



Directoraat-Generaal Ruimte
Directie Realisatie en Ontwikkeling
Cluster Zuid Oost Nederland

Rijnstraat 8
Postbus 30940
2500 GX Den Haag

www.vrom.nl

verbetering instrumentarium handhaving recreatiewoningen

Een inventarisatie van voorstellen van
gemeenten



Samenvatting en conclusies

Dit rapport doet verslag van de bevindingen van de werkgroep “verbetering handhavinginstrumentarium recreatiewoningen”, bestaande uit vertegenwoordigers van het ministerie van VROM, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO). Aanleiding is de beleidsbrief van 11 november 2003 waarin de minister van VROM heeft aangegeven dat zij open staat voor verdere verbeteringssuggesties van gemeenten. Bekeken is in hoeverre de naar VROM aangereikte voorstellen van gemeenten haalbaar zijn. De verrichte inventarisatie moet gezien worden als een eerste selectie van de voorstellen die in principe de moeite waard zijn om verder uit te werken en eventueel in te voeren, c.q. te implementeren. Samenvattend zijn de bevindingen als volgt:

Het **brengen van recreatiewoningen onder het vergunningstelsel van de WOR** is geen haalbare optie. Nog los van de voorgestelde intrekking van de wet, moet worden opgemerkt dat zij eerder is overwogen. De Raad van State heeft in 2002 over deze optie als zodanig een kritisch advies uitgebracht, hetgeen aanleiding is geweest e.e.a. niet door te zetten. Door VNG en IPO wordt bekeken in hoeverre (bedrijfsmatige) exploitatie en vergunningen opgenomen kunnen worden in bestemmingsplannen en gemeentelijke verordeningen, danwel door privaatrechtelijke contracten geregeld kunnen worden.

Het toekennen van **toezichthoudende bevoegdheden** van door B en W aangewezen ambtenaren ook **buiten het ambtsgebied van B en W** – t.b.v. toezicht op GBA gegevens - kan niet worden gehonoreerd. De controle op GBA-gegevens wordt echter vereenvoudigd door de modernisering van het GBA waardoor gemeenten de mogelijkheid krijgen tot inzage in gegevens van andere gemeenten. Verder biedt de huidige Wet gemeentelijke basisadministratie en persoonsgegevens mogelijkheden voor gemeenten om onderling inlichtingen op te vragen en uit te wisselen welke benut kunnen worden.

Een **eensluitende definitie van de bestemmingen** recreëren en wonen in bestemmingsplannen zal niet op rijksniveau worden bepaald i.v.m. de exclusieve bevoegdheid van gemeenten in deze. Wel wordt aanbevolen tot aanscherping van de definities van recreëren en wonen in het kader van bestemmingsplannen en het uitwisselen en opbouwen van kennis tussen, respectievelijk bij, gemeenten.

Voor wat betreft de **Wet op de economische delicten (WED)** krijgt dit binnen Justitie/OM invulling. Hierover worden tussen VROM en Justitie/OM verdere afspraken gemaakt. In de loop van 2005 zal hier meer duidelijkheid over komen.

Een veelgehoorde wens van gemeenten is het **omkeren van de bewijslast**. Het bleek echter niet goed mogelijk een helder beeld te krijgen over dit instrument en de concrete uitwerking op de dagelijkse handhavingpraktijk. Geconstateerd is dat dit een nadere bestudering vraagt. De werkgroep ziet echter twee alternatieve sporen die mogelijk even effectief zijn. Ten eerste verdient in dit verband vermelding dat **recente jurisprudentie** in belangrijke mate tegemoet lijkt te komen aan de wens tot een verlichting, van de



bewijslast.¹ Een omkering van de bewijslast zou overigens in wetsteksten nauwelijks verder kunnen gaan. Immers, minder dan een 'redelijk vermoeden' als basis voor (het begin van) handhavend overheidsoptreden is niet makkelijk voorstelbaar. Onduidelijk is nog wel, gegeven de jurisprudentie, hoeveel en welke feiten door de rechter nodig geacht zullen worden voor het redelijk vermoeden².

