

Vergaderjaar 2010–2011

**32 366**

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

**C**

### **MEMORIE VAN ANTWOORD**

Ontvangen 18 juli 2011

#### **1. Inleiding**

Met belangstelling heb ik kennis genomen van het voorlopig verslag betreffende het wetsvoorstel vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen en de vragen die daarin zijn gesteld door de leden van de fracties van het CDA, de PvdA en de VVD. Graag zal ik die vragen beantwoorden in de volgorde waarin ze zijn gesteld.

Voordat ik daartoe overga hecht ik eraan het volgende op te merken. Overeenkomstig een belangrijke aanleiding voor het wetsvoorstel – i.c. de motie Veenendaal (Kamerstukken II, 2004/05, 29 800 XI, nr. 120) die spreekt over het door bewoners kunnen *opeisen* van een gedoogbeschikking – heeft het wetsvoorstel ten doel *zeker te stellen* dat een onrechtmatige bewoner op persoonsniveau onder voorwaarden een (persoonsgebonden) vergunning krijgt voor het (voortzetten van het) bewonen van zijn recreatiewoning.

Het wetsvoorstel beoogt derhalve dat er aan die bewoner zodanige definitieve duidelijkheid wordt gegeven over de toekomst van zijn bewoning dat er ten aanzien van hem niet meer alsnog gehandhaafd kan worden.

Uit een aantal van de gestelde vragen maak ik op dat binnen de commissie als doelstelling van het wetsvoorstel wordt gezien de beëindiging van de – uiterlijk op 31 oktober 2003 aangevangen – onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. In dat verband wordt gewezen op de mogelijkheid om – in plaats van het wetsvoorstel – de weg te bewandelen van bestuursovereenkomsten met «nalatige» gemeenten of het vorderen van het geven van een handhavingbeschikking tot oplegging van een last onder bestuursdwang of dwangsom. Via die vorm van bestuurlijk toezicht zou dan de gemeentelijke zogenoemde taakverwaarlozing in medebewind – i.c. het niet beëindigen van de illegale situaties – kunnen worden aangepakt.

Die visie houdt iets anders in dan de doelstelling van het wetsvoorstel. De bedoeling van het wetsvoorstel is niet primair dat door een hogere bestuurslaag handhaving wordt gevorderd van een lagere bestuurslaag.

## 2. Nut en noodzaak van het wetsvoorstel

De leden van de PvdA-fractie hebben de indruk dat bijna alle gemeenten handelend zijn gaan optreden na de beleidsbrieven vanaf 2003 en na de wijziging van het Besluit op de Ruimtelijke Ordening (hierna: BRO) in 2007, alsmede dat door het handelende optreden van de betreffende gemeenten een spectaculaire daling gemeten is van de niet gedoogde of niet gehandhaafde onrechtmatige bewoning, en dat een beperkt aantal gemeenten dat in 2009 aangeeft nog niet voldoende orde op zaken gesteld te hebben, inmiddels aangeeft wel bezig te zijn.

Deze leden vragen of dat feit alleen al niet voldoende reden is om de ingezette lijn met de instrumenten uit het BRO voort te zetten in plaats van het invoeren van een nieuwe wet, waardoor onder meer de beleidsvrijheid van de gemeente drastisch ingeperkt wordt.

Deze leden zouden ook graag geïnformeerd willen worden, wat de stand van zaken op dit moment is, twee jaar na de meting van 2009, en nadat het wetsvoorstel inmiddels al meer dan een jaar in behandeling is. Zij vragen of het niet aannemelijk is dat inmiddels nog meer gemeenten de problematiek adequaat afgehandeld hebben en of ook dat geen reden zou kunnen zijn om het wetsvoorstel alsnog in te trekken.

Ik ben het eens met de leden van de PvdA-fractie dat er door de gemeenten vooruitgang is geboekt met de uitvoering van het beleid. Wel constateer ik dat het tempo en de aanpak tussen de 229 gemeenten waar onrechtmatige bewoning aan de orde is, verschilt en dat niet alle gemeenten zich afdoende inspannen om de met het bestemmingsplan strijdige bewoning in kaart te brengen.

De Vrom-Inspectie heeft begin 2011 een steekproef uitgevoerd onder twintig gemeenten die bij de monitor van 2009 – Voortgangsrapportage uitvoering Recreatiewoningenbeleid – hadden aangegeven nog een vrij grote achterstand te hebben.

