



# **Quickscan**

## **Onderzoek**

### **Handhaving Tweede Woningbeleid**

#### **Rekenkamercommissie**

##### **Veere**

***"Handhaving is het sluitstuk van reguleren"***

(Eberhard van der Laan)

## **INHOUDSOPGAVE**

- 1. INLEIDING**
  - 1.1 Aanleiding**
  - 1.2 Onderzoeksvraag**
  - 1.3 Onderzoeksaanpak**
- 2. BEVINDINGEN**
  - 2.1 Algemeen**
  - 2.2 Beleid**
  - 2.3 Organisatie/uitvoering**
  - 2.4 Informatie**
- 3. CONCLUSIES**
- 4. AANBEVELINGEN**
- 5. BIJLAGEN**
  - a. Deelvragen**
  - b. Lijst geïnterviewden**
- 6. Brief Rekenkamercommissie over ambtelijk hoor- en wederhoor**  
**Reactie op ambtelijk hoor- en wederhoor**
- 7. Bestuurlijk hoor- en wederhoor**

## 1. INLEIDING

### 1.1 AANLEIDING

De Rekenkamercommissie Veere heeft eind 2017 een overleg gevoerd met het Presidium. Eén van de onderwerpen van gesprek was welk onderzoek nog vóór de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 zou kunnen worden opgestart. Op grond van de verkregen informatie had de Rekenkamercommissie in eerste instantie besloten om een onderzoek uit te voeren naar vergunningverlening in het kader van de Omgevingswet. In de opstartfase van dit onderzoek bleek echter dat er naar verwachting een behoorlijke overlap zou ontstaan met de uitwerking door het College van het onderzoek "Waar staat je gemeente".

Op grond hiervan heeft de Rekenkamercommissie besloten een onderzoek te doen naar handhaving van het tweede woningbeleid, eveneens een wens van het Presidium.

### 1.2 ONDERZOEKSVRAAG

De rekenkamercommissie wil inzicht bieden in de uitvoering van gemeentelijk beleid op het gebied van tweede woningen. Met name de vraag of - en zo ja hoe - de gemeente Veere hierop handhaaft, staat centraal.

De centrale vraagstelling van dit onderzoek is als volgt geformuleerd:

***In hoeverre is het toezicht en handhavingsbeleid binnen het ruimtelijk domein van de gemeente Veere op het gebied van tweede woningen als consequent en eensluidend (doeltreffend) te kenschetsen?***

Deze centrale vraagstelling valt uiteen in een aantal deelvragen:

#### Beleid

- Wat zijn de gemeentelijke beleidskaders voor toezicht en handhaving en hoe zijn deze uitgewerkt in uitvoeringsprogramma's?
- Welke doelstellingen heeft de gemeente geformuleerd m.b.t. het tweede woningbeleid; zijn deze doelstellingen SMART en worden deze doelstellingen gerealiseerd?
- Hoe (en wanneer) is het handhavingsbeleid geformuleerd?

#### Organisatie/uitvoering

- Hoe wordt het handhavingsbeleid in de praktijk uitgevoerd? Voldoet de uitvoering van het handhaven van tweede woningen qua bedrijfsvoering aan de eisen die gesteld zijn?
- Welke activiteiten worden uitgevoerd in het kader van de handhaving van tweede woningen en in hoeverre zijn deze doelmatig en doeltreffend?
- Wordt in alle gemeentelijke kernen hetzelfde beleid toegepast en gehandhaafd?
- Hoe ervaren de burgers en bedrijven van de gemeente Veere de wijze waarop de gemeente omgaat met toezicht en handhaving?

#### Informatie

- Op welke wijze wordt de Raad geïnformeerd over toezicht en handhaving; op welke wijze heeft de Raad invulling gegeven aan zijn kaderstellende en controlerende rol? Is er voldoende informatie voor de Raad om het beleid zowel inhoudelijk als financieel te kunnen sturen?

