

Vergaderjaar 2009–2010

32 366

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

I ALGEMEEN

Inleiding

Het onderhavige wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van 27 december 2007 van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 83). Tijdens het Algemeen Overleg over recreatiewoningen op 17 oktober 2007 bleek immers een breed gedragen wens om definitieve duidelijkheid te bewerkstelligen in de problematiek rond de (onrechtmatige) bewoning van recreatiewoningen. In die brief is de aanpak aangegeven waarmee aan die wens tegemoet wordt gekomen. Onderhavig wetsvoorstel maakt daar het belangrijkste onderdeel van uit.

Korte samenvatting van het wetsvoorstel

Het wetsvoorstel beoogt te regelen dat een bewoner die een recreatiewoning onrechtmatig bewoont bij zijn gemeente onder voorwaarden een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning verkrijgt voor het bewonen van een recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro).

Daarbij moet het gaan om een bewoner ten aanzien van wie voor 1 januari 2010 door zijn gemeente geen besluit is genomen tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang ter zake van die bewoning noch een besluit om voor bepaalde tijd van handhaving af te zien. Is daarvan wel sprake, dan is de bewoner reeds voldoende duidelijkheid geboden dat hij *niet* in zijn recreatiewoning mag blijven wonen. Daarnaast dient de bewoner vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 (en sindsdien onafgebroken) de recreatiewoning tot in elk geval 1 januari 2010 te hebben bewoond.

Indien die bewoner aan de gemeente de in artikel 3 van dit wetsvoorstel genoemde bewijsmiddelen van zijn (onrechtmatige) bewoning heeft overgelegd, *moeten* burgemeester en wethouders de omgevingsvergunning verlenen.

Wanneer burgemeester en wethouders niet binnen de in dit wetsvoorstel gestelde termijn beslissen over de omgevingsvergunning, is die vergunning van rechtswege verleend.

Indien een bewoner aan de gemeente niet de in artikel 3 van dit wetsvoorstel genoemde bewijsmiddelen van zijn (onrechtmatige) bewoning kan overleggen, *kan* op basis van artikel 4 van dit wetsvoorstel de omgevingsvergunning worden verleend, wanneer de bewoner aanvullend of ander bewijs overlegt en dat bewijs tot genoegen van burgemeester en wethouders is. Op basis van artikel 4 kan echter geen vergunningverlening van rechtswege plaatsvinden.

Voorgeschiedenis

Het bewonen van recreatiewoningen is volgens bestemmingsplannen of beheersverordeningen niet toegestaan maar komt in de praktijk veelvuldig voor. Dat werd reeds geschetst in de beleidsbrief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer van 11 november 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 29 200 XI, nr. 22). Al vele jaren loopt een discussie over de oplossing van de problemen die dat met zich brengt. Diverse gemeenten hebben de bewoning van recreatiewoningen lange tijd feitelijk gedoogd door er niet tegen op te treden. Mede daardoor was (is) een situatie ontstaan waarin het later alsnog inzetten van een actief handhavingsbeleid veelal tot moeizame, ingrijpende en soms zelfs schrijnende trajecten leidt, voor zowel de betrokken burgers als de handhavende overheden. De hiervoor genoemde beleidsbrief kwam tegemoet aan de motie Van Gent/Van der Ham (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XI, nr. 50), die vroeg om een regeling waarmee bewoners die reeds langdurig worden gedoogd gelegaliseerd kunnen worden. In de in de brief verwoorde kabinetsvisie wordt van de gemeenten verwacht dat zij zo snel mogelijk voor alle op 31 oktober 2003 bestaande concrete situaties van (onrechtmatige) bewoning duidelijkheid bieden aan de betreffende burgers. De gemeenten moeten daartoe de beleidskeuze maken of de bestemming «recreatie» wordt gewijzigd in «wonen», of een (persoonsgebonden) gedoogbeschikking (later: een ontheffing) wordt verleend, of het verbod op wonen in een recreatiewoning wordt gehandhaafd. De kabinetsvisie luidt ook dat voor alle *na* die datum ontstane onrechtmatige bewoningssituaties de gemeente dient te handhaven.

Omdat de Tweede Kamer in tegenstelling tot de regering van mening was dat met die beleidsbrief niet de voor de betrokken bewoners gewenste duidelijkheid zou worden bereikt, is kamerbreed de motie Veenendaal aangenomen (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 120).

De motie vormt de achtergrond van het onderhavige wetsvoorstel. De motie verzoekt 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 kunnen *opeisen*». Daarbij doelde de indienster, blijkens het Algemeen Overleg over recreatiewoningen van 8 februari 2006, op bewoners die op het adres van de recreatiewoning zijn opgenomen in de gemeentelijke basisadministratie (hierna: GBA) (Kamerstukken II 2005/06, 30 300 XI, nr. 96).

Om tegemoet te komen aan de motie heeft de Minister van VROM - allereerst - speciaal gedoogbeleid ontwikkeld voor ouderen. Volgens de minister zou met name voor die groep de mededeling dat de verwachting dat zij permanent in hun recreatiewoning kunnen blijven wonen ten onrechte is ontstaan, het hardste aankomen. Dat beleid is aan de Tweede Kamer bij brief van 29 november 2005 (Kamerstukken II 2005/06, 30 300

XI, nr. 69) meegedeeld. De kamer bleek echter tijdens voormeld Algemeen Overleg geen voorstander van het treffen van een regeling voor een specifieke groep. Daarop is afgezien van instelling van een ouderenregeling.