In de monitor van 2009 gaf 63% van de gemeenten aan per 1-1-2009 nog niet gereed te zijn met de aanpak van onrechtmatige bewoning. Dit zou dan gaan om zo'n 144 gemeenten. Bij de steekproef van begin 2011 onder die groep gemeenten gaf ongeveer 30% van de gemeenten aan nog (steeds) niet gereed te zijn. Dit betreft dus naar schatting *ten hoogste ruim veertig gemeenten* (de steekproef was niet aselect). Uit de steekproef blijkt verder dat de resterende voorraad aan – bij die gemeenten *bekende* – bewoners aan wie nog duidelijkheid moet worden gegeven over de toekomst van hun bewoning, niet zo groot is. Per gemeente betreft dit meestal ten hoogste enkele tientallen gevallen (ook hier geldt dat de steekproef niet aselect was). Naar schatting zijn er in totaal *ten hoogste nog enkele honderden van bij de gemeente bekende gevallen* waaraan nog duidelijkheid moet worden geboden.

Het staat echter vast dat er een groep onrechtmatige bewoners is van vóór 1 november 2003, die bij de gemeenten als zodanig *niet bekend* is. Dit blijkt uit reacties van sommige gemeenten. Een feit is dat er bewoners van recreatiewoningen zijn die zich – soms onbewust, soms bewust – niet op het recreatieadres hebben ingeschreven in de gemeentelijke basisadministratie (GBA) of zich hebben laten uitschrijven (uit genoemde monitor blijkt dat een aanzienlijk aantal gemeenten alleen de GBA als bron gebruikt om onrechtmatige bewoning vast te stellen). Hoe groot deze groep is laat zich moeilijk inschatten. De Belangenvereniging Vrij Wonen schat dit aantal op zelfs tienduizenden, maar dit is niet verifieerbaar. Aangenomen echter kan worden dat in een groot aantal gevallen van langdurig bestaande en feitelijk gedoogde onrechtmatige bewoning de bewoners dus nog steeds geen duidelijkheid is gegeven over de toekomst van hun bewoning, met alle onzekerheid van dien.

De door de leden van de PvdA-fractie gedane suggestie om de lijn met de instrumenten uit het BRO voort te zetten biedt geen oplossing. Ingevolge

het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) bestaat – in tegenstelling tot het wetsvoorstel – geen *verplichting* voor de gemeente om een vergunning te verlenen en ontstaat dus ook niet de gewenste *zekerheid* voor de bewoner dat hij zijn bewoning mag voortzetten.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich daarnaast af of de breed in de samenleving gevoelde wens om tot vermindering van wet- en regelgeving en bestuurlijke drukte te komen niet eveneens een reden is om dit wetsvoorstel in te trekken. De leden van deze fractie kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat de beleidsmaatregelen tussen 2003 en 2007 in belangrijke mate voorzien in de gewenste oplossing en vragen daarop een reactie van de regering.

Ik onderschrijf de mening van de leden van de PvdA-fractie, dat geen nieuwe wetten zouden moeten worden gemaakt, waar reeds bestaande regelingen in belangrijke mate voorzien in de politiek gewenste oplossing. Zoals ik hiervoor opmerkte biedt het Bro onvoldoende soelaas wat betreft het geven van de gewenste definitieve duidelijkheid aan de bewoners over de toekomst van hun bewoning.

Alleen een wet – i.c. dit wetsvoorstel – kan zeker stellen dat bewoners ten aanzien van wie vóór 1 januari 2010 geen besluit is genomen dat zij hun bewoning niet mogen voortzetten, een vergunning kunnen opeisen, zoals de motie Veenendaal (Kamerstukken II 2004/05, 29 800 XI, nr. 120) vraagt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het juist is dat dit wetsvoorstel eenmalig en tijdelijk is, dat onder het bewind van de huidige minister van Infrastructuur en Milieu niet nogmaals een vergelijkbare wet zal worden ingediend en dat de minister met dit wetsvoorstel de rijksrol als beëindigd beschouwt en de gemeenten heel goed in staat acht om de verdere uitvoering en de handhaving daarop ter hand te nemen. En zo ja, of dat vertrouwen niet meteen kan worden omgezet in daden.

Het wetsvoorstel is inderdaad tijdelijk en eenmalig. De betrokken bewoners krijgen gedurende een termijn van twee jaar de gelegenheid een – indien zij voldoen aan de vereisten in het wetsvoorstel, verplicht te verlenen – vergunning aan te vragen bij de gemeente. Bewoners die ná 31 oktober 2003 onrechtmatig in hun recreatiewoning zijn gaan wonen, kunnen geen schrijnende gevallen uit het verleden worden genoemd want die bewoners zijn – mede tengevolge van alle publiciteit – van begin af aan op de hoogte van het feit dat wonen in een recreatiewoning niet geoorloofd is en dat handhavingacties te verwachten zijn. Een wetsvoorstel voor die laatstbedoelde categorie acht ik dan ook niet gewenst. Ik acht de gemeenten – als primair verantwoordelijke overheidslaag – goed in staat om ten aanzien van deze categorie handhavend op te treden. Immers, de handhaving van bestemmingsplannen, waaronder de handhaving op onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, is een reguliere taak van gemeenten. Uit de hiervoor genoemde monitor van 2009 blijkt dat gemeenten maatregelen nemen om nieuwe onrechtmatige bewoning te voorkomen en in voorkomende gevallen te handhaven. Hierop is mijn vertrouwen gebaseerd dat de rijksrol kan worden beëindigd.

Dit neemt niet weg dat (kennelijk) een nog vrij groot aantal gemeenten een beperkte inzet toont om al langer bestaande gevallen van onrechtmatige bewoning op te sporen. Het vertrouwen in het gemeentelijke handelen in de aanpak van nieuwe onrechtmatige bewoning kan dus niet zonder meer ook van toepassing worden verklaard op alle gemeenten wat betreft de aanpak van de oude gevallen.

Met dit wetsvoorstel wordt voor een afgebakende, eindige groep van zogenoemde schrijnende gevallen uit het verleden – die langdurig in onzekerheid verkeerden over de toekomst van hun bewoning – definitieve

zekerheid op voortzetting van hun bewoning geboden, en wordt de sluitsteen geplaatst op het rijksbeleid ter zake. Zonder dit wetsvoorstel zal de door de Tweede Kamer en mij gewenste – eenmalige – definitieve oplossing van deze specifieke problematiek uit het verleden niet gerealiseerd kunnen worden.

De leden van de CDA-fractie vragen wat precies de omvang van de problematiek is, en hoe de huidige stand van zaken is na inwerkingtreding van het Bro en na verschijning van dit wetsvoorstel.

Ik verwijs de leden op deze punten naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de PvdA-fractie.

De leden van de VVD-fractie vragen om een omschrijving van het grote algemene maatschappelijke belang waarvoor een formele wet als enig overgebleven mogelijkheid overblijft.

Ik merk hierbij op dat met name met de moties Van Gent/Van der Ham (Kamerstukken II 2002/03, 28 600 XI, nr. 50), Veenendaal (Kamerstukken II 2005/06, 29 800 XI, nr. 120) en Neppérus/Vermeij (Kamerstukken II 2007/08, 31 200 XI, nr. 105) de Tweede Kamer er reeds vele jaren bij de regering op heeft aangedrongen dat de zogenoemde schrijnende situaties gelegaliseerd worden, dat de desbetreffende bewoners een vergunning kunnen *opeisen*, en dat de gemeenten ophouden met handhaven ten aanzien van die groep. Maar de discussie over een oplossing van de problemen rond de – in elk geval destijds – in de praktijk veelvuldig voorkomende gevallen van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen liep al vele jaren daarvóór.

Mede omdat diverse gemeenten de verwachting hebben gewekt die bewoning feitelijk te gedogen door er lange tijd niet tegen op te treden, was er een situatie ontstaan waarin het later alsnog inzetten van een actief handhavingbeleid veelal tot moeizame, ingrijpende en soms zelfs schrijnende trajecten heeft geleid, voor zowel de betrokken burgers als de handhavende gemeente.

De wens van de Tweede Kamer is een belangrijke, maar ook ik acht gelet op de toegenomen indringendheid van de problematiek rond de reeds langdurig bestaande onrechtmatige bewoningssituaties uit het verleden – zoals gezegd vóór 1 november 2003 – reden aanwezig om ter zake definitief schoon schip te maken en wat betreft eventuele nieuwe gevallen van onrechtmatige bewoning de gemeenten met een schone lei te laten beginnen.

En zoals ik hiervoor reeds opmerkte, kan alleen een wet de gewenste definitieve duidelijkheid voor de betrokken bewoners realiseren.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie om een definitie te geven voor het begrip «schrijnend» en om zo exact mogelijk het aantal «schrijnende gevallen» te omschrijven.

Ik merk hierbij op dat het begrip «schrijnende gevallen» afkomstig is uit de genoemde motie Van Gent/Van der Ham en doelt op individuele bewoners die reeds gedurende een lange reeks van jaren feitelijk worden gedoogd door hun gemeentebesturen, en al die jaren in grote onzekerheid verkeren of zij onverwacht hun bewoning moeten beëindigen of dat zij die ongestoord kunnen voortzetten. Het wetsvoorstel doelt op dat begrip waar het spreekt van een bewoner die (vele jaren maar uiterlijk) op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had (en sedertdien onafgebroken bewoont) en ten aanzien van wie (nog steeds, maar uiterlijk vóór 1 januari 2010) geen handhavingbesluit is genomen.

Wat betreft het aantal «schrijnende gevallen» verwijs ik de leden van de VVD-fractie naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de PvdA-fractie.

Ook vragen de leden van de VVD-fractie te verduidelijken welke maatregelen voorafgaand zijn getroffen om bijvoorbeeld in bestuursovereenkomsten gemeenten meer dwingend van hun betreffende bevoegdheid gebruik te laten maken.

In de Inleiding heb ik aangegeven dat de doelstelling van het wetsvoorstel is het zekerstellen dat een onrechtmatige bewoner op persoonsniveau onder voorwaarden een (persoonsgebonden) vergunning krijgt voor het (voortzetten van het) bewonen van zijn recreatiewoning.

