar dagelijks handelen, op een betrouwbare, voorspelbare en zorgvuldige wijze te handelen, zo blijkt uit de algemene beginselen van behoorlijke bestuur. En hebben wij geconcludeerd dat ook bij het handelen van het college, ook als dat nog niet een besluitvormende handeling is, door de burger hierop wel vertrouwd mag worden. Dat de burger hier ook vragen bij heeft blijkt uit de bezwaren, raadvragen en informatieverzoeken op basis van de Wet open overheid (hierna: de Woo). Indien een individuele burger geraakt is door de correctie en daardoor schade heeft, kan deze een civiele procedure starten, waarbij alsnog dit onzorgvuldig handelen een rol speelt.

De gegevens van de BAG dienen gebaseerd te zijn op brondocumenten. Dit zijn bijvoorbeeld ook de straatnaambesluiten, bouwvergunningen, ambtelijke verklaringen afhankelijk van het type beschikking, de duur en het moment van afgeven. Nu dit zoals reeds aangehaald onder hoofdstuk 3.10 niet is gebeurd en de aanpassing op basis van het omgevingsplan is gedaan, volgt de vraag of de belangen van de betrokkenen zorgvuldig zijn afgewogen en of er wel voldoende rekening is gehouden met alle gevolgen en de impact die het heeft op de omgeving.

Een brondocument waaraan een in de basisregistratie opgenomen gegeven is ontleend, wordt door burgemeester en wethouders blijvend bewaard.⁴⁵ Het is nu onduidelijk of dit ook gebeurd is. In de meeste gevallen zijn de gegevens in de BAG puur administratief van aard en gebaseerd op het omgevingsplan of de vergunning. De wetgever heeft expliciet bepaald dat het college van burgemeester en wethouders bij het opnemen of corrigeren van gegevens in de BAG geen interpretatievrijheid heeft en ze hoeven ook niet te rade te gaan bij andere partijen. Dit blijkt uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet Bag.⁴⁶

Uit de Kamerstukken II 2006/07, 30 968, nr. 3, blz. 18 volgt dat onder meer de volgende documenten kunnen dienen als brondocumenten: straatnaambesluiten, bouwvergunningen en besluiten tot aanwijzing van stand- of ligplaatsen alsmede processen-verbaal. Kenmerkend voor brondocumenten is in elk geval dat ze aan bepaalde formele vereisten voldoen, zoals vaststelling

⁴⁵ Artikel 13 van de Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen.

⁴⁶ Kamerstukken II 2006/07, 30 968, nr. 3, blz. 18.

door een bevoegd orgaan. Omwille van eenduidige definitie van de inhoud van het register, is echter tevens nodig dat door limitatieve opsomming beperkingen worden gesteld aan de soorten documenten die als brondocument dienen.⁴⁷ Uit bovenstaande blijkt dat niet zomaar elk document als bron kan dienen voor een register; alleen officiële, formeel vastgestelde documenten mogen dat, en daarom wordt een duidelijke lijst gemaakt van toegestane documenttypen. Dit is bedoeld om de betrouwbaarheid en eenduidigheid van het register te waarborgen.

De gemeente is bovendien wettelijk verplicht om de BAG actueel, volledig en juist te houden, zoals vastgelegd in artikel 35 van de Wet Basisregistratie adressen en gebouwen. Dit betekent dat zodra de gemeente constateert, of ervan op de hoogte wordt gesteld dat een bepaalde registratie feitelijk onjuist is, zij verplicht is deze te corrigeren op basis van de juiste brondocumenten. Het niet doorvoeren van een correctie kan leiden tot fouten in andere basisregistraties of beleidsprocessen die van BAG-gegevens afhankelijk zijn. Om de termijn te kunnen bepalen waarbinnen een reactie moet worden gegeven is het van belang om te weten of er een officiële melding is gedaan, of dat deze wijziging ambtshalve is doorgevoerd. De gemeente moet beoordelen of de melding direct kan worden afgehandeld. Lukt dat niet binnen twee werkdagen, dan wordt er onderzoek gedaan naar de 'mogelijke' fout. Daarmee is voor alle gebruikers tijdelijk toegestaan om andere gegevens te gebruiken.

De bronhouder dient het onderzoek binnen zes maanden af te ronden en het gegeven weer 'uit onderzoek' te halen, waarna de gebruiksplicht voor dit gegeven weer geldt. Blijkt uit de melding dat de kwaliteit van het gegeven van de terugmelding hoger is dan wat in de BAG staat, dan past de gemeente het gegeven aan, ook wanneer het verschil kleiner is dan de toegestane toleranties. Zodra de aanpassing is verwerkt, herleeft de gebruiksplicht voor dat gegeven.⁴⁸

Deze correctie wordt niet als een besluit in de zin van artikel 1:3 van de Awb gezien. Er is immers geen sprake van een besluit dat rechtsgevolgen in het leven roept of verandert. Dit is meermaals bevestigd in jurisprudentie van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. Alleen wanneer een correctie het gevolg is van een formeel verzoek van een belanghebbende (zoals bedoeld in artikel 38 van de Wet Bag), kan er sprake zijn van een besluit waartegen bezwaar en beroep mogelijk zijn.⁴⁹ Uit de ingediende bezwaren volgt wel een formeel verzoek, zoals bedoeld in artikel 38 van de Wet Bag, van de bewoners, die tevens kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden. Tegen de reactie op dit verzoek staat bezwaar en beroep open.

8.2.1. Conclusie

De juridische impact van een correctie op initiatief van de gemeente is dat bewoners of eigenaren die geraakt worden door een dergelijke correctie formeel beperkte bestuursrechtelijke rechtsbescherming hebben. Zij kunnen geen bezwaar maken of beroep instellen tegen de correctie, ook al ervaren zij hier negatieve gevolgen van, zoals het verlies van aanspraak op een subsidieregeling, problemen bij verkoop van het pand of een hogere verzekeringspremie.

