

4

Onrechtmatige bewoning recreatiewoningen

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Regels voor het verlenen van vergunning voor de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen (Wet vergunning onrechtmatige bewoning recreatiewoningen) (32366).**

De **voorzitter**:

Ik heet nogmaals de minister van Infrastructuur en Milieu van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

De **voorzitter**:

Het woord is aan mevrouw Ter Horst, die haar maiden-speech zal houden.



Mevrouw **Ter Horst** (PvdA):

Voorzitter. Ik had het liever anders gezien, maar mijn eerste bijdrage hier in deze Kamer zal niet de positieve klank hebben die de bijdragen van de PvdA-fractie meestal kenmerken.

Het wetsvoorstel dat wij hier vandaag bespreken kan worden gekenschetst met het omgekeerde van onze beoordeling van het kabinetsoptreden in de eurocrisis, namelijk niet "too little, too late" maar "too early, too much". Want wat is het geval? Teneinde te regelen dat personen die reeds lange tijd onrechtmatig een recreatiewoning bewonen een vergunning krijgen, is het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen, gecreëerd. Het wetsvoorstel verplicht burgemeester en wethouders om voor de groep die het betreft op aanvraag een ontheffing te verlenen van een bestemmingsplanverbod. En in het geval een gemeente de beslistermijn overschrijdt, wordt de ontheffing van rechtswege verleend. Dat gaat heel ver. Zelfs zover dat ik eens even gekeken heb of, en zo ja hoe dit past op de uitgangspunten van dit kabinet. Ik zou de minister willen vragen, voorzitter, of zij de volgende zinnen herkent? Ik citeer: "Het kabinet komt met voorstellen om de ruimtelijke ordening meer over te laten aan provincies en gemeenten." En herkent de minister deze; ik citeer: "Taken van het bestuur worden op een zo dicht mogelijk bij de burger gelegen niveau gelegd." Als het kabinet dan toch zou vinden dat er toezicht en regie nodig is op gemeenten, dan is deze tekst uit het regeerakkoord – want daar citeer ik natuurlijk uit – van toepassing: "Het toezicht en de regie op het gebied van ruimtelijke ordening en volkshuisvesting gaat naar de provincie."

Het verbaast niet dat de Raad van State in zijn advies niet al te veel woorden nodig had ter beoordeling van dit wetsvoorstel: een onnodige en ongerechtvaardigde inbreuk op de autonomie van de gemeenten. Het probleem (de onrechtmatige bewoning) is volgens de Raad van State te gering en het middel (inperking van de gemeentelijke autonomie) te zwaar. In gewoon Nederlands: een typisch geval van met een kanon op een mug schieten. Is het niet hebben van duidelijkheid voor de bewoners van recreatiewoningen dan geen probleem? En zo ja, voor

hoeveel bewoners is dat een probleem? En is dat probleem de afgelopen jaren door toedoen van de bestuurslaag bij wie de verantwoordelijkheid ligt om dit probleem op te lossen – de gemeenten dus – kleiner geworden, gelijk gebleven of toegenomen?

Om met het laatste te beginnen: het probleem is fors kleiner geworden. De Raad van State geeft aan dat door ingrijpen van gemeenten tussen 2007 en 2009 het percentage onrechtmatige bewoning is gehalveerd: van 17 naar 8. In absolute getallen – dat spreekt vaak meer – waren er in 2005 naar schatting nog 16.000 gevallen van onrechtmatige bewoning, begin dit jaar schrijft de minister in de memorie van antwoord zijn er "naar schatting ten hoogste ruim 40 gemeenten" nog niet gereed met de aanpak van onrechtmatige bewoning. Bij die gemeenten gaat het om ten hoogste enkele tientallen gevallen. De minister concludeert dan ook: naar schatting zijn er in totaal ten hoogste nog enkele honderden bij de gemeenten bekende gevallen waaraan nog duidelijkheid moet worden geboden. Zijn die 16.000 uit 2005 vergelijkbaar met die "ten hoogste enkele honderden" uit 2011? Als dat het geval is, is zij dan niet van mening dat het probleem grotendeels is opgelost, en dat het geen inbreuk rechtvaardigt op het grondbeginsel van het bestuurlijk stelsel in Nederland, namelijk decentraal waar dat kan, en centraal waar dat moet.

Zijn er, zo vraagt de PvdA-fractie zich af, voorzitter, andere wegen waarlangs de restproblematiek van onrechtmatige bewoning kan worden opgelost zodat de betreffende bewoners zekerheid krijgen over het al dan niet mogen blijven wonen in hun recreatiewoning? "Ja", zegt de VNG in een brief van 11 oktober 2011 aan de minister. Zij geeft aan dat zij het voortouw wil nemen om alle gemeenten beleidsregels te laten vaststellen die nadere invulling geven aan de voorwaarden waaronder de gemeente een omgevingsvergunning, als bedoeld in het besluit omgevingsrecht (BOR) verleent. Overigens is de PvdA-fractie geïnteresseerd of het VNG-voorstel, evenals dit voorstel, ook van toepassing is op de BES-eilanden (Bonaire, Sint-Eustatius en Saba). Met het voorstel van de VNG, gedaan aan deze minister, zijn wij van mening dat de VNG de minister hiermee een "graceful way out" biedt. Graag vernemen wij van haar of zij dit aanbod aanvaardt en daarmee de behoefte aan dit wetsvoorstel vervalt.

De **voorzitter**:

Mevrouw Ter Horst, ik mag u gelukwensen met uw eerste toespraak tot de Kamer vanachter dit spreekgestoelte. Opgeleid tot klinisch psycholoog was u een reeks van jaren werkzaam als wetenschappelijk medewerker en universitair hoofddocent bij het Academisch Tandheelkundig Centrum van de Universiteit van Amsterdam. U promoveerde op het proefschrift "Informer en saneren: het stimuleren van de vraag naar tandheelkundige hulp". Op 34-jarige leeftijd begon u uw politieke loopbaan als raadslid van de stad Amsterdam. De gemeentelijke politiek in ons land kan zeer roerig zijn, en doet wat dat betreft nauwelijks onder voor het Binnenhof. De politieke arena van onze hoofdstad is echter zeer speciaal, en de gemeenteraad van Nijmegen staat al evenmin bekend als ingeslapen. In beide steden hebt u zich langdurig staande gehouden: bij elkaar zeven jaar als wethouder in Amsterdam, en aansluitend zes jaar als burgemeester van Nijmegen. Wie dat zo veel jaren weet vol te houden, is bestuurlijk door de wol geverfd.

Ter Horst

Dat liet u ook blijken als minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, een functie die u vervulde van februari 2007 tot februari 2010. In deze periode kwam u met een reeks wetsvoorstellen gericht op publieke taken en functies van gemeenten en provincies, al dan niet in interbestuurlijk verband. Ik noem slechts de Wet op de veiligheidsregio's die u met succes tot stand bracht. Een jaar na uw aantreden als minister werd u in deze Kamer ontboden voor een interpellatiedebat – dat komt niet zo vaak voor – op 26 februari 2008, over de vraag of partijen voorafgaand aan de verkiezingen voor de Eerste Kamer bindend advies mogen geven over de lijstvolgorde van kandidaten. U mocht hier, in het hof van de vaderlandse Leeuw, artikel 129, lid 6, van de Grondwet inzake het "stemmen zonder last" interpreteren. Dat debat hebt u zonder kleerscheuren doorstaan.

Uw zienswijzen hebt u later uitgewerkt in een notitie, die weer de basis vormde voor een aanpassing van de Kieswet. Bij diverse gelegenheden waar u in dit huis het beleid van de regering moest verdedigen, leerde de Senaat u kennen als een vasthoudend bewindsvrouw en een scherp debater. Ook buiten de Kamer geniet u de reputatie van een bestuurder die graag de matrassen opschudt.

Naast het Kamerlidmaatschap bent u sinds januari van dit jaar voorzitter van de HBO-raad. In dit gremium kunt u uw brede ervaring met autonomie, bestuurlijke herverkeveling en opschaling ongetwijfeld goed toepassen. De vele nevenfuncties die u voorheen hebt vervuld en ook uw huidige nevenfuncties geven blijk van uw grote betrokkenheid bij culturele instellingen en de podiumkunsten.

Mevrouw Ter Horst, ik wens u een vruchtbare tijd toe als lid van de Senaat.

(De voorzitter overhandigt mevrouw Ter Horst een bos bloemen.)



Mevrouw Huijbregts-Schiedon (VVD):

Voorzitter. In de eerste plaats de felicitaties van de VVD-fractie aan het adres van collega Ter Horst. Het kwam me bekend voor, en het is ook bekend terrein.

De behandeling van dit wetsvoorstel heeft in deze Kamer, zowel in oude als in nieuwe samenstelling, niet tot veel enthousiasme en voortvarendheid tot behandeling geleid. Ook van de zijde van de minister werd de indruk gewekt dat dit wetsvoorstel niet op de top tien van haar prioriteitenlijst staat. Dit illustreert het dilemma waar het voorstel een oplossing voor zou moeten bieden: enerzijds de notie dat er een einde moet komen aan een ongewenste, amorfe situatie en anderzijds het ontwikkelen van het meest geschikte instrumentarium voor een oplossing van een historisch scheef gegroeide situatie. Daar waar het wetsvoorstel tot doel heeft duidelijkheid te verschaffen, blijft de onzekerheid voortduren. Het is zeer te betreuren dat de groep mensen waar het echt om gaat, steeds langer in de veronderstelling verkeert dat deze duidelijkheid al door de Tweede Kamer is geregeld, en dat deze Kamer niets rest dan daarmee in te stemmen. Kortom: er zijn verwachtingen gewekt waarvan het nog maar zeer de vraag is of die vandaag door de Eerste Kamer in haar staatsrechtelijke verantwoordelijkheid kunnen worden waargemaakt.

Het voorstel verbiedt het bevoegd gezag, de gemeenten, handhaving van het geldende bestemmingsplan in specifiek omschreven en persoonsgebonden situaties, en

verplicht die gemeenten dus tot het voeren van een goeddoelbeleid. Kortom, de wetgever erkent de onrechtmatigheid van een bepaalde handeling, maar verplicht het aangewezen bevoegd gezag hiervoor vergunning te verlenen. Deze wet voorziet dus de facto in een wettelijk kader voor een onrechtmatige daad. Permanent bewonen van woningen met de bestemming recreatie is en blijft een overtreding, ook in dit wetsvoorstel. Slechts in een aantal specifieke situaties wordt het individuele personen en hun gezinnen per wet toegestaan die illegaliteit voort te zetten. Dat lijkt toch wel een beetje de wereld op zijn kop.

In de memorie van toelichting maar ook in de memorie van antwoord komt de minister, gevraagd naar de legitimatie van deze ingreep, niet verder dan, kort samengevat, dat gemeenten er in het verleden met de handhaving een potje van hebben gemaakt en nu dus maar gedwongen moeten worden om de zaak te regelen. Huiselijk vertaald: eigen schuld, dikke bult; het is een kwestie van op de blaren zitten en dus eigen rommel opruimen.

In reactie op het advies van de Raad van State stelt de minister dat naast de louter bestuurlijk-juridische dimensie ook een sterke politiek-maatschappelijke dimensie in dit voorstel speelt. Een ruime meerderheid in de Tweede Kamer vond het niet aanvaardbaar dat bewoners van recreatiewoningen na jarenlang gemeentelijk stilzitten nog steeds in onzekerheid verkeren over de toekomst van hun weliswaar onrechtmatige bewoning, omdat er niet gehandhaafd is, aldus de minister. Met andere woorden, er is geen bestuursdwang toegepast en niet tot ontruiming overgegaan. Het is dus verwijtbaar aan de gemeenten dat betrokkenen in staat waren voor langere tijd onafgebroken onrechtmatig hun recreatiewoning te bewonen. Daardoor zijn zij zodanig gedupeerd dat aan hun illegale status een wettelijke basis dient te worden toegekend.

De VVD-fractie begrijpt dat de Tweede Kamer, onze volksvertegenwoordiging, deze zich al lang voortslepende problematiek wil oplossen. Zij vindt de poging om de gordaanse knoop rondom illegale bewoning van recreatiewoningen door te hakken sympathiek. Het gekozen middel is echter disproportioneel ten opzichte van het belang, hoe belangrijk alle individuele belangen ook zijn.

"Streep eronder en erdoor", zeiden de meeste collega's opgelucht na de beleidsbrief van de liberale voorganger van de minister, Sybilla Dekker. De knop ging indertijd echt in veel gemeenten om. Dat betekende overigens niet dat degenen die niet onder de regeling vielen, terstond hun onrechtmatig bewoonde recreatiewoning onder bestuursdwang werden uitgezet. Het was ook de tijd waarin gemeentelijke toezichts- en handhavingstaken explosief groeiden, en daarmee navenant de formatie. Vrijwel iedere gemeente heeft inmiddels een meerjarenhandhavingsbeleid en een jaarlijkse of meerjaarlijkse prioritering. Daar, door de lokale politiek, de lokale volksvertegenwoordiging, worden keuzes gemaakt en accenten gezet. Over lokale prioritering op inzet van eigen menskracht en middelen in de handhaving dient lokaal te worden beslist en lokaal verantwoording te worden afgelegd.

Ik geef onmiddellijk toe dat de schaarse mankracht niet overal prioritair werd ingezet op het handhaven tot en met het ontruimen bij onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, maar zich primair richtte op sociaal ongewenste en onveilige situaties. Dat daardoor ook diversiteit van uitvoeringsbeleid ontstaat, is inherent aan de autonome bevoegdheid en het veelgeprezen principe van lokaal maatwerk. De kennelijke wens tot gelijke monniken, gelijke kappen, van Blauwestad tot Sluis, staat in schrill con-

Huijbregts-Schiedon

trast met de decentralisatiegedachte in het ruimtelijk beleid, dat de minister voorstaat en zoals vastgelegd in de Wet ruimtelijke ordening en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht. De minister is bezig een nieuwe integrale omgevingswet in de steigers te zetten. Daarin wil zij die decentralisatiegedachte nog eens benadrukken.

De Raad van State is glashelder en hard in zijn oordeel: de wet deugt niet. De raad vindt, kort samengevat, het voorstel disproportioneel, in strijd met de interbestuurlijke verhoudingen. "De Raad is van oordeel dat de onzekerheid bij bewoners die in strijd met regelgeving handelen, niet op voorhand hoeft te worden gekwalificeerd als een probleem dat door een wet moet worden opgelost." De Raad van State komt dan ook tot de conclusie dat er geen noodzaak is voor dit voorstel en dat, voor zover sprake is van een probleem, dit probleem door de aanpak van de gemeenten beperkt is. Collega Ter Horst refereerde hier ook aan. Ook volgens de minister zelf is er voortgang geboekt. Zij spreekt in de memorie van antwoord van ongeveer 30% ...

De heer **Smaling** (SP):

Mevrouw Huijbregts is natuurlijk een aanhangster van het decentrale model. Dat zijn wij ook. Ik neem Ermelo en Putten als voorbeeld. Ik weet niet of het zo is, maar stel dat in de gemeente Ermelo op grote schaal wordt gedoogd; dan weet je dat je, als je in zo'n situatie komt, niet wordt lastiggevallen, terwijl in Putten in extremo wordt gehandhaafd; daar wordt gekeken of de gordijnen open en dicht gaan en of je vuilniszak er staat, enzovoorts. Dan is het decentraal model toch niet echt wat je zou wensen.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Ik denk dat tussen Ermelo en Putten nog andere verschillen te vinden zijn in onroerendezaakbelasting en het voorzieningsniveau. De decentrale gedachte betreft de lokale prioritering en de lokale bevoegdheid om lokaal beleid te voeren.

De heer **Smaling** (SP):

Dat snap ik, maar dat heeft dus een heel aanzuigende werking op gemeenten die heel erg gedogen. Het lijkt mij niet wenselijk als een keuze voor een decentraal model leidt tot een concentratie van illegaliteit – als je dat zo wilt noemen – of gedoogconstructies op een aantal plekken in het land waar dat blijikbaar aan de hand is, terwijl dat elders niet zo is.

Mevrouw **Huijbregts-Schiedon** (VVD):

Maar in extremo is dat ook een lokale prioriteit, een lokale keuze en een lokale verantwoordelijkheid.

Ook volgens de minister heeft ongeveer 30% van de gemeenten het instrumentarium uit de kan-bepaling nog niet toegepast. Daar is al aan gerefereerd. De minister vermoedt dat er sprake is van ten hoogste nog enkele honderden van de bij de gemeente bekende gevallen, waaraan nog duidelijkheid moet worden geboden. Zij onderschrijft daarmee dus de door de Raad van State gesignaleerde disproportionaliteit van het voorstel. Maar vervolgens nuanceert zij de aantallen, omdat de Belangenvereniging Vrij Wonen van heel andere aantallen spreekt. Volgens de minister kan echter aangenomen worden "dat in een groot aantal gevallen van langdurig bestaande en feitelijk gedoogde onrechtmatige bewoning de bewoners dus nog steeds geen duidelijkheid is gegeven". Maar voor hoeveel schrijvende gevallen en voor welke schrijvende

gevallen is de wet dan bedoeld? Is de wet bedoeld voor de ten hoogste enkele honderden van de minister – is dat dan een groot aantal gevallen? – of voor de tienduizenden van de BVVW? Of bestaat het vermoeden dat de enkele honderden gevolgd worden door enkele duizenden die rechten menen te kunnen ontlenen aan de precedentwerking van het gedogen? Welke maatregelen zijn voorzien tegen dit camelnose-effect? En wat wanneer gemeenten er niet in slagen alle schrijvende gevallen binnen twee jaar in kaart te brengen en te vergunnen?

De VVD-fractie ziet met dit wetsvoorstel geen generieke oplossing, geen algemene beleidslijn die nieuwe ongewenste situaties voorkomt. Wij zien regels, regels en nog eens regels. Wat voor Jan en Hetty en Henk en Toos geldt, geldt niet voor Joke en Toon, die er een halfjaartje later tussenin zijn komen wonen. Wie gaat dat uitleggen? Wie stuurt de politie op Joke en Toon af? Zij zijn straks een nieuw schrijvend geval. Arme gemeentebestuurders! Ik ken een praktijkvoorbeeld van een echtpaar dat onder de wet zou vallen, ware het niet dat het, onwetend toen van de mogelijke consequenties, in november 2003 verhuisde naar een naastgelegen woning in hetzelfde bungalowpark. In de huidige situatie kan het college de hardheidsclausule toepassen, maar bij een wettelijke regeling niet meer.

Dit wetsvoorstel regelt het verleden, de VVD-fractie kijkt liever naar de toekomst. De focus van dit voorstel ligt op de permanente bewoning van recreatiewoningen, maar zou evengoed in spiegelbeeld kunnen gaan over recreatief gebruik van permanente woningen. Wat is nog het verschil tussen verblijven en wonen? Ingeschreven staan in de GBA? Het betalen van ozb? Maar ook recreanten betalen ozb en alle andere gemeentelijke lasten, met daarbovenop overigens ook nog eens toeristenbelasting! Het aantal vierkante meters dan? Voldoen aan het bouwbesluit misschien? De VVD-fractie ziet graag dat de minister in de door haar aangekondigde integrale omgevingswet afrekent met deze historisch gegroeide mismatch. Graag een reactie hierop.

In de inbreng voor het voorlopig verslag heeft mijn fractie de minister gevraagd naar de mogelijkheid deze kwestie via een bestuursovereenkomst te regelen met de VNG. De minister reageert daar in de memorie van antwoord afwijzend op. Zij noemt die weg problematisch, zo niet onmogelijk. Inmiddels heeft de VNG zich dit aange trokken en de handschoen opgepakt. Hoe groot acht de minister nu de kans dat de VNG achterblijvende gemeenten tot actie kan bewegen en de wet derhalve helemaal overbodig zal zijn? Is de minister bereid de VNG hierin te steunen?

Permanent wonen op recreatieparken is de dood in de pot voor de sector: de aantrekkelijkheid gaat verloren; niet permanente bewoners worden bezoekers of, erger nog, niemand weet meer wie wie is. De VVD-fractie vindt dat de ondernemers in de verblijfsrecreatie een medeverantwoordelijkheid hebben in het juiste gebruik van de woningen. Mijn praktijkervaring is dat ze dat ook willen, maar het ze vaak aan de mogelijkheden ontbreekt om die verantwoordelijkheid te kunnen nemen. Zo krijgen zij uit privacyoverwegingen geen informatie over aantallen of namen van ingeschrevenen op hun park om zelf maatregelen te nemen ter bestrijding of voorkoming van onrechtmatig gebruik. Wanneer ze zelf in willen grijpen, moeten ze zich daarnaast gesteund weten door een optredende overheid, in dit geval de gemeente. Is de minister bereid

Huibregts-Schiedon

om in datzelfde overleg met de VNG hierover afspraken te maken?

Over dit wetsvoorstel is zoals men hoort veel te zeggen: het haalt ook veel los, niet alleen omdat het een slecht voorstel is, maar vooral ook omdat er mensen, gezichten en situaties achter zitten die hiertoe hebben geleid. Dat wil wat zeggen over de impact maar ook over de breedheid van alle aspecten van dit vraagstuk. De wet levert geen enkele bijdrage aan fundamentele duidelijkheid: het is geen beleid, maar een doekje voor het bloeden dat de wond niet geneest.

De VVD-fractie wacht met bijzondere belangstelling de reactie van de minister af.



De heer **Smaling** (SP):

Voorzitter. Allereerst ook onze gelukwensen aan het adres van mevrouw Ter Horst voor haar maidenspeech. Volgens mij zijn we getuige geweest van een groot politiek talent en gaan we nog veel plezier beleven aan mevrouw Ter Horst in deze Kamer.

De heer **De Grave** (VVD):
Opkomend talent!

De heer **Smaling** (SP):
Opkomend talent, ja.

Het wetsvoorstel dat wij vandaag behandelen is er een van schrijnende gevallen, gewekte verwachtingen en discretionaire bevoegdheden. Deze keer gaat het niet om een jongen van 18 die hardvochtig het land wordt uitgezet, maar om een grote groep mensen die het risico loopt hun recreatiewoning te worden uitgedreven, althans voor een deel van het jaar. De wet stelt namelijk dat je er niet permanent mag wonen. Toch gebeurt dat op vrij grote schaal, al is niet duidelijk hoe groot die schaal precies is. Het huidige wetsvoorstel biedt een uitweg voor permanente bewoners van voor 2003 die al lange tijd gedoogd worden, maar voor een groot aantal ook niet. Los van het illegale karakter, is het wel noodzakelijk om stil te staan bij de achtergrond van deze mensen. Heeft de minister daar een beeld bij? Hoeveel bovenkant en hoeveel onderkant van de maatschappij betreft het? Hoeveel villadorpen en hoeveel trailerparken? Gaat het om de gescheiden Larense zakenman waarvan de SUV groter is dan de recreatiewoning, of zijn het mensen uit de romans van John Steinbeck, of zwervjongeren of mensen uit Oost-Europa? Wat moet er gebeuren met de mensen uit de laatste categorieën die niet over een primaire woning beschikken? Waar moeten die heen? Moeten die, net als het gezin uit De druiven der gramschap, met paard en wagen richting Californië, naar het door de malafide projectontwikkelaars beloofde land van melk en honing?

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):

Ik vind dit toch een beetje een karikatuur. Het is niet zo dat als dit wetsvoorstel niet wordt aangenomen al die mensen uit hun huizen moeten. Het is zo dat als dit wetsvoorstel niet aangenomen wordt, gemeenten kunnen beslissen of die mensen mogen blijven of niet. Dat is wel een verschil.

De heer **Smaling** (SP):

Dat ben ik ook niet oneens met mevrouw De Vries maar het is wel zo dat er sprake is van een heleboel schrijnende

gevallen. Het hangt er ook een beetje van af hoeveel dat er werkelijk zijn. Het is natuurlijk wel zo dat hierbij een heleboel mensen een rol spelen die niet zo sterk in de maatschappij staan.

Kan de minister aangeven hoeveel bewoners voor 1 januari 2010 een aanschrijving hebben ontvangen en hoe een en ander zich op dit moment ontvouwt? Hoe hoog zijn de dwangsommen voor degenen die geen vergunning hebben gekregen? Hoeveel zaken zijn er op dit moment onder de rechter? Wat als men niet kan betalen? Gezien de huidige situatie op de huizenmarkt zal het voor veel bewoners die eigenaar zijn, lastig blijken het huisje tegen een beetje redelijke prijs te verkopen. Wordt daar rekening mee gehouden?

Krijg je wel een omgevingsvergunning, dan is ons nog niet duidelijk hoe het zit met familieleden van degene aan wie de vergunning is verleend. Uit de plenaire behandeling in de Tweede Kamer leid ik af dat partner en kinderen die in 2003 boven de 18 jaar waren, ook in aanmerking komen voor een vergunning, maar in de overigens zeer heldere memorie van antwoord wordt subtiel gesproken over een uitsterfconstructie. Zit daar licht tussen, of heeft het uitsterven ook betrekking op mensen die nu eind 20 zijn en daarmee in 2003 net aan de leeftijdseis voldeden?

Bij brief van 11 oktober jongstleden richt de VNG zich op gedecideerde toon tot de minister. Laat ons de gemeenten aanschrijven en voorbeeldregels stellen, zo luidt de boodschap, en trek het wetsvoorstel in. De VNG hamert met name op het feit dat het Rijk zich met deze wet op het terrein van de gemeente begeeft. Dit verbaast, in zoverre dat de minister in de memorie van antwoord helder uit de doeken doet waarom een bestuursovereenkomst in dit geval niet zou voldoen. Ik lees geen nieuwe argumenten in de brief van de VNG. Andere schrijvers, waaronder de RECRON, geven juist aan dat gemeenten snakken naar deze wet, omdat er dan duidelijkheid is en rechtsongelijkheid tussen bewoners in strenge en coulante gemeenten wordt voorkomen. Hoe zit dit nu in de ogen van de minister? Willen gemeenten het wel of niet? Heeft zij nog een reactie op de brief van de VNG?

Ik had het net over de aantallen betrokkenen. Dat is voor mijn fractie een heel schimmige kwestie. Blijkbaar kun je in dit kleine land volledig underground gaan, al dan niet met een beroep op privacywetgeving. De Gemeentelijke Basisadministratie levert niet de noodzakelijke zekerheid wie nu wel of niet ergens woont. Om bewonersaantallen te schatten moeten de GBA, de UWV Polisadministratie en het herkenningssysteem van de politie bijvoorbeeld gekoppeld worden. Een recente telling van Midden- en Oost-Europese bewoners in Nederland kwam uit op ongeveer 300.000 in 2009. Nu is het zo dat velen hiervan in recreatiehuizen terecht komen al dan niet via uitzendbureaus. Verder weten uitbaters van recreatiewoningen vaak niet dat bewoners zich ook op het adres van de recreatiewoning hebben ingeschreven. En vele anderen hebben zich niet ingeschreven of juist laten uitschrijven, opdat de handhaver ze niet op het spoor komt. Hoe is een juist beeld te krijgen van het werkelijke volume illegale bewoning? Hoe kan het dat de Belangenvereniging Vrij Wonen tot tienduizenden betrokkenen komt en de officiële VROM-monitor van een paar honderd gevallen spreekt?

Hoeveel mensen zullen, als deze wet wordt aangenomen, ondanks de geboden mogelijkheden toch niet komen opdagen op het gemeentekantoor, uit vrees dat ze niet aannemelijk kunnen maken dat ze aan alle voorwaar-

Smaling

den voldoen? Dit is een van de perverse onderdelen van deze wet. Het loonde blijkbaar om jezelf niet kenbaar te maken tot 1 januari 2010. Als dat is gelukt, kom je met deze wet in aanmerking voor een vergunning. Degenen die wel zichtbaar waren of zich zichtbaar maakten voor die datum, hebben allemaal een aanschrijving gehad, en een deel een vergunning, maar een ander deel niet. Hiermee wordt duikgedrag eigenlijk beloond. De PvdA stelde dat aan de orde in de schriftelijke ronde, maar in de memorie van antwoord wordt daar volgens ons niet afdoende op ingegaan.

De Raad van State schrijft ook: "Deze wijze van verlenen van ontheffingen kan tot gevolg hebben dat binnen één gemeente tegen sommige permanente bewoners reeds handhavend is opgetreden en dat aan andere permanente bewoners, aan wie de gemeente nog niet was toegekomen om te handhaven, een ontheffing moet worden verleend." Dit lijkt de SP-fractie toch wel een groot probleem. Hoe ziet de minister dat?

Nog een onwenselijk onderdeel. Stel dat de wet wordt aangenomen, dan bestaat de kans dat er meteen een run op omgevingsvergunningen komt. De *lex silencio positivo* in de Wabo gaat dan een rol spelen. Dit werd gememoreerd door de Raad van State, maar ik heb nog geen afdoende weerlegging gezien van de minister. Onterechte vergunningverkrijging kan hiervan het gevolg zijn.

De kritiek van de Raad van State was niet mals, en dan druk ik mij nog zachtjes uit. Dat telt doorgaans zwaar mee in de Eerste Kamer. Volgens de Raad van State is de wet niet nodig en moet de gemeente gewoon handhaven. Maar goed, dat gebeurde dus niet. Is het niet willen of niet kunnen? Het is leuk om zoals de minister, mevrouw Huijbregts en ik zelf ook, helemaal te gaan voor het decentrale model, maar taken en middelen op dat bestuurlijke niveau zijn allang niet meer op elkaar afgestemd. Toch stelt de minister in de memorie van antwoord er vertrouwen in te hebben dat de gemeenten prioriteit zullen verlenen aan dit dossier.

Ik citeer nogmaals de Raad van State: "Handhavend optreden legt immers een groot beslag op de ambtelijke capaciteit en de financiële middelen (...), ook omdat er een omvangrijke bewijslast voor de permanente bewoning bij de gemeenten rust. Dit laatste vergt in de regel frequente controles door toezichthouders over een aaneengesloten periode van een halfjaar tot een jaar. De bevindingen van de toezichthouders moeten bovendien nauwkeurig worden geregistreerd op een wijze die voldoet aan de Wet bescherming persoonsgegevens en die de toets van de rechter moet kunnen doorstaan." Verder gaat het nog om preventieve activiteiten zoals voorlichting geven, aanpassing van verkoopadvertenties, bepalingen in koopcontracten en het zenden van brieven aan makelaars en vastgoedbeheerders. Ga er maar aanstaan. Ik ben geen burgemeester geweest, maar de twee voorgaande sprekers wel, dus zij kunnen daar met veel meer gezag over praten. Is dit voor de minister een reden om toch te geloven dat het handhaven een haalbare kaart is?

De discussie ging hier over de vraag of deze kwestie een wet rechtvaardigt. Dat is een legitieme discussie. Ook al liggen er meerdere moties van de Tweede Kamer aan ten grondslag, dan nog moet goed worden bekeken of een alternatieve oplossing voorhanden is. Uit de voortgangsrapportage blijkt dat 223 van de 229 gemeenten die te maken hebben met onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen, beschikken over vastgesteld beleid voor de aanpak daarvan. Slechts zes gemeenten hebben dat nog

niet vertaald in een vastgesteld beleidsstuk. De gemeenten lijken dus hard op weg om de zaak te regelen. Is dat ook zo volgens de minister?

De Raad van State keurt het wetsvoorstel af, de VNG wil het zelf regelen met de gemeenten en de RECRON wil de wet weer wel. Het Besluit ruimtelijke ordening voldoet niet. Is er nog iets anders voorhanden? Je zou denken dat de minister of zelfs de provincie met een beroep op de Wet ruimtelijke ordening een aanwijzing kan geven. Weliswaar keuren provincies de bestemmingsplannen niet meer goed, maar de naleving ervan kan wel gecontroleerd worden en daarbij kan zo nodig ingegrepen worden. Dit biedt de mogelijkheid om de planologische kaart te spelen en gebieden die bescherming genieten, bijvoorbeeld omdat ze nationaal landschap zijn of in of in de buurt van een Natura 2000-gebied liggen, te vrijwaren van permanente bewoning. Het mes snijdt ook aan de andere kant, namelijk wanneer ondernemers willen uitbreiden die zich daarin nu gehinderd zien doordat de bewoners van recreatiewoningen een omgevingsvergunning hebben gekregen. Ik vraag me af hoe de rechter zou oordelen wanneer een kersverse vergunninghouder een zaak begint tegen de veehouder van het aangrenzende perceel die een stal wil uitbreiden. Welke wetgeving is dan leidend?

Volgens mijn fractie is er geen eenduidig oordeel te geven over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. De ene gemeente zal tot een soort generaal pardon overgaan om er vanaf te zijn, vanwege gebrek aan capaciteit, of vanwege de niet te versmaden leges, terwijl de andere alle handhaafcapaciteit uit de kast haalt om uit te zoeken of de aanvrager voldoet aan alle criteria. In dat geval ligt de bewijslast ook nog eens aan beide zijden van het loket. Ziet de minister dit ook zo?

Voorzitter, de SP-fractie ziet uit naar de beantwoording en zal mede op basis daarvan haar standpunt bepalen.

□

Mevrouw **De Vries-Leggedoor** (CDA):
Voorzitter. Allereerst de felicitaties aan mevrouw Ter Horst. We doen dat altijd zo netjes, zoals het hier hoort, maar het is van harte gemeend.

Met dit wetsvoorstel wordt beoogd een einde te maken aan de illegale bewoning van recreatiewoningen. Het gaat om een breed gedragen wens van de Tweede Kamer, om duidelijkheid te bewerkstelligen in de problematiek rond de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen. Met dat doel op zich hebben wij geen enkel probleem. Wij hebben wel een probleem met de manier waarop de regering dit tracht te verwezenlijken, namelijk door middel van een wet in formele zin.

De keuze voor een formele wet roept bij de leden van mijn fractie een aantal principiële vragen op, die wij ook hebben gesteld in onze schriftelijke inbreng. Een formele wet bevat altijd een algemene normstelling en beoogt algemene, voor iedereen verbindende voorschriften te geven. Een essentieel kenmerk is dat op grond van deze algemene normstelling geen individuele gevallen bij wet worden gereguleerd. Op grond van de bijzondere formele wetten op basis van bijvoorbeeld artikel 28 en 81 van de Grondwet kan dat overigens wel.

De CDA fractie constateert dat de handhaving van bestemmingsplannen, waaronder de onrechtmatige bewoning van recreatiewoningen valt, een reguliere taak van de gemeente is. Vooral in de Wet ruimtelijke ordening en

De Vries-Leggedoor

de Wabo worden de gemeenten nadrukkelijk aangewezen als de enige overheid die deze specifieke en gebiedsgebonden beleidsafweging kan en mag maken. Het voorliggende wetsvoorstel maakt inbreuk op dit regime.

De onrechtmatige bewoning is bovendien een beperkt probleem. In 2005 constateerde de VROM-Inspectie al dat meer dan 90% van de gemeenten actief bezig was beleid op te stellen en handhavend op te treden. Uit de Voortgangsrapportage uitvoering Recreatiewoningbeleid van de VROM-Inspectie blijkt dat de daling van probleemgevallen zich in de jaren daarna heeft doorgezet. De minister schrijft in de memorie van antwoord, in antwoord op de vraag over de toekomst van deze problematiek: "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 interbestuurlijk toezicht op gemeenten, zullen hierop moeten toezien." Het wetsvoorstel over de revitalisering van het generiek toezicht (32389) waarover de minister in dit verband spreekt, is op dit moment in behandeling bij deze Kamer.

Wij kunnen ons niet aan de indruk onttrekken dat het voorliggende wetsvoorstel niet strookt met de intenties van het huidige kabinet, zoals vormgegeven in het wetsvoorstel Revitalisering generiek toezicht. Daaruit spreekt een groot vertrouwen in de rechtmatigheid van de taakuitoefening door decentrale overheden en in het daarop uit te oefenen horizontale toezicht, terwijl het vandaag te behandelen wetsvoorstel juist de decentrale overheden op een zijspoor zet. In dit verband wijs ik op de bijzondere rol van de minister van BZK op grond van artikel 116 Gemeentewet, dat stelt dat de minister van BZK tot taak heeft om de beleidsvrijheid van gemeenten juist te bevorderen.

De regering heeft voor het doel van dit wetsvoorstel niet gekozen voor de inzet van lichtere instrumenten op basis van de artikelen 123 en 124 Gemeentewet, die voorzien in de situatie waarin taken in medebewind niet of niet behoorlijk worden uitgevoerd. De heer Smaling refereerde ook aan deze mogelijkheid. Een andere mogelijkheid is om gebruik te maken van de bestaande, wat zwaardere handhavingsbevoegdheden van Gedeputeerde Staten en de minister op basis van de Grondwet of van artikel 5.20, tweede lid, en artikel 5.24 van de Wabo, waarin het gaat om een vorm van bestuurlijk toezicht in gevallen waarin gemeenten taakverwaarlozing kan worden verweten. Deze mogelijkheden zijn niet gebruikt. Als enig argument wordt gegeven, en ik citeer uit de memorie van antwoord van 18 juli jongstleden: De bedoeling van het wetsvoorstel is niet primair dat door een hogere bestuurslaag handhaving wordt gevorderd van een lagere bestuurslaag.

In 2007 is het Besluit ruimtelijke ordening gewijzigd in die zin, dat gemeenten voortaan een persoonsgebonden vrijstelling kunnen verlenen aan een bewoner van een recreatiewoning indien deze voor, of in elk geval op 31 oktober 2003 de recreatiewoning gebruikte als woning en sedertdien dat ook onafgebroken heeft gedaan. De gemeenten hebben de mogelijkheid, waarvoor deze opteert, nu dus al. Het enige verschil is dat het besluit ruimtelijke ordening uitgaat van het kunnen verlenen, en dus vrijheid laat ter afweging aan de individuele gemeente voor individuele gevallen, en dat dit wetsvoorstel spreekt van moeten.

Het voorstel beoogt een einde te maken aan illegale situaties. Het gaat om een langdurige periode van al dan niet bewust gedogen van een illegale situatie door de betreffende gemeente. De CDA-fractie stelt aan de hand van het wetsvoorstel vast dat onder bepaalde voorwaarden aan bewoners van recreatiewoningen die zich jarenlang niet aan de wet hebben gehouden, een zogenaamde persoonsgebonden ontheffing op basis van het besluit ruimtelijke ordening, respectievelijk de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, zal of zelfs moet worden verleend. Hoewel ook onze fractie best inziet dat er bepaalde situaties denkbaar zijn waarbij de illegaliteit wordt gelegaliseerd, roept deze generieke wet de meer fundamentele vraag op wat de rechtsverhouding zal zijn tussen bewoners die zich een reeks van jaren wél aan de wetten en voorschriften hebben gehouden en de doelgroep van het wetsvoorstel: de illegale bewoners. De vraag doemt op of de rechtszekerheid hier in het geding is. Degenen die zich door eigen gedrag in een illegale situatie hebben gemaakt, worden door het voorstel generiek beloond met een omgevingsvergunning; ben je van 2 maanden na de datum in 2003, dan heb je een probleem. Indien deze wet wordt verworpen en dus niet in werking treedt, blijft maatwerk op gemeentelijk niveau mogelijk. Voor onze fractie is dat gewoon een betere oplossing. In een uiterste poging om dit wetsvoorstel te voorkomen, heeft de VNG in haar brief van 11 oktober jongstleden aangeboden om alle gemeenten aan te schrijven met het verzoek om beleidsregels vast te stellen die een nadere invulling geven aan de voorwaarden waaronder de gemeente vergunningen verleent, en daarbij de voorbeeldregels mee te sturen. Wij zouden heel graag willen dat de minister deze handschoen oppakte.

Voorzitter, samengevat. De CDA-fractie beschouwt dit wetsvoorstel in strijd met de autonomie van gemeenten. Wij beschouwen het als overbodig met een blik op het reeds voorhanden zijnde instrumentarium. En wij beschouwen het als niet-passend bij het uitgangspunt "decentraal wat kan, centraal wat moet". De CDA-fractie zal dan ook tegen het wetsvoorstel stemmen.



De heer **Ester** (ChristenUnie):

Voorzitter. Allereerst mijn felicitaties aan mevrouw Ter Horst voor haar maidenspeech. Mijn fractie heeft met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel op stuk nr. 32366, dat beoogt de illegale bewoning van recreatiewoningen persoonsgebonden te legaliseren. Wij hebben echter ook met zorg kennisgenomen van het voorstel.

Wij zijn niet overtuigd van het feit dat dit een zodanig groot maatschappelijk belang betreft, dat een formele wet is gerechtvaardigd. Uit de cijfers van het departement in de voortgangsrapportage 2009 blijkt dat illegale bewoning van recreatiewoningen in de afgelopen jaren significant is afgenomen. Kennelijk hebben gemeenten hun beleid aangescherpt en is het resultaat kennelijk daarnaar. De noodzaak om alsnog bovengemeentelijk wettelijk in te grijpen lijkt daarmee vervallen. Schrijnende gevallen zullen er zeker zijn, maar gemeenten zijn mans genoeg om daarvoor zelf adequate oplossingen te vinden; daarvoor is geen landelijke wetgeving nodig. Het gaat om een beperkte groep van illegale bewoners in een beperkt aantal gemeenten. Net zoals anderen hebben gedaan, wil ik de minister dan ook vragen hoe zij het proportionaliteitsbeginsel in deze kwestie weegt. Over welke aantallen heb-

ben we het anno 2011 eigenlijk nog? Kan de minister het beeld actualiseren?

Bovendien moet het beeld wellicht gecorrigeerd worden dat het hierbij per definitie gaat om mensen die willen en wetens de illegaliteit zoeken. Recreatiewoningen fungeren soms als overloop en goedkope woningreserve voor mensen die geen ander huis kunnen vinden, zoals gescheiden mensen, arbeidsmigranten en mensen die in deze tijden gedwongen zijn om hun huis te verkopen. Gemeenten moeten beleidsautonomie houden om hiervoor met "tailor made" oplossingen te kunnen komen.

Ook vanuit een meer principieel oogmerk zijn de argumenten om in te grijpen in de bestuurlijke autonomie van gemeenten weinig overtuigend. Waarom breekt de minister juist op dit punt met het kabinetsadagium "decentraal waar het kan, centraal waar het moet"? Waarom juist op dit onderdeel de beleidsvrijheid van de gemeente inperken met dwingende voorschriften? Waarom nu komen met centrale wetgeving? We willen immers af van bestuurlijke drukte en dit dossier leent zich volgens mijn fractie uitstekend daarvoor. De eenmaligheid en tijdelijkheid van het wetsvoorstel is in dit licht veelzeggend.

Mijn fractie wordt in deze visie gesterkt door het advies van de Raad van State, dat helder aangeeft dat het onderliggende probleem niet hoeft te worden gekwalificeerd als een vraagstuk dat door een formele wet moet worden opgelost. Het gaat immers bij de onderhavige problematiek om individuele gevallen en niet zozeer om iets als een algemene normstelling. Er zijn ook zeer wel lichtere instrumenten denkbaar, zoals bepaald in de Gemeentewet, die zo nodig kunnen worden ingezet. Ook het Bro en beleidsbrieven bieden voldoende mogelijkheden. Mijn fractie herkent zich in het onomwonden negatieve advies van de Raad van State dat dit voorstel disproportioneel is. Wij verzoeken de minister deze per saldo toch vrij forse kritiek van de Raad van State van haar oordeel te voorzien.

Al met al ziet mijn fractie de meerwaarde van dit wetsvoorstel niet in. Er is geen enkele doorslaