

Vergaderjaar 2005–2006

30 300 XI

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (XI) voor het jaar 2006

Nr. 69

BRIEF VAN DE MINISTER VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 november 2005

Op 26 april 2005 zijn drie moties door uw Kamer aangenomen (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2004–2005, nr. 77, blz. 4651–4652). In mijn brief van 30 juni 2005, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XI, nr. 132, heb ik aangegeven hoe ik invulling zal geven aan de motie van de leden Van Gent en Schreijer-Pierik, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XI, nr. 115 en motie van het lid Van Gent c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XI, nr. 116. In deze brief geef ik u mijn reactie op de motie van het lid Veenendaal. Tevens geef ik, zoals toegezegd, mijn standpunt met betrekking tot het zogenoemde Deense model.

De motie Veenendaal c.s.

Bij motie van het lid Veenendaal c.s., Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800 XI, nr. 120 verzoekt u «de regering ervoor te zorgen dat in gemeenten, die niet aantoonbaar helder en consequent zijn geweest in hun handhavingsbeleid, bewoners die permanent in een recreatiewoning willen wonen, en dit voor de peildatum van 31 oktober 2003 ook al deden, een persoonsgebonden gedoogbeschikking kunnen krijgen en deze beschikking ook bij de gemeente op kunnen eisen.»

De motie betreft gemeenten die niet aantoonbaar helder en consequent zijn geweest in hun handhavingsbeleid. In mijn brief van 11 november 2003, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XI, nr. 22, heb ik alle gemeenten gevraagd hun beleid inzake het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen vast te stellen en dit aan de burgers kenbaar te maken. Het merendeel van de gemeenten heeft beleid inzake onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen geformuleerd. Een aanzienlijk aantal gemeenten heeft gekozen voor een aanpak, waarvan het gedogen van onrechtmatige bewoning, die is ontstaan voor een peildatum, onderdeel uitmaakt. Deze gemeenten doen in feite al wat de motie vraagt, omdat in het gemeentelijk beleid is opgenomen dat bewoners, die aan de voorwaarden voldoen en voor de peildatum hun recreatiewoning bewoonde aanspraak kunnen

maken op een persoonsgebonden beschikking. Deze bewoners hebben in feite het recht op een persoonsgebonden beschikking. Sommige van de gemeenten hebben overigens een peildatum na 31 oktober 2003 gekozen, omdat zij hun beleid later hebben vastgesteld. Hiermee kan ik instemmen, omdat de grens van 31 oktober 2003 de bedoeling had om speculatie te voorkomen.

Ik ben van oordeel dat gemeenten die een handhavingsbeleid hebben vastgesteld met een zelf vastgestelde peildatum een consequent handhavingsbeleid hebben. Een aantal gemeenten heeft de gevraagde duidelijkheid aan bewoners geboden met de constatering dat het bestaande bestemmingsplan van kracht is en blijft. Deze gemeenten hanteren dus geen peildatum. In deze groep heeft een aantal gemeenten steeds consequent gehandhaafd, maar er zijn andere die niettemin onrechtmatige bewoning stilzwijgend hebben gedoogd.

De motie verzoekt om te bevorderen dat «bewoners die permanent in een recreatiewoning willen wonen, en dit voor de peildatum van 31 oktober 2003 ook al deden, een persoonsgebonden beschikking kunnen krijgen en ook opeisen bij hun gemeente». Hierbij wil ik opmerken dat het verlenen van een persoonsgebonden gedoogbeschikking een uitdrukkelijke verantwoordelijkheid van de gemeente is.

Om het in de motie gestelde uit te voeren zou ik gemeenten moeten kunnen dwingen en dat kan alleen via wetgeving. Dit bemoeilijkt de uitvoering van de motie omdat dit tijd vraagt en in die periode blijft de onzekerheid voor bewoners bestaan omdat er geen helderheid wordt geboden. Daarnaast vormt dit nieuwe regelgeving daar waar het kabinet juist het aantal regels wil verminderen.

