

Vergaderjaar 2004–2005

**29 800 XI**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2005**

**Nr. 101**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 februari 2005

Bij brief van 28 oktober 2004 (stuk nr. 29 800 XI, nr. 8) deed ik u toekomen het door de VROM-Inspectie van mijn ministerie opgestelde tussenrapport over onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Bij deze brief treft u het eindrapport over dit onderwerp aan.<sup>1</sup> Ook doe ik u hierbij het rapport «Verbetering instrumentarium handhaving recreatiewoningen» toekomen.<sup>1</sup>

In het onderstaande zal ik ingaan op beide rapporten. Conform mijn toezegging informeer ik u tevens over de uitkomsten van het overleg met de beroepsorganisaties van makelaars en notarissen en over de uitkomsten van het overleg met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) en het InterProvinciaal Overleg (IPO).

#### **Eindrapport «Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen»**

Het verheugt mij dat alle gemeenten hebben voldaan aan mijn verzoek om mij te informeren over de wijze waarop zij invulling geven aan het verruimde rijksbeleid voor onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Op basis van de omvang en aard van de respons stel ik vast dat de brief van 11 november 2003 en de interventies van de VROM-Inspectie een merkbare versnelling teweeg hebben gebracht in de aanpak door gemeenten van de vaak langsepende problematiek van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.

Blijkens de in het rapport vermelde gegevens maken provincies en gemeenten beperkt gebruik van de voorgestelde handreikingen om de handhavinglast te verminderen. Een meerderheid van de gemeenten geeft de voorkeur aan handhaving. Ik ga er vanuit dat hieraan een zorgvuldige afweging van voor- en nadelen ten grondslag ligt.

In mijn brief van 11 november 2003 heb ik als belangrijke doelstelling aangemerkt het vóór het eind van 2004 door gemeenten geven van duidelijkheid aan de betrokken burgers over hun situatie.

Volgens het rapport is door 80–85% van de gemeenten inmiddels een beleidskeuze gemaakt. Deze keuze is echter niet altijd vastgelegd in een

<sup>1</sup> Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

formeel (raads)besluit en bekend gemaakt aan de betrokken burgers. Omdat de doelstelling daarmee niet geheel is gerealiseerd, zal ik de gemeenten alsnog verzoeken hun beleid formeel vast te leggen in een besluit. Tevens zal ik hun verzoeken dit besluit aan de betrokken burgers kenbaar te maken. Hiertoe behoort naar mijn mening ook, althans indien het besluit daartoe aanleiding geeft, de burgers op de hoogte stellen van de termijn waarbinnen zij actie moeten nemen om aan dat besluit uitvoering te geven. De VROM-Inspectie zal in de loop van 2005 steekproefsgewijs nagaan of gemeenten aan dit verzoek gevolg hebben gegeven. Daarnaast zal de VROM-Inspectie in de door haar uit te voeren gemeenteonderzoeken bijzondere aandacht schenken aan het gemeentelijke beleid met betrekking tot onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen.

### **Rapport «Verbetering instrumentarium handhaving recreatiewoningen»**

Uit de rapportages en tijdens de informatiebijeenkomsten van het ministerie van VROM zijn voorstellen tot verbetering van gemeenten ontvangen. Zoals in mijn brief van 28 oktober 2004 is aangekondigd, ben ik in overleg met IPO en VNG de haalbaarheid van deze voorstellen nagegaan. De resultaten van dit onderzoek zijn neergelegd in het door het Directoraat-Generaal Ruimte opgestelde rapport «Verbetering instrumentarium handhaving recreatiewoningen». De belangrijkste conclusies uit dit rapport zijn de volgende.

Een aantal voorstellen van gemeenten wordt reeds meegenomen in de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (Wro). Het betreft hier het verruimen van de bevoegdheid tot betreden van terreinen tot buiten de periode van daglicht en het toekennen van bevoegdheden van (gemeentelijke) toezichthouders conform de Algemene wet bestuursrecht (in het bijzonder de vordering van inlichtingen). De voorstellen voor wat betreft de invoering van een bestuurlijke boete en het verlengen van de verjaringstermijn bij dwangsommen maken onderdeel uit van de vierde tranche Awb waarvan de indiening van een wetsvoorstel wordt voorbereid door de Minister van Justitie. Pas bij het inwerkingtreden van de nieuwe wetten – naar verwachting vanaf 2007 – zullen deze voorstellen effect hebben. Om de reeds lopende procedures niet te doorkruisen is het niet wenselijk en praktisch vrijwel onhaalbaar om de behandeling en invoering van de voorstellen naar voren te halen.

