

Vergaderjaar 2008–2009

31 700 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) en van de begrotingsstaat van het Waddenfonds voor het jaar 2009

Nr. 91

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 juni 2009

Tijdens het Voortgezet Algemeen Overleg van 2 april 2008 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2007–2008, nr. 71, blz. 4948–4952) heb ik u toegezegd, te onderzoeken of en op welke wijze het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen in alle wet- en regelgeving op termijn kan worden opgeheven. Deze toezegging heb ik gedaan naar aanleiding van de motie Nepperus/Vermeij¹, die de regering verzoekt: «*te onderzoeken of en op welke wijze het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen in wet- en regelgeving op termijn kan worden opgeheven*». De onderzoekers hebben het onderzoek inmiddels afgerond. Hierbij bied ik u het onderzoeksrapport aan². Ik zal hierbij tevens de voortgangsrapportage «Uitvoering recreatiewoningenbeleid» van de VROM-Inspectie betrekken², waarin ingegaan wordt op de voortgang van het recreatiewoningenbeleid van gemeenten, conform toezeggingen in mijn antwoord van 12 juli 2007³ op uw vragen van 7 juni 2007⁴ en mijn toezegging in het Algemeen Overleg van 4 maart jl.

Deze beleidsbrief stuur ik u mede namens de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

Aanpak en resultaten onderzoek «Gevolgen van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen»

De doelstelling van het onderzoek is het op zodanige wijze inzichtelijk maken van de (positieve en negatieve) effecten van het op termijn opheffen in wet- en regelgeving van het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen. Hiervoor hebben de onderzoekers naast een kwantitatieve analyse en een vergelijkende juridische analyse een uitgebreide actoren analyse uitgevoerd, waarbij de visies en meningen van een representatieve groep van bij het vraagstuk betrokken partijen zijn geïnventariseerd. Circa 50 interviews zijn afgenomen.

¹ Kamerstukken II, 2007–2008, 31 200 XI, nr. 103.

² Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

³ Kamerstukken II, 2007–2008, 30 800 XI, nr. 85.

⁴ Kamerstukken II, 2007–2008, 30 800 XI, nr. 95.

De onderzoekers concluderen dat een algehele (generieke) opheffing van het verschil ongewenst is: «Bij een afweging van de voor- en nadelen van een generieke opheffing van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen, overschaduwden de nadelen de voordelen». Dit geldt voor zowel de (ruim 100 000) bestaande recreatiewoningen als voor de nieuw te bouwen recreatiewoningen. Vrijwel niemand staat een algehele opheffing voor vanwege tal van onwenselijke effecten die hieraan verbonden zijn.

Uit het onderzoek blijkt dat het opheffen van het onderscheid positieve effecten kan opleveren, zoals:

- De bewoners van recreatiewoningen ervaren meer duidelijkheid, waar ze op dit moment in gevallen onduidelijkheid en onzekerheid ervaren;
- De handhaving op onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen komt te vervallen, wat door gemeenten als een zware last kan worden ervaren.

Deze wegen echter niet op tegen de negatieve effecten, zoals:

- Het intensiever gebruik van reguliere woningen en wijken en de verdere verstening en verrommeling kunnen een bedreiging gaan vormen voor de kwetsbare gebieden. Het opheffen van het onderscheid binnen de kwetsbare gebieden zal ook in veel gevallen niet mogelijk kunnen blijken volgens de Natuurbeschermingswet (NB-wet) en het Ecologische Hoofdstructuur-beleid (EHS-beleid);
- De negatieve consequenties voor recreatiebedrijven en voor het recreatieve aanbod. Een deel van het bestaande recreatieve aanbod gaat verloren, de marktpositie van recreatiebedrijven kan verslechteren, omdat de algehele opheffing zal leiden tot een verhoging van de kosten van nieuw te bouwen recreatiewoningen en men verwacht dat gemeenten niet gemakkelijk gaan instemmen met nieuwe complexen van recreatiewoningen in het buitengebied. Dit kan leiden tot verschrapping van het recreatieve aanbod in Nederland.

In aanvulling op de centrale vraag zijn de onderzoekers ingegaan op de vraag of het wenselijk is het onderscheid op te heffen, wanneer een uitzondering wordt gemaakt voor de recreatiewoningen die in de kwetsbare gebieden liggen en/of onderdeel zijn van een complex dat bedrijfsmatig geëxploiteerd wordt. Deze gedeeltelijke opheffing is in het bijzonder van belang voor de bestaande situaties.