Wat is de omvang van het vraagstuk? Uit de rapportage van de VROM-inspectie blijkt dat er ca. 16 000 gevallen van onrechtmatige bewoning bekend zijn. In het rapport wordt geen onderscheid gemaakt tussen woningen en verblijven, terwijl mijn beleid en de motie alleen betrekking hebben op recreatiewoningen. Tevens blijkt uit de rapportage dat voor 2 500 gevallen omzetting wordt overwogen en 3 350 persoonsgebonden beschikkingen zijn of worden afgegeven. Dit betekent dat voor bijna 6 000 gevallen al oplossingen worden geboden. Blijft over een groep van zo'n 10 000 huishoudens die een recreatieverblijf onrechtmatig bewonen, waarvoor nog geen persoonsgebonden beschikking is afgegeven. Deze groep is echter niet homogeen. Een deel valt om te beginnen niet binnen de reikwijdte van het beleid en de motie (n.l. de bewoners van niet-recreatiewoningen zoals caravans e.d.). Een ander deel van de groep van 10 000 huishoudens is al uitgeprocedeerd tegen hun gemeente die consequent handhavingsbeleid heeft gevoerd en deze bewoners komen ook bij deze motie niet in aanmerking voor een persoonsgebonden beschikking. Weer een ander deel heeft weliswaar te maken met een gemeente die wel een peildatum heeft vastgesteld, maar kan daar geen aanspraak op maken omdat deze groep na de peildatum permanent is gaan wonen. Het restant heeft te maken met een gemeente die stilzwijgend gedoogt of met een aantal gemeenten die nu zonder peildatum streng gaan handhaven. Het gaat dus om een groep die kleiner is dan 10 000 huishoudens.

De VROM-inspectie rapporteert aan het eind van dit jaar de bevindingen van het nu lopende onderzoek naar de voortgang bij de gemeenten bij het tot uitvoering brengen van mijn beleidsbrief van november 2003. Daarbij zal ook worden nagegaan welke procedures gemeenten hebben gekozen bij het al dan niet verlenen van persoonsgebonden beschikkingen.

Ik acht het mogelijk te bevorderen dat bewoners aanspraak kunnen maken op een persoonsgebonden beschikking op de wijze zoals dat is gebeurd in gemeenten die hebben gekozen voor een aanpak waarbij onrechtmatige bewoning wordt gedoogd als die is ontstaan voor een kenbaar gemaakte peildatum.

Op grond van de voorgaande overwegingen wil ik op de volgende wijze uitvoering geven aan de motie. In het overleg van 31 augustus jl. heb ik het IPO en de VNG gevraagd om te bevorderen dat gemeenten, die dat nog niet hebben gedaan, handhavingsbeleid vaststellen, inclusief een peildatum. Dit om te bereiken dat een, ook door het IPO en de VNG voorgestaan, vergelijkbaar gemeentelijk gedoogbeleid wordt ontwikkeld. De gemeente bepaalt zelf, onderbouwd, het moment voor deze peildatum. Bewoners die kunnen aantonen dat zij vóór die peildatum een recreatiewoning onrechtmatig bewoonden, kunnen zodoende bij de gemeente verzoeken om een persoonsgebonden gedoogbeschikking. De gemeente kan hier al dan niet termijnen aan verbinden, in die zin dat zo'n beschikking voor een aantal jaren wordt afgegeven of levenslang, maar altijd vervalt bij verhuizing of overlijden, tenzij er sprake is van een echtgeno(o)t(e) of een geregistreerd partnerschap; in welk geval het recht overdraagbaar is.

Het Deense Model

In mijn brief van 11 november 2003, vergaderjaar 2003–2004, 29 200 XI, nr. 22, en de Nota Ruimte wordt meer ruimte geboden aan gemeenten om, indien dit planologisch verantwoord is, in overleg met de provincie in het buitengebied de bestemming «recreëren» in het bestemmingsplan te wijzigen in de bestemming «wonen». Conform de genoemde brief is dit niet toegestaan in kwetsbare en waardevolle gebieden, te weten de Ecologische Hoofdstructuur, de Vogel- en Habitatrichtlijngebieden, de NB-wetgebieden, bufferzones en nationale landschappen. Daar waar een bestemmingsplanwijziging niet mogelijk of gewenst is en de bestemming «recreëren» blijft gelden, kunnen onder voorwaarden persoonsgebonden gedoogbeschikkingen worden afgegeven. In het kader van dit laatste en mede in het licht van de motie Veenendaal zoals hierboven beschreven, heb ik onderzocht of een ouderenregeling, gebaseerd op het zogenaamde Deense Model, mogelijkheden biedt en een bijdrage kan leveren om aan het verminderen van de gespannen situatie op een aantal recreatieparken.

In Denemarken is permanente bewoning van de zomerhuizen voor gepensioneerden, die de woning minimaal 5 jaar in hun bezit hebben, toegestaan. Daarnaast kent Denemarken een gedoogbeschikking voor bijzondere situaties, waarin de gemeente ontheffing kan verlenen voor het bewonen van recreatiewoningen. Op onderdelen is de situatie in Denemarken vergelijkbaar, omdat ook daar gezocht wordt naar oplossingen voor het vraagstuk van onrechtmatige bewoning. Maar er zijn ook belangrijke verschillen met de Nederlandse situatie (in de bijlage is een korte beschrijving opgenomen)¹. Zo bepaalt in Denemarken de rijksoverheid de uitzonderingsbepalingen, die van kracht zijn bij bestemmingsplannen met de bestemming recreatie, terwijl dat in Nederland de gemeenteraad is.

Bestuurlijke overleggen

Over een ouderenregeling, gebaseerd op het Deense Model, heb ik inmiddels bestuurlijk overleg gevoerd met de VNG en het IPO. Verder heb ik dit onderwerp besproken met de ANWB, RECRON, Belangen Vereniging Vrij Wonen (BVVW) en de Landelijke Organisatie voor Permanent Wonen (LOPW). In deze overleggen zijn de nodige kanttekeningen geplaatst bij

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

een ouderenregeling gebaseerd op het Deense Model. ANWB en RECRON zien het liefst geen verruiming van het in mijn brief van november 2003 uitgedragen beleid, tevens verwoord in de Nota Ruimte. De BVVW en de LOPW zien daarentegen graag een ruimere regeling. ANWB en RECRON zien in een ouderenregeling weinig toegevoegde waarde bij het oplossen van bestaande probleemsituaties en vrezen daarnaast nieuwe probleemgevallen, afname van recreatiecapaciteit en ongewenste vermenging van wonen en recreëren op hetzelfde park.

VNG en IPO zijn eveneens geen voorstander van een ouderenregeling mede omdat te gedogen bewoners van een recreatiewoning aanspraak kunnen maken op de Wet Maatschappelijke Ondersteuning, de Wet Voorzieningen Gehandicapten en andere gemeentelijke regelingen. De VNG vindt dat een ouderenregeling bovendien afwijkt van de ingezette decentrale beleidslijn. Bovendien zien IPO, VNG en ook ANWB en RECRON juridische knelpunten bij een ouderenregeling in het kader van leeftijdsdiscriminatie. VNG en IPO denken dat de regeling een administratieve lastenverzwaring met zich meebrengt en dat handhaving erdoor wordt bemoeilijkt, omdat niet alleen gecontroleerd moet worden óf een recreatiewoning wordt bewoond, maar ook door wie. Als al voor een ouderenregeling wordt gekozen pleit het IPO voor een tijdelijke regeling en zijn VNG en IPO van mening dat gemeenten de mogelijkheid zouden moeten hebben een ouderenregeling selectief toe te passen.

Samenvattend kan worden gesteld dat de diverse partijen, met uitzondering van de BVVW en LOPW, in het bestuurlijk overleg hebben aangegeven geen voorstander te zijn van een ouderenregeling overeenkomstig het Deense Model.

Leeftijdsdiscriminatie

Op het in de bestuurlijke overleggen genoemde aandachtspunt leeftijdsdiscriminatie wil ik nader ingaan.

Het maken van een onderscheid op basis van leeftijd, m.a.w. de leeftijdsdiscriminatie, is geoorloofd mits daaraan een objectieve rechtvaardiging ten grondslag ligt. Er moet sprake zijn van een legitiem doel en de middelen voor het bereiken van dat doel moeten passend en noodzakelijk zijn. Het leveren van een (kleine) bijdrage aan de doorstroming op de woningmarkt is op zich aan te merken als een legitiem doel. Ouderen bewonen vaak een grotere woning en willen in een kleinere gaan wonen. Bovendien hebben ouderen na hun pensionering vaak te maken met een inkomensdaling waardoor het moeilijker wordt om twee woningen te bezitten.

Aanpak van de «ouderenregeling»

Het gaat mij om een verruiming van het gedoogbeleid van gemeenten en daarbij past geen permanente regeling. Gedogen hoort immers een uitzondering te zijn. Gedoogbeleid houdt in het algemeen in: het op grond van een individuele belangenafweging omgaan met een in het verleden ontstane onrechtmatige situatie. Dit betekent dat nieuwe onrechtmatige situaties moeten worden voorkomen.

Een tijdelijke regeling die strekt tot het gedogen van onrechtmatige bewoning door ouderen in recreatiewoningen zal direct een (kleine) bijdrage leveren aan het tijdelijk verlichten van de huidige krapte op de woningmarkt, doordat die ouderen een woning vrijmaken, en is zodoende als passend en noodzakelijk te beoordelen. Met een tijdelijke regeling wordt bereikt dat alleen diegenen in aanmerking komen die nu al in het bezit zijn van een recreatiewoning.