Voorstellen voor bevoegdheden voor gemeenten om instanties als bibliotheken, verenigingen, huisartsen, banken en verzekeraars te verplichten gegevens te verstrekken hebben niet mijn voorkeur omwille van de inbreuk op de persoonlijke levenssfeer. Ik wijs er overigens op dat het voorstel deels wordt ondervangen door het sinds 13 september 2004 onderbrengen van overtredingen van bestemmingsplan onder de Wet op de economische delicten (WED), waarmee ruimere bevoegdheden en sancties voorhanden zijn.

Een aantal voorstellen is niet of moeilijk haalbaar, maar ik voorzie dat hiervoor door gemeenten (en provincies) alternatieven in het leven kunnen worden geroepen. Zo is het voorstel om recreatiewoningen onder het vergunningenstelsel van de Wet op de openluchtrecreatie te brengen – nog afgezien van de voorgestelde intrekking van die wet – geen haalbare optie, gelet op het kritische advies dat de Raad van State in 2002 heeft uitgebracht over een ontwerp-algemene maatregel van bestuur die precies de strekking had van de hier bedoelde voorstellen. Door VNG en IPO wordt bekeken in hoeverre (bedrijfsmatige) exploitatie en vergunningen opgenomen kunnen worden in bestemmingsplannen en gemeen-

telijke verordeningen, danwel door privaatrechtelijke contracten geregeld kunnen worden.

Ook is het niet mogelijk dat door B en W aangewezen toezichthouders ook buiten het ambtsgebied van B en W bevoegdheden krijgen ten behoeve van de controle op de gegevens in de GBA (Gemeentelijke Basis Administratie). Het toezicht op GBA-gegevens wordt echter eenvoudiger door de modernisering van de GBA. Verder biedt de huidige wetgeving (Wet gemeentelijke basisadministratie en persoonsgegevens) handvatten voor gemeenten om onderling om inlichtingen te vragen en deze uit te wisselen. Deze mogelijkheden kunnen beter worden benut door samenwerking en het maken van afspraken tussen gemeenten. Tot slot zal een eensluidende definitie van bestemmingsplannen niet op rijksniveau worden bepaald in verband met de exclusieve bevoegdheid van gemeenten in deze. Voor een aanscherping van de definities van recreëren en wonen in het kader van bestemmingsplannen roep ik gemeenten op tot het onderling uitwisselen en opbouwen van kennis. Ik wijs er in dit kader op dat de VNG momenteel bezig is met het opzetten van model-bestemmingsplannen.

Een veelgehoorde wens van gemeenten is het omkeren van de bewijslast. Een volledig en helder beeld van dit instrument en de concrete uitwerking op de dagelijkse handhavingpraktijk bleek echter nog niet mogelijk en nadere bestudering te vergen. Ik constateer 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 verlichting van de bewijslast<sup>1</sup>. Een omkering van de bewijslast zou overigens 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 vermoeden<sup>2</sup>. Naast deze rechtstreekse route wijs ik 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.

Op grond van het bovenstaande concludeer ik dat het eerst aan de praktijk is om verdere ervaring op te doen met de door jurisprudentie en wet al gegeven mogelijkheden. Ik zie hier kansen die op relatief korte termijn tot resultaten kunnen leiden.

Samenvattend concludeer ik dat de voorstellen van de gemeenten, danwel de alternatieven, op enkele na haalbaar blijken. De termijn waarbinnen de voorstellen worden geëffectueerd varieert. Van de voorstellen opgenomen in reeds lopende trajecten zal dit zijn vanaf 2007. Maar de inzage door gemeenten in de gegevens van de belastingdienst voor wat betreft de voorlopige aanslag kunnen naar mijn verwachting in de eerste helft van 2005 geëffectueerd worden. Ook kan in 2005 ervaring worden opgedaan met het feit dat overtredingen van bestemmingsplanbepalingen strafbaar zijn gesteld ingevolge de WED. Daarnaast kunnen gemeenten ervaringen opdoen met de door recente jurisprudentie gegeven mogelijkheden, alsmede met de aanpak met de ambtshalve inschrijving in de GBA.