Eenzijds zijn er verschillende positieve effecten wanneer het onderscheid gedeeltelijk wordt opgeheven, zoals:

- Net als de algehele opheffing wordt er duidelijkheid gecreëerd en komt de handhaving op de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen deels te vervallen;
- Het verblijfsrecreatief aanbod wordt in vergelijking tot een algehele opheffing merendeels gewaarborgd en de kwetsbare gebieden worden beschermd.

Anderzijds toont het onderzoek aan dat er diverse bezwaren zijn, zoals:

- De ruimtelijke consequenties. In een nog onbekend aantal gevallen ontstaat een strijdigheid met bestaande (bouw-, ruimtelijke en milieu-) wet- en regelgeving voor reguliere woningen en neemt het aantal te saneren situaties toe. Daarnaast moeten maatregelen worden genomen om de strijdigheid teniet te doen. Gedacht kan worden aan het aanpassen van de woning om aan de zwaardere eisen van het bouwbesluit voor reguliere woningen te voldoen, het plaatsen van geluidswallen en waterberging en het herinrichten van terreinen. Bewoners zullen aanspraak gaan maken op gemeentelijke voorzie-

- ningen zoals infrastructuur en nutsvoorzieningen. De financiële consequenties hiervan zijn voornamelijk voor gemeenten een zorg;
- Beperkingen kunnen ontstaan voor bedrijven ten aanzien van de bedrijfsvoering en de uitbreidingsmogelijkheden met name voor de landbouwsector met de hiermee samenhangende economische consequenties.
- In het geval van geurhinder kan het zijn dat een voormalige recreatiewoning binnen de stankcirkel (milieu eisen) van een (agrarisch) bedrijf komt te liggen, met een functieverdringing tot gevolg;
- Bij benadering mogen 40 000 recreatiewoningen tot de categorie «overige recreatiewoningen» (niet in kwetsbare gebieden en niet op bedrijfsmatig geëxploiteerde complexen) gerekend worden. De gedeeltelijke opheffing zou vervolgens alleen relevant zijn voor het onrechtmatig permanent bewoonde deel daarvan. De omvang van de problematiek staat niet in verhouding tot de maatregel;
 - Het ingrijpen van het Rijk, door het opleggen van de voorgestelde maatregel, wordt gezien als een grote inbreuk op het ruimtelijke beleid van gemeenten. De bestuurlijke verhoudingen zullen op scherp worden gezet. Daarnaast is het in strijd met de principes van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening (Wro).
 - Onrechtvaardigheid kan worden ervaren. Personen die al jarenlang illegaal wonen, worden in feite beloond voor dit gedrag.

Resultaten voortgangsrapportage VROM-Inspectie

Uit de voortgangsrapportage «Uitvoering recreatiewoningenbeleid» van de VROM-Inspectie, blijkt dat de problematiek van de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen, waarvan de aanvangsdatum ligt voor (of op) 31-10-2003, afneemt. De gewenste duidelijkheid is reeds aan veel bewoners geboden, met name (circa 80%) door het afgeven van een persoonsgebonden gedoogbeschikking en legalisering (omzetting van recreatiefunctie naar woonfunctie in de bestemmingsplannen).

Uit de voortgangsrapportage blijkt verder dat:

- Alle gemeenten een beleidskeuze hebben gemaakt welke instrumenten worden ingezet voor de aanpak van onrechtmatige bewoning. Nagevoeg alle gemeenten hebben inmiddels ook beleid vastgesteld;
- Waar in 2005/2006 volgens opgave van gemeenten nog 17% van de recreatiewoningen onrechtmatig permanent werd bewoond is dat nu teruggebracht tot 8%;
- Niet alle gemeenten kunnen een nauwkeurige opgave doen van de omvang van de onrechtmatige bewoning, omdat hun inventarisaties dan alleen zijn gebaseerd op inschrijvingen in de Gemeentelijke Basis Administratie persoonsgegevens (GBA). Aangezien veel bewoners zich vermoedelijk niet in de GBA op het adres van de recreatiewoning hebben ingeschreven is de werkelijke omvang van de problematiek dus groter;
- Voor ruim 80% van de afgeronde procedures geldt dat deze zijn gericht op het voortzetten van de bewoning van de recreatiewoning. Voor het grootste deel hebben gemeenten het instrument van de persoonsgebonden gedoogbeschikking ingezet (67%);
- Er lopen voor ruim 2 500 gevallen van onrechtmatige bewoning procedures en voor ongeveer 4 300 gevallen moeten nog procedures starten. Het merendeel van deze gevallen is gericht op voortzetting van de bewoning;
- 66% van de gemeenten geeft aan dat zij het haalbaar achten om voor 1-1-2010 duidelijkheid te hebben gegeven op persoonsniveau. Dit betreft ongeveer 70% van de nog lopende of te starten procedures.