Naast deze rechtstreekse route wijst de werkgroep ten tweede op de al in de wet geregelde figuur van de **ambtshalve inschrijving in de GBA**. In de Wet GBA is in dit verband al sprake van een 'redelijk vermoeden' waarop betrokkene moet reageren, waarna B en W kunnen inschrijven. Die inschrijving in de GBA is vervolgens een krachtig bewijsmiddel bij het vaststellen van de overtreding van het bestemmingsplan. Er blijkt echter bij gemeenten nauwelijks ervaring te bestaan met toepassing van deze al bestaande figuur.

Gegeven het feit dat beide sporen juist op korte termijn dicht in de buurt van hetzelfde resultaat kunnen komen als het omkeren van de bewijslast, beveelt de werkgroep aan dat het aan de praktijk is om verdere ervaring op te doen met de door jurisprudentie en wet al gegeven mogelijkheden en de resultaten hiervan af te wachten voordat verder op het spoor van omkeren van de bewijslast wordt gegaan.

De volgende voorstellen zitten in reeds lopende trajecten:

- **Het voor toezichthouder WRO doen vervallen van de beperking dat zij alleen bij daglicht de bevoegdheid hebben terreinen te betreden;**
- **Toekennen bevoegdheden toezichthouder WRO conform Awb, i.h.b. vorderen inlichtingen;**
- **Mogelijkheid tot opleggen van bestuurlijke boete;**
- **Verlengen van de verjaringstermijn bij dwangsommen.**

Het zal alleen tot 2007 duren voordat wetgeving m.b.t. deze voorstellen in werking treedt. Het naar voren halen van deze wetgeving is lastig tot vrijwel niet haalbaar.

De belastingdienst heeft toegezegd dat gemeenten ook kunnen beschikken over de **gegevens van de voorlopige teruggaaf** (i.t.t. op dit moment alleen de gegevens van de definitieve aanslag) zodat gemeenten over meer recente gegevens kunnen beschikken. VROM maakt hier samen met VNG en belastingdienst afspraken over. De verwachting is dat deze afspraken eerste helft 2005 geëffectueerd kunnen worden. Het voorstel om **hypotheekrenteaf trek** niet toe te staan voor recreatiewoningen of alleen aftrek te verlenen voor objecten op het GBA –adres blijken niet haalbaar omdat de grondslag in de wetgeving berust op het principe van "hoofdverblijf" en dit is in praktijk niet per definitie gelijk aan het GBA-adres.

Over het geheel genomen kan worden geconcludeerd dat de voorstellen van de gemeenten op een paar na, haalbaar blijken of bruikbare alternatieven kennen. De termijn waarbinnen de voorstellen (kunnen) worden geëffectueerd varieert. Op korte termijn (vanaf 2005) kan gebruik worden gemaakt van gegevens voorlopige teruggaaf van de belastingdienst, de Wet op de economische delicten en kunnen gemeenten ervaringen opdoen met de door de recente jurisprudentie gegeven mogelijkheden, alsmede met de aanpak van de ambtshalve inschrijving in het GBA. Andere voorstellen maken deel uit van lopende wetgevingstrajecten zoals de vierde tranche Awb en de nieuwe Wro, waarvan de in werkingtreding niet eerder dan in 2007 zal zijn.

¹ Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 6 oktober 2004 (gemeente Ermelo)

² In casu woog de rechter ook het feit van de genoten hypotheekrenteaf trek mee
Ministerie van VROM 6 februari 2005 verbetering instrumentarium handhaving recreatiewoningen



Inleiding	5
Bespreking van de voorstellen	6
Wet op de Openluchtrecreatie	6
Inzage gegevens belastingdienst voorlopige aanslag	6
Wet op de Ruimtelijke Ordening	7
Wet op de economische delicten	8
Inzien adresbestanden	8
Eensluidende definitie bestemmingsplannen	8
Omkeren bewijslast	8
Algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen	9



Inleiding

Dit rapport doet verslag van de bevindingen van de werkgroep “verbetering handhavinginstrumentarium recreatiewoningen”. De taak van de werkgroep bestond er uit een eerste inventarisatie uit te voeren m.b.t. de vraag in hoeverre de voorstellen van gemeenten tot verbetering van het handhavinginstrumentarium haalbaar lijken, d.w.z. de moeite waard om verder uit te werken en eventueel in te voeren en, c.q. te implementeren. De werkgroep bestond uit vertegenwoordigers van het ministerie van VROM, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het Interprovinciaal Overleg (IPO).