---

<sup>1</sup> Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State d.d. 6 oktober 2004 (gemeente Ermelo).

<sup>2</sup> In casu woog de rechter ook het feit van de genoten hypotheekrenteaftrek mee.

## **Overleg koepelorganisaties**

Met de beroepsorganisaties van makelaars en notarissen zijn besprekingen gevoerd met als doel dat deze organisaties hun beroepsgroep informeren over ontwikkelingen in het beleid. Daarnaast is bekeken of zij binnen het kader van hun beroepsuitoefening kunnen bijdragen aan het voorkómen van onrechtmatige bewoning. Mijn bevinding is dat deze organisaties hun leden informeren over het beleid. De Koninklijke Notariële Beroepsorganisatie heeft naar aanleiding van overleg met het ministerie van VROM recentelijk nog aandacht hieraan besteed. De notaris kan er toe bijdragen dat onduidelijkheden worden voorkomen en verkeerde verwachtingen ontstaan door het in voorkomende gevallen expliciet aangeven van de planologische status van het object bij het sluiten van de koopovereenkomst en passeren van de acte. De toekomstige bewoner, en na hem komende kopers, wordt en worden dan opnieuw gewaarschuwd.

De organisaties van makelaars gaven te kennen het als de verantwoordelijkheid van de beroepsgroep te beschouwen de (aspirant)koper van de juiste informatie te voorzien voor wat betreft de rechten en plichten van de (aspirant)koper en de (on)mogelijkheden van het gebruik van een recreatiewoning. De makelaars gaven echter te kennen in deze context kopers niet goed te kunnen informeren als gemeenten (nog) geen duidelijk beleid hebben vastgesteld voor situaties van voor de peildatum van 31 oktober 2003 of in de situatie als de gemeente niet consequent handelt conform haar beleid. Dit kan leiden tot situaties van onzekerheid bij aspirant kopers. De beroepsorganisaties pleiten dan ook voor snelle duidelijkheid vanuit de gemeenten. Ik voeg hier aan toe dat voor situaties na de peildatum die duidelijkheid er wel is: gemeenten dienen dan te handhaven.

## **Overleg met IPO en VNG**

Voor wat betreft de stand van zaken bij de gemeenten heeft de VNG een enquête uitgevoerd onder gemeenten. De bevindingen van de VROM-Inspectie en van de VNG bleken grotendeels overeen te stemmen. Afgesproken is de achterblijvende gemeenten gezamenlijk (VROM, VNG, IPO) aan te spreken.

Partijen hebben diverse knelpunten waargenomen ten aanzien van het relatief weinige gebruik van de mogelijkheid tot omzetting en de persoonsgebonden beschikking. Afgesproken is de verschillende argumenten te inventariseren en onderling te bespreken om tot een duidelijker beeld van de realiteit te komen. Ten aanzien van de opstelling van de provincies heb ik aangegeven de ruimte die provincies conform de sturingsfilosofie hebben, niet terug te willen nemen. Wel verwacht ik een welwillender houding van provincies en niet een op voorhand afwijzende houding.

Tevens is besproken de onduidelijkheid die er bestond over de toepassing van het beleid op stacaravans, chalets en dergelijke. Ik heb nogmaals aangegeven dat deze recreatieverblijven bewust niet onder het beleid vallen, één en ander conform mijn brief aan gemeenten van 17 november 2004. Het in de brief gestelde ten aanzien van het toepassen van het Bouwbesluit 2003 bij persoonsgebonden beschikkingen is op stacaravans, chalets en dergelijke dan ook niet van toepassing. Ik heb nogmaals aangegeven dat de beslissing om af te wijken van het bouwbesluit een zaak van de gemeente in kwestie blijft en dat de gemeente zelf moet beoordelen of dit vanuit veiligheid en gezondheid verantwoord is.

Voor wat betreft de voorstellen voor verbetering van het handhaving-instrumentarium is afgesproken de bevindingen van de gezamenlijke werkgroep af te wachten en te bespreken wat haalbaar is en op welke termijn dit geëffectueerd kan worden.

Ik verwacht u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
S. M. Dekker