

NOTA VAN TOELICHTING

Het onderhavige besluit strekt tot uitvoering van de motie Veenendaal (Kamerstukken II, 2004/2005, 29800 XI, nr. 120). Die motie beoogt de rechtsmogelijkheden te verruimen voor personen die vóór en op de peildatum van 31 oktober 2003 onrechtmatig een recreatiewoning bewonen (en dat tot op heden doen) en een persoonsgebonden gedoogbeschikking zouden willen aanvragen in een gemeente die niet aantoonbaar helder en consequent is geweest in haar handhavingsbeleid.

Momenteel kan een ieder die een recreatiewoning gebruikt als hoofdverblijf in strijd met de bestemming 'recreatie' zich wenden tot burgemeester en wethouders met het verzoek om een persoonsgebonden gedoogbeschikking te verlenen. Echter, wanneer dat college niet of afwijzend reageert staat ingevolge de geldende jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State daartegen geen bezwaar en beroep open op grond van de Algemene wet bestuursrecht.

Voor de in de bovengenoemde motie bedoelde personen is dat een ongewenste situatie. Het gaat er nu dus om een wettelijke basis te creëren voor het aanvragen van een gemeentelijk besluit met materieel dezelfde rechtsgevolgen als de persoonsgebonden gedoogbeschikking. Bedoeling daarbij is dat de in de motie bedoelde bewoners op hun aanvraag een reactie van de gemeente krijgen die door de rechter kan worden getoetst.

Degene die een recreatiewoning in strijd met de bestemming 'recreatie' wil gebruiken als hoofdverblijf vraagt in feite van de gemeente om een afwijking van de bestemming 'recreatie'. In artikel 19 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (in het vervolg WRO genoemd) is de grondslag gegeven voor mogelijke afwijking van het bestemmingsplan. De regeling, vervat in artikel 19, derde lid van de WRO bepaalt dat burgemeester en wethouders vrijstelling kunnen verlenen van het bestemmingsplan in bij algemene maatregel van bestuur aan te geven gevallen. Daaraan is uitvoering gegeven in artikel 20 van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985 (in het vervolg BRO genoemd). Dat artikel bevat de opsomming van gevallen die in aanmerking komen voor een mogelijke vrijstelling van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 19, derde lid van de WRO.

Ter uitvoering van de bovengenoemde motie wordt de in artikel 20 van het BRO vervatte opsomming uitgebreid met een mogelijkheid die ziet op een afwijking van het bestemmingsplan ten behoeve van het gebruik van een recreatiewoning als woongebouw mits aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan. Wat betreft die nog te noemen voorwaarden is aansluiting gezocht bij de motie en aan voorwaarden die voor het nemen van een persoonsgebonden beschikking gesteld zijn in de brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 11 november 2003 (Kamerstukken II, 2003/2004, 29200 XI, nr. 22) en d.d. 29 november 2005 (Kamerstukken II, 2005/2006, 30300 XI, nr. 69).

In tegenstelling tot de overige in artikel 20 van het BRO genoemde vrijstellingen – die op objectgebonden omstandigheden betrekking hebben en algemeen van karakter zijn – gaat het in het geval van de hier gecreëerde uitbreiding om een persoonsgebonden vrijstelling.

De onderhavige regeling die voorziet in de mogelijkheid om vrijstelling te verlenen heeft een tijdelijk karakter. Het gaat er verder om – in overeenstemming met de motie - de uiterlijk óp de peildatum van 31 oktober 2003 al bestáánde probleemsituaties zo spoedig mogelijk aan te pakken. Daarom is gekozen voor een wijziging van het van kracht zijnde BRO om in díe situaties onder voorwaarden de bovengenoemde ‘afwijkingmogelijkheid’ te kunnen bieden. De periode om een dergelijke vrijstelling aan te vragen eindigt dan ook bij de inwerkingtreding van een nieuw Besluit ruimtelijke ordening, naar verwachting eind 2007. In het kader van de overgang van het huidige BRO naar het nieuwe Bro zal een overgangsregeling worden geformuleerd, waarbij de verworven rechten gerespecteerd worden.

Aldus wordt met dit wijzigingsbesluit in speciale gevallen een wettelijke vrijstellingsmogelijkheid geschapen. Het is aan burgemeester en wethouders om te beoordelen of zij naar aanleiding van een verzoek aan deze vrijstelling toepassing willen geven. Vanzelfsprekend houden zij bij hun oordeelsvorming rekening met het beleid van de andere overheden.

Een eventueel negatief luidende reactie kan voortaan door een rechter getoetst worden.

De vrijstellingverlening is – zoals hierboven reeds is opgemerkt – wel geclausuleerd. Zo zijn er eisen gesteld aan de staat van de recreatiewoning: het moet gaan om een verblijf dat voldoet aan de eisen die bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning worden gesteld.

Noch mag bewoning in strijd zijn met de milieuwetgeving.

Tenslotte dient ook de aanvrager vóór, maar in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning voor eigen bewoning gebruikt te hebben en die sedertdien onafgebroken te bewonen. Zoals gezegd en in overeenstemming met de motie gaat het om de situaties van onrechtmatige bewoning die vóór of uiterlijk óp de peildatum van 31 oktober 2003 zijn ontstaan en sedertdien zonder onderbrekingen voortduren.

Volgens het nieuwe vierde lid van artikel 20 van het BRO wordt de vrijstelling uitsluitend verleend ten behoeve van de aanvrager en diens meerderjarige huisgenoten die voldoen aan de in de vorige alinea vermelde voorwaarde. Een eventueel verleende vrijstelling geldt voor de aanvrager en de hierbedoelde – in de vrijstelling met name genoemde – eventuele medebewoners.

Bewoners die ná de datum van 31 oktober 2003 de woning hebben betrokken komen dus niet in aanmerking voor een vrijstelling.

De vrijstelling is persoonsgebonden en vervalt bij beëindiging van de bewoning door de desbetreffende vrijstellinghouder. Staakt de laatste vrijstellinghouder de bewoning dan zal de recreatiebestemming automatisch herleven en zal de gemeente die bestemming actief dienen te handhaven.

Overigens betekent een ingevolge het onderhavige besluit verleende (persoonsgebonden) vrijstelling niet dat ook toepassing zou kunnen worden gegeven aan het Besluit bouwvergunningsvrije en licht-bouwvergunningplichtige bouwwerken. Hoewel er in bouwtechnische zin weliswaar sprake moet zijn van een woning, blijft er in ruimtelijke zin sprake van een recreatiewoning en is alleen het gebruik veranderd maar niet de planologische bestemming.

De motie Veenendaal – die de aanleiding vormt voor dit wijzigingsvoorstel – hanteert het begrip ‘aantoonbaar helder en consequent handhavingsbeleid’. Het onderhavige besluit hanteert omwille van de praktische toepasbaarheid – en volledig in lijn met de bedoeling vande motie - de passage ‘gevoerd handhavingsbeleid’. Van dit laatste is in ieder geval sprake indien een gemeente een beleid heeft vastgesteld en kenbaar gemaakt met een visie op hoe zij haar beleid denkt te handhaven, in dat verband tevens een peildatum waarop zij gaat handhaven heeft vastgesteld en kenbaar gemaakt, alsmede dat beleid daadwerkelijk uitvoert.

Volgens het nieuwe vijfde lid van artikel 20 van het BRO wordt een vrijstelling in elk geval geweigerd indien verlening is strijd is met door de gemeente op 31 oktober 2003 ‘gevoerd handhavingsbeleid’. Met deze passage wordt een tweeledig doel nagestreefd. Gemeenten die een actief handhavingsbeleid hebben gevoerd wordt zo een mogelijkheid geboden om tamelijk eenvoudig ‘lichtvaardige’ vrijstellingsaanvragen te weigeren. Gemeenten die óp die datum respectievelijk op een látere peildatum over beleid beschikken moeten respectievelijk kunnen de aangevraagde vrijstellingen weigeren. De laatstgenoemde gemeenten zullen dus een weigering sterker moeten motiveren dan de gemeenten die op 31 oktober 2003 wél beleid hadden.

Ook wordt zo tegemoet gekomen aan de bedoeling van de motie Veenendaal dat gemeenten een ‘actief handhavingsbeleid’ moeten hebben gevoerd om een verzoek om een vrijstelling te kunnen afwijzen. Omgekeerd kunnen immers nu gemeenten die niet of niet voldoende kunnen wijzen op ‘gevoerd handhavingsbeleid’ aan personen die aan de bovenbedoelde voorwaarden voldoen in beginsel om die reden geen vrijstelling weigeren zonder het risico te lopen dat haar besluit bij een eventuele toetsing door de rechter wordt vernietigd.

Volgens de bovengenoemde brief van 11 november 2003 dienen gemeenten aan te geven cq inmiddels reeds aangegeven te hebben of onrechtmatige bewoning zal worden gelegaliseerd of gedoogd dan wel dat de recreatiebestemming actief zal worden gehandhaafd. Vele gemeenten zijn derhalve reeds ‘in beweging’ gekomen. Een dergelijk gemeentelijk optreden leidt vanzelfsprekend tot het verrichten van handelingen als het doen van aanvragen, het nemen van beschikkingen, het aantekenen van bezwaar en beroep alsmede het behandelen daarvan. Dat leidt ontegenzeggelijk tot administratieve lasten voor de betrokken burgers, bestuurlijke lasten voor gemeenten, lasten voor de rechterlijke macht alsmede tot uitvoerings- en handhavingslasten. Die effecten zijn echter inhererent aan het proces ter voldoening aan de bovengenoemde wens om meer duidelijkheid en zekerheid rond de onrechtmatige bewoning en niet voornamelijk het gevolg van de onderhavige wijziging van het Besluit op de ruimtelijke ordening 1985.

De Minister van Volkshuisvesting,
Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,