Vervolgens is beleid voor *opvraagbare* gedoogbeschikkingen voor de in de motie bedoelde bewoners ontwikkeld. Daarbij is een wettelijke basis toegezegd om die beschikking aan te vragen als persoonsgebonden vrijstelling (later: ontheffing) van het verbod op wonen in een recreatiewoning. Daartoe is bij besluit van 9 maart 2007 artikel 20 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (hierna: BRO »85) gewijzigd, welke wijziging op 1 juni 2007 (Stb. 2007, 107) in werking is getreden. Omdat niet voldoende duidelijk kan worden gedefinieerd wanneer gemeenten wel of niet «helder en consequent» zijn geweest in hun handhavingsbeleid (zie voormelde motie) werd in het BRO «85 uitgegaan van het begrip «gevoerd handhavingsbeleid». Daarvan was onder meer sprake indien een gemeente haar handhavingsbeleid ook daadwerkelijk uitvoert. Ook dit begrip bleek in de praktijk tot vragen te leiden. Bij de voortzetting van het BRO «85 in 2008 in het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) is dat begrip dan ook niet overgenomen.

Laatstgenoemde regeling hanteert het volgende uitgangspunt ten aanzien van een gemeente die een in de motie bedoelde bewoner een ontheffing weigert, terwijl zij zelf niet binnen redelijke termijn na aanvang van die (onrechtmatige) bewoning aantoonbaar uitvoering heeft gegeven aan haar handhavingsbeleid. Een dergelijke gemeente kan formeel nog wel een ontheffing weigeren, maar zal dat wel goed moeten motiveren, zeker indien het gaat om langdurig bestaande en feitelijk gedoogde onrechtmatige situaties. De aanvrager kan immers – anders dan bij een gedoogbeschikking – die afwijzende beslissing aan de rechter voorleggen. Laatstgenoemde zou vervolgens tot de conclusie kunnen komen dat een dergelijke weigering in strijd is met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Aldus werd volgens de regering tegemoet gekomen aan de intentie van de motie dat bedoelde bewoners binnen dergelijke gemeenten een beschikking kunnen krijgen. Wel is volgens de regering de ontwikkeling, vaststelling en handhaving van beleid ten aanzien van de (onrechtmatige) bewoning van recreatiewoningen de uitdrukkelijke primaire verantwoordelijkheid van de gemeente. Om die reden zou ook, aldus de regering, de door de Tweede Kamer gewenste *opeisbare* gedoogbeschikking (voorlopig) een te forse inbreuk op de zelfstandige rol van de gemeente zijn.

Om gemeenten te stimuleren een beleidskeuze te maken en als hulpmiddel bij de uitvoering van die keuze, is in juni 2007 door de VROM-Inspectie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten de «Handreiking voor gemeenten over onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen» opgesteld.

Terwijl op grote schaal door gemeenten gedoogbeschikkingen zijn afgegeven, blijken bewoners weinig gebruik te maken van de sinds medio 2007 geboden ontheffingsmogelijkheid.

Het Bro brengt niet met zich mee dat bij het ontbreken van aantoonbaar gevoerd gemeentelijk handhavingsbeleid een ontheffing formeel *moet* worden verleend. Er bestaat dus voor de bewoners niet van te voren de zekerheid dat zij ook een ontheffing zullen krijgen. Daarnaast kan bij hen de vrees bestaan dat een gemeente na ontvangst van een aanvraag (en dus het bekend worden van de onrechtmatige bewoning) gebruik gaat maken van haar handhavingsbevoegdheid. Vermoedelijk daarom dienen velen bij hun gemeente geen aanvraag onder overlegging van de nodige gegevens in. Integendeel, volgens het onderzoeksrapport «gevolgen van het opheffen van het onderscheid tussen reguliere en recreatiewoningen»

en de voortgangsrapportage «uitvoering recreatiewoningenbeleid» van de VROM-Inspectie (Den Haag, 2009) (Bijlagen bij Kamerstukken II 2008/09, 31 700 XI, nr. 91) bestaat het vermoeden dat veel bewoners zich niet hebben ingeschreven of zich inmiddels hebben laten uitschrijven uit de GBA. De regeling in het Bro blijkt dus niet te leiden tot de door betrokkenen inmiddels sterk gewenste oplossing op zo kort mogelijke termijn van de problematiek rond de (onrechtmatige) bewoning van recreatiewoningen met een langdurig feitelijk gedoogverleden.

Omvang van de problematiek

Uit voormelde voortgangsrapportage blijkt dat begin 2009 nog ongeveer 8% van de recreatiewoningen in Nederland onrechtmatig wordt bewoond door bewoners die de bewoning voor 31 oktober 2003 hebben aangevraagd. Op de in totaal ruim 100 000 recreatiewoningen (bron: CBS) zijn dat ongeveer 8 000 gevallen van (onrechtmatige) bewoning. Volgens opgave van gemeenten eind 2008 moet in bijna twee derde van die gevallen de procedure om de (onrechtmatige) bewoning te beëindigen nog worden gestart.

Vergeleken met eerdere cijfers blijkt dat gemeenten zeker vooruitgang hebben geboekt met de uitvoering van het beleid om bewoners duidelijkheid te verschaffen. Wel moet een kanttekening worden geplaatst bij de volledigheid van de gegevens. Het is voor de gemeenten vaak niet mogelijk om exacte aantallen vast te stellen van (onrechtmatig) bewoonde recreatiewoningen. De problematiek lijkt derhalve in sterkere mate dan hiervoor vermeld aanwezig. Dat betreft vooral gemeenten met vele niet recreatief verhuurde recreatiewoningen die alleen een raadpleging hebben gedaan op de inschrijvingen in de GBA, zijnde de enige objectieve bewoningsregistratie. De, zoals opgemerkt, vermoedelijk vele bewoners die zich niet hebben ingeschreven of zich hebben laten uitschrijven ter voorkoming van handhavingacties, maar nog wel in de recreatiewoning wonen, vallen in die gemeenten dan ook buiten de inventarisatie. Volgens genoemde voortgangsrapportage gaat het om ongeveer één derde van de gemeenten met (onrechtmatig) bewoonde recreatiewoningen. Met name in die, zich minder actief opstellende gemeenten zal – ook doordat de betrokken bewoners geen stimulans ondervinden om een ontheffing aan te vragen – zonder dit wetsvoorstel een situatie van passief gedogen blijven bestaan, met alle onzekerheid voor die bewoners van dien.

De noodzaak van een wettelijke regeling

Gelet op de wens de problematiek rond de (onrechtmatige) bewoning van recreatiewoningen met een langdurig feitelijk gedoogverleden op zo kort mogelijke termijn op te lossen en in het besef dat reeds meer dan tien jaar in dit dossier naar een uitweg wordt gezocht, heeft de regering tenslotte in eerdergenoemde brief van 27 december 2007 toegezegd om met een definitieve oplossing te komen. Naast de reeds gemelde voortzetting van de vrijstellings- of ontheffingsmogelijkheid besloot de regering de betrokken gemeenten een uiterste termijn te stellen. Die «beleidsintensivering», die bij brief van 20 maart 2008 (kenmerk 2008016293) aan de gemeenten is meegedeeld, behelst globaal het volgende. Een gemeente moet voor een bepaalde datum aan de betrokken bewoners duidelijkheid hebben gegeven rond hun (onrechtmatige) bewoning. Indien op die datum niet aan hen is bekendgemaakt dat zij hun (onrechtmatige) bewoning *niet* mogen voortzetten, *moetenzij* een *persoonsgebonden* ontheffing krijgen. De regering deelde mee 1 januari 2010 als streefdatum voor een wettelijke regeling aan te houden. Tijdens het Algemeen Overleg van 23 januari 2008 heeft de Tweede Kamer die aanpak gesteund.

Wel heeft zij op 8 april 2008 via de motie Neppérus / Vermeij (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 105) de regering verzocht om «gemeenten die pas na 31 oktober 2003 zijn gaan handhaven, op te roepen om voor 1 januari 2010 de betrokken recreatiebewoners van voor 31 oktober 2003 in die gemeenten alsnog een persoonsgebonden beschikking te geven».

Bij brief van 3 juli 2008 (kenmerk 2008041596) heeft de minister van VROM die oproep aan de gemeenten gedaan.

Onderhavig wetsvoorstel behelst een – voor een aantal concreet omschreven gevallen – verplichte vergunningverlening. In het geval van een verplichte – en bij te late besluitvorming: van rechtswege – vergunningverlening, kan een gemeente niet meer van haar bevoegdheid gebruik maken om tot een zelfstandige, eventueel andersluidende, besluitvorming te komen. De regering beseft dat hier sprake is van een inbreuk op de primair gemeentelijke rol bij de beleidsbepaling en -uitvoering ten aanzien van de (onrechtmatige) bewoning van recreatiewoningen. Toch heeft zij gemeend voor deze aanpak te moeten kiezen op grond van de overwegingen dat:

- door de Tweede Kamer al meer dan tien jaar wordt aangedrongen op een oplossing voor de tot eind 2003 ontstane, vaak schrijnende, gevallen van langdurig bestaande en feitelijk gedoogde (onrechtmatige) bewoning;
- eerdere andere maatregelen van de zijde van de regering onvoldoende soelaas blijken te bieden om in alle gevallen van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen duidelijkheid te realiseren;
- alleen met onderhavig wetsvoorstel ten aanzien van de genoemde probleemsituaties de situatie kan worden doorbroken dat gemeenten na jaren te hebben stilgezeten nog steeds op enig moment kunnen gaan handhaven, met alle onzekerheid voor die bewoners van dien;
- de regeling een tijdelijk karakter krijgt in de zin dat zij gedurende maximaal de voorgestelde periode van twee jaar na haar inwerkingtreding bewoners de gelegenheid biedt om een vergunning aan te vragen;
- er sprake is van een vermoedelijk omvangrijke, maar duidelijk afgebakende groep bewoners, die niet in aantal zal toenemen maar juist, gezien het persoonsgebonden karakter van de vergunning, eindig is;
- de eventuele maatschappelijke gevolgen gering zullen zijn, omdat het materieel een voortzetting betreft van een reeds langdurig bestaande feitelijke bewoningssituatie;
- ook indien de (onrechtmatige) bewoning in een voorkomend geval toch eventueel nadelige omgevingsgevolgen zou hebben gehad, een gemeente na al die jaren ruimschoots de gelegenheid heeft gehad om, al dan niet na een handhavingverzoek van een derde, aan een dergelijke situatie prioriteit van aanpak te geven.

Doel, vormgeving en inhoud

Het voorstel van wet beoogt te verzekeren dat op zo kort mogelijke termijn de bewoners die aantoonbaartot de doelgroep van de regeling behoren, op persoonsniveau zekerheid krijgen omtrent de toekomst van hun (onrechtmatige) bewoning. Indien een gemeente een bewoner die voldoet aan de eisen van de artikelen 2 en 3 van onderhavig voorstel van wet voor 1 januari 2010 niet de duidelijkheid geboden heeft dat hij *niet* in zijn recreatiewoning mag blijven wonen, kan die bewoner na de inwerkingtreding van onderhavig wetsvoorstel bij zijn gemeente een persoonsgebondenomgevingsvergunning voor het bewonen van een recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening «opeisen».

Gelet op de omstandigheid dat de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) naar verwachting eerder in werking zal treden dan dit voorstel van wet moest, gegeven het kaderwetkarakter van de Wabo, met onderhavig voorstel van wet zoveel mogelijk worden aangesloten bij de opzet van de Wabo. In dat licht is onder meer het Bro-begrip «onthefving» vervangen door het Wabo-begrip «omgevingsvergunning».