Gezien de aandacht en de tijd die u en ik al hebben besteed aan dit dossier en de wens van uw kamer om tot ruimere toepassing te komen

van het gedogen van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, wil ik de volgende ouderenregeling voorstellen. Op grond van het hierboven aangehaalde en als verdere uitwerking van de motie Veenendaal wil ik het mogelijk maken dat bewoners die aan hierna te noemen eisen voldoen, in gemeenten die niet aantoonbaar helder en consequent zijn geweest in hun handhaving, een persoonsgebonden gedoogbeschikking bij hun gemeente kunnen krijgen. Ik ben voornemens dit standpunt in een nader op te stellen beleidsbrief aan de betreffende gemeenten en de provincies mee te delen opdat zij dit standpunt in hun gedoogbeleid verwerken en daarmee duidelijkheid geven aan hun burgers.

Zo kan tijdelijk een (kleine) bijdrage worden geleverd aan het bestrijden van de krapte op de woningmarkt en kan de gespannen situatie op een aantal recreatieparken worden verminderd. Daarbij is tevens rekening gehouden met de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid van een dergelijke gedoogregeling en de lasten die daarmee gepaard gaan.

Mijn beleidslijn is dat in gemeenten waar niet aantoonbaar helder en consequent is gehandhaafd (vervroegd) gepensioneerden een gedoogbeschikking bij hun gemeente kunnen aanvragen, wanneer zij op dat moment schriftelijk kunnen aantonen dat zij:

- ouder zijn dan 65 jaar of gepensioneerd zijn op basis van de Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (Wet Vpl)¹, én
- de recreatiewoning vóór 31 oktober 2003 al in hun bezit hadden, én
- de woning als hoofdwoning gebruiken of gaan gebruiken, hetgeen blijkt uit inschrijving in het GBA, én
- de recreatiewoning minimaal 5 jaar in bezit hebben.

De gedachte is om de gedoogmogelijkheid tot uiterlijk 1 november 2008 te doen gelden. Dat wil zeggen dat mensen tot 1 november 2008 de tijd hebben om aan alle voorwaarden te voldoen om op die manier in aanmerking te kunnen komen voor een persoonsgebonden beschikking. Deze beperkte duur van de regeling in combinatie met de voorwaarde dat een recreatiewoning minimaal 5 jaar in eigendom moet zijn, dient om anticiperend koopgedrag te voorkomen. Daarnaast zijn er op deze manier minder ingrijpende gevolgen voor de recreatiewoningenmarkt te verwachten en zal de toename van de vraag naar aanvullende voorzieningen door bewoners van de recreatiewoningen te overzien zijn.

Eenmaal afgegeven persoonsgebonden beschikkingen in het kader van deze ouderenregeling vervallen bij verhuizen of overlijden, tenzij er sprake is van een echtgeno(o)t(e) of een geregistreerd partnerschap; in welk geval het recht overdraagbaar is.

Het staat de gemeenten vrij om recreatiewoningen en -parken voor deze regeling aan te wijzen dan wel uit te sluiten. Hierdoor kan bijvoorbeeld een te zwaar beroep op aanvullende voorzieningen door ouderen met een persoonsgebonden gedoogbeschikking worden voorkomen. Hierbij kan met name worden gedacht aan parken of woningen die ver verwijderd liggen van bestaande voorzieningen.

Conclusie

Het voorgaande betekent dat ik het mogelijk wil maken dat bewoners die aan de vier genoemde eisen voldoen, in de gemeenten die niet aantoonbaar helder en consequent zijn geweest in hun handhaving, een persoonsgebonden gedoogbeschikking bij hun gemeente kunnen krijgen.

Ik ben voornemens dit standpunt in een nader op te stellen beleidsbrief aan de betreffende gemeenten en de provincies mee te delen opdat zij dit standpunt in hun gedoogbeleid verwerken en daarmee het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen gedogen voor (vroeg)gepensioneerde

¹ Onder vroeggepensioneerden worden mensen verstaan die voldoen aan de definitie van de VUT-regeling in de wet Vpl: een regeling die uitsluitend of nagenoeg uitsluitend ten doel heeft om voorafgaande aan de pensioendatum of de ingangsdatum van de AOW te voorzien in een of meer uitkeringen of verstrekkingen:
- ter overbrugging van de periode tot aan de pensioendatum of de ingangsdatum van de AOW, dan wel
- ter aanvulling van pensioenuitkeringen, voor zover deze regeling niet valt onder de werking van de Pensioen- en Spaarfondsenwet.

ouderen die voldoen aan de vier genoemde voorwaarden en dit beleid uitdragen aan hun burgers.

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