16% van de gemeenten geeft aan dat dit niet haalbaar is, van de overige 18% van de gemeenten is dit onbekend.

- Gemeenten geven aan diverse maatregelen te nemen om nieuwe onrechtmatige bewoning te voorkomen en op te pakken. De meeste gemeenten stellen vertrouwen te hebben in de effectiviteit van hun maatregelen.

Beleidsimplicaties

In de beleidsbrief van 11 november 2003 zijn de contouren van het beleid omtrent de onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen op Rijksniveau geformuleerd en sindsdien is er veel vooruitgang geboekt.

Nieuwe gevallen van onrechtmatige permanente bewoning in het buitengebied worden voorkomen door het gelijktrekken van het ruimtelijk kader voor nieuwbouw woningen en recreatiewoningen, conform het voorstel Amvb Ruimte, zoals deze onlangs naar de Tweede Kamer is gestuurd. Nieuwbouw van recreatiewoningen is alleen toegestaan op die locaties buiten het bestaand bebouwd gebied waar ook reguliere woningbouw is toegestaan. Uitzondering op deze regel vormen complexen van recreatiewoningen waar de verhuur en dus het recreatieve gebruik door een bedrijfsmatige exploitatie kan worden verzekerd.

Voor situatie waar bewoners voor of in elk geval op 31 oktober 2003 en sindsdien de recreatiewoning onafgebroken onrechtmatig permanent hebben bewoond, is specifiek beleid geformuleerd met het doel duidelijkheid te creëren voor deze bewoners over het al dan niet toestaan van permanente bewoning van de recreatiewoning. Het Rijk heeft gemeenten ruimte gegeven gebruik te maken van diverse instrumenten: ofwel het permanent bewonen te legaliseren, ofwel een persoonsgebonden gedoogbeschikking of persoonsgebonden ontheffing te verlenen, ofwel om het permanent bewonen te blijven verbieden en dus te gaan handhaven. Hierbij worden goede vorderingen gemaakt, zoals ook blijkt uit de voortgangsrapportage «Uitvoering recreatiewoningenbeleid». De betreffende bewoners hebben in veel gevallen duidelijkheid gekregen. Voor de kleine groep bewoners die nog geen duidelijkheid hebben gekregen wordt, op verzoek van uw Kamer, de wet ontheffing onrechtmatige bewoning recreatiewoningen voorbereid. Deze wet stimuleert dat door gemeenten op persoonsniveau duidelijkheid wordt gegeven aan de bedoelde bewoners. Wanneer gemeenten hier niet aan voldaan hebben bij de inwerkingtreding van de wet (beoogd 2010), worden zij verplicht om op aanvraag een persoonsgebonden ontheffing te verlenen. Daarmee zijn dan naar verwachting alle gevallen van onrechtmatige permanente bewoning door bewoners van voor 31 oktober 2003 opgelost.

Aan deze reeds behaalde resultaten hebben veel partijen bijgedragen. Ook het verzoek van uw Kamer, om in aanvulling op de reeds in het voorstel Amvb Ruimte opgenomen ruimtelijke gelijkschakeling van nieuwbouw situaties, te onderzoeken of en op welke wijze het onderscheid tussen woningen en recreatiewoningen verdergaand in alle wet- en regelgeving op termijn kan worden opgeheven en de voortgang van het gemeentelijke beleid te monitoren, levert hieraan een verdere bijdrage. Tevens wordt het hierdoor mogelijk te kijken of de reeds genomen stappen goed en effectief zijn geweest.

Het onderzoek maakt echter duidelijk dat een algehele opheffing van het onderscheid tussen reguliere woningen en recreatiewoningen niet wenselijk is. Vrijwel alle betrokken partijen onderschrijven dit. Daarnaast acht ik op basis van de onderzoeksresultaten en de voortgangsrapportage ook de gedeeltelijke opheffing niet wenselijk, alsmede nieuw te formuleren

beleids- en/of wetswijzigingen. Het aanpassen van het beleid nu heeft meer nadelen dan voordelen.