Aanleiding is de beleidsbrief van 11 november 2003 waarin de minister van VROM heeft aangegeven dat zij open staat voor verdere verbeteringssuggesties van gemeenten. De Minister streeft ten aanzien van de handhaving ook naar minder inbreuk in de persoonlijke levenssfeer van bewoners. Gemeenten hebben gevraagd (via informatiebijeenkomsten, brieven en VNG) om door verdere verbetering van het handhavinginstrumentarium de handhavinglast te verlagen.

Eerder in gang gezette acties hebben er toe geleid dat overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening per 13 september j.l. onder de Wet op de economische delicten zijn gebracht. Hierdoor worden de mogelijkheden voor opsporing en sanctionering (geldboetes) verruimd. Daarnaast hebben gemeenten reeds de mogelijkheid gekregen twee maal per jaar inzage te krijgen in de gegevens van de belastingdienst.

De suggesties van gemeenten zijn ontvangen via de inventarisatie door de VROM-Inspectie en bij de informatiebijeenkomsten, al dan niet in mindere of meerdere mate uitgewerkt. Daarnaast zijn er voorstellen aangereikt door de gemeenten Harderwijk, Apeldoorn, Ermelo, Barneveld en Nunspeet in een gezamenlijke brief aan VNG en VROM. Dit naar aanleiding van een bijeenkomst op ambtelijk niveau d.d. 18 maart 2004 van deze gemeenten met vertegenwoordigers van het ministerie van VROM en een vertegenwoordiging van de VNG.

Bij het beoordelen van de voorstellen heeft de werkgroep gekeken naar aspecten als effectiviteit, praktische uitvoerbaarheid, inbreuk op privacy en haalbaarheid m.b.t. doorvoeren van wetswijzigingen, politiek/bestuurlijk draagvlak en (rijks)beleid. Alhoewel de inventarisatie niet zeer uitputtend en gedetailleerd heeft plaatsgevonden – de beschikbare tijd was hiervoor niet afdoende – is zij wel van mening dat deze voldoende is geweest voor een eerste selectie welke de basis kan zijn voor verdere actie en besluitvorming. Verdere uitwerking en invoering kan vervolgens plaats vinden.



Bespreking van de voorstellen

De voorstellen van gemeenten blijken elkaar deels te overlappen. De voorstellen bleken in essentie teruggebracht te kunnen worden tot een aantal voorstellen welke het meest relevant zijn. Zij worden hieronder besproken.

Wet op de Openluchtrecreatie

Een aantal gemeenten stelt voor om recreatiewoningen via een Amvb onder de werking van de kampeerregelgeving van de Wet op de openluchtrecreatie (WOR) te brengen. Dit met het doel om via het vergunningstelsel van die wet de exploitatie van terreinen met recreatiewoningen te reguleren, onder meer door de eis van bedrijfsmatige exploitatie te stellen en controle en toezicht eenvoudiger maken, bijvoorbeeld door het eisen van nachtregistratie.

Nog afgezien van het feit dat inmiddels een wetsvoorstel tot intrekking van de WOR bij de Tweede Kamer aanhangig is, is dit geen haalbare optie. In feite grijpen de hier bedoelde voorstellen terug op een voorstel voor een algemene maatregel van bestuur, dat in een eerdere kabinetsperiode is gedaan. Naar aanleiding van een advies van de Raad van State ter zake, waarin fundamentele bedenkingen werden geuit, is de ontwerp-amvb niet bekrachtigd. De bezwaren van de Raad van State komen in hoofdzaak er op neer dat introductie van een instrument als hier bedoeld tot doublures met de Wet op de Ruimtelijke ordening zou leiden. De Wet op de Ruimtelijke Ordening biedt naar de mening van de Raad van State reeds voldoende mogelijkheden om permanente bewoning van zomerhuizen en het omzetten van kampeerterreinen in zomerhuiscomplexen tegen te gaan. Deze redenering geldt ook nu nog onverkort.

Alternatieven na het wegvallen van de optie 'AMvB Zomerhuiscomplexen' zijn:

- a) Eis van bedrijfsmatige exploitatie opnemen in het bestemmingsplan.
- b) Gemeente kan zelfstandig een verordening maken die niet-ruimtelijk relevante zaken regelt, zoals t.a.v. bedrijfsmatige complexen een vergunningplicht (met voorwaarden, bijvoorbeeld een reglement).

De VNG bekijkt momenteel wat eventueel middels gemeentelijke verordeningen ondervangen kan worden en zal hierin meenemen het punt van de exploitatievergunning en nachtregistratie. De eerste resultaten worden na de zomer verwacht. Onderzocht moet nog worden of en zo ja, hoe het instrument van de privaatrechtelijke overeenkomst gebruikt kan worden bij de handhaving van het verbod op permanente bewoning c.q. de naleving van de eis van bedrijfsmatige exploitatie. Nader onderzoek is nodig vanwege de mogelijke juridische voetangels en klemmen. Het IPO wilt dit samen met de VNG gestalte geven.

Inzage gegevens belastingdienst voorlopige aanslag



- a) Gemeenten zouden ook de beschikking willen hebben over gegevens van de voorlopige teruggaaf omdat deze actueler zijn dan gegevens van de definitieve aanslag. De belastingdienst wil hier aan meewerken. VROM maakt hier samen met VNG en de belastingdienst verdere afspraken over. De verwachting is dat deze afspraken eerste helft 2005 geëffectueerd kunnen worden.
- b) Hypotheekrenteaf trek zou alleen mogelijk moeten zijn indien het GBA-adres correspondeert met het adres van de recreatiewoning (waarvoor hypotheekrente wordt afgetrokken, e.e.a. overeenkomstig wet studiefinanciering art. 1.5, welke een koppeling bevat tussen de beurs van een uitwonende student en de GBA). Dit blijkt niet haalbaar. De belastingdienst koppelt namelijk hypotheekrenteaf trek aan "hoofdverblijf". Dit moet de bewoner kunnen aantonen en hoeft in praktijk niet per definitie gelijk te zijn aan het GBA-adres. Navraag bij de belastingdienst leert dat de B-inspecteur op dit moment niet reageert op uitschrijvingen van het GBA. Wel kan worden opgemerkt dat uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 6 oktober 2004 (Ermelo) overigens ook blijkt dat B en W de hypotheekrenteaf trek – die immers 'hoofdverblijf' in fiscale zin impliceert – mogen hanteren als aanwijzing voor bewoning in strijd met het bestemmingsplan. Het is vervolgens aan betrokkene om aannemelijk te maken dat dit niet zo is.

Wet op de Ruimtelijke Ordening

- a) Voor toezichthouder WRO het doen vervallen van de beperking dat zij alleen bij daglicht de bevoegdheid hebben terreinen te betreden (art. 69 WRO). Volgens artikel 69 mag een toezichthouder slechts tussen zonsopgang en zonsondergang controleren. De wens is deze beperking tot daglicht te laten vervallen.
- b) Bevoegdheden toekennen aan toezichthouders conform Awb (in het bijzonder vorderen inlichtingen).
- c) Het toekennen van toezichthoudende bevoegdheden van door B en W aangewezen ambtenaren ook buiten het ambtsgebied van B en W. Dit ten behoeve van de controle op inschrijving in het GBA elders en het aanhouden van de juiste GBA-gegevens.