Indien de correctie echter leidt tot schade door een rechtmatige feitelijke handeling van een bestuursorgaan, kan de betrokkene onder bepaalde voorwaarden aanspraak maken op nadeelcompensatie op grond van Titel 4.5 van de Awb. Dit biedt een aparte route om het door de handeling geleden nadeel te vergoeden, maar vervangt geen bezwaar of beroep tegen een besluit;

⁴⁷ Artikel 11 van de Wet Basisregistratie Adressen en Gebouwen en Kamerstukken II 2006/07, 30968, nr., 3, blz. 18.

⁴⁸ Zie voetnoot 20.

⁴⁹ ABRvS 13 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1043. Rechtsoverweging 7.

het is een andere vorm van rechtsbescherming. Omdat deze route minder bekend en vaak omslachtig is, kan dit leiden tot frustratie en onbegrip bij burgers. Dit uit zich bijvoorbeeld in klachtenprocedures, Woo-verzoeken of escalatie richting de media.⁵⁰

Kortom, hoewel de gemeente een wettelijke verplichting heeft om de BAG correct te houden, en correcties op basis van brondocumenten strikt feitelijk en niet op rechtsgevolg gericht zijn, heeft dit in de praktijk toch duidelijke juridische gevolgen voor bewoners. Juist vanwege die impact is het belangrijk om dergelijke correcties zorgvuldig te communiceren en bewoners proactief te informeren, ook al is er formeel geen bezwaarprocedure mogelijk.

8.3. De bestuurlijke en politieke impact

Er zijn artikel 42-vragen gesteld door een lid van de gemeenteraad, hetgeen erop wijst dat de raad het onderwerp als politiek relevant en potentieel bestuurlijk gevoelig beschouwt. Het feit dat ongeveer 70 bewoners bezwaar hebben ingediend, ondanks dat formeel bezwaar niet mogelijk is, toont aan dat de correctie kan worden ervaren als een ingrijpende correctie.

8.4. De maatschappelijke impact

Dat deze wijziging meer impact heeft op de betrokken inwoners dan voorzien, blijkt ook uit de bezwaren en de raads- en persvragen die voortvloeien uit de correctie. Ondanks het feit dat de correctie een administratieve feitelijke handeling betreft, wordt dit door de betrokken inwoners niet zo gezien. Uit de vragen blijkt ook dat de vraagstellers het niet eens zijn met de beredenering dat de aanpassing van de BAG slechts een administratieve handeling betreft.

De inwoners ervaren de BAG-correctie als een ingreep in hun woonsituatie en bestaanszekerheid zo blijkt uit de ingediende bezwaren en uit de gesprekken met de voorzitter van de VVHO. (zie bijlage A). De correctie van de aanduiding “wonen” naar “logies” kan gevolgen hebben voor de toegang tot regelingen zoals duurzaamheidssubsidies en een gevoel geven dat de rechtspositie is veranderd als het gaat om wonen. Dit ondanks dat voor veel betrokken bewoners het wonen in de recreatiewoning nooit is gelegaliseerd met een omgevingsvergunning of gedoogbeschikking. Doordat er niet is gehandhaafd op het wonen en in de BAG de panden als woning stonden geregistreerd kan bij de betrokken bewoners het vertrouwen zijn ontstaan dat zij ook in de panden mochten wonen en dat nu de panden op logies zijn gezet dit niet meer het geval is en het college ook tot handhaving over zal gaan. Dit kan zorgen voor een gevoel van aantasting in rechtszekerheid. Voorgaande valt ook te lezen in de bezwaarschiften. Het feit dat deze betrokken inwoners niet vooraf zijn geïnformeerd, kan gezorgd hebben tot wantrouwen richting de gemeente en vragen oproepen over transparantie en betrokkenheid.

Dit heeft geleid tot maatschappelijke onrust, bezwaren, media-aandacht en collectieve reacties vanuit bewonersgroepen. De situatie versterkt het beeld van een overheid die juridisch correct handelt, maar onvoldoende oog heeft voor de gevolgen voor burgers. Het risico bestaat, zo wordt aangegeven vanuit de werkgroep Vitale Vakantieparken, dat dit het vertrouwen in de gemeente schaadt en de bereidheid tot samenwerking of participatie in de toekomst belemmert.

8.5. De financiële impact

8.5.1. De financiële impact

Ook is er sprake van een financiële impact, zowel aan de zijde van de gemeente als aan de zijde van de betrokken inwoners. Voor de gemeente brengt de situatie directe en indirecte kosten met

⁵⁰ Parlementaire geschiedenis AWB, ‘Titel 4.5. Nadeelcompensatie’, www.pgawb.nl

zich mee. Zo moet er capaciteit worden ingezet voor het beantwoorden van vragen van bewoners, de raad en de media. Daarnaast brengt het behandelen van bezwaren, ook al zijn die formeel niet ontvankelijk, kosten met zich mee.

Uit overleg met de betrokken afdeling is geconcludeerd dat de gedane wijzigingen voor het overgrote deel niet waren gebaseerd op onderzoek naar brondocumenten. Er wordt voor alle panden onderzocht welke brondocumenten voor die panden voorhanden zijn. Hieruit kan voortvloeien dat de registratie van een aantal panden opnieuw moet worden aangepast. Hiervoor is personele inzet ingehuurd.

WOZ en OZB

Het Noordelijk belastingkantoor heeft het volgende statement aangeleverd: "Om de hoogte van belastingen en heffingen vast te stellen wordt gebruikt gemaakt van de WOZ-waarde. De hoogte van de WOZ-waarde wordt door de gemeente vastgesteld. Hierbij wordt er onder andere gebruik gemaakt van de gegevens uit de BAG. Verschillende overheden maken gebruik van de WOZ-waarde bij de berekening van de hoogte van belastingen. Gemeenten gebruiken de WOZ-Waarde bijvoorbeeld voor de onroerendezaakbelasting en de Belastingdienst voor de inkomensbelasting.