Daartoe beperkt het in die zin de gemeentelijke beleidsvrijheid dat in die gevallen waarin een gemeente vóór 1 januari 2010 ten aanzien van die bewoner niet een handhavingbesluit heeft genomen, zij die bewoner onder voorwaarden een vergunning *moet* verlenen (in welke gevallen de gemeente niet meer kan handhaven).

De weg van een bestuursovereenkomst zou in juridisch-theoretisch opzicht wel bewandeld kunnen worden, maar zou bij de vormgeving in de praktijk op aanzienlijke problemen zijn gestuit. Zo impliceert een overeenkomst tweezijdigheid ofwel wilsovereenstemming. Gelet op de beperking van de gemeentelijke autonomie en dus de weerstand bij de gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (hierna: VNG) zou de voorbereiding van een voor alle partijen aanvaardbare tekst problematisch zo niet onmogelijk zijn. Daarnaast doet zich de vraag voor, met welke partij(en) overeenstemming moet worden bereikt. Een bestuursovereenkomst met de VNG zou tot een te onzeker resultaat leiden, mede omdat dat afhankelijk zou zijn van de (vervolg)afspraken tussen de VNG en de individuele gemeenten. De VNG kan die gemeenten namelijk niet rechtstreeks binden. Ook de weg van bijvoorbeeld één overeenkomst met alle betrokken gemeenten zou, gelet op het grote aantal partijen bij die overeenkomst, praktisch onuitvoerbaar zijn, evenals separate overeenkomsten met die gemeenten. Omdat niet bekend is in welke gemeenten sprake is van vorengenoemde «onbekende gevallen» zou met alle Nederlandse gemeenten een overeenkomst dienen te worden gesloten. Het door de Tweede Kamer én door mij gewenste resultaat – een *zékere* verplichte (persoonsgebonden) vergunning voor bepaalde onrechtmatige bewoners – kan derhalve alleen door het onderhavige (tijdelijke) wetsvoorstel bereikt worden.

Juist door het ontbreken van die (wettelijke) verplichting bleken eerder ontwikkelde maatregelen als vrijstelling respectievelijk ontheffing ingevolge het Besluit op de Ruimtelijke Ordening van 2007 respectievelijk het Besluit ruimtelijke ordening van 2008 niet het gewenste resultaat op te leveren.

Tenslotte vragen de leden van de VVD-fractie of ik overwogen heb dat in die gemeenten waarin (nog) geen gebruik is gemaakt van de ontheffingsbevoegdheid, daaraan wellicht autonoom lokaal (ruimtelijk) beleid ten grondslag ligt.

Ik merk hierbij op dat het sinds november 2003 in gang gezette rijksbeleid gericht was op het stimuleren van het geven van duidelijkheid door de gemeenten aan de bedoelde onrechtmatige bewoners over de toekomst van hun bewoning. Daartoe hebben de gemeenten zelf de beleidskeuze kunnen maken of zij de bewoning legaliseren via een bestemmingswijziging, door een vrijstelling/ontheffing/vergunning te verlenen, dan wel een gedoogbeschikking, of dat zij het bestemmingsplan handhaven. Aan het nemen van die beleidskeuze ligt autonoom lokaal (ruimtelijk) beleid ten grondslag. Welke beleidskeuze ook gemaakt is, de gemeente

diende binnen een redelijke termijn aan de betrokken bewoner definitieve duidelijkheid te geven. Los daarvan kan een eventueel niet toepassen van de ontheffingsbevoegdheid gelegen zijn in het feit dat het gemeentelijke beleid hierin niet voorziet. In dat geval had de gemeente echter op grond van dat beleid op andere wijze duidelijkheid moeten verschaffen, bijvoorbeeld door een handhavingbesluit. Anderzijds kan het voorkomen dat het beleid hierin wel voorziet, maar dat de onrechtmatige bewoning bij de gemeente niet bekend is en de bewoner geen initiatief neemt om een ontheffing aan te vragen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer hij het risico op afwijzing van zijn ontheffingsaanvraag en vervolgens handhaving door de gemeente, hoger inschat dan de kans op verlening van een ontheffing.

Alleen in die gevallen waarin er door een gemeente *meer dan ruim zes jaar lang* – i.c. minimaal vanaf november 2003 tot aan de wettelijke peildatum van 1 januari 2010 – nog steeds geen duidelijkheid is gegeven aan de betrokken bewoner over de toekomst van zijn bewoning, beperkt het wetsvoorstel de gemeentelijke beleidsvrijheid in die zin dat zij in die gevallen een vergunning moet verlenen en niet meer kan handhaven.

### **3. De grondslag van het wetsvoorstel**

De leden van de commissie merken op dat bestudering van de gewisselde stukken laat zien dat in wezen de aanleiding tot het wetsvoorstel is gelegen in het feit dat het gaat om een (politieke) wens van de Tweede Kamer om in één keer een eind te maken aan de geschetste illegale situaties op lokaal niveau en dat er geen andere, inhoudelijke argumentatie is om tot een voorstel van wet in formele zin te komen.

Tevens verzoeken de leden van de commissie de regering om de stevige kritiek van de Raad van State over het feit dat de wet onrechtmatig handelen beloont en dat zij in strijd is met de interbestuurlijke verhoudingen tussen Rijk en gemeenten alsnog van een meer inhoudelijk commentaar te voorzien.

Ik merk hierbij op dat de wens van de Tweede Kamer om aan de doelgroep een persoonsgebonden vergunning te doen verstrekken een belangrijke reden voor het wetsvoorstel is, maar dat ook ik het onwenselijk vind indien zonder verdere maatregelen van de zijde van het Rijk de problematiek van de onrechtmatige bewoning – met alle toegenomen indringendheid en onzekerheid van dien – zou blijven voortbestaan. Met de Tweede Kamer ben ik van mening dat het niet aanvaardbaar moet worden geacht dat bewoners van recreatiewoningen na jarenlang gemeentelijk stilzitten nog steeds in onzekerheid verkeren over de toekomst van hun bewoning en dat die bewoners alsnog, dus nog na vele jaren, geconfronteerd kunnen worden met gemeentelijke handhaving-acties die inmiddels niet meer werden verwacht. Ik erken dat gemeentelijk stilzitten op zichzelf niet in de weg staat aan later alsnog handhaven. Ik vind het niet gewenst dat bewoners, nadat zij zelfs na aankondiging van het rijksbeleid in 2003 en van het wetsvoorstel in 2007 op 1 januari 2010 nog steeds geen duidelijkheid van de gemeente hebben gekregen over de toekomst van hun bewoning, alsnog «gehandhaafd» zouden kunnen worden.

Ik kan mij voorstellen dat de veelal oudere bewoners die hun bewoning zijn aangevangen in het verleden (i.c. uiterlijk op 31 oktober 2003) – dus voordat alle publiciteit rond de onrechtmatige bewoning ontstond – er niet allen van begin af aan van op de hoogte waren dat zij zich moesten inschrijven in de GBA en (wellicht zelfs) dat wonen in een recreatiewoning niet geoorloofd was.

Met name ten opzichte van deze laatstgenoemden, alsmede de onrechtmatige bewoners die bij de gemeente reeds bekend warenacht ook ik – evenals Tweede Kamer in haar motie Veenendaal – het in de rede liggen

dat de betrokkenen een (persoonsgebonden) vergunning kunnen opeisen om zo voor de rest van hun leven – niet meer in onzekerheid – hun recreatiewoning kunnen blijven bewonen.

Zoals ik reeds hiervoor opmerkte, beperkt het wetsvoorstel daartoe in die zin de gemeentelijke beleidsvrijheid dat in die gevallen waarin een gemeente vóór 1 januari 2010 ten aanzien van die bewoner niet een handhavingbesluit heeft genomen, zij die bewoner onder voorwaarden een vergunning *moet* verlenen (in welke gevallen de gemeente niet meer kan handhaven).

Ten aanzien van de door de leden genoemde interbestuurlijke verhoudingen verwijs ik de leden naar mijn eerdere in het vorenstaande gemaakte opmerkingen en benadruk ik dat de doelstelling van het wetsvoorstel, het zekerstellen van het verkrijgen van een vergunning om te voorkomen dat alsnog wordt gehandhaafd, alleen met centrale regelgeving kan worden bereikt.

Voorts wijzen de leden van de commissie erop dat een formele wet altijd een algemene normstelling bevat en dat essentieel kenmerk daarbij is dat vanuit die algemene normstelling geen individuele gevallen bij wet worden gereguleerd.

Ik merk hierbij op dat het wetsvoorstel geen individuele gevallen beoogt te regelen. Het voorstel heeft inhoudelijk niet het karakter van een bundel beschikkingen. Aan de hand van algemene normstellingen dient het bevoegd gezag een beoordeling uit te voeren, zoals gebruikelijk is bij wetgeving op het terrein van het bestuursrecht.

De omvang van de groep bewoners is niet exact bekend. Naar schatting gaat het op dit moment nog om ongeveer in totaal ten hoogste enkele honderden bekende gevallen. Zoals reeds hiervoor is opgemerkt, zijn er echter ook gevallen waarvan de onrechtmatige bewoning niet bij de gemeente bekend is. De Belangen Vereniging Vrij Wonen schat het totale aantal op enkele tienduizenden. Wat van het precieze aantal ook moge zijn, ik ben van mening dat mag worden aangenomen dat het op zijn minst nog steeds om een substantieel aantal gaat.

De leden van de commissie vragen waarom de regering gekozen heeft voor het relatief zware middel van een formele wet, en of zij overwogen heeft om andere middelen, zoals een bestuursovereenkomst met nalatige gemeenten, in te zetten.