### 1.3. Onderzoeksaanpak

De rekenkamercommissie heeft deze z.g. quick-scan in eigen beheer uitgevoerd. Allereerst zijn de benodigde documenten opgevraagd, die van belang zijn voor dit onderzoek. Daarnaast zijn er interviews gehouden met de meest betrokkenen op dit terrein binnen de gemeente. In de bijlage is een lijst weergegeven met welke personen is gesproken. Aan de hand van de verkregen informatie is onderhavige rapportage opgesteld.

## 2. BEVINDINGEN

### 2.1 Algemeen

Het College is verantwoordelijk voor het beleid, dat sinds 2014 is belegd in de portefeuille van wethouder Melse. Het beleid is alle jaren consistent gebleven. Het is van belang dat er vanuit de gemeente duidelijkheid wordt gegeven: wat kan er wel en wat kan er niet. Hierbij hoort aansluitend vanuit de gemeente consequent gedrag en handhaving. Dit laatste kost veel menskracht. Inmiddels is de capaciteit o.a. voor dit doel (legal audit) uitgebreid met meer juridische kennis, wat tot de nodige verbeteringen heeft geleid..

### 2.1 Beleid

Veere is een van de weinige gemeenten in Nederland met een tweede woningbeleid (de gemeente Vlieland heeft dit ook). De gemeenten Sluis en Schouwen-Duiveland zijn gestopt met een tweede woningbeleid en hebben hier spijt van. Een belangrijke reden hiervoor is dat het stopzetten van beleid consequenties heeft voor de leefbaarheid van de betreffende stadskern. Tevens is van belang dat als het beleid wordt stopgezet, het zeker tientallen jaren kost om dit weer opnieuw op te bouwen.

Er is binnen de gemeente Veere in de loop der jaren veel kennis en ervaring opgebouwd op dit beleidsterrein, wat een positieve uitwerking heeft.

In de gesprekken is aangegeven dat als centrale beleidsdoelstelling is geformuleerd dat het tweede woningbeleid noodzakelijk is om de leefbaarheid in de (op een kaart aangegeven) kerngebieden te bevorderen. Dit is vastgelegd in de Verordening Tweede woningen van juni 2015. De werkingsgebieden maken deel uit van deze verordening.

Het beleid is van oudsher (niet aangegeven wordt van wanneer) en is in 2009 aangepast (toen zijn ook centrumgebieden benoemd). Toetsing geschiedt aan de hand van de Tweede woningverordening. Handhaving is met name aan de randen van de kerngebieden moeilijk. Getracht wordt om dit binnen de normale proporties te houden. Zo is de bewijslast ingewikkeld en vergt de nodige inspanning. Daarnaast worden mensen steeds vindingrijker, waardoor de jurisprudentie telkens wijzigt. Hierdoor is er vanuit de gemeente steeds meer juridische kennis noodzakelijk.

Men zoekt naar een betere integratie met de omgevingsvergunningen.

Specifieke doelstellingen (ook SMART) zijn niet aangetroffen. In de gesprekken wordt verwezen naar voorgaande Collegeprogramma's, ook uit een verder verleden.

Burgers hebben veel vragen over de mogelijkheden voor een tweede woning en zijn veelal van mening dat zij voor hun specifieke situatie in aanmerking dienen te komen voor een vergunning. Bij een dergelijke aanvraag wordt eerst getoetst aan het bestemmingsplan. Het aantal nieuwe vergunningen is zeer beperkt en nieuwe verzoeken worden meestal afgewezen. Het aantal vergunningsaanvragen in de periode 2015 – 2018 was slechts 3 en daarvan is er maar 1 gehonoreerd.

De meeste aanvragers berusten in een weigering, waardoor een juridisch traject niet nodig is. Juridische trajecten zijn wel nodig als illegaal gebruik geconstateerd is en er voldoende bewijsmateriaal is verzameld.

Het aantal oude vergunningen op basis van het overgangsrecht, vertoont een dalende lijn. Aangegeven wordt dat het beleid dus werkt, al wordt dit niet met cijfers onderbouwd. De inschatting is dat er geen helder zicht is op het precieze verloop van het aantal (oude) vergunningen. Aangegeven is dat wellicht de administratie hierop kan worden verbeterd.

De tussentijdse evaluaties hebben niet geleid tot aanpassingen van het tweede woningenbeleid. Er zijn geen aanwijzingen dat Veere stopt met het tweede woningenbeleid.



De grondslag van de Huisvestingswet voor een tweede woningverordening is versmald, waardoor het tweede woningenbeleid lastiger te verankeren is in de landelijke wetgeving. Daarentegen zal – naar verwachting – de komende nieuwe wetgeving (2021) met betrekking tot de Omgevingswet c.q. bestemmingsplannen meer houvast bieden voor het tweede woningbeleid. Veere doet hiervoor mee aan een pilot ("Omgevingsplan Plus").

Voor de nabije periode zal er een Jaarverslag Omgevingsbeleid worden opgesteld, waarin de gegevens van het tweede woningbeleid opgenomen zullen worden (i.p.v. de huidige ad hoc evaluaties). Dat zal voor het eerst in 2019 gebeuren over het jaar 2018.

Het beleid wordt over het algemeen gewaardeerd. Wel is van belang dat op niet al te lange termijn wordt gekeken naar het formuleren van beleid op ontwikkelingen als kamerverhuur en airbnb. Aangegeven wordt dat de verwachting is dat het bestemmingsplan meer mogelijkheden voor een 2<sup>e</sup> woningenbeleid zal gaan bieden.

## **2.2 Organisatie/uitvoering**

Het toezicht en handhaving is per 01-01-2018 overgegaan van de afdeling Ruimtelijke Ordening naar de afdeling Dienstverlening.

In het Integraal Handhavings- en Uitvoeringsprogramma (IHUP) worden de benodigde uren vermeld en wordt een risicoanalyse (1x per 4 jaar) opgesteld.

Handhaving van tweede woningen is zeer arbeidsintensief en daardoor niet erg doelmatig en - gelet op de ingewikkelde bewijslast - zeker niet efficiënt. Er zijn veel controles nodig (soms wel 40 bezoeken aan 1 adres). De prioriteit is afhankelijk van het seizoen en of er grote evenementen plaatsvinden (zoals de Kustmarthjon).

5 BOA's en 2 juridische medewerkers hebben als deeltaak de handhaving van het tweede woningbeleid. 3 langdurig lopende zaken zijn uitbesteed aan een extern (op dit terrein deskundig) bureau. De samenwerking met dit bureau is inmiddels beëindigd.

De capaciteitsinzet van uren op juridisch/administratief gebied bedraagt 0,4 FTE. De inzet van BOA's bedroeg in 2017 600 uur. Door langdurige ziekte is er op het gebied van administratie/juridische kennis externe capaciteit ingehuurd. Door de aanstelling van 2 juridisch medewerkers (voor alle handhavingzaken) is er een flinke kwaliteitsimpuls gegeven aan de handhaving.

Aan de hand van controlelijsten met adressen worden door de BOA's bezoeken gebracht op wisselende momenten en tijdstippen. Ter plaatse vult de BOA een checklist in. Gegevens worden op kantoor ingevoerd in een geautomatiseerd systeem (zelfbouw). Op deze wijze wordt een dossier opgebouwd om bewijslast verder op te bouwen.

Per 2 weken vindt er een ambtelijk handhavingsoverleg plaats. De opgestelde actielijst wordt maandelijks met de wethouder besproken.

Er zijn weinig officiële klachten, wel zijn mensen soms boos, omdat

- ze controles als inbreuk op de privacy ervaren en
- vergunningaanvragen zelden worden gehonoreerd. Ook zijn er weinig bezwaarprocedures betreffende tweede woningenbeleid. Aantallen (zowel klachten als bezwaren) kunnen niet worden genoemd.

Voor de handhaving is structureel voldoende capaciteit nodig. Aanvullend op het IHUP 2017 is de raad om extra geld gevraagd.

In de periode 2014-2018 zijn er 5 juridische trajecten gevoerd. Dit zijn trajecten die starten met een voornemen van een last onder dwangsom.

De gemeente is consequent in de handhaving. Dwangsommen worden gewoon opgelegd.

De verwachting is dat de gemeente in de nabije toekomst meer handvatten krijgt in het nieuwe beleid voor de fysieke leefomgeving. Ook wordt de verwachting uitgesproken dat bij handhaving in de nabije toekomst het algehele accent meer komt te liggen op het gebied van sociale recherche.

### **2.3 Informatie**

Aangegeven is dat er pro-actief informatie aan zowel burgers als makelaars wordt verstrekt. Veel problemen worden voorkomen. Tevens wordt meerdere malen in de Veerse Krant aangegeven welk beleid de gemeente op het gebied van tweede woningen voert. Deze informatie staat ook op de gemeentelijke website. Er worden brieven aan burgers met informatie verstuurd. Informatieverstrekking geschiedt ook bij de balie van het gemeentehuis. Ook de diverse Dorpsraden worden/zijn geïnformeerd. Kwantitatieve informatie op dit terrein is niet gegeven.

De Raad krijgt de evaluaties ad hoc (ter kennisname). Dit geldt ook voor de informatie m.b.t. de IHUP., die (met de risicoanalyse) ter info aan de Raad worden gestuurd

De raad krijgt de evaluatie ad hoc toegestuurd. Soms geschiedt dit naar aanleiding van vragen van dorpsraden.

Ook vindt informatieverschaffing aan de Raad plaats door het beantwoorden van vragen op dit terrein.

### 3. CONCLUSIES

#### Beleid

- Er is geen recent document aangetroffen waarin het tweede woningbeleid is geformuleerd;
- Er zijn geen SMART-doelstellingen op het gebied van het tweede woningbeleid aangetroffen;
- Onduidelijk is wanneer de Raad hiervoor kaders heeft gesteld;
- Onduidelijk is dan ook op basis waarvan de ambtelijke capaciteit op dit terrein wordt ingezet;
- Ondanks het ontbreken van een recente beleidsdoelstelling, is de gemeente (zowel ambtelijk als bestuurlijk) zeer gemotiveerd om een consequent beleid en handhaving daarop uit te voeren en doet dit dan ook;
- Het tweede woningbeleid wordt door de gemeente consequent toegepast;
- Het beleid is voor alle kernen uniform; dit geldt tevens voor de handhaving.

#### Organisatie/uitvoering

- In het Integraal Handhavings- Uitvoeringsprogramma (IHUP 2017) is niet helder geformuleerd wat de capaciteitsinzet is voor handhaving van het tweede woningbeleid (wel uren geraamd);
- De handhaving van het tweede woningbeleid is erg arbeidsintensief en daardoor minder doelmatig;
- Capaciteitsinzet is mede afhankelijk van andere zaken (b.v. grote evenementen); m.a.w. de inzet op het gebied van tweede woningen moet worden gedeeld met andere beleidsvelden zoals b.v. parkeren, evenementen etc;
- Door verschillende ontwikkelingen is er bij handhaving juridische kennis toegevoegd, wat tot een kwaliteitsimpuls heeft geleid;
- Er is geen kwantitatieve informatie beschikbaar, waaruit blijkt welke bezwaren en/of klachten burgers op het gebied van tweede woningbeleid hebben;

#### Informatie

- de informatieverstrekking aan burgers, makelaars en Dorpsraden vindt niet volgens een gestructureerde systematiek plaats;
- Rapportage op het gebied van handhaving tweede woningbeleid vindt merendeels ad-hoc plaats. (De laatste evaluaties dateren van 2014 en 2017).

#### 4. AANBEVELINGEN

##### Beleid

- Actualiseer het tweede woningbeleid en betrek hierbij nieuwe ontwikkelingen op het gebied van kamerverhuur en rbnb;
- Formuleer heldere (SMART) beleidsdoelstellingen (i.c. met prestatie- en effectindicatoren). Dit geldt tevens voor het terugbrengen van het aantal oude vergunningen;
- Schenk in zowel het Integraal Handhavings-Uitvoeringsprogramma als het Integraal Toezicht- en Handhavingsbeleid nadrukkelijk aandacht aan het beleid en de handhaving van het tweede woningbeleid;
- Bepaal als Raad welke kaderstellende rol u wilt spelen bij het handhavingsbeleid..