Een aanpassing van het gebruiksdoel in de Basisregistratie Adressen en Gebouwen kan van invloed zijn op de WOZ-waarden, maar alleen als de oorspronkelijke waarde is vastgesteld op basis van onjuiste uitgangspunten. Het in de BAG geregistreerde gebruiksdoel is niet rechtstreeks bepalend voor de waardebepaling volgens de wet waardering onroerende zaken.

De WOZ-waarden van de betreffende recreatiewoningen zijn- met inachtneming van onderlinge verschillen- vastgesteld op basis van verkoopprijzen van vergelijkbare recreatiewoningen. Deze methode sluit aan bij de wettelijke kaders en uitgangspunten voor het bepalen van de WOZ-waarde voor deze categorieën objecten. De wijziging van het gebruiksdoel in de BAG heeft daarom geen gevolgen voor reeds vastgestelde of toekomstige WOZ-waarden.

Omdat de OZB wordt berekend op basis van de WOZ-waarde is deze in dit geval dan ook goed berekend. Er is dan ook geen aanleiding om ervan uit te gaan dat mensen benadeeld zijn betreffende de WOZ-waarde. Hier komen dan ook naar alle verwachting geen extra kosten uit voort."

8.5.2. Nadeelcompensatie

Er dient gekeken te worden naar eventuele nadeelcompensatie. In artikel 4:126 van de Awb is vastgelegd dat wanneer een bestuursorgaan in de rechtmatige uitoefening van zijn publieksrechtelijke bevoegdheid of taak schade veroorzaakt, kan het bestuursorgaan gevraagd worden een schadevergoeding toe te kennen. Er zijn enkele gronden waarbij de schade in elk geval voor de aanvrager (in dit geval de bewoners) blijft. Dit is het geval wanneer de aanvrager het risico van het ontstaan van de schade heeft aanvaard. De schade a.g.v. het wijzigen van de BAG-registratie was in dit geval niet voorzien door de bewoners. Er zijn ook geen maatregelen die binnen redelijke grenzen genomen konden worden door de bewoners om de schade te voorkomen of te verminderen. Ook kan de wijziging niet direct worden toegerekend aan de bewoners. Tot slot is het belangrijk dat de vergoeding van de schade niet anderszins is verzekerd. Dit is niet het geval in onderhavig geval. De nadere regels omtrent nadeelcompensatie zijn terug te vinden in titel 8.4 van de Awb of, indien er schade is geleden op grond van een onrechtmatige overheidsdaad, in artikel 6:162 en verder van het Burgerlijk Wetboek.

8.5.3. Impact voor bewoners

Voor bewoners kan de financiële impact eveneens aanwezig zijn. Zo kan het gaan om het mislopen van subsidies waarvoor de status 'wonen' een voorwaarde is, zoals bij de maatregel 29 subsidie het geval is. Ook kan daarbij gedacht worden aan het ontvangen van huurtoeslag. Deze gevolgen kunnen zorgen voor onzekerheid en financiële stress bij bewoners, die het gevoel hebben dat ze worden geconfronteerd met nadelen die voortkomen uit een gemeentelijke correctie waarop zij geen invloed hadden. Dit gevoel staat daarbij los van de vraag of het recht op de subsidie of huurtoeslag in de oude situatie voor de BAG-correctie wel terecht was. Voor bewoners die door de BAG correctie zijn geraakt en daarbij bijvoorbeeld problemen hebben met de huurtoeslag zal maatwerk worden toegepast. Daarbij zal per geval gekeken zal worden wat de impact is en wat de gemeente daarin kan doen om de situatie op te lossen, zo heeft de ambtelijke organisatie laten weten. Hoe groot deze groep bewoners is, is op dit moment niet bekend, maar tijdens het onderzoek wat ten grondslag ligt aan deze impactanalyse heeft de ambtelijke organisatie hierover geen vragen of meldingen ontvangen. Dat impliceert mogelijk dat het aantal getroffen bewoners als het gaat om problemen met huurtoeslag gering is. In de hiernavolgende paragraaf zal de Wet op de huurtoeslag verder uitgewerkt worden en in hoofdstuk 8.6 zal verder ingegaan worden op de Nij Begun subsidie.

8.5.4. Wet op de Huurtoeslag

Uit artikel 1 sub c sublid 2 van de Wet op de huurtoeslag volgt dat bewoners van een vakantiebestedingsbedrijf geen recht hebben op huurtoeslag. Echter, de Afdeling heeft in een uitspraak anders geoordeeld. In een uitspraak van 17 juli 2019 oordeelde de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State in een zaak tussen de Belastingdienst-toeslagen en een bewoonster van recreatiepark Bronsbergen (Zutphen). Zij kreeg geen huurtoeslag meer omdat haar woning een recreatiebestemming had. De Raad van State bepaalde het volgende: de Belastingdienst mag normaal gesproken uitgaan van het bestemmingsplan (recreatie = vakantiebestedingsbedrijf). Echter, indien de bewoner aannemelijk maakt dat dit feitelijk niet meer zo is, dan moet de Belastingdienst verder onderzoek doen. In dit geval werd permanente bewoning door de gemeente expliciet gedoogd, waardoor de rechter oordeelde dat de vrouw wél recht op huurtoeslag had.⁵¹

Zoals bovengenoemd is het niet zo dat er geen huurtoeslag kan worden toegekend wanneer er sprake is van een recreatiewoning. Indien er feitelijk geen sprake meer is van recreatieve bewoning en dit wordt aangetoond door de bewoner kan er toch huurtoeslag worden toegekend. Dit kan bijvoorbeeld aangetoond worden door een gedoogbeschikking.

In onderhavig geval zijn meerdere gedoogbeschikkingen verleend voor permanente bewoning. Het gaat om ongeveer 35 woningen die een gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd hebben ontvangen. Dan zijn er ook nog ongeveer 65 gedoogbeschikkingen voor een bepaalde tijd. Op basis hiervan is het aannemelijk om te stellen dat in ieder geval de bewoners met een gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd voldoende kunnen aantonen dat de functie logies niet overeenkomt met het feitelijk gebruik van de woning. Het is hierdoor zeer aannemelijk dat er huurtoeslag wordt toegekend aan de adressen die de gedoogbeschikkingen hebben voor onbepaalde tijd.