Ik verwijs de leden naar mijn hiervoor gegeven antwoord op een vergelijkbare vraag van de VVD-fractie.

De leden van de commissie vragen zich af of niet beter gekozen had kunnen worden voor de inzet van lichtere instrumenten. Hierbij verwijzen zij naar de artikelen 123 en 124 van de Gemeentewet en naar de artikelen 5.20, tweede lid, en 5.24 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo).

Ik merk hierbij op dat deze taakverwaarlozingsartikelen iets geheel anders inhouden dan wat dit wetsvoorstel wil bereiken. Ik verwijs u naar het in de Inleiding gestelde.

Daarbij merk ik op dat de betrokken gemeenten gedurende de periode van eind 2003 (en daarvoor) tot 1 januari 2010 ruimschoots de gelegenheid hebben gehad de bewoners die het in het voorstel van wet betreft, al dan niet door middel van handhavend optreden duidelijkheid te verschaffen. In de gevallen waarin die duidelijkheid op 1 januari 2010 nog niet is gegeven, beoogt het wetsvoorstel te voorzien

Deze omstandigheid, gevoegd bij het feit dat de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en de Wabo voor gevallen als de onderhavige de gemeenten als bevoegd gezag aanwijzen, hebben geleid tot de kabinetsbeslissing dat

een oplossing op het niveau van een *lex specialis* bijzonder aangewezen moet worden geacht (artikel 115, Gemeentewet). Ik erken daarbij dat het onderhavige voorstel van wet is te kwalificeren als een (tijdelijke) inbreuk op de gemeentelijke autonomie. Ik acht die inbreuk echter, mede gezien in het licht van de omvang van de problematiek, disproportioneel noch ongerechtvaardigd, zulks mede gelet op de voorgestelde werkingsduur van twee jaar, het feit dat eerdere maatregelen, zoals een voorgestelde ouderenregeling, de wijziging van artikel 20 van het BRO '85 en de opname van een ontheffingsmogelijkheid in artikel 4.1.1 van het Bro, geen soelaas hebben geboden, alsmede gelet op het feit dat sprake is van een duidelijk afgebakende en in aantal afnemende doelgroep en van een materiële voortzetting van een reeds langdurig bestaande feitelijke gedoogsituatie. De door de leden van de commissie genoemde considerans en de artikelen 2 en 3 van het Europees Handvest inzake lokale autonomie staan daaraan ook niet in de weg. Ook genoemd Europees Handvest maakt het voorbehoud van een wettelijke regeling («binnen de grenzen van de wet» – artikel 3, Europees Handvest inzake lokale autonomie).

De leden van de VVD-fractie vragen om een ruimere onderbouwing van de algemene inbreuk door het wetsvoorstel op de gemeentelijke autonomie.

Ik verwijs de leden op dit punt naar mijn eerder gegeven antwoorden ter zake onder de paragrafen Nut en noodzaak, en Grondslag van het wetsvoorstel.

#### **4. Illegaliteit/belonen van onrechtmatig handelen**

De leden van de commissie vragen wat de rechtsverhouding zal zijn tussen bewoners die zich jarenlang wel aan de wetten en voorschriften hebben gehouden en de doelgroep van het wetsvoorstel: de illegale bewoners. Voorts vragen de leden of de rechtszekerheid niet in het geding is.

Ik merk hierbij op dat het bij het wetsvoorstel gaat om bewoners die veelal reeds in de jaren '70 en '80 van de vorige eeuw – dus tientallen jaren geleden en ruim voor 1 november 2003 – zijn begonnen hun recreatiewoning te bewonen. Tevens gaat het om bewoners die tot 1 januari 2010 van hun gemeenten geen beschikking hebben ontvangen dat zij moeten vertrekken.

Nu de gemeenten na al die jaren ruimschoots de gelegenheid hebben gehad om aan de onrechtmatige situatie prioriteit van aanpak te geven maar die onbenut hebben gelaten, is er *feitelijk* sprake van een gedoogsituatie.

Een vergunning ingevolge het wetsvoorstel voor deze gevallen zal dus een formele voortzetting zijn van een materieel reeds lang bestaande bewoningssituatie en tevens een beëindiging van een reeds lang bestaande gedoogsituatie.

De leden van de commissie vragen om een krachtige en overtuigende motivering voor de legalisering van degenen die zich door eigen gedrag in een dergelijke illegale situatie hebben gemanoeuvreerd.

Ik verwijs de leden op dit punt naar mijn hiervoor gegeven antwoorden op vergelijkbare vragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of uit het enkele gegeven dat er bewoners zijn die zich niet hebben laten registreren in de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA) niet al blijkt dat bewoners voldoende op de



hoogte zijn en waren van het feit dat zij onrechtmatig handelen en dat het argument van onwetendheid van vóór 2003 en ook daarna niet op gaat. Tevens vragen deze leden waar die bewoners dan wel zijn ingeschreven en of de datum van 31 oktober 2003 niet uiterst arbitrair is en niet tot nieuwe ongelijkheid leidt.