##### Organisatie/uitvoering

- Geef bij het (eventueel nieuw) Integraal Handhavings-Uitvoeringsprogramma en het Integraal Toezicht- en Handhavingsbeleid helder weer wat de inzet op het gebied van handhaving tweede woningbeleid zou moeten zijn en bepaal aan de hand van het geactualiseerde beleid (en doelstelling) de behoefte aan ambtelijke capaciteit;
- Indien er - bestuurlijk gezien - extra ambtelijke capaciteit voor handhaving mag worden ingezet, bepaal dan in nauw overleg met de organisatie aan welke discipline de meeste behoefte is (juridisch en/of sociale recherche);
- Ga na of de administratieve vastlegging van klachten en/of bezwaren van burgers helder is vastgelegd en of deze wellicht verbetering behoeft;
- Ga na of de administratieve vastlegging van het aantal oude vergunningen verbetering behoeft;

##### Informatie

- Indien in de nabije periode een Jaarverslag Omgevingsbeleid wordt opgesteld, leg hierin dan nadrukkelijk vast op welke wijze de Raad hieromtrent wordt geïnformeerd;
- Bepaal als Raad welke informatie van belang is voor het vervullen van de kaderstellende rol;
- De Rekenkamercommissie is voorstander van een tweejaarlijkse rapportage van het tweede woningbeleid richting Raad;
- Stel een communicatieplan op, waarin is aangegeven op welke wijze burgers, makelaars, Dorpsraden etc. structureel worden geïnformeerd op het gebied van het tweede woningbeleid.



## 5. BIJLAGEN

### Geraadpleegde documenten

- Verordening Tweede Woningen 2015, d.d. 11 juni 2015
- Aangepaste beleidsregels Tweede Woningbeleid, vastgesteld 24 juni 2015;
- RIGO-rapport "Schaarste en tweede woningen"d.d. april 2015;
- Evaluatie uitvoering Huisvestingsverordening Tweede Woningen, d.d. april 2014;
- Tussentijdse evaluatie Tweede woningenbeleid, d.d. medio 2017;
- Integraal Handhavings-Uitvoeringsprogramma 2017, d.d. 20-12-2016;
- Integraal Toezicht- en Handhavingsbeleid d.d. 10 maart 2015.

### Geïnterviewde personen

- Jaap Melse, wethouder;
- Madeleine van Kempen, afdelingshoofd Dienstverlening;
- Jos van de Graaf, coördinator Handhaving;
- Nel de Bruin, afdelingshoofd Ruimtelijke Ordening.

**6. Brief Rekenkamercommissie over ambtelijk hoor- en wederhoor  
Reactie op ambtelijk hoor- en wederhoor**

Er zijn geen inhoudelijke opmerkingen gemaakt, enkele tekstuele wijzigingen zijn doorgevoerd.

7. **Bestuurlijk hoor- en wederhoor = Brief college d.d. 26 juni 2018**

G E M E E N T E



VERZONDEN 20 MRT 2018

De raad van de gemeente Veere                      datum                      : 15 maart 2018  
   uw brief van                      :  
   uw kenmerk                      :  
   ons kenmerk                      : /18U.01027  
   behandeld door                      : J.C. Waverijn  
   doorkiesnummer                      : (0118) 555 410  
   afdeling                      : Griffie

onderwerp: Nieuw onderzoek - handhaving 2e woningen.

Geachte leden van de raad,

Onze commissie had op basis van onze groslijst en het overleg met het raadspresidium besloten onderzoek te doen naar het verloop van de vergunningverlening op het gebied van ruimtelijke ordening. Het onderzoek zou zich toespitsen op de aanvragen voor een omgevingsvergunning die niet zonder meer in het bestemmingsplan passen.

In de opmaat naar de start van dit onderzoek heeft onze commissie gesproken met wethouder R. Molenaar. Aanleiding voor dit overleg waren de resultaten van de burger- en ondernemerspeiling in het kader van het onderzoek "Waar staat je gemeente". Tijdens dit gesprek heeft wethouder Molenaar ons meegedeeld op zeer kort termijn te komen met een plan van aanpak om rond de vergunningverlening tot verbeteringen te komen.

Voor onze commissie is dit aanleiding geweest om het voorgenomen onderzoek niet door te zetten, omdat wij een grote overlap verwachten met het plan van aanpak.

Wij gaan nu (ook op basis van onze groslijst en het overleg met het raadspresidium) een onderzoek starten naar het handhavingsbeleid op het gebied van de 2<sup>e</sup> woningen. Een onderzoek dat wij in eigen beheer oppakken.

Voor vragen over de inhoud van deze brief of over het onderzoek dat wij gestart zijn, dan kunt u contact met mij opnemen. Mijn rechtstreekse telefoonnummer is 0113 - 223265.

Met vriendelijke groet,  
De rekenkamercommissie Veere,  
De voorzitter,

Drs. R. Blacquièrè





VERZONDEN 24 MEI 2018

gemeente Veere  
de gemeentesecretaris

datum : 22 mei 2018  
uw brief van :  
uw kenmerk :  
ons kenmerk : /18U.02149  
behandeld door : J.C. Waverijn  
doorkiesnummer : (0118) 555 410  
afdeling : griffie

onderwerp: Onderzoek tweede woningen beleid - ambtelijk horen

Geachte heer Steinbusch,

De Rekenkamercommissie heeft het onderzoek naar het tweede woningenbeleid afgerond.

Het onderzoeksprotocol voorziet nu in een fase van ambtelijk hoor en wederhoor. Dit hoor- en wederhoor is niet bedoeld voor een inhoudelijk oordeel over het rapport, maar is bedoeld voor het beoordelen van de juistheid en de volledigheid van de in het rapport opgenomen feiten.

Het concept rapport stuur ik daarom aan u toe met het verzoek het rapport feitelijk te beoordelen en eventuele onjuistheden of onvolledigheden te melden. Uw opmerkingen kunt u vermelden op het meegezonden formulier.

Ons verzoek om rond het ambtelijk hoor- en wederhoor een coördinerende rol te vervullen.

Uw reactie zie ik graag uiterlijk 10 juni 2018 met belangstelling tegemoet, gelet op onze vergadering van 12 juni 2018.

Heeft u vragen over de inhoud van deze brief of het meegezonden concept rapport, dan kunt u altijd contact met mij opnemen.

Met vriendelijke groet,  
De rekenkamercommissie Veere,  
R. Blacquiere,  
De voorzitter,

Voor deze,  
J.C. Waverijn  
De secretaris



18I.03270

G E M E E N T E



V E E R E

VERZONDEN 04 JUL 2018

Aan de rekenkamercommissie van de  
gemeente Veere

datum : 26 juni 2018  
uw brief van : 14 juni 2018  
uw kenmerk : -  
ons kenmerk : -/18U.02704  
behandeld door : Nel de Bruin  
doorkiesnummer : (0118) 555 431  
afdeling : Ruimtelijke ontwikkeling

onderwerp: Rapportage onderzoek handhaving tweede woningenbeleid

Geachte Commissie,

Uw secretaris de heer Waverijn zond ons op 14 juni jl. digitaal uw rapportage over uw onderzoek naar de handhaving van het tweede woningenbeleid in onze gemeente. Ook verzocht uw secretaris ons om een bestuurlijke reactie te geven op uw onderzoek.

Op 3 juli 2018 bespraken wij uw rapport.

Wij stemmen in met uw rapportage, de conclusies en de aanbevelingen daarin.

Met vriendelijke groet,  
Burgemeester en wethouders van Veere,  
de secretaris,

J.F.M. Steinhilber

de burgemeester,

drs. R.J. van der Zwaag