Ook indien er sprake is van een gedoogbeschikking voor bepaalde tijd kan aangetoond worden dat ten tijde van de gedoogbeschikking het feitelijke gebruik van de woning niet overeenkomt met de functie logies. Het gevolg hiervan is dat op basis van de eerder aangehaalde uitspraak ook deze

⁵¹ ABRvS 17 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2442. Rechtsoverweging 5.4- 5.9.

bewoners in aanmerking komen voor huurtoeslag. Het is echter wel zo dat deze huurtoeslag weer gestopt wordt op het moment dat de gedoogbeschikking verloopt.

Samenvattend kan worden gesteld dat de correctie niet automatisch leidt tot het vervallen van huurtoeslag voor bewoners indien die een gedoogbeschikking hebben. Alleen wanneer het feitelijke gebruik van de woning niet overeenkomt met het bestemmingsplan én er geen gedoogbeschikking aanwezig is, kan dit gevolgen hebben. Daarmee blijft de financiële impact voor bewoners op het gebied van huurtoeslag uiteindelijk beperkt.

8.5.5. Wat is leidend?

Indien een bestemming wordt gewijzigd van 'wonen' naar 'logies', zou dat kunnen betekenen dat men daardoor geen recht meer heeft op huurtoeslag. Echter, de onderhavige panden die huurtoeslag ontvingen zijn in principe niet van bestemming gewijzigd. De bestemming op basis van het omgevingsplan is al die tijd al 'recreatie' geweest, slechts de functie in de BAG is gewijzigd van 'wonen' naar 'logies'. De bestemming in het omgevingsplan is altijd leidend. Tenzij de betreffende burger kan aantonen met een formeel document van het college dat er uitdrukkelijk toestemming is gegeven voor het wonen. In dat geval kan de toeslag worden verstrekt en kan ook de registratie in de BAG worden aangepast aan dat feitelijke gebruik. Er kunnen daarnaast geen rechten ontleend worden aan de functie die is geregistreerd in de BAG zonder dat die uitdrukkelijke toestemming is gegeven.

8.5.6. Huurtoeslag met terugwerkende kracht terugbetalen

Volgens het Kadaster worden wijzigingen in de BAG niet met terugwerkende kracht gemaakt. Een foutieve status zal dus niet met terugwerkende kracht kunnen worden toegevoegd. Dienen de bewoners met huurtoeslag dan alsnog de huurtoeslag met terugwerkende kracht terug te betalen?

Omdat de status niet met terugwerkende kracht wordt gewijzigd, hebben de woningen in het documentatiesysteem tot de datum van wijziging de bestemming 'wonen'. Dit betekent dat ze blijven voldoen aan de eisen die gesteld worden voor huurtoeslag tot die datum.⁵² Het kan wel zo zijn dat bewoners van de betrokken gebouwen huurtoeslag blijven ontvangen, wanneer de wijziging in de situatie niet door de toeslaggerechtigde wordt doorgegeven aan de Dienst Toeslagen. Wanneer bij een latere controle blijkt dat de huurtoeslag die ontvangen is na de datum van wijziging van de registratie in de BAG door de bewoners onterecht is, moet deze naar alle waarschijnlijkheid worden terugbetaald. Bewoners kunnen voorkomen dat zij met een onverwachte rekening worden gepresenteerd door de wijziging door te geven bij de dienst toeslagen. Wanneer er een wijziging wordt doorgegeven kan de toeslag bijgesteld worden. Dit voorkomt dat er te veel huurtoeslag wordt uitgekeerd.

11a lid 1 sub b Toeslagenwet stelt dat het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen een besluit kan herzien of intrekken. Indien de toeslag ten onrechte of tot een te hoog bedrag is verleend. Als de toeslag die als gevolg van zo'n besluit onverschuldigd betaald is, wordt deze door het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekeringen teruggevorderd aldus artikel 20 Toeslagenwet. In lid 5 van hetzelfde artikel wordt echter gemeld dat wanneer er dringende redenen aanwezig zijn kan het Uitvoeringsinstituut werknemersverzekering besluiten geheel of gedeeltelijk van terugvordering af te zien. Wat er onder een dringende reden wordt verstaan wordt niet verder toegelicht in de wet.

⁵² Praktijkhandleiding BAG, 'op het moment dat ik een wijziging wil doorvoeren in de BAG kom ik erachter dat ik een eerdere wijziging ben vergeten. Wat moet ik doen?', www.kadaster.nl

Er zit wel een limiet aan de termijn waarover een terugvordering kan worden gedaan. De Afdeling komt tot het oordeel dat de bevoegdheid van de Belastingdienst/Toeslagen om het voorschot te herzien náár of de toeslag definitief vast te stellen op een lager bedrag dan aan de aanvrager verstrekte voorschot, na vijf jaar vervalt. De toeslag moet in die gevallen definitief op het bedrag van het laatste voorschot worden vastgesteld, zodat een terugvordering of verrekening op de voet van artikel 16, zesde lid en artikel 26 van de Awir achterwege blijft.⁵³

8.5.7. Gemeentefonds

Er is navraag gedaan over het gemeentefonds hierbij zijn er een aantal vragen gesteld die beantwoord zijn door financieel beleidsmedewerkers van de gemeente Noordenveld.

Allereerst is er in het portefeuillehoudersoverleg met de betrokken wethouder op 7 oktober 2024 mondeling toegelicht dat een wijziging in gebruiksdoel (functie wonen → logies) geen effect heeft op de berekening van het gemeentefonds.⁵⁴

Dan is er nog een vraag gesteld met betrekking tot het gemeentefonds.

Noot: Er wordt in de onderstaande tekst gebruik gemaakt van de term algemene uitkering, i.p.v. gemeentefonds, omdat de algemene uitkering (als onderdeel van het gemeentefonds) wordt beïnvloed door de maatstaven per gemeente, zoals aantal inwoners, uitkeringsgerechtigden en ook woonruimten. De maatstaf Woonruimten omvat verblijfsobjecten met woonfunctie en verblijfsobjecten met logiesfunctie (recreatiewoningen).

Vraag: Maakt het voor de berekening van de algemene uitkering uit of een verblijfsobject de functie wonen of logies (recreatiewoning) heeft? (*stand circulaires 2025*)

Antwoord: Nee. Een verblijfsobject met woonfunctie en een verblijfsobject met logiesfunctie hebben hetzelfde gewicht in de berekening van de algemene uitkering. Beide worden geschaard onder de maatstaf Woonruimten. Dit blijkt uit de formules in het document 'Toelichting op de berekening van de uitkering uit het gemeentefonds 2025' van de Rijksoverheid, waarbij telkens gesproken wordt over het aantal Woonruimten: [Toelichting op de berekening van de uitkeringen uit het gemeentefonds 2025 | Publicatie | Rijksoverheid.nl](#).

De bron van het aantal verblijfsobjecten (wonen en logies) is de Basisregistratie Adressen en Gebouwen. Vanaf 2013.

In breder perspectief (indirect) hebben verblijfsobjecten met woonfunctie wel een groter effect op de algemene uitkering dan verblijfsobjecten met logiesfunctie. Juist omdat de verdeling van de algemene uitkering is gebaseerd op maatstaven, zoals het aantal inwoners. Deze maatstaven zijn gekoppeld aan permanente bewoners. Een woonruimte met de functie wonen telt mee voor deze maatstaven, omdat er sprake is van hoofdverblijf. Een logiesfunctie daarentegen, zoals bij hotels en recreatiewoningen, telt niet mee voor deze maatstaven, omdat het verblijf tijdelijk is en de bewoners elders hun hoofdverblijf hebben.

8.6. Nij Begun

De Isolatieaanpak Nij Begun (Maatregel 29⁵⁵) is bedoeld om eigenaar-bewoners in het aardbevingsgebied te ondersteunen bij verduurzaming van hun woning. Deze regeling is van belang om te benoemen in deze impactanalyse omdat feitelijk bewoonde recreatiewoningen die in de BAG geregistreerd staan als logies, vanwege deze BAG-registratie nu worden uitgesloten. De Regeling

⁵³ ABRvS 1 juni 2016, ECLI:NL:RVS:2016:1484. Rechtsoverweging 38.

⁵⁴ Mailwisseling financieel beleidsmedewerkers gemeente Noordenveld, 14 oktober 2025 (16:56uur).

⁵⁵ <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2025-18441.html>

is dan ook enkel bedoelt voor panden die gebruikt worden als woning en waarvan dat ook legaal is. Een recreatiewoning valt daarmee niet onder de regeling. Ook niet als deze wordt illegaal wordt bewoond.

De regeling is ingegaan per 03 juni 2025 en loopt tot 03 juni 2035 en kent een terugwerkende kracht tot 25 april 2023.

Terugwerkende kracht

Voor de vraag of een burger met terugwerkende kracht aanspraak kan maken op de subsidie dient er te worden voldaan aan een aantal criteria.

- Eigenaar-bewoner op het adres ingeschreven? (BRP)
- Woonfunctie als gebruiksdoel volgens BAG
- Binnen aangewezen postcodes waarvoor de regeling bestaat
- Er zijn geen andere subsidies voor de energie-isolatiemaatregelen verstrekt.

Meer concreet geeft de SNN ⁵⁶ aan dat voldaan dient te worden aan de volgende criteria:

- Je vraagt subsidie aan voor een woning, woonboot of woonwagen (hierna: woning)
- Je hebt tussen 25 april 2023 en 3 juni 2025* de opdracht verstrekt om isolatie- en/of ventilatiemaatregelen uit te voeren. Of, als je doe-het-zelver bent, je tussen 25 april 2023 en 3 juni 2025* bent gestart met het uitvoeren van de maatregelen. Let op! Voor triple glas met nieuwe kozijnen geldt een andere uitvoeringsdatum. Meer informatie onderaan de pagina
- Alleen isolatie- en ventilatiemaatregelen binnen de bestaande woning (zoals die bestond op of vóór 25 april 2023) komen voor subsidie in aanmerking
- De woning heeft een bouwjaar van vóór 1 juli 2012
- De woning moet op het moment van aanvragen als woonbestemming geregistreerd zijn in het Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)
- De woning had op of vóór 25 april 2023 een bestaand adres
- Woningen met een bouwjaar na 1 juli 2012 komen alleen voor subsidie in aanmerking met een omgevingsvergunning waaruit blijkt dat deze vergunning is verleend vóórdat het bouwbesluit 2012 in werking is getreden
- Wanneer je *wel* een doe-het-zelver bent, heb je een verklaring van een energiecoach nodig

Vanaf 03 juni 2025

Voor een aanvraag vanaf 03 juni 2025 gelden de volgende criteria:

- Je vraagt subsidie aan voor een woning, woonboot of woonwagen (hierna: woning)
- Je hebt ná 2 juni 2025* de opdracht verstrekt om isolatie- en/of ventilatiemaatregelen uit te voeren. Of, als je doe-het-zelver bent, je ná 2 juni 2025* bent gestart met het uitvoeren van de maatregelen. Let op! Voor triple glas met nieuwe kozijnen geldt een andere uitvoeringsdatum. Meer informatie vind je onderaan de pagina
- Alleen isolatie- en ventilatiemaatregelen binnen de bestaande woning (zoals die bestond op of vóór 25 april 2023) komen voor subsidie in aanmerking
- De woning heeft een bouwjaar van vóór 1 juli 2012
- De woning moet op het moment van aanvragen als woonbestemming geregistreerd zijn in het Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG)
- De woning had op of vóór 25 april 2023 een bestaand adres

⁵⁶ https://www.snn.nl/subsidies-voor-particulieren/subsidie-isolatie-nij-begun-terugwerkende-kracht?gad_source=1&gad_campaignid=22728284050&gbraid=0AAAAA-r_O8XyJ2dhyUi4YTvBeA7aHWrY3&gclid=EALaI_QobChMI-peqn7XbkAMVMp2DBx0I-jRqEAAYASAAEgJba_D_BwE#voor-wie-is-deze-subsidie