Hoewel het gedeeltelijk opheffen van het onderscheid voordelen heeft zijn er zwaarwegende bezwaren die in mijn afweging een rol hebben gespeeld, zoals de bezwaren op het vlak van bestaande situaties waar de omzetting onwenselijke en veelal niet te overziene ruimtelijke consequenties heeft naast de economische en sociaal-culturele consequenties. Tevens heeft de maatregel slechts betekenis voor het afnemende deel van de circa 40 000 recreatiewoningen die onrechtmatig permanent bewoond worden. Dit vraagstuk rechtvaardigt hiermee deze maatregel niet. De administratieve lasten zullen daarbij ook toenemen. Daarnaast is het moeilijk in te passen in de bestuurlijke verhoudingen. Binnen het Rijksbeleid en binnen het dossier onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen staat de decentrale aanpak centraal. Met de nieuwe (Wro) wordt uitgegaan van het principe centraal wat moet en decentraal wat kan. Het recreatiewoningenbeleid kent als uitgangspunt dat de gemeente een eigen afweging maakt omtrent het vraagstuk, omdat zij bij uitstek de instantie is die hierbij een goede belangenafweging kan maken. Gemeenten zijn, op verzoek van het Rijk, al enige jaren bezig de problematiek van deze onrechtmatige permanente bewoning van recreatiewoningen aan te pakken. Zoals hiervoor aangegeven heeft dit alles geleid tot resultaten. De onderzochte centrale maatregel staat haaks op deze lijn.

De conclusies van het onderzoek worden gesteund door een groot deel van de bij het onderzoek betrokken partijen. Tijdens de consultatieronde hebben betrokkenen, variërend van de diverse overheden en hun overkoepelende organisaties, vertegenwoordigers uit de toeristische-recreatieve markt, natuur- en milieuorganisaties, bouwbedrijven en makelaars tot adviesbureaus te kennen gegeven in te stemmen met de analyse en de conclusies het rapport. Door belanghebbenden bij verruiming van de gebruiksmogelijkheden van recreatiewoningen, wordt principieel afstand genomen van het onderzoek en de conclusies.

Conclusies en vervolg

Aan de algehele opheffing en de gedeeltelijke opheffing zijn te grote neveneffecten en bezwaren verbonden en zij hebben een te geringe meerwaarde ten opzichte van de reeds ingezette beleidslijn.

Ik heb er vertrouwen in dat met de reeds ingezette beleidslijn de beleidsdoelstellingen – het verschaffen van duidelijkheid aan de betreffende bewoners en het voorkomen van nieuwe gevallen van onrechtmatige permanente bewoning – worden behaald. Zoals blijkt uit de voortgangsrapportage «uitvoering recreatiewoningenbeleid» zijn gemeenten goed op weg om de gevraagde helderheid te verschaffen aan de betreffende bewoners. Met het in werking treden van de – komende – Wet ontheffing onrechtmatige bewoning recreatiewoningen (beoogd 2010) zal deze problematiek worden opgelost. Er is dan immers duidelijkheid gegeven aan de betreffende bewoners (van voor of op 31-10-2003) waarvoor Rijksbeleid was geformuleerd.

Uiteraard realiseer ik me dat naast het geven van duidelijkheid aan de huidige bewoners, ook moet worden voorkomen dat de problematiek zich in de toekomst herhaalt. Mede uit dit oogpunt is conform Nota Ruimte, in het voorstel Amvb Ruimte reeds voorzien in een gelijkschakeling wat betreft de ruimtelijke mogelijkheden bij de nieuwbouw van recreatiewoningen en reguliere woningen. Daarnaast hebben gemeenten een belangrijke verantwoordelijkheid bij het voorkómen en aanpakken van nieuwe gevallen van onrechtmatige permanente bewoning van recreatie-

woningen. Gemeenten zijn bij uitstek de instantie die deze problematiek kunnen aanpakken en ik heb het vertrouwen dat zij dit op een voortvarende wijze doen, mede door een toegenomen bewustwording en een verbeterd naleefgedrag van zowel gemeenten als burgers dat permanent wonen niet is toegestaan. De wijze waarop gemeenten uitvoering geven aan het recreatiewoningenbeleid zal ik blijven volgen door middel van de monitor.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. M. Cramer