De doelgroep is dezelfde als die in de motie Veenendaal en (dus) – reeds sinds 2007 – in het Bro»85/Bro. Het moet gaan om een bewoner die vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 meerderjarig was, de recreatiewoning als woning in gebruik had en die woning sedertdien tot in elk geval 1 januari 2010 onafgebroken heeft bewoond. De bewijslast daarvoor berust bij de bewoner.

Voorts dient geen sprake te zijn van een vóór 1 januari 2010 genomen gemeentelijk besluit tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang, noch van een besluit inhoudende dat voor bepaalde tijd wordt afgezien van handhaving. Indien een gemeente zich op het standpunt stelt dat een dergelijk besluit wel is genomen, rust de bewijslast daarvoor bij de gemeente.

Indien sprake is van een gemeentelijk besluit tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang, of van een besluit inhoudende dat voor bepaalde tijd wordt afgezien van handhaving, beschikken de bewoners reeds over voldoende zekere duidelijkheid dat zij niet in hun recreatiewoning mogen blijven wonen. Bedoelde bewoners komen derhalve niet voor een vergunning in aanmerking.

Dat is slechts anders indien voor de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel een gemeentelijk besluit is genomen waarbij voor *onbepaalde* tijd wordt afgezien van handhaving (ook in de gevallen waarin een dergelijk besluit voorafgegaan is door een handhavingbesluit). Een dergelijk besluit wordt ingevolge artikel 5 aangemerkt als een vergunningverlening. Daarmee wordt voorkomen dat de betrokken bewoner nogmaals (met zijn bewijsmiddelen) naar het gemeentehuis moet om een vergunning te verkrijgen en de desbetreffende gemeente opnieuw werk daartoe moet verrichten. Er moet wel sprake zijn van een *besluit* om voor onbepaalde tijd niet te handhaven. Wanneer bijvoorbeeld een gemeente ondanks het nemen van een eerder handhavingbesluit verder passief blijft, is die gedraging alléén niet voldoende om voor de desbetreffende bewoner een recht op een vergunning te doen ontstaan.

Ook kan zich de situatie voordoen dat een gemeente op 1 januari 2010 nog bezig was met de voorbereiding van een mogelijke en dus nog niet onherroepelijke legalisering in de vorm van wijziging van de bestemming «recreëren» in «wonen». Omdat de bewoner voorafgaand aan dat moment niet te weten heeft gekregen dat hij *niet* definitief mag blijven wonen, kan hij – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – desgewenst een vergunning aanvragen en verkrijgen, later (in deze situatie) waarschijnlijk nog gevolgd door een legalisering in de vorm van een wijziging van het bestemmingsplan.

Voorts kan zich de situatie voordoen dat door een gemeente na 1 januari 2010 alsnog een handhavingbesluit is of wordt genomen, wellicht ook nog gevolgd door daadwerkelijke effectuering daarvan. In die situatie behoudt de bewoner het recht om – na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel – een aanvraag om een vergunning in te dienen die de gemeente in behandeling moet nemen, omdat die bewoner in elk geval tot 1 januari 2010 nog zijn recreatiewoning bewoond en hij vóór 1 januari 2010 niet te weten heeft gekregen dat hij *niet* definitief mag blijven wonen.

Bij brief van 23 december 2009 (Kamerstukken II 2009/10, 32 123 XI, nr. 59) heeft mijn ambtvoorganger er bij de gemeenten op aan gedrongen om

ten aanzien van de bedoelde bewoners na 1 januari 2010 geen handhavingbesluiten meer te nemen, ter voorkoming van complexe juridische procedures. 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 bestaat.

Op grond van de in artikel 2, onderdeel c, opgenomen eis van ononderbroken bewoning dienen de bij artikel 3 en 4 genoemde bewijsmiddelen in principe de gehele periode van bewoning te betreffen. Volgens dat onderdeel zijn in elk geval 31 oktober 2003 en 1 januari 2010 meetdata. Aan de gemeenten wordt overgelaten te bepalen welke overige (tussentijdse) meetdata zij wensen te hanteren.

Daarnaast moet ingevolge artikel 2, onderdelen a en b – evenals bij een ontheffing op basis van het Bro – de recreatiewoning uiteraard voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen, en mag de bewoning niet in strijd zijn met onder meer de bij of krachtens de Wet milieubeheer en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels. De in de genoemde milieuwetgeving neergelegde normen kunnen zijn uitgewerkt in zonerings- en afstanden in het bestemmingsplan. Het is niet de bedoeling is dat voor afwijkingen daarvan vergunning wordt verleend. De bewijslast ter zake rust bij de gemeente.

Artikel 3 behelst dat burgemeester en wethouders een vergunning *moeten* verlenen aan een bewoner die de onrechtmatige bewoning aantoonst met bewijsmiddelen die in ten minste twee van de in artikel 3, eerste lid, genoemde onderdelen a tot en met g zijn genoemd.

Voor een handhavend optreden ligt de bewijslast voor onrechtmatige bewoning bij de gemeente. In de in dit wetsvoorstel bedoelde situatie moet de bewoner zijn (ononderbroken) bewoning (en meerderjarigheid) aantonen.

De motie Veenendaal doelde op bewoners die zijn opgenomen in de GBA (op het adres van de recreatiewoning). Daarnaast noemt artikel 3 andere bewijsmiddelen die – tegen de achtergrond van de omgekeerde bewijslast – in combinatie een voldoende sterk bewijs van (onrechtmatige) bewoning opleveren. Na overlegging van die (combinatie van) bewijsmiddelen mag er van worden uitgegaan dat de bewoner voldoende aannemelijk heeft gemaakt dat de recreatiewoning fungeert als «centrum van zijn sociale en maatschappelijke activiteiten». De toetsing door burgemeester en wethouders van het overgelegde bewijs lijkt niet al te complex te zijn.