- Woningen met een bouwjaar na 1 juli 2012 komen alleen voor subsidie in aanmerking met een omgevingsvergunning waaruit blijkt dat deze vergunning is verleend vóórdat het bouwbesluit 2012 in werking is getreden
- Alle sloop-nieuwbouw woningen met een bouwjaar na 1 juli 2012 komen niet voor subsidie in aanmerking (Maatregel 28)
- In sommige gevallen moet je een isolatieplan bij jouw subsidieaanvraag aanleveren. Meer informatie vind je onderaan de pagina
- Je mag opdrachten voor het uitvoeren van de maatregelen alleen geven aan bedrijven die zijn aangesloten bij de isolatieaanpak Nij Begun. Meer informatie hierover vind je op de website van Nij Begun
- Het bedrijf dat de maatregelen bij jou uitvoert, moet de prijzen gebruiken die in de maatregelencatalogus voor bedrijven staan.

Het proces hiervoor is als volgt:

Stap 1: Inwoner doet aanvraag bij SNN

Stap 2: Postcodetoets – aardbevingsgebied

Stap 3: Hoofdverblijfcontrole – BRP

Stap 4: Gebruiksfunctie – BAG

Stap 5: Toets offertes + verduurzamingsmaatregelen

Staat er in de BAG dat het betreffende pand als gebruiksdoel logies heeft dan volgt er een afwijzing ook als het gaat om een fout in de BAG en dit geldt ook als iemand er al jaren woont. De regeling kent hier geen hardheidsclausule voor. En SNN en de RVO hebben hier ook **geen beleidsruimte** voor om van de regels af te wijken. Zij kennen geen “redelijkheidstoets” geen compensatie voor fouten in bronregistraties en geen coulance bij foutieve BAG registratie. Dat betekent dat indien er sprake is van een onterechte registratie in het BAG register van een pand met als gebruiksdoel Logies, dat de aanvraag voor de maatregel 29 subsidie afgewezen zal worden en dit ook geen coulance kent. Voorafgaand aan een subsidieaanvraag dient de aanvrager dan ook te kijken of de BAG-registratie correct is en zo niet een verzoek te doen tot wijziging bij het college van B&W.

Er bestaat een risico dat door SNN Nij Begunsubsidie is verleend op basis van een onjuiste registratie in de BAG. Of en in welke mate dat ook daadwerkelijk het geval is, is niet bekend. Ondanks dat in deze gevallen de registratie in de BAG wellicht niet correct was, mocht de aanvrager er wel op vertrouwen dat indien deze een subsidie heeft gekregen, deze terecht en op de juiste gronden is verleend. Dat de subsidie ten onrechte is verleend omdat de registratie in de BAG onjuist was, kan de aanvrager dus niet worden aangerekend, gezien de toekenning van de subsidie is gebaseerd op gegevens in de BAG. Het valt echter niet uit te sluiten dat SNN met terugwerkende kracht oordeelt dat ten onrechte subsidies zijn verleend en daarvoor de gemeente aansprakelijk stelt, gezien de onjuiste registratie in de BAG.

Bijlage A - Vereniging van Huiseigenaren Oosterduinen (VVHO)

Veel bewoners van de huizen die geraakt zijn door de wijziging van de BAG zijn lid van de Vereniging van Huiseigenaren Oosterduinen. Zij hebben zich als vereniging gemeld bij Yspeert advocaten en hebben hier een aantal vragen neergelegd. Deze vragen zijn ook al beantwoord in de bovenstaande analyse. De vereniging heeft de vragen en de beantwoording van Yspeert gedeeld met ons en deze merken wij aan als zienswijze op de reeds uitgevoerde BAG correctie. Wij gaan hierna in op deze zienswijze.

De woningen van de bewoners die lid zijn van de VVHO zijn onderdeel van het project vitale vakantieparken. Het doel van dit project is het transformeren van de recreatiewoningen tot woningen waar permanent in gewoond kan worden.

De conclusie van in de zienswijze van de VVHO is als volgt:

“De gegevens die geregistreerd worden zijn afkomstig van zogenaamde brondocumenten. Wat deze brondocumenten zijn is bepaald in artikel 7 van het Besluit basisregistratie adressen en gebouwen (hierna: ‘Besluit BAG’). In casu blijkt uit de ambtelijke verklaring van 23 mei 2025 dat de mutatie is doorgevoerd op grond van artikel 7, onder m, van het Besluit BAG. Er blijkt tevens uit deze verklaring dat er beoogd wordt een onjuiste registratie van de genoemde objecten te herstellen naar aanleiding van een onderzoek op grond van het bestemmingsplan. Uit dit onderzoek is gebleken dat het gebruiksdoel van de objecten moet worden opgenomen als ‘logiesfunctie’.

Wat hierbij opvalt is dat de exacte grondslag van de ambtelijke verklaring niet wordt gegeven. Er wordt weliswaar verwezen naar artikel 7, onder m, Besluit BAG maar sub m heeft drie leden. Er wordt niet gespecificeerd welk lid er van toepassing is.” Volgens de advocaat van de VVHO blijft van deze drie opties alleen de derde optie over, namelijk een wijziging op opnemings in het belang van een goede registratie.

Daarbij komend is het zo dat er geen verplichting is opgenomen in de wet Bag om de eigenaar van een pand of een andere belanghebbende in kennis te stellen van het voornemen om een wijziging door te voeren zo valt te lezen in het stuk wat is opgesteld namens de VVHO.

Dit alles leidt tot het volgende eindoordeel van de advocaat van de VVHO voor wat betreft de vraag of de wijziging rechtsgeldig is. “Hoewel de exacte grondslag van de ambtelijke verklaring niet duidelijk wordt, is de ambtelijke verklaring rechtsgeldig omdat hierin wordt voorzien in artikel 7 onder m van het besluit BAG en de constatering op grond van het bestemmingsplan Norgerduinen juist is. De jarenlange feitelijke situatie blijkt niet uit het bestemmingsplan en heeft juridisch geen status”.

Op grond van de constatering van de advocaat komt de vraag naar voren om een motivatie te geven van de ambtelijke verklaring. Waarom heeft de gemeente de wijziging in het belang van een goede registratie van gegevens in de basisregistratie geacht, terwijl de feitelijke situatie altijd anders is geweest? Deze motivatie blijkt niet uit de gegeven ambtelijke verklaring.

Uit de impactanalyse blijkt al dat de gemeente te kort is geschoten in de communicatie richting haar inwoners en dat dit tot veel onduidelijkheid, spanning en stress heeft geleid. Dat de advocaat van de Vereniging van Huiseigenaren Oosterduinen tot de conclusie komt dat de communicatie en de motivering van de ambtelijke verklaring niet voldoende is, is dan ook begrijpelijk.

Dan wordt er in het stuk van de advocaat van de VVHO nog het een en ander gezegd over de rechtsbescherming tegen de ambtelijke verklaring. Er wordt gezegd dat de ambtelijke verklaring geen besluit is in de zin van artikel 1:3 van de Awb. Dit betekent dat er geen bezwaar of beroep openstaat tegen de ambtelijke verklaring. Wel kan er een verzoek tot wijziging worden ingediend op grond van artikel 38 wet Bag.

Dat er geen bezwaar of beroep mogelijk is tegenover de ambtelijke verklaring ligt ook in lijn met hetgeen uit de impactanalyse naar voren komt. Ook de mogelijkheid tot het indienen van een verzoek tot wijziging is al uitgebreid aan bod gekomen in de impactanalyse. Het staat de bewoners van de “getroffen” adressen dan ook vrij om een dergelijk verzoek in te dienen.

Dan is er nog de tweede vraag die gesteld is, namelijk of de wijziging gevolgen heeft voor de omzetting van de recreatiewoningen naar permanente bewoning. De planologische mogelijkheden (die het bestemmingsplan Norgerduinen aan de bewoners geeft) worden niet aangetast door de wijziging in de BAG. Deze wijziging zal dan ook geen invloed moeten hebben op het transitieproces om van ‘recreatie’ naar ‘permanente bewoning’ te gaan.

De uiteindelijke conclusie van de advocaat van de VVHO is dan ook als volgt: *“de ambtelijke verklaring van 23 mei 2025 is rechtsgeldig, maar behoeft wel enige uitleg. Deze uitleg kan echter niet worden afgedwongen bij het bestuursorgaan middels een bezwaar of beroepsprocedure. Er kan wel een verzoek worden ingediend op basis van artikel 38 Wet Bag waarin er verzocht wordt het feitelijk gebruik in te schrijven in de BAG. Tegenover een eventuele afwijzing van dit verzoek staat wel bezwaar en beroep open, aangezien dit wel kwalificeert als een besluit”*.

Het bovenstaande is een samenvatting van de zienswijze van de VVHO.

Bijlage B – Informatie-uitvraag bij VNG

Er is een uitvraag gedaan bij de VNG over de ontstane situatie. Er is mailcontact geweest met de clustercoördinator Bouwen en Wonen bij team Leefomgeving. Hier zijn de volgende vragen gesteld:

De gemeente vraagt zich af of vanuit de VNG hier bekendheid mee is, herken jij dit en weet jij of er al eens eerder een gemeente dit aan de hand heeft gehad?

- Waren er in het verleden meer gemeenten die recreatiewoningen op het gebruiksdoel wonen registreerden in de BAG?
- Hebben die deze correcties ook doorgevoerd en daarbij niet gekeken naar het feitelijk gebruik maar enkel naar het vergunde gebruik?
- Zijn er gemeenten die juist wel aansluiten bij het vergunde gebruik in het licht van bijvoorbeeld transformatie
- Zijn er gemeenten die feitelijk gebruik (wonen) registreren op grond van bijvoorbeeld een ambtelijke verklaring of een gedoogbeschikking en ook het vergunde gebruik registreren op basis van de bouwvergunning?

De mail met vragen is vervolgens doorgezet naar de Teamleider Tactische Regie Digitale Overheid. Deze heeft ons voorzien van het volgende antwoord:

“Het gebruiksdoel in de BAG is op zichzelf een bekend vraagstuk. In de BAG wordt als gebruiksdoel het vergunde gebruik geregistreerd en nadrukkelijk niet het feitelijk gebruik. Gebruikers van de BAG vinden dat soms wat lastig, maar dat is nu eenmaal hoe deze registratie in elkaar zit. Als een gemeente dus het vergunde gebruik opneemt (ook al wijkt dat af van het feitelijk gebruik) dan voldoet deze gemeente dus aan de regelgeving van de Wet Bag. Omdat de BAG een toepassingsvrije registratie is zou dit in principe ook geen consequenties moeten hebben voor de eigenaren. Deze consequenties ontstaan in het algemeen omdat gebruikers van de BAG het gegeven onjuist interpreteren of onjuist toepassen in hun werkprocessen. Wat het hier concreet voor knelpunten oplevert wordt me overigens niet duidelijk.”

Tot slot is de mail met vragen nog doorgezet aan de businessanalist BAG. Er wordt door haar bevestigd dat het antwoord van de Teamleider Tactische Regie Digitale Overheid compleet is, voor de volledigheid wordt er door de businessanalist BAG nog antwoord gegeven op de vragen. Deze beantwoording is als volgt:

- Waren er in het verleden meer gemeenten die recreatiewoningen op het gebruiksdoel wonen registreerden in de BAG? **Dat is niet bekend en zou onjuist zijn geweest.**
- Hebben die deze correcties ook doorgevoerd en daarbij niet gekeken naar het feitelijk gebruik maar enkel naar het vergunde gebruik? **Daarover is niets bekend.**
- Zijn er gemeenten die juist wel aansluiten bij het vergunde gebruik in het licht van bijvoorbeeld transformatie. **Idem**
- Zijn er gemeenten die feitelijk gebruik (wonen) registreren op grond van bijvoorbeeld een ambtelijke verklaring of een gedoogbeschikking en ook het vergunde gebruik registreren op basis van de bouwvergunning? **Gedoogbeschikkingen nemen we niet op in de BAG, dus dan blijft het vergunde gebruik overeind. Mocht het omgevingsplan wijzigen waardoor er feitelijk ook gewoon mag worden volgens het omgevingsplan dan is het mogelijk om met een verklaring van VTH dat wonen is toegestaan, het gebruiksdoel te wijzigen.**