Ik merk hierbij op dat het niet inschrijven op het adres van de recreatiewoning die als hoofdverblijf dient en in meerdere mate het onder die omstandigheid uitschrijven van dat adres, kan duiden op het kennis hebben van het handelen in strijd met het bestemmingsplan of het gemeentelijke beleid voor bewoning van recreatiewoningen. In dat geval wordt het de gemeente (bewust) moeilijk gemaakt om duidelijkheid aan de bewoners te geven op persoonsniveau. Dit laat onverlet dat het ook om bewoners kan gaan aan wie het bij aanvang van de bewoning niet duidelijk was dat zij onrechtmatig handelden en waarbij de gemeente jarenlang geen actie hierop heeft ondernomen. Uitschrijving vond veelal plaats vanaf het moment dat de gemeente de jarenlange passieve houding doorbrak en ging handhaven. Er zijn geen gegevens bekend over of en waar bewoners wel in de GBA staan ingeschreven. Het wetsvoorstel ziet op bewoners die (soms wel tientallen jaren) vóór 1 november 2003 de bewoning van hun recreatiewoning zijn aangevangen. Die datum is ontleend aan de vaststelling van het rijksbeleid omtrent de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Zoals ik hiervoor reeds opmerkte worden de bewoners van ná die datum tengevolge van alle publiciteit geacht er van begin af aan voldoende van op de hoogte te zijn dat wonen in een recreatiewoning niet geoorloofd is, zodat er bij hen in ieder geval geen sprake is van zogenoemde schrijnende gevallen uit het verleden.

Op de door de leden van de PvdA-fractie aan de orde gestelde relatie tussen onderhavig wetsvoorstel enerzijds en de Wro en de Wabo anderzijds, alsmede op de inbreuk op de gemeentelijke autonomie, is in paragraaf 3 van deze memorie van antwoord reeds ingegaan.

## **5. Horizonbepaling**

De leden van de commissie verbazen zich over het ontbreken van een horizonbepaling in het wetsvoorstel, dat immers een tijdelijke regeling beoogt te treffen.

Ik merk hierbij op dat het juist is dat in het voorstel van wet geen horizonbepaling is opgenomen. Datzelfde geldt ook voor overgangsrecht dat moet voorkomen 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. Overgangsrecht moet voorkomen dat een besluit inhoudende dat voor onbepaalde tijd wordt afgezien van handhaving geen omgevingsvergunning meer is (zie artikel 5), de bepaling dat de omgevingsvergunning overdraagbaar zou worden (de hoofdregel van de Wabo – zie artikel 6), en de bescherming van derden, zoals geregeld in artikel 7, vervallen. Gekozen is voor een bepaling waarin gedurende twee jaar na inwerkingtreding van de wet een aanvraag om ontheffing kan worden ingediend. Na afloop van die termijn zal de wet worden ingetrokken en kan in de intrekkingwet (die niet vervalt of wordt ingetrokken) het voortbestaan van de werking van genoemde artikelen worden verzekerd door middel van overgangsrecht. Gelet op de procedure(tijd) die verbonden is aan het opnemen van een horizonbepaling en overgangsrecht in het voorstel zelf door middel van een novelle, lijkt het mij niet opportuun daartoe over te gaan, maar heeft het mijn voorkeur vast te houden aan de hiervoor beschreven gang van zaken met

betrekking tot het huidige voorstel. Inhoudelijk is daardoor de uitkomst niet anders.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het wetsvoorstel ook van toepassing is op kinderen van de hoofdbewoner, die op 31 oktober 2003 de leeftijd van 18 jaar bereikt hebben en van wie de ouders overleden zijn of om andere reden de woning hebben verlaten, en of dan de mogelijkheid bestaat dat de gedoogbeschikking nog veertig of vijftig jaar kan voortduren.

Ik merk hierbij op dat in de door deze leden geschetste – uitzonderlijke, want niet representatief voor de bewoningssituatie van recreatiewoningen – situatie recht bestaat op een omgevingsvergunning. Het zou echter uitzonderlijk zijn wanneer die bewoning nog tientallen jaren zou duren, des te meer omdat het recht om te mogen blijven wonen niet geldt voor eventuele latere medebewoners, onder wie partners en kinderen.

De leden van de VVD-fractie vragen hoe reëel de verwachting is dat de wet slechts van tijdelijke aard zal zijn en dat binnen de gestelde termijn alle zogenoemde schrijnende gevallen zullen zijn opgelost. Ook vragen deze leden hoe groot de kans acht dat zich ooit weer eenzelfde situatie voordoet van de alsdan schrijnende gevallen van na 2003, en of zij denkt dat de gemeenten over voldoende capaciteit beschikken om zowel dit wetsvoorstel uit te voeren en tegelijkertijd zodanig adequaat te handhaven dat deze situatie zich niet voor gaat doen.