Niet geheel uit te sluiten is dat direct na de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel op grotere schaal en min of meer gelijktijdig vergunningaanvragen zullen worden ingediend. De reguliere beslistermijn van de Wabo van acht weken (met een verlengingsmogelijkheid van zes weken) zou dan aan de korte kant kunnen zijn. Om die reden is er in afwijking van de Wabo voor gekozen om, waar het artikel 3 betreft, burgemeester en wethouders voor het onderzoek naar en de beslissing omtrent het bewijs een termijn van tien weken na overlegging te geven. Het college kan die termijn eenmaal met nog ten hoogste acht weken verlengen. De aldus gegeven (lange) beslistermijnen, in combinatie met de omstandigheid dat de beslissing over de verlening gebonden is aan de in artikel 2 en de in het eerste lid (onderdelen a tot en met g) van artikel 3 opgenomen duidelijke toetsingsgronden moeten voor burgemeester en wethouders voldoende worden geacht om tijdig te kunnen beslissen en te voorkomen dat bij niet tijdige beslissing artikel 3.9, derde en vierde lid, van de Wabo van toepassing is (verlening van rechtswege).

In dit verband wordt nog opgemerkt dat in artikel 2 duidelijk is opgenomen dat artikel 3 van het voorstel van wet niet van toepassing is op een bewoner die niet voldoet aan de vereisten die zijn opgenomen in artikel 2. Het voorstel van wet moet dan ook zo worden gelezen dat nooit sprake kan zijn van een «onterecht» verleende vergunning van rechtswege aan een bewoner die niet voldoet aan de criteria die zijn opgenomen in artikel 2.

Voor zover sprake is van van rechtswege verleende vergunningen is nauwelijks te verwachten dat burgemeester en wethouders aan die vergunning alsnog voorschriften zullen moeten verbinden of die vergunning alsnog zullen moeten intrekken ter voorkoming of beperking van ernstige nadelige gevolgen voor de fysieke leefomgeving. Zoals reeds opgemerkt zal alleen van verlening van rechtswege sprake zijn indien wordt voldaan aan de eisen van artikel 2 en zal het gezien de veelal zeer lange duur van de onrechtmatige bewoning onwaarschijnlijk zijn dat die gepaard gaat met ernstige nadelige omgevingsgevolgen, waartegen al niet veel eerder is opgetreden. Derhalve zal zich ook nauwelijks de situatie voordoen dat burgemeester en wethouders de door aan een vergunning verbonden voorschriften of door intrekking van een vergunning veroorzaakte schade zullen moeten vergoeden. Dat geldt evenzeer voor de mogelijkheid dat burgemeester en wethouders na een eventuele ingebrekestelling door de aanvrager een dwangsom zullen moeten verbeuren indien zij een van rechtswege verleende vergunning niet tijdig hebben bekendgemaakt. Zoals opgemerkt zal het aantal van rechtswege verleende vergunningen gering zijn en is het praktijk dat burgemeester en wethouders – ter voorkoming van het verbeuren van een dwangsom – binnen de wettelijke termijn van twee weken na een ingebrekestelling alsnog de vergunning bekendmaken.

Artikel 4 biedt de mogelijkheid dat burgemeester en wethouders een vergunning *kunnen* verlenen aan een bewoner die weliswaar voldoet aan de eisen van artikel 2, maar die in onvoldoende mate of niet beschikt over de in artikel 3 genoemde bewijsmiddelen. Die bewoner zal de bewoning van zijn recreatiewoning naar genoegen van burgemeester en wethouders met aanvullende of andere bewijsmiddelen moeten aantonen. Dit artikel 4 beoogt een voortzetting te zijn van de huidige regeling in artikel 4.1.1, eerste lid, onderdeel j van het Bro. Het gaat om bewijsmiddelen die een voldoende indicatie kunnen opleveren dat de recreatiewoning fungeert als centrum van sociale en maatschappelijke activiteiten van de bewoner. Hierbij valt onder meer te denken aan: kentekengegevens van de Rijksdienst voor het Wegverkeer, betaling van gemeentelijke belastingen (bijvoorbeeld WOZ), gegevens van energie- en waterleidingbedrijven, huisvuiladministratie, woningzoekendenadministratie, administratie ingevolge de Wet maatschappelijke ondersteuning, gegevens van woningcorporaties, telecombedrijven, tele-/CD-foongids, TNTPost (verhuisbericht), Kamer van Koophandel (handelsregister), Gouden Gids, Kadaster, lidmaatschap lokale verenigingen en lidmaatschap bibliotheek. Informatief ter zake is de Handreiking voor gemeenten van de VROM-Inspectie en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van juni 2007, getiteld: «Onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen». In de gevallen als bedoeld in artikel 4 zal de toetsing door burgemeester en wethouders complexer zijn omdat de over te leggen, in het wetsvoorstel niet nader omschreven bewijsmiddelen, niet als vanzelf voldoende duidelijk de (onrechtmatige) bewoning over de genoemde jaren zullen aantonen. Ook hier lijkt de reguliere beslistermijn van de Wabo voor burgemeester en wethouders aan de korte kant. Om die reden is gekozen voor een beslistermijn van veertien weken, met een verleningsmogelijkheid van acht weken. Ter voorkoming van (mogelijk vele) van rechtswege verleende vergunningen als gevolg van vele min of meer

gelijktijdig ingediende aanvragen, gevoegd bij de meer complexe toetsing van de aanvragen, is artikel 3.9, derde en vierde lid, van de Wabo (verlening van rechtswege) op de gevallen als bedoeld in artikel 4 niet van toepassing.

Bij een persoonsgebonden ontheffing op basis van het Bro voor het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning kan geen toepassing worden gegeven aan het Besluit bouwvergunningvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken. Ook bij de onderhavige persoonsgebonden vergunning zal geen toepassing kunnen worden gegeven aan de mogelijkheden die artikel 2 van Bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht biedt om zonder omgevingsvergunning een woning uit te breiden. Het verlenen van een vergunning voor bewoning, nu die persoonsgebonden en dus tijdelijk van aard is, maakt immers niet dat de recreatiewoning het karakter (de bestemming) van recreatiewoning verliest en als reguliere woning kan worden aangemerkt.