Bijlage C – Informatie-uitvraag bij Antea Group

Er is informatie opgevraagd bij de Antea Group. Dit is een partij die veel ervaring heeft met de BAG. Hier is de volgende vraag neergelegd bij de Adviseur Digitale Ruimte:

“De situatie is als volgt: jarenlang heeft in het BAG-register gestaan dat in totaal 567 adressen het gebruiksdoel wonen hadden, dit moest echter logies zijn. De gemeente heeft dit nu hersteld en het gebruiksdoel aangepast naar logies. Echter, brengt dit problemen met zich mee voor mensen die huurtoeslag ontvingen en aanspraak maakten op subsidies. Dit werd eerder namelijk wel toegewezen omdat de adressen het gebruiksdoel wonen hadden. Nu dit is gewijzigd naar logies kunnen ze hier geen aanspraak meer op maken.

Wij willen graag de feitelijke situatie in de BAG vermelden en niet de vergunbare situatie. Het besluit BAG artikel 7, onder m, sublid 3 geeft aan dat de verklaring tot een daartoe gewezen ambtenaar dat de feitelijke situatie afwijkt voldoende is om als brondocument te dienen voor een dergelijke wijziging. Wij vroegen ons af of u vanuit u expertise kan bevestigen aan ons of dit ook inderdaad zo werkt?”

Op deze vraag hebben wij de volgende reactie gekregen:

“Dank voor uw aan Antea Group gestelde vraag.

Helaas kan ik u zo niet een antwoord geven op uw vraag.

Wij zijn inderdaad bezig met de BAG op vakantieparken, maar dit betreft het geografisch/administratief vastleggen van de werkelijke situatie in de BAG. Wij (onze afdeling Digitale Ruimte) houdt zich niet bezig met de juridische aspecten van deze zaken.

Het zou kunnen dat een collega van een andere afdeling meer weet over de juridische kant, maar ik acht die kans niet zo groot.

Mocht u toch advies hierover willen inwinnen, dan kan ik proberen een meer juridisch onderlegde collega aan u te koppelen.”

Vervolgens hebben wij nog telefonisch gesproken met de adviseur. In dit telefoongesprek is nogmaals bevestigd dat de Antea Group de vergunbare situatie vastlegt in de BAG-Registratie.

Bijlage D – Communicatie

Communicatiestrategie BAG

Communicatie betrokkenen

Alle betrokken adressen, zowel de eigenaren als de bewoners, ontvangen een brief. In deze brief worden zij geïnformeerd over een aantal spreekuren. Indien betrokkenen dit willen kunnen zij zich aanmelden voor dit spreekuur.

In de brief staan ook nadere contactgegevens zodat betrokkenen met vragen zich kunnen melden bij de gemeente.

De contactgegevens in de brief zijn van de (medewerkers) afdeling BAG, waardoor de communicatielijnen direct zijn en wordt voorkomen dat ze in interne doorverwijs procedures terecht komen.

Personen die reeds bezwaar hebben gemaakt worden over de bezwaarprocedure extra geïnformeerd door het secretariaat van de bezwaarschriftencommissie.

Communicatie intern

Het college wil zorgdragen voor betrokkenen die huurtoeslag ontvangen. Vanwege privacyregels is het helaas niet mogelijk om deze groep in beeld te krijgen. Hoewel het risico laag is wil het college goed zorgdragen voor deze groep. De collega's van het Sociaal Domein die directe contacten hebben met de inwoners worden op de hoogte gebracht van de BAG-correctie. Onze collega's wordt gevraagd, mochten zij het vermoeden hebben in contact te zijn met een betrokkene van de BAG-correctie die huurtoeslag ontvangt, te adviseren een afspraak voor een gesprek te maken met onze BAG-collega's.

Algemene communicatie

De gemeente is aan het investeren in projectmatig werken. Communicatie is daarbij steeds een belangrijk onderwerp. Dit gaat om bewustzijn in de organisatie en is onderdeel van de brede opgave organisatieontwikkeling. Mochten er in de toekomst soortgelijke aanpassingen zich voordoen dan wordt dit projectmatig aangepakt.

Bijlage E – Verslag overleggen Dienst Toeslagen

Vanuit de projectgroep is er tweemaal telefonisch contact geweest met de Dienst Toeslagen. In eerste instantie met een KCC-medewerker (algemeen) en daarna een specialist op het gebied van huurtoeslag.

De Basisregistratie Adressen en Gebouwen (BAG) wordt gebruikt voor de huurtoeslag, met name voor de definitie van woningen en het bepalen van huishoudenssamenstellingen. De BAG-gegevens worden gebruikt om te bepalen of een woning voldoet aan de voorwaarden om huurtoeslag te ontvangen, zoals het gebruiksdoel van een woning. De Belastingdienst controleert ieder jaar achteraf op 1 januari de persoonlijke gegevens. De BAG-classificatie wordt hierin volgens de KCC-medewerker niet standaard meegenomen, maar wel steekproefsgewijs. Hoe dit proces precies werkt kon de KCC-medewerker niet vertellen.

Het is mogelijk om huurtoeslag te ontvangen op een recreatiewoning, indien de gemeente (aantoonbaar) toestemming heeft gegeven voor permanent wonen op dat adres. De aanvraag voor de huurtoeslag zal dan in eerste instantie afgewezen worden waarna de aanvrager bezwaar kan indienen en het bewijs tot toestemming van de gemeente kan aandragen. De gemeente kan zelf proactief afgegeven gedoogbeschikkingen doorgeven aan de Dienst Toeslagen.