De fundamentele herziening WRO komt tegemoet aan de wensen a. (verval beperking bevoegdheid betreden terreinen tot daglicht) en b. (bevoegdheden conform Awb, i.h.b. vorderen inlichtingen). Art. 7.2 Wro bepaalt dat B en W toezichthouders aanwijzen. Die hebben de ingevolge de Awb daaruit voortvloeiende bevoegdheden, waaronder art. 5:16 inlichtingen vorderen. Tevens, expliciet krachtens art. 7.1 lid 2: bevoegdheid woning binnentreden zonder toestemming bewoner (daarbij gelden overigens wel diverse voorschriften uit hoofde van de Algemene wet op het binnentreden).

Naar verwachting zal de nieuwe Wro op zijn vroegst in 2007 in werking treden. VNG gaf aan een voorkeur te hebben om voorstel a. eerder in te laten gaan door het schrappen van de woorden *zonsopgang* en *zonsondergang*. Sneller invoering (ad hoc uit Wro naar voren halen) wordt door VROM echter niet bepleit omdat dit het reeds lopende traject 'uitkleed' en doorkruist.

Punt c. wordt niet opgelost. Er moet van uitgegaan worden dat de door B en W aangewezen ambtenaren alleen binnen het ambtsgebied van BenW bevoegdheid hebben. Ook voorziet de nieuwe Wro niet in door de Minister aangewezen ambtenaren voor toezicht op naleving (wel voor toezicht op de uitvoering en de handhaving, maar dat is dus tweedelijs).

Basisadministratie Persoonsgegevens en Reisdocumenten (BPR) is samen met de VNG bezig het GBA en de registratie/gegevensuitwisseling te moderniseren. Hiermee wordt bovengenoemde kwestie zeer



waarschijnlijk ondervangen. Verder bieden de artikelen 63 en 70 van de wet GBA het juridische handvat voor gemeenten om bij andere gemeenten inlichtingen op te vragen. Samenwerking tussen, en daadwerkelijke toepassing door, gemeenten is een bruikbaar alternatief om dit knelpunt weg te nemen.

Wet op de economische delicten

Overtredingen van bestemmingsplannen vallen sinds 13 september 2004 onder de Wet op de economische delicten en daarmee onder het strafrecht. Het strafrecht geeft meer opsporingsbevoegdheden en ruimere sanctiemogelijkheden (hogere boetes) dan het bestuursrecht, waaronder (deels) de bevoegdheid tot – hierna te noemen - het inzien van gegevensbestanden. De verwachting is dat van dit instrument een afschrikwekkende werking zal uitgaan. Uit contacten van VROM met OM en Justitie blijkt dat dit bij OM en Justitie invulling gaat krijgen. In de loop van 2005 zal hier meer duidelijkheid over komen.

Inzien adresbestanden

Bij 'willekeurige' organisaties als bibliotheken en verenigingen, waar immers lang niet iedereen lid van is, is het de vraag of dit voorstel effectief is. Voor gegevens van banken, verzekeringsmaatschappijen en energie- en telecommunicatiebedrijven zal dit wel het geval zijn. Deels wordt dit ondervangen door het onderbrengen van overtredingen van bestemmingsplannen onder de WED. Een verdere wettelijke regeling heeft echter niet de voorkeur vanuit privacy-overwegingen. De haalbaarheid van dit voorstel wordt daarom door de werkgroep politiek/bestuurlijk niet groot geacht en is daarom verder niet onderzocht.

Eensluitende definitie bestemmingsplannen

De bepaling van de definities is een bevoegdheid voorbehouden aan gemeenten en uitgangspunt voor de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Een 'centralistische' ingreep als door rijkswege bepaalde definities zijn hier strijdig mee en niet wenselijk. Daarbuiten bleek ook uit eerder onderzoek van VROM intern dat dit niet haalbaar is. Uitwisseling van kennis en ervaring kan natuurlijk wel zinvol zijn. Hier kan aansluiting worden gezocht bij de VNG, die momenteel bezig is met het opzetten van modelbestemmingsplannen. De eerste resultaten hiervan worden na de zomer van 2005 verwacht. Hierin zou ook meegenomen kunnen worden de wens tot een scherper onderscheid in de definitie van het recreatief gebruik ten opzichte van het woongebruik.