Daarnaast ligt het niet voor de hand dat een derde ten aanzien van wiens activiteiten besluitvorming nodig is (bijvoorbeeld vergunningverlening) wordt beknot in zijn mogelijkheden als uitvloeisel van het feit dat in de nabijheid van die activiteit aan een bewoner van een recreatiewoning een persoonsgebonden vergunning is verleend voor het bewonen van die woning. Voor de toepassing van de milieuwetgeving kan immers naast de planologische situatie vooral het feitelijk gebruik doorslaggevend zijn. Artikel 7 regelt dat na inwerkingtreding van deze wet voor een activiteit geen extra beoordeling behoeft te worden gemaakt en geen extra maatregelen behoeven te worden getroffen in het kader van een wettelijk voorschrift (bijvoorbeeld vergunningverlening) vanwege de omstandigheid dat in de nabijheid van die (al dan niet) voorgenomen activiteit aan een bewoner van een recreatiewoning (tijdelijk) een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning voor het bewonen van de recreatiewoning is verleend. Met artikel 7 wordt bereikt dat de omgevingsvergunning slechts de verhouding tussen de bewoner-vergunninghouder en de gemeente betreft en niet de verhouding tussen de bewoner-vergunninghouder en zijn omgeving. De praktische uitwerking van dit artikel is dat de planologische situatie (recreatie) doorslaggevend blijft bij de beoordeling van een aanvraag om een (milieu)vergunning door derden. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat het regime van de Wet geluidhinder niet van toepassing is op recreatiewoningen, zoals dat nu ook het geval is. Dit kan echter niet zo ver gaan dat er sprake is van strijd met Europese of internationale verplichtingen. Een vergelijkbare problematiek komt naar verwachting in bredere zin aan de orde bij eventuele voorstellen (waarnaar thans onderzoek wordt gedaan) naar aanleiding van de initiatiefnota Van Heugten (Kamerstukken II 2009/10, 32 030, nr. 2).

Evenals bij de vergelijkbare regeling in het Bro is de vergunning persoonsgebonden en vervalt zij bij beëindiging van de bewoning door de desbetreffende persoon. Artikel 66 van de Wet gemeentelijke basisadministratie persoonsgegevens schrijft voor dat een ingezetene die zijn adres wijzigt, verplicht is om binnen vijf dagen aangifte van zijn adreswijziging te doen. De regering bereidt als onderdeel van de modernisering GBA een wetsvoorstel voor om, wanneer de burger nalaat informatie te verstrekken over wijziging van zijn persoonsgegevens, de gemeente de bevoegdheid te geven een bestuurlijke boete op te leggen.

Wat betreft de totstandkoming van de beschikking op de aanvraag om een vergunning en de reguliere voorbereidingsprocedure van besluiten wordt niet afgeweken van de Wabo, met uitzondering van de beslistermijnen en het ontbreken van een van rechtswege verlening voor de gevallen als

bedoeld in artikel 4. Dat houdt onder meer in dat (ook) tegen de vergunningverlening ingevolge deze regeling (waarbij sprake is van continuering van een reeds lang bestaande praktijk) derden geen zienswijzen bij de gemeente kunnen indienen. Wel is de mogelijkheid tot bezwaar en beroep aanwezig en wordt de vergunningverlening – ook die van rechtswege – bekend gemaakt.

Bij de inwerkingtreding van de Invoeringswet Wabo zal de huidige regeling in artikel 4.1.1, eerste lid, onderdeel j, van het Bro opgenomen zijn in het op de Wabo gebaseerde Besluit omgevingsrecht. Die regeling zal vervallen bij de inwerkingtreding van dit wetsvoorstel.

Met betrekking tot de termijn gedurende welke een aanvraag om vergunning kan worden ingediend (twee jaar) wordt nog het volgende opgemerkt. Een termijn van een jaar zou te kort kunnen zijn in het geval dat een (mogelijk flink) deel van de bewoners die voor een omgevingsvergunning in aanmerking komen wacht met het indienen van een aanvraag totdat duidelijk is op welke wijze de gemeente omgaat met de uitvoering van de wet. Niet uitgesloten is dat deze bewoners de onrechtmatigheid van hun bewoning pas willen prijsgeven als er enig zicht is op het eindresultaat van een door hen in te dienen aanvraag. Een termijn van drie jaar lijkt daarentegen weer te lang, gelet op het feit dat sprake is van een afgebakende groep die goed bekend is met de beleidontwikkelingen en de laatste stand van zaken daaromtrent. Voorts komt een termijn van drie jaar op gespannen voet te staan met de breed levende wens de problematiek van de onrechtmatige bewoning op zo kort mogelijke termijn tot een oplossing te brengen.

Bestuurlijke en administratieve lasten en uitvoeringsaspecten

Volgens de eerdergenoemde kabinetsbeleidbrief van 11 november 2003 dienen gemeenten aan te geven, dan wel inmiddels reeds aangegeven te hebben of (onrechtmatige) bewoning mag worden voortgezet of moet worden beëindigd. De wijziging van het BRO «85 in 2007 en de voortzetting ervan in het Bro in 2008, schiepen voor burgers respectievelijk gemeenten reeds de mogelijkheid van het aanvragen respectievelijk verlenen van een vrijstelling of ontheffing. Daarnaast bestond voor gemeenten altijd reeds de mogelijkheid om gedoogbeschikkingen te verlenen. Bij eerder vermelde brieven van 27 december 2007 en 20 maart 2008 is de gemeenten gewezen op de noodzaak hun beleid ter zake te intensiveren, en wel via de aankondiging van een uiterste termijn. Voor zover de gemeenten in het verleden nog geen duidelijkheid aan de betrokken bewoners hadden verschaft zijn zij de laatste jaren sterker in beweging gekomen, waarbij de intensiteit toenam naarmate de genoemde streefdatum van inwerkingtreding van dit wetsvoorstel naderde.

Een dergelijk gemeentelijk optreden leidt vanzelfsprekend tot handelingen bij burgers als het doen van aanvragen, het aanleveren van gegevens, eventueel het indienen van een bezwaarschrift en het aantekenen van beroep. Gemeenten onderzoeken de aanvragen en nemen beschikkingen en behandelen de bezwaarschriften en het beroep bij de rechter. Voorts is bij de gemeenten sprake van uitvoerings- en handavingslasten.

Deze effecten zijn inherent aan het proces om te voldoen aan de sinds 2002 bestaande en steeds nadrukkelijker verwoorde kamerbrede behoefte aan duidelijkheid en zekerheid op zo kort mogelijk termijn voor bedoelde bewoners.

Ook uit dit wetsvoorstel vloeien bovenbedoelde lasten voort, maar zij zijn niet voornamelijk het gevolg van dit wetsvoorstel, dat immers geen *nieuwe* bevoegdheid creëert, maar vormen eerder het sluitstuk van het

genoemde proces. Bovendien zijn ze eindig in de zin dat onderhavig wetsontwerp voorstelt gedurende maximaal twee jaar na inwerking-treding de betrokken bewoners de gelegenheid te geven om een vergunning aan te vragen.

Daarnaast gaat het bij de in artikel 3 bedoelde handelingen om duidelijke toetsingsgronden en lange beslistermijnen. De beslistermijnen zijn bij de vrijere toetsingsgrond van artikel 4 zelfs nog langer. Overigens wordt er niet van uitgegaan dat ook naar aanleiding van de besluitvorming ingevolge artikel 4 veelvuldig sprake zal zijn van bezwaar en beroep van bijvoorbeeld derde-belanghebbenden of van eventuele latere intrekkingen van vergunningen. Het betreft materieel immers een voortzetting van een reeds langdurig bestaande feitelijke gedoogsituatie ten aanzien waarvan reeds geruime tijd een handhavingverzoek had kunnen worden ingediend. Daarbij komt dat in het kader van artikel 4 de omstandigheid van een vergunningverlening van rechtswege zich niet voordoet en derhalve het risico van een latere intrekking evenmin.

Voorts is er geen sprake van een materiële wijziging van de uitoefening van taken of activiteiten door gemeenten, maar hooguit – zoals opgemerkt – van een tijdelijke intensivering, al dan niet mede veroorzaakt door de mogelijkheid van een min of meer gelijktijdige indiening van een groot aantal aanvragen om een vergunning.

Overigens wordt hierbij nog gewezen op het volgende. Wanneer een overheidsorgaan op verzoek van een derde een dienst verleent, die gericht is op een individueel belang, kan dat overheidsorgaan de kosten die met verlening van die dienst gemoeid zijn in rekening brengen via legesheffing. Bij vergunningverlening is sprake van zo'n dienst en komen in beginsel de diensten met betrekking tot de verlening van een omgevingsvergunning in aanmerking voor het heffen van leges.

Conform de Code Interbestuurlijke Verhoudingen is het concept-wetsvoorstel om advies voorgelegd aan het Interprovinciaal Overleg (hierna: IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG). Het IPO was akkoord. Gezien het tijdelijke karakter van de inbreuk op de gemeentelijke autonomie gaf de VNG aanvankelijk aan te kunnen leven met het wetsvoorstel. Bij nader inzien scherpte de VNG haar conclusie aan en gaf te kennen dat het doel van de wet niet het middel – in de vorm van een (te) diep ingrijpen in de beslissingsvrijheid van gemeenten – heiligt en dat het wetsvoorstel niet zou moeten worden ingediend.

In het voorgaande is uitgebreid ingegaan op de voorgeschiedenis, de aanleiding en de noodzaak van de voorgestelde regeling, alsmede op de omvang van de problematiek.

Gelet op de langdurige nadrukkelijke politieke wens om een einde te maken aan de jarenlang bestaande onzekerheid in *alle* gevallen van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen van vóór 1 november 2003, alsmede gelet op de *tijdelijkheid* van de inbreuk op de gemeentelijke beslissingsruimte, is het advies van de VNG niet overgenomen.

Het concept-wetsvoorstel is voorgelegd aan een interne VROM-toetsgroep ter beoordeling van de handhaafbaarheid, uitvoerbaarheid en fraudebestendigheid van het wetsvoorstel. Uitkomst van die toets is dat het wetsvoorstel op die terreinen niet tot noemenswaardige problemen zal leiden.

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 1

Op basis van artikel 9.1.4, eerste lid, van de Invoeringswet Wet ruimtelijke ordening, vallen ook bestemmingsplannen die zijn gebaseerd op artikel 10 van de (oude) Wet op de Ruimtelijke Ordening onder de in onderdeel b van dit artikel gegeven begripsbepaling.

Artikel 2

De regeling sluit aan bij het BRO »85 en het Bro. Het moet onder meer gaan om een bewoner die voor, maar in elk geval op 31 oktober 2003 meerderjarig was, de recreatiewoning als woning in gebruik had en die woning sedertdien tot in elk geval 1 januari 2010 ononderbroken heeft bewoond. Daarbij gaat het om bewoners die onrechtmatig in een recreatiewoning wonen, hetgeen betekent dat bewoners die op grond van het overgangsrecht de recreatiewoning als woning gebruiken, niet onder dit wetsvoorstel vallen.

Ononderbroken wonen doelt op het fysieke, daadwerkelijke wonen. Niet van belang is dan ook of eventueel uitschrijving uit de GBA heeft plaatsgevonden.

Onder onrechtmatige bewoning dient te worden verstaan het wonen in strijd met de bepalingen in een bestemmingsplan of een beheersverordening, zonder dat daarvoor bijvoorbeeld een vrijstelling, een gedoogbeschikking, een ontheffing, of een omgevingsvergunning is verleend.

De in onderdeel e genoemde besluiten betreffen een besluit dat gericht is tegen het bewonen van de recreatiewoning als zodanig, ongeacht aan wie het besluit is gericht. Het wetsvoorstel gaat er immers van uit dat alle meerderjarige bewoners een omgevingsvergunning kunnen aanvragen.

Niet mag de situatie ontstaan dat (het deel van de) bewoners van een bepaalde recreatiewoning aan wie het besluit niet gericht is geweest toch voor een vergunning in aanmerking komen.

Artikel 3

Dit artikel regelt dat aan een bewoner die de onrechtmatige bewoning aantoonst met bewijsmiddelen die in ten minste twee van de in artikel 3, eerste lid, genoemde onderdelen a tot en met g zijn genoemd, een omgevingsvergunning moet worden verstrekt. Er wordt vanuit gegaan dat de combinatie van bewijsmiddelen reeds een voldoende sterk bewijs van bewoning oplevert. Bij niet tijdige beslissing is op basis van artikel 3.9, derde en vierde lid, van de Wabo, de vergunning van rechtswege verleend. Voor meer informatie over dit artikel wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 4

Dit artikel maakt duidelijk dat in het geval waarin een bewoner in onvoldoende mate of niet over de in artikel 3 genoemde bewijsmiddelen beschikt, burgemeester en wethouders toch een vergunning *kunnen* verlenen. De bewoning zal dan wel met aanvullende respectievelijk andere bewijsmiddelen tot genoegen van burgemeester en wethouders moeten worden aangetoond. Feitelijk geeft dit artikel de huidige situatie op basis van het Bro weer. Het derde lid bepaalt dat artikel 3.9, derde en vierde lid, van de Wabo (verlening van rechtswege bij niet tijdig beslissen) niet van toepassing is. Voor meer informatie over dit artikel wordt verwezen naar het algemeen deel van deze memorie van toelichting.

Artikel 5

Om te voorkomen dat een bewoner die reeds beschikt over een persoonsgebonden gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd nogmaals naar het gemeentehuis moet om een vergunning te verkrijgen, alsmede om te voorkomen dat de bestuurslasten van de gemeente daardoor onnodig toenemen, bepaalt dit artikel dat een eerder verstrekte gedoogbeschikking voor onbepaalde tijd wordt aangemerkt als verlening van een omgevingsvergunning.

Artikel 6

Evenals dat het geval was bij het BRO »85 en het Bro kan ervoor worden gekozen in één vergunning de aanvrager en diens in aanmerking komende medebewoners te vermelden. Ook kan worden besloten een vergunning per in aanmerking komende bewoner te verstrekken. Uiteraard dienen allen hun bewoning aan te tonen. Staakt de laatste vergunninghouder de bewoning, dan zal de gemeente de recreatiebestemming actief dienen te handhaven.

Artikel 7

Het ligt niet voor de hand dat een derde ten aanzien van wiens (al dan niet voorgenomen) activiteiten besluitvorming nodig is (bijvoorbeeld vergunningverlening) wordt beknot in zijn mogelijkheden als uitvloeisel van het feit dat in de nabijheid van die activiteit aan een bewoner van een recreatiewoning (tijdelijk) een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning is verleend voor het bewonen van die woning. Voor de toepassing van de milieuwetgeving kan immers naast de planologische situatie vooral het feitelijke gebruik doorslaggevend zijn. Artikel 7 regelt dat na inwerkingtreding van deze wet voor die (voorgenomen) activiteit geen extra beoordeling behoeft te worden gemaakt en geen extra maatregelen behoeven te worden getroffen in het kader van de vergunningverlening aan derden. Aldus wordt bereikt dat de omgevingsvergunning slechts de verhouding tussen de bewoner-vergunninghouder en de gemeente betreft en niet de verhouding tussen de bewoner-vergunninghouder en zijn omgeving. De praktische uitwerking van dit artikel is dat de planologische situatie (recreatie) doorslaggevend blijft bij de beoordeling van een aanvraag om een (milieu)vergunning door derden. Dit heeft bijvoorbeeld tot gevolg dat het regime van de Wet geluidhinder niet van toepassing is op recreatiewoningen zoals dat nu ook het geval is. Dit kan echter niet zo ver gaan dat er sprake is van strijd met Europese of internationale verplichtingen.

Artikel 8

In het voorstel van wet is geen horizonbepaling opgenomen in die zin dat de wet twee jaar na haar inwerkingtreding vervalt. De reden daarvoor is dat met een in de wet opgenomen vervaldatum op die vervaldatum tevens aan de werking van de artikelen 5, 6 en 7 een einde komt, waardoor een besluit inhoudende dat voor onbepaalde tijd wordt afgezien van handhaving geen omgevingsvergunning meer is (zie artikel 5), de omgevingsvergunning overdraagbaar zou worden (de hoofdregel van de Wabo – zie artikel 6), en de bescherming van derden, zoals geregeld in artikel 7, zou vervallen.

Gekozen is dan ook voor een bepaling in het voorstel van wet die regelt dat gedurende twee jaar na inwerkingtreding van de wet een aanvraag om ontheffing kan worden ingediend. Na afloop van die termijn kan de

wet worden ingetrokken en kan in de intrekkingwet het voortbestaan van de werking van genoemde artikelen worden verzekerd.

Artikel 9

Het tijdstip van inwerkingtreding zal overeenkomstig de Code Interbestuurlijke Verhoudingen worden bepaald.

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