

Vergaderjaar 2010–2011

32 366

Regels voor het verlenen van vergunning voor de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen)

Nr. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 27 september 2010

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het verslag van de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer inzake bovenvermeld voorstel van wet.

Uit de reacties maak ik op dat er bij de fracties tevredenheid heerst over het feit dat er nu een wetsvoorstel voorligt.

Wel hebben enkele fracties nog enkele vragen.

In mijn antwoord volg ik zoveel mogelijk de in het verslag gekozen indeling.

1. Algemeen

De leden van de CDA-fractie geven aan graag te vernemen wat op dit moment op het punt van de handhaving door de gemeenten ten aanzien van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen de feitelijke situatie is, én wat de verwachte situatie zal zijn nadat de wet is uitgevoerd. Bij brief van 30 juni 2009 is u de Voortgangsrapportage uitvoering Recreatiewoningenbeleid toegestuurd. Die rapportage is gebaseerd op gegevens die de VROM-Inspectie (VI) eind 2008 van gemeenten heeft ontvangen. Daarna heeft geen nieuwe monitoring plaatsgevonden. Gegevens over de handhavings situatie op dit moment zijn dus niet voorhanden. Uit de rapportage blijkt dat er door de gemeenten vooruitgang is geboekt met de uitvoering van het beleid, maar dat het tempo en aanpak tussen gemeenten verschilt en dat niet alle gemeenten zich afdoende inspannen om de met het bestemmingsplan strijdige bewoning in kaart te brengen. Zo inventariseert ongeveer een derde van de gemeenten waar de problematiek speelt, alleen op basis van inschrijvingen in de gemeentelijke basisadministratie (GBA). Daarbij moet echter worden aangetekend dat – blijkens voornoemde voortgangsrapportage – vermoedelijk veel bewoners zich niet hebben ingeschreven of zich inmiddels hebben laten uitschrijven om de kans op handhaving te verkleinen. De precieze totale omvang van de nu nog resterende onrechtmatige bewonings situaties is derhalve niet bekend, maar er mag worden aangenomen dat die op zijn minst substantieel is, en zeker meer dan het door de Raad van State genoemde aantal van 6 800 (welk aantal

slechts de bij de gemeenten bekende gevallen betreft). De Belangen Vereniging Vrij Wonen (BVVW) bijvoorbeeld schat het aantal op enkele tienduizenden. De verwachting is dat, nadat de wet is uitgevoerd, aan nagenoeg alle gevallen waarin de aanvrager aan de criteria op grond van artikel 3 voldoet, een opeisbare vergunning zal zijn verleend. Daarmee zal die langdurig bestaande en feitelijk gedoogde gevallen van onrechtmatige bewoning definitieve duidelijkheid zijn geboden over de toekomst van de bewoning. De handhavinglast voor gemeenten zal daarmee substantieel worden verminderd.

2. Voorgeschiedenis

De leden van de SP-fractie vragen wat in het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) wordt bedoeld met het uitgangspunt dat een gemeente die een ontheffing weigert in het geval van langdurig bestaande en feitelijk gedoogde onrechtmatige situaties, dat goed zal moeten motiveren. Tevens vragen zij of die eis bij gemeenten tot interpretatieverschillen zal leiden.

Ten aanzien van deze vraag merk ik het volgende op. Het is aan de rechter om – onder afweging van alle relevante feiten en omstandigheden – te beoordelen of de gemeente haar weigeringsbesluit voldoende sterk heeft onderbouwd. Omdat die feiten en omstandigheden per gemeente kunnen verschillen, zal de wijze waarop de motivering van hun besluit is vormgegeven niet bij alle gemeenten dezelfde zijn. Wel wordt ervan uitgegaan dat – gelet op het in de toelichting bij het Bro verwoorde uitgangspunt – de rechter kritisch zal zijn ten aanzien van de door de gemeente aangedragen motivering.

Tevens vragen deze leden hoe voorkomen gaat worden dat bewoners en gemeenten in een jarenlange juridische strijd verzeild raken en hoe zich dat verhoudt tot de tijdelijke duur van de wet.

Uit deze vraag maak ik op dat er enige verwarring bestaat ten aanzien van de verhouding tussen het Bro en het wetsvoorstel. Omdat de desbetreffende bepalingen van het Bro ten aanzien van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen niet meer bestaan bij de inwerking-treding van het wetsvoorstel is het door voornoemde leden vermeende probleem niet (meer) aan de orde.

3. Doel, vormgeving en inhoud

De leden van de SP-fractie vragen of ik het met hen eens ben dat na mijn brief van 3 juli 2008 gemeenten voldoende gewezen zijn op het feit dat zij betrokken recreatiebewoners van vóór 31 oktober 2003 ongeacht bewijsvoering alsnog een persoonsgebonden beschikking moeten geven. Allereerst stel ik vast dat uw Kamer via de motie Neppéus/Vermeij – waar die brief uitvoering aan gaf – mij verzocht om de betrokken gemeenten *op te roepen* tot het geven van een beschikking, en hen daartoe niet *verplichtte*.

Daarnaast zijn naar mijn mening de gemeenten ruim voldoende op de gevolgen van het wetsvoorstel gewezen: dat zij – indien zij *niet* vóór 1 januari 2010 duidelijkheid hebben gegeven dat er *niet* gewoond mag worden – de betrokken bewoners conform het wetsvoorstel een vergunning *moeten* geven. Ik verwijs hiervoor naar mijn brief aan uw Kamer van 27 december 2007, mijn brief aan de gemeenten van 20 maart 2008 en – na mijn brief van 3 juli 2008 – mijn Persbericht van 10 juli 2009, alsmede aan mijn brief aan de gemeenten van 23 december 2009.

Verder vragen deze leden of ik voldoende inzicht heb of gemeentelijke besluiten tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang rechtmatig en niet willekeurig zijn opgelegd.

Deze leden refereren mijns inziens aan de reeds hiervoor genoemde eis dat een gemeente vóór 1 januari 2010 een besluit heeft genomen tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang om geen verplichte vergunning te hoeven verlenen. Bewust heb ik hier niet gekozen voor het gemeentelijke beleidsinstrument van de vooraankondiging van dergelijke handhavingbesluiten, maar voor het zwaardere (vervolg)instrument van de beschikking. Laatstgenoemde beschikking wordt pas genomen na behandeling van de tegen de vooraankondiging ingediende zienswijzen. Mede daarom ga ik ervan uit dat na een dergelijke heroverweging van feiten en omstandigheden bij het nemen van de handhavingbeschikking sprake is van een niet lichtvaardig c.q. niet willekeurig genomen, maar van een weloverwogen gemeentelijk besluit, dat gericht is op daadwerkelijke effectuering ervan.

Naar de mening van de leden van de SP-fractie dient vooraf bij recreatiebewoners bekend te zijn naar welke data en gegevens gevraagd kan worden en dient het vaststellen van de in het wetsvoorstel voorgestelde meetdata bij ononderbroken bewoning niet aan gemeenten te worden overgelaten.

Het in de memorie van toelichting gehanteerde begrip «meetdata» – waar de leden aan refereren – acht ik bij nader inzien wellicht enigszins minder gelukkig gekozen. Bedoeld wordt het volgende.

De op grond van de eis van ononderbroken bewoning in het voorstel genoemde bewijsmiddelen dienen in principe de gehele periode van bewoning te betreffen. Het betreft dan dus bewijsmiddelen die onafgebroken bewoning aantonen vanaf 31 oktober 2003 tot 1 januari 2010. Overigens behoeft niet elk aangedragen bewijsmiddel die gehele periode te betreffen, maar kunnen de bewoners desgewenst ook met een combinatie van bewijsmiddelen die slechts een deelperiode beslaan de genoemde gehele periode «opvullen». Zo valt bijvoorbeeld te denken aan «drie jaren leerlingenvervoer» en «vier jaren ziektekostenverzekeringpolis» en «zeven jaar jaaropgaven».

In deze optiek is er dus geen behoefte aan het hanteren van aanvullende data naast de in de wet bedoelde noch aan het vragen van aanvullende gegevens.

De leden van de SP-fractie vragen hoe moet worden omgegaan met bewoners die hun onrechtmatige bewoning pas na 31 oktober 2003 zijn gestart en dringen aan op het komen tot een oplossing voor die gevallen, zodat een persoonsgebonden vergunning kan worden verleend, of kan worden gekomen tot een «pardon» voor recreatiebewoners. Sinds mijn beleidsbrief uit 2003 – expliciet bevestigd in de motie Veenendaal uit 2005 – is duidelijk dat de doelgroep van het door uw Kamer gewenste beleid inzake de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen de langdurig bestaande en feitelijk gedoogde bewoningssituaties uit het verleden betreft, ofwel die van vóór 1 november 2003. Ook de sindsdien op uw verzoek ontplooidde rijksinitiatieven – ondermeer de wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening 1985 en het nieuwe Besluit ruimtelijke ordening – betroffen die doelgroep. Daarnaast hebben die ontwikkelingen – mede dankzij de met name door de BVVW aan de problematiek bestede aandacht – erin geresulteerd dat sindsdien bij iedereen bekend mag worden verondersteld dat wonen in een recreatiewoning niet is toegestaan en het risico met zich meebrengt dat die onrechtmatige bewoning op termijn door de gemeente zal worden beëindigd. Hoewel er dus bij de na 31 oktober 2003 aangevangen onrechtmatige bewoningssituaties mijns inziens geen sprake is van «schrijnende» gevallen – zoals soms het geval was bij tientallen jaren bestaande situaties van vóór die tijd – bestaat voor de betrokkenen altijd de mogelijkheid om bij hun gemeente een persoonsgebonden gedoogbe-

schikking aan te vragen, waar de gemeente dan – na afweging van alle feiten en omstandigheden – weloverwogen op zal dienen te beslissen.

Een vergelijkbare vraag hebben deze leden over bewoners aan wie gemeenten – na jarenlang niet handhaven – kort vóór 1 januari 2010 een dwangsombeschikking hebben opgelegd.

Bij brief van 27 december 2007 heb ik u de nieuwe beleidslijn medegedeeld dat gemeenten die *niet* vóór 1 januari 2010 een handhavingbesluit hebben genomen, aan de betrokken onrechtmatige bewoners na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel een vergunning *moeten* verlenen (indien die bewoners hun bewoning kunnen aantonen). Uw Kamer heeft met die beleidslijn ingestemd, dus ook aan de gemeenten de ruimte geboden om tot 1 januari 2010 de bewoners definitieve duidelijkheid over de toekomst van hun bewoning te geven.

Indien het gemeenten betreft die pas ná 31 oktober 2003 daadwerkelijk zijn gaan handhaven, handelen de door de voornoemde leden bedoelde gemeenten niet conform de door mij aan hen bij brief van 3 juli 2008 gedane oproep om persoonsgebonden beschikkingen af te geven. Ingevolge vaste jurisprudentie echter blijven gemeenten formeel bevoegd om – tot de inwerkingtreding van het wetsvoorstel – ook na jaren van niet handhaven toch handhavingbesluiten te nemen. De rechter kan desgewenst om een uitspraak worden verzocht of het handhavingbesluit ook in die gevallen in stand kan blijven.

Ik merk hierbij overigens nog op dat ik bij brief van 23 december 2009 er bij de gemeenten op heb aangedrongen om ná 1 januari 2010 geen handhavingbesluiten meer te nemen ten aanzien van de in het wetsvoorstel bedoelde bewoners. Gelet op de vaste jurisprudentie is het namelijk niet onwaarschijnlijk dat bij een eventuele rechterlijke toetsing het oordeel zal luiden dat het in strijd met de redelijkheid is om alsnog te handhaven ten aanzien van een bewoner voor wie concreet zicht op legalisering – in de vorm van een verplichte vergunning – bestaat.

De leden van de VVD-fractie vragen waarom door een gemeente geen persoonsgebonden vergunningen hoeven te worden verleend als die gemeente op 31 oktober 2003 feitelijk niet handhaafde, maar een officieel besluit had genomen om voor een bepaalde termijn niet te handhaven. Tevens vragen deze leden waarom aldus wordt afgeweken van de moties Veenendaal en Neppéus/Vermeij, die uitgaan van het niet willen accepteren van het handhaven door gemeenten met terugwerkende kracht.

Ik merk op dat met een besluit om voor een bepaalde termijn niet te handhaven niet bedoeld wordt op de situatie dat een gemeente wel een handhavingbeleid op papier had vastgesteld maar dat niet feitelijk uitvoerde. Het betreft hier officiële expliciete gemeentelijke besluiten op persoonsniveau waarbij het beëindigen van de bewoning uitgangspunt is. De termijn van beëindiging is in die gevallen gerelateerd aan de duur van de onrechtmatige bewoning. In feite is dus sprake van een handhavingbesluit. Het wetsvoorstel wijkt dan ook niet af van de genoemde moties. Uit de vraag maak ik tevens op dat enige verwarring bestaat ten aanzien van de oorspronkelijke motie Neppéus (31 200 XI, nr. 101) en de gewijzigde versie daarvan, namelijk de (aangenomen) motie Neppéus/Vermeij (31 200 XI, nr. 105).

De eerstgenoemde motie verzocht de regering «om gemeenten te laten stoppen met handhaven met terugwerkende kracht». Die wens heb ik toen sterk ontraden en dat zou ik nu weer doen, omdat die leidt tot uitvoeringsproblemen en tot meer onduidelijkheid tussen de verschillende groepen bewoners en voormalige bewoners, alsmede tot rechtsongelijkheid en een gevoel van onrechtvaardigheid, omdat het immers blijft gaan om onrechtmatige bewoning.

Daarna is die motie gewijzigd in de vorm van een verzoek aan

de regering «om gemeenten die pas na 31 oktober 2003 zijn gaan handhaven, op te roepen om vóór 1 januari 2010 de betrokken recreatiebewoners van vóór 31 oktober 2003 alsnog een persoonsgebonden beschikking te geven».

Bij brief van 3 juli 2008 heb ik overigens aan de gemeenten die oproep gedaan.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie of wordt overwogen om als extra bewijsmiddel te kijken naar het adres waar bankafschriften naar toe gaan en naar het al of niet hebben van een abonnement op een krant. Ik ben van mening dat bij overlegging van de in artikel 3 van het wetsvoorstel genoemde bewijsmiddelen het *aannemelijk* is dat het centrum van sociale en maatschappelijke activiteiten van de bewoner het adres van de recreatiewoning is. Daarnaast meen ik dat overlegging van de bewijsmiddelen die in de memorie van toelichting bij artikel 4 van het wetsvoorstel worden genoemd een *indicatie* daarvan geeft. De door de leden naar voren gebrachte mogelijke bewijsmiddelen acht ik niet voldoende hard om een rol te kunnen spelen bij artikel 3, maar kunnen wel van belang zijn om in het kader van artikel 4 de bewoning van de recreatiewoning aan te tonen, met dien verstande dat zulks naar genoegen van burgemeester en wethouders zal moeten zijn.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot het feit dat er gemeenten zijn die buitenlandse werknemers in recreatiewoningen laten wonen en tot het feit dat juist diezelfde gemeenten vaak tegen persoonsgebonden beschikkingen zijn voor de huidige bewoners.

Ik stel vast dat dit wetsvoorstel niet voorziet in situaties waarin buitenlandse werknemers recreatiewoningen bewonen. Zij zullen immers niet aan de doelgroepomschrijving in artikel 2 en de criteria in de artikelen 3 en 4 kunnen voldoen.

Verder is mij niet gebleken dat gemeenten waar zich die situatie voordoet, tegen het afgeven van persoonsgebonden beschikkingen zijn. Daarbij merk ik op dat dit laatste na de inwerkingtreding van het wetsvoorstel niet meer relevant is, omdat een aangevraagde vergunning dan opeisbaar is.

4. Bestuurlijke en administratieve lasten en uitvoeringsaspecten

De leden van de SP-fractie geven aan dat hun niet duidelijk is wie het tarief van leges bepaalt en of daarbij sprake zal zijn van kostendekkendheid en minimale en/of maximale bandbreedtes. De leden vinden dat het niet zo mag zijn dat het vragen van leges opnieuw een – weliswaar andere – drempel opwerpt bij het komen tot een oplossing.

Over deze vraag merk ik op dat het bevoegde gezag voor de behandeling van de aanvragen om een omgevingsvergunning volgens het onderhavige wetsvoorstel de gemeente is. Die is vrij om de hoogte van de leges te bepalen, maar mag geen winst maken over het totaal van de legesheffing, voor welk totaal het tarief ten hoogste kostendekkend moet zijn. De rechter bewaakt de tarieven op kostendekkendheid.

Bij brief van 15 april 2010 heeft de staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uw Kamer de Leidraad legestarieven omgevingsvergunning aangeboden. De in die leidraad beschreven werkwijze leidt tot een transparante berekening van leges door de gemeente en tot een maatstaf om in de praktijk te beoordelen wat een redelijke bandbreedte is en waarom die redelijk is.

Die brief meldt tevens dat het Ministerie van BZK zal monitoren waar zich onverklaarbaar hoge tarieven voordoen en de desbetreffende gemeenten daarop aanspreken.

Mede daarom verwacht ik niet dat het vragen van leges een nieuwe drempel opwerpt bij het oplossen van de problematiek van de langdurig bestaande en feitelijke gedoogde onrechtmatige bewoning.

5. Artikelsgewijs

De leden van de SP-fractie vragen welke wettelijke normen of eisen er zijn aan daadwerkelijke fysieke bewoning en hoe omgegaan wordt met situaties waarin bijvoorbeeld iemand een wereldreis maakt van een jaar of voor een jaar of langer verblijft in een revalidatiecentrum.

