



Brief aan de leden
T.a.v. het college en de raad

informatiecentrum tel.
(070) 373 8020

uw kenmerk

bijlage(n)

1

betreft
Beleidsregels oude
onrechtmatige bewoning
recreatiewoninaden

ons kenmerk
FLO/U201200203
Lbr. 12/014

datum

8 februari 2012

Samenvatting

Permanente bewoning van recreatiewoningen is van oudsher een probleem dat veel gemeenten raakt en waar veel gemeenten dan ook actief beleid op voeren. Toch heeft de Tweede Kamer de minister gevraagd een wet te maken waarmee de gemeenten gedwongen worden voor de resterende gevallen (onder voorwaarden) een persoonsgebonden beschikking af te geven. Dit wetsvoorstel is in de Tweede Kamer aangenomen en in de Eerste Kamer behandeld.

Voor de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 1 november jl., hebben wij de minister een alternatief geboden om tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer. De minister achtte dit alternatief interessant omdat, als de 'doelgroepbewoners' voldoen aan de gestelde voorwaarden, de gemeenten zich door middel van beleidsregels binden om aan deze bewoners de gewenste zekerheid te geven over de toekomst van hun bewoning.

Dit alternatief, de bespreking in de Eerste Kamer en het nieuwe Rijksbeleid zoals de minister van I&M dit heeft beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, hebben de minister tot de conclusie gebracht dat het voorstel van Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen kan worden ingetrokken. Bij brief van 27 januari 2012 heeft zij de Eerste Kamer medegedeeld dat zij het wetsvoorstel intrekt en dat zij de rijksbemoedienis met het dossier van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen beëindigt.

Met deze brief bieden wij u voorbeeldbeleidsregels aan, die meer helderheid geven over de voorwaarden waaronder de gemeente een persoonsgebonden beschikking, waarmee mensen in hun recreatiewoning kunnen blijven wonen, afgeeft.

Als u op dit moment nog geen beleid heeft voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, dan verzoeken wij u dringend deze beleidsregels vast te stellen.

Als u op dit moment al wel beleid heeft voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, dan verzoeken wij u dringend uw beleid te vergelijken met de voorbeeldbeleidsregels en uw beleid waar mogelijk aan te passen aan deze voorbeeldregels.

Aan de leden

informatiecentrum tel. (070) 373 8020	uw kenmerk	bijlage(n) 1
betreft Beleidsregels oude onrechtmatige bewoning recreatiewoningen	ons kenmerk FLO/U201200203 Lbr.12/014	datum 8 februari 2012

Geacht college en gemeenteraad,

Permanente bewoning van recreatiewoningen is van oudsher een probleem dat veel gemeenten raakt en waar veel gemeenten dan ook actief beleid op voeren. Begin november 2003 heeft de minister van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), een voorstel naar de Tweede Kamer gestuurd. Hierin heeft zij gemeenten drie mogelijkheden gegeven om een einde te maken aan de onduidelijkheid rond het onrechtmatig gebruik van recreatiewoningen in bestaande situaties. Ten eerste kunnen gemeenten bepaalde situaties legaliseren, door de bestemming van de recreatiewoning te veranderen in wonen. Ten tweede kunnen gemeenten een persoonsgebonden beschikking afgeven, waardoor de huidige bewoner in de recreatiewoning kan blijven wonen. Ten derde kunnen gemeenten het verbod op onrechtmatig bewonen van recreatiewoningen handhaven. Gemeenten kunnen ook voor een combinatie van de mogelijkheden kiezen.

Sinds 2003, maar ook voor die tijd al, hebben veel gemeenten er veel tijd en energie in gestoken om bewoners en andere belanghebbenden duidelijkheid te bieden over het al dan niet mogen blijven bewonen van recreatiewoningen. Met goed resultaat, er bestaat op dit moment nog behoefte aan het regelen van een relatief klein aantal resterende gevallen waarin nog onduidelijkheid bestaat. Onlangs sprak de minister van I&M in de Eerste Kamer over – naar schatting - enkele honderden bekende gevallen en enkele duizenden onbekende gevallen.