Omkeren bewijslast

Gemeenten, VNG en IPO dringen op dit voorstel het sterkste aan. In algemene zin is VROM zeer terughoudend om voor een van de normale handhavingbepalingen afwijkend handhavingregime in het leven te roepen. Het bleek niet goed mogelijk om duidelijkheid te krijgen over de vraag op welke wijze de omkering vorm moet krijgen en de uitwerking op de dagelijkse praktijk van het verzamelen van bewijslast. Dit zou om een nadere bestudering en meer tijd vragen. Tevens is van belang dat momenteel twee alternatieven voorhanden lijken te zijn die tegemoet zouden kunnen komen aan de wens om de bewijslast om te keren.

Ten eerste kan worden gewezen op de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak d.d. 6 oktober 2004 (Ermelo). In deze uitspraak kwam aan de orde de vraag of B en W in voldoende mate hadden aangetoond dat een recreatiewoning illegaal werd bewoond. De bewoner in kwestie stond ingeschreven op een adres waarvan onaannemelijk was dat hij er daadwerkelijk woonde (noodwoning ter plaatse was gesloopt, brievenbus ontbrak, geen telefoonaansluiting). Daartegenover stonden waarnemingen dat de recreatiewoning permanent werd bewoond. B en W stelden zodoende dat de bewoner de recreatiewoning



permanent bewoonde. Naar aanleiding hiervan overwoog de Afdeling dat B en W de vereiste feiten dienen vast te stellen *voor het vermoeden dat sprake is van overtreding van de planvoorschriften*. Het was aan de bewoner om dit vermoeden, indien daartoe aanleiding bestond, te ontkrachten.

Ten tweede kan worden gewezen op de mogelijkheid van B en W om iemand ambtshalve in te schrijven in het GBA. Art. 72 Wet GBA geeft de mogelijkheid tot een *ambtshalve* inschrijving in de bevolkingsadministratie op aanwijzing van een 'redelijk vermoeden', indien dat desgevraagd door betrokkene niet of niet voldoende wordt weersproken. Die inschrijving levert vervolgens in het besluit tot handhaving van het bestemmingsplan vrijwel het bewijs van de overtreding.

De hiervoor vermelde uitspraak en de ambtshalve inschrijving lijken aan de gewenste omkering van de bewijslast tegemoet te komen. Er zal moeten worden afgewacht op welke wijze de rechtspraak de Ermelo-uitspraak nader zal invullen. Daarnaast is er nog geen praktijkervaring met de ambtshalve inschrijving.

Algemeen bestuursrechtelijke onderwerpen

- a) Bestuurlijke boete
Mogelijkheid om bestuursrechtelijke boete op te leggen. Het opleggen van een boete vanuit het bestuursrecht (Wro) is op dit moment niet mogelijk.
- b) Verjaringstermijn dwangsom
Voorstel om de termijn van verjaring van de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom te verlengen van zes maanden naar een jaar.
- c) Overhevelen bevoegdheid rechterlijke toetsing inning dwangsommen van burgerlijke rechter naar bestuursrechter
Voorstel dat het bestuursorgaan apart bij beschikking beslist over de invordering van de dwangsom. Daardoor wordt deze beschikking vatbaar voor beroep op de bestuursrechter.

Voor voorstel a) tot en met c) geldt dat deze deel uitmaken van het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht d.d. 22 juli 2004³. Gelet op het feit dat dit wetsvoorstel betrekking heeft op algemene fundamentele wijzigingen van het bestuursrecht en de indiening van dit wetsvoorstel door de minister van Justitie reeds in voorbereiding is, is het niet wenselijk en onhaalbaar om de behandeling en invoering van de voorstellen a) tot en met c) naar voren te halen.

³ Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nrs. 1-4