Aanvankelijk bedoelde ik met het begrip onafgebroken wonen dat het – conform de achterliggende gedachte bij de motie Veenendaal – moet gaan om bewoners die zijn opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie. Volgens uw Kamer zou dat echter onrechtvaardig kunnen uitpakken voor de mensen die zich hebben uitgescreven uit vrees voor de gevolgen van de inschrijving in de gemeente. In mijn eerdergenoemde brief van 27 december 2007 aan uw Kamer heb ik daarom aangegeven dat het begrip onafgebroken wonen niet primair dient te worden bekeken vanuit die administratieve inschrijving maar vanuit het meer daadwerkelijke/fysieke wonen.

Het is ondoenlijk en niet zinvol om de vele diverse mogelijke situaties rond die laatstgenoemde benaderingswijze in wettelijke regels te vangen. Zoals bekend moet het gaan om een aantoonbaar voortduren van de bewoning zonder onderbrekingen. Zowel in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel als in de Handreiking voor gemeenten van de VROM-Inspectie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van juni 2007, getiteld: «Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen» zijn manieren aangegeven om aan te tonen dat er sprake is van voortdurende bewoning.

Ten aanzien van de door de leden genoemde voorbeelden van een wereldreis of een verblijf in een revalidatiecentrum merk ik allereerst op dat het (onafgebroken) wónen moet worden onderscheiden van het bewijzen daarvan. Zo maken de genoemde voorbeelden niets uit voor de in de artikelen 3 en 4 genoemde bewijsmiddelen. De tenaamstelling van bedoelde bewijsmiddelen zal niet veranderen bij de door de leden genoemde voorbeelden. Daarnaast is nog vermeldenswaard dat ten aanzien van het (onafgebroken) wonen ingevolge vaste jurisprudentie onder meer relevant zijn de duur en de oorzaak van een eventuele onderbreking, én de door betrokkene getoonde intentie om de bewoning voort te zetten. De rechter kan desgewenst om een uitspraak worden verzocht of een onwelgevallig gemeentelijk besluit in die gevallen in stand kan blijven.

Ter aanvulling wijs ik u hierbij nog op mijn bovenstaande antwoord op de vraag van de SP-fractie – onder paragraaf 3 – over bewijsmiddelen en meetdata.

Verder dringen de leden van de SP – fractie aan op meer duidelijkheid over artikel 6 en vragen hoe voorkomen wordt dat bij het wegvallen van de aanvrager opnieuw onduidelijkheid kan ontstaan over het recht van betreffende recreatiebewoning.

Ik breng hier onder uw aandacht dat welke vorm ook gekozen wordt bij de verlening van de vergunning, die vergunning altijd precies dient te vermelden aan welke bewoner(s) die verleend is. In het geval een vergunning aan meer dan één bewoner is verleend, behoudt elke – dus in de vergunning vermelde – bewoner het recht om te blijven wonen in de desbetreffende recreatiewoning, ook al beëindigt de oorspronkelijke aanvrager/bewoner zijn bewoning.

Mochten de leden doelen op een situatie waarin tijdens de behandeling van een reeds ingediende aanvraag de aanvrager wegvalt, dan kan een

aanvraag worden ingediend door de medebewoner(s), uiteraard onder de voorwaarde dat wordt voldaan aan de daarvoor geldende eisen.

6. Overig

Tenslotte geven de leden van de SP-fractie aan benieuwd te zijn of de situaties in kaart zijn gebracht waarin bewoners hun onrechtmatige bewoning mogen voortzetten op grond van een tijdelijke gedoogbeschikking – tot bijvoorbeeld 2018 – maar waarin zij op grond van het wetsvoorstel toch geen vergunning kunnen krijgen. Daarnaast vragen die leden om te komen tot een zodanige oplossing dat ook dergelijke bewoners in aanmerking komen voor een persoonsgebonden vergunning. Zoals ik reeds in mijn bovenstaande antwoord op de vraag van de VVD-fractie – onder paragraaf 3 – over de bedoelde groep bewoners aangaf, is het doel van mijn beleid én de wens van uw Kamer sinds 2003 dat er aan de bewoners van vóór 1 november 2003 duidelijkheid wordt geboden over de toekomst van hun onrechtmatige bewoning. Een gemeente die in het kader van haar handhavingbeleid een officieel dus expliciet besluit heeft genomen om voor een bepaalde termijn niet te handhaven en na afloop van die termijn wél, heeft daarmee die beoogde duidelijkheid aan de desbetreffende bewoner gegeven. Bij een dergelijk besluit op persoonsniveau is het beëindigen van de bewoning uitgangspunt. De termijn van beëindiging is veelal gerelateerd aan de duur van de onrechtmatige bewoning. In feite is dus sprake van een handhavingbesluit. Als dat vóór 1 januari 2010 is genomen is het wetsvoorstel op die bewoners niet van toepassing.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
J. C. Huizinga-Heringa