Ik merk hierbij op dat het een bewuste keuze is geweest om de betrokken bewoners gedurende een bepaalde tijd de gelegenheid te bieden om een vergunning aan te vragen. Omdat er na afloop van die termijn voor hen geen *zekerheid* meer bestaat van het verkrijgen van een vergunning, is de verwachting dat de meeste bewoners – die hun bewoning conform het wetsvoorstel kunnen aantonen – van het wetsvoorstel gebruik zullen maken. In de gevallen dat een gemeente in haar beleid handhaving van de recreatiebestemming voorstaat maar vóór 1 januari 2010 daarover nog geen besluiten heeft genomen ten aanzien van de bewoners in de doelgroep, hebben die bewoners dus een aanzienlijk belang om van die tijdelijke mogelijkheid gebruik te maken. Na afloop van die termijn van twee jaar zijn er geen bewoners meer die beschouwd kunnen worden als zogenoemde schrijnende gevallen uit het verleden.

En zoals hiervoor reeds is opgemerkt, bewoners die hun onrechtmatige bewoning zijn aangevangen ná 31 oktober 2003 worden mede tengevolge van alle publiciteit geacht van begin af aan voldoende ervan op de hoogte te zijn dat wonen in een recreatiewoning niet geoorloofd is. Die gevallen zijn «per definitie» geen schrijnende gevallen uit het verleden en zullen dus geen rijksaandacht vergen.

Daar komt nog bij dat volgens de monitor van 2009 gemeenten zich er van bewust zijn dat de problematiek van onrechtmatige bewoning niet opnieuw ongewenste vormen moet aannemen. Gemeenten geven dan ook aan maatregelen te hebben genomen ter voorkoming van onrechtmatige bewoning. In gevallen waar dit toch aan de orde is treedt de gemeente handhavend op. Dit betekent wel dat veel gemeenten structurele handhavingskosten moeten maken. Gemeenten zullen bij de inzet van handhavingmiddelen prioriteiten stellen. Er is vertrouwen dat gemeenten de handhaving van onrechtmatige bewoning de benodigde prioriteit zullen toekennen. In eerste instantie de gemeenteraden en in tweede instantie de provincies, die vanaf 2012 worden belast met het interbestuurlijke toezicht op gemeenten, zullen hier op moeten toezien.

De leden van de VVD-fractie vragen of bij het vervallen van de persoonsgebonden vergunning bij verhuizing of overlijden, partners en/of kinderen alsdan automatisch de illegale bewoning moeten stopzetten.

Ik merk hierbij op dat medebewoners die niet op 31 oktober 2003 meerderjarig waren en de recreatiewoning bewoonden, niet beschikken over een persoonsgebonden omgevingsvergunning ingevolge het wetsvoorstel. Zij zullen bij beëindiging van de bewoning door de laatste vergunninghouder de bewoning niet mogen voortzetten. Het wetsvoorstel is immers gericht op beëindiging van de onrechtmatige situaties uit het verleden («uitsterfconstructie») en op herleven van de recreatiebestemming.

## **6. Adequaat handhavend optreden**

De leden van de VVD-fractie vragen of uit het gekozen ijkmoment (1 januari 2003) kan worden geconcludeerd dat gemeenten na die datum voldoende adequaat hebben gehandhaafd. Ook vragen deze leden of de minister inzicht kan verschaffen in de wijze waarop vóór 2003 door de provincies toezicht werd gehouden op de handhaving van de toenmalige provinciale streekplannen.

Ik merk hierbij op dat het ijkmoment om in aanmerking te komen voor een vergunning niet 1 januari 2003 maar 31 oktober 2003 is. Zoals in het vorenstaande reeds gezegd, is die datum ontleend aan de vaststelling van het rijksbeleid, is die datum ook in de Nota Ruimte opgenomen en ook steeds nadien als ijkpunt gehanteerd. Hieruit kan niet worden geconcludeerd dat gemeenten na die datum voldoende adequaat hebben gehandhaafd. Veel gemeenten zijn door het rijksbeleid gestimuleerd om – in de jaren daarna – een beleidsstandpunt te ontwikkelen hoe om te gaan met de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. In die gevallen is meestal gekozen voor een eigen gemeentelijke peildatum, waarbij voor gevallen vóór die datum gedoogbeschikkingen worden verleend en op gevallen ná die datum wordt gehandhaafd.

De handhaving van provinciale streekplannen door provincies is niet nader onderzocht. Waar provinciale handhaving bekend is, betrof dit steeds het gemeentelijke voornemen om de bestemming recreatie om te zetten in een woonbestemming, om zodoende de onrechtmatige bewoning te legaliseren.

De minister van Infrastructuur en Milieu,  
M. H. Schultz van Haegen-Maas Geesteranus