Toch heeft de Tweede Kamer de minister gevraagd een wet te maken waarmee de gemeenten

gedwongen worden voor de resterende gevallen (onder voorwaarden) een persoonsgebonden beschikking af te geven. Wij zijn altijd zeer kritisch geweest over dit wetsvoorstel. Hoofdredeën hiervoor zijn dat het wetsvoorstel disproportioneel is, gemeenten met behulp van het huidige wettelijke instrumentarium goede voortgang boeken met het oplossen van het probleem en het wetsvoorstel een onnodige inperking is van de gemeentelijke autonomie.

De Tweede Kamer heeft dit wetsvoorstel desondanks aangenomen. Voor de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer op 1 november jl., hebben wij de minister een alternatief geboden om tegemoet te komen aan de wens van de Tweede Kamer. De minister achtte dit alternatief interessant omdat, als de 'doelgroepbewoners' voldoen aan de gestelde voorwaarden, de gemeenten zich door middel van beleidsregels binden om aan deze bewoners de gewenste zekerheid te geven over de toekomst van hun bewoning.

Dit alternatief, de bespreking in de Eerste Kamer en het nieuwe Rijksbeleid zoals de minister van I&M dit heeft beschreven in de Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, hebben de minister tot de conclusie gebracht dat het voorstel van Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen kan worden ingetrokken. Bij brief van 27 januari 2012 heeft zij de Eerste Kamer medegedeeld dat zij het wetsvoorstel intrekt en dat zij de rijksbemoediging met het dossier van de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen beëindigt.

Dan nu het alternatief. Wij begrijpen dat er een langdurige wens bestaat om bewoners die hun onrechtmatige bewoning zijn gestart vóór 1 november 2003, duidelijkheid te geven over de toekomst van hun woonsituatie. Op dit moment kunnen gemeenten op basis van de voorwaarden die gesteld zijn in het Besluit omgevingsrecht (Bor) een persoonsgebonden omgevingsvergunning verlenen, op basis waarvan de bewoners in de recreatiewoning mogen blijven wonen. Daarnaast kunnen gemeenten besluiten de situatie te legaliseren of handhaven. De keuze tussen deze mogelijkheden ligt bij de gemeente. Wij kunnen ons voorstellen dat de keuze die de gemeente maakt, in sommige gevallen op voorhand niet voldoende duidelijkheid en zekerheid biedt aan de bewoners van recreatiewoningen. Om die duidelijkheid wel te kunnen bieden, is het noodzakelijk dat gemeenten helder beleid hebben. Hiervoor hebben wij voorbeeldbeleidsregels ontwikkeld. Deze beleidsregels geven nadere invulling aan de voorwaarden waaronder de gemeente een omgevingsvergunning verleent, in bepaalde gevallen van langdurig bestaande en niet gehandhaafde onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, gestart vóór 1 november 2003. Deze voorbeeldregels sluiten zo veel mogelijk aan bij de voorwaarden, zoals die gesteld waren in

het voorstel van Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen.

Als u op dit moment nog geen beleid heeft voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, dan verzoeken wij u dringend deze beleidsregels vast te stellen.

Als u op dit moment al wel beleid heeft voor de aanpak van onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, dan verzoeken wij u dringend uw beleid te vergelijken met de voorbeeldbeleidsregels en uw beleid waar mogelijk aan te passen aan deze voorbeeldregels.

Voorbeeldbeleidsregels

Het Besluit omgevingsrecht biedt u de mogelijkheid een persoonsgebonden omgevingsvergunning te verlenen voor het (permanent) gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning. Daarbij moet voldaan worden aan een viertal eisen:

- *De recreatiewoning moet voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen,*
- *De bewoning mag niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,*
- *De bewoner had op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik en bewoont deze sedertdien onafgebroken, en*
- *De bewoner was op 31 oktober 2003 meerderjarig.*

Deze wettelijke voorwaarden blijken voor bepaalde bewoners onvoldoende duidelijkheid en zekerheid te bieden. Met name het ontbreken van de voorafgaande zekerheid voor een bewoner dat hij een omgevingsvergunning zal krijgen indien hij aan het viertal eisen voldoet in combinatie met de manier waarop een bewoner dat laatste kan aantonen blijkt in de praktijk een drempel te vormen om de vergunning aan te vragen.

Deze onzekerheid kan voor een groot deel worden weggenomen door het gebruik van beleidsregels waarin u (vooraf) vastlegt onder welke (aanvullende) voorwaarden u een aanvrager een dergelijke omgevingsvergunning verleent.

In de bijlage bij deze brief treft u daartoe voorbeeld-beleidsregels aan. Deze sluiten zoveel mogelijk aan op de voorwaarden zoals beschreven in het voorstel van Wet vergunning

onrechtmatige bewoning recreatiewoningen. Dit is conform ons voorstel aan de minister van IenM.

Een nadere toelichting op onderdelen van de beleidsregel treft u daarin ook aan.

Wij verzoeken u hierbij dringend om beleidsregels vast te stellen die nadere invulling geven aan de voorwaarden waaronder u deze persoonsgebonden omgevingsvergunning verleent indien u dat nog niet heeft gedaan of om uw bestaande beleidsregels op basis van de bijgevoegde voorbeeldregels aan te passen / aan te vullen.

Ten slotte

Om de bewoners, belanghebbenden en de Tweede Kamer van dienst te kunnen zijn, is het belangrijk dat voldoende voortgang wordt geboekt in de aanpak van onrechtmatige bewoning, met als doel dat ook de resterende gevallen van vóór 1 november 2003 duidelijkheid wordt geboden en dat er geen nieuwe situaties ontstaan. De VNG blijft dan ook met gemeenten in gesprek over ruimtelijk beheer en ruimtelijke kwaliteit.

Wij realiseren ons dat de aanpak zeer complex is, onder meer omdat rekening moet worden gehouden met veel aanpalend Rijksbeleid en -regelgeving. Mocht u hierover vragen hebben, dan kunnen deze aan het Rijk gesteld worden via www.rijksoverheid.nl/contact/contactformulier. Veel informatie staat ook op: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/recreatiewoningen> en [www.vng.nl/Beleidsvelden/ruimte en wonen/huisvesting doelgroepen](http://www.vng.nl/Beleidsvelden/ruimte%20en%20wonen/huisvesting%20doelgroepen).

Hoogachtend,

Vereniging van Nederlandse Gemeenten



mr. R.J.J.M. Pans
voorzitter directieraad

Bijlage

Voorbeeldbeleidsregel ter nadere invulling van artikel 4, onderdeel 10 van Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor) (persoonlijke omgevingsvergunning voor permanente bewoning van een recreatiewoning)

Overige relevante wetsartikelen:

Artikel 2.1, eerste lid onder c Wabo in samenhang met artikel 2.12, eerste lid onder a onder 2 Wabo

Artikel 2.25, derde lid Wabo in samenhang met artikel 5.18, vierde lid Bor

(Tekst)

Onverlet de bepalingen in het Besluit omgevingsrecht en de Regeling omgevingsrecht over het indienen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning en onverlet het gestelde in artikel 5.18, vierde lid van het Besluit omgevingsrecht over de persoonsgebondenheid van de omgevingsvergunning wordt medewerking verleend aan een aanvraag voor het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning indien voldaan wordt aan de hiernavolgende voorwaarden:

- *Met betrekking tot de bewoning van de recreatiewoning is vóór 1 januari 2010 geen besluit genomen:*
 - 1 *tot oplegging van een last onder dwangsom;*
 - 2 *tot oplegging van een last onder bestuursdwang, of*
 - 3 *inhoudende dat ter zake van de bewoning van de recreatiewoning wordt afgezien van handhaving;*
- *De bewoner toont zijn bewoning aan met bewijsmiddelen die in ten minste twee van de hiernavolgende onderdelen a tot en met g zijn genoemd:*
 - a *een bewijs van inschrijving in de gemeentelijke basisadministratie op het adres van de recreatiewoning;*
 - b *bescheiden waaruit blijkt dat de recreatiewoning in de aangifte inkomstenbelasting is opgegeven als eigen woning en door de Belastingdienst als zodanig is aangemerkt;*
 - c *een polis voor een ziektekostenverzekering waarbij als adres van de bewoner het adres van de recreatiewoning is vermeld, gevoegd bij een inschrijving van die bewoner bij een huisartsenpraktijk in de gemeente waarin de recreatiewoning is*

- gelegen of een aangrenzende gemeente;*
- d bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door burgemeester en wethouders genomen besluit met betrekking tot bekostiging van leerlingenvervoer vanaf het adres van de recreatiewoning;*
 - e door de werkgever van de bewoner aan die bewoner verstrekte jaaropgaven waaruit blijkt dat sprake is van een inkomen van die bewoner op het adres van de recreatiewoning;*
 - f bescheiden van een uitkeringsinstantie of pensioenfonds waaruit blijkt dat sprake is van een uitkering of pensioen van die bewoner op het adres van de recreatiewoning; of*
 - g bescheiden waaruit blijkt dat sprake is van een door die bewoner genoten huursubsidie, respectievelijk huurtoeslag op het adres van de recreatiewoning.*

Toelichting

Deze beleidsregel maakt het mogelijk dat een bewoner die vóór 1 november 2003 (en sindsdien) een recreatiewoning onrechtmatig bewoont onder voorwaarden een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning kan verkrijgen voor het bewonen van een recreatiewoning in strijd met het bestemmingsplan of de beheersverordening als bedoeld in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). Daarmee krijgen de bewoners die aantoonbaar tot de doelgroep van deze regeling behoren, op persoonsniveau zekerheid over de toekomst van hun bewoning.

De bewoner dient de recreatiewoning vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 (en sindsdien onafgebroken) tot het moment van het indienen van de aanvraag om omgevingsvergunning te hebben bewoond.

Verder moet ten aanzien van de bewoner voor 1 januari 2010 geen besluit genomen zijn tot oplegging van een last onder dwangsom of bestuursdwang ter zake van die bewoning noch een besluit om van handhaving af te zien. Is daarvan wel sprake, dan is de bewoner reeds voldoende duidelijkheid geboden dat hij niet respectievelijk wel in zijn recreatiewoning mag blijven wonen. De peildatum van 1 januari 2010 is in het landelijke debat tussen Tweede Kamer en minister en richting gemeenten steeds gebruikt als uiterste datum waarvoor helderheid geboden zou moeten zijn aan de bewoners. Daarbij is hier aangesloten. Zie hiervoor ook de brief van 23 december 2009, kenmerk 2009047263.

Indien die bewoner aan de gemeente de in deze beleidsregel genoemde bewijsmiddelen van zijn

(onrechtmatige) bewoning heeft overgelegd, en hij voldoet aan de overige wettelijke eisen, verleent het college de persoonsgebonden omgevingsvergunning.

De overige wettelijke eisen staan genoemd in artikel 4, onderdeel 10 van Bijlage II van het Bor. Die worden hier voor de volledigheid genoemd:

- De recreatiewoning moet voldoen aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen,
- De bewoning mag niet in strijd zijn met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,
- De bewoner had op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik en bewoont deze sedertdien onafgebroken, en
- De bewoner was op 31 oktober 2003 meerderjarig.

Daarnaast is belangrijk dat uit artikel 2.25, derde lid Wabo in samenhang met artikel 5.18, vierde lid Bor voortvloeit dat deze omgevingsvergunning slechts geldt voor degene aan wie zij is verleend. Het is dus een persoonsgebonden (en geen zaaksgebonden) vergunning. In deze vergunning wordt bepaald dat zij slechts geldt voor de termijn gedurende welke degene aan wie de vergunning is verleend de desbetreffende recreatiewoning onafgebroken bewoont. Met andere woorden: zodra de bewoner stopt met de permanente bewoning, eindigt de werking van de vergunning. 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.

Milieuwetgeving en derden

Er zijn situaties denkbaar waarbij een derde ten aanzien van wiens (al dan niet voorgenomen) activiteiten besluitvorming nodig is (bijvoorbeeld vergunningverlening) beknot wordt in zijn mogelijkheden doordat in de nabijheid van die activiteit aan een bewoner van een recreatiewoning (tijdelijk) een (persoonsgebonden) omgevingsvergunning is verleend voor het bewonen van die woning. Hiervan kan bijvoorbeeld sprake zijn bij omliggende agrarische bedrijven. Voor de toepassing van de milieuwetgeving kan immers naast de planologische situatie

vooral het feitelijke gebruik doorslaggevend zijn.

Het voert in het kader van deze voorbeeldbeleidsregels te ver om voor deze specifieke situaties een algemene regel te formuleren. Wij adviseren gemeenten wel om te inventariseren of zich dergelijke situaties (kunnen) voordoen en om, als dit het geval is, hierover iets in de beleidsregels op te nemen (bijvoorbeeld dat de omgevingsvergunning in een dergelijk geval niet wordt verleend).

Eerdere besluitvorming

Er wordt geen medewerking verleend aan de aanvraag indien sprake is van een eerder besluit om te handhaven of juist om daarvan af te zien en te gedogen. Bij beide bepalingen is immers de betreffende bewoners reeds duidelijkheid geboden over de toekomst van hun bewoning.

Daarnaast voorkomt de als tweede genoemde bepaling extra administratieve lasten. Voorkomen wordt hiermee namelijk dat de betrokken bewoner nogmaals (met zijn bewijsmiddelen) naar het gemeentehuis moet om een vergunning te verkrijgen en de gemeente opnieuw werk daartoe moet verrichten.

Bewijsmiddelen

Op grond van de in artikel 4, onderdeel 10 van Bijlage II van het Bor opgenomen eis van ononderbroken bewoning dienen de in deze beleidsregel genoemde bewijsmiddelen in principe de gehele periode van bewoning te betreffen. Het betreft dan dus bewijsmiddelen die onafgebroken bewoning aantonen vanaf 31 oktober 2003 tot 1 januari 2010. Overigens hoeft niet elk aangedragen bewijsmiddel die gehele periode te betreffen, maar kunnen de bewoners desgewenst ook met een combinatie van bewijsmiddelen die slechts een deelperiode beslaan de genoemde gehele periode 'opvullen'. Zo valt bijvoorbeeld te denken aan 'drie jaren leerlingenvervoer' en 'vier jaren ziektekostenverzekering' en 'zeven jaar jaaropgaven'. In deze optiek is er dus geen behoefte aan het hanteren van aanvullende data naast de in de beleidsregel bedoelde noch aan het vragen van aanvullende gegevens.

Beslistermijn

Op dit type omgevingsvergunning is de reguliere beslistermijn van de Wabo (paragraaf 3.2 Wabo) van toepassing. Dat betekent een beslistermijn van acht weken met een verlengingsmogelijkheid van zes weken). Bij niet tijdige beslissing wordt de vergunning van rechtswege verleend (artikel

3.9, derde en vierde lid, van de Wabo).

Leges

Voor het in behandeling nemen van een aanvraag om een persoonsgebonden omgevingsvergunning kunt u leges heffen. Onderdeel 2.3.4.2 van de tarieventabel behorende bij onze modelverordening leges, voorziet hierin

Overig

Het college handelt overeenkomstig deze beleidsregel “tenzij dat voor één of meer belanghebbenden gevolgen zou hebben die wegens bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen”. (art. 4:84 Awb). Bij bijzondere omstandigheden gaat het om omstandigheden waarmee bij de totstandkoming van dit beleid geen rekening is gehouden en welke hierin derhalve niet zijn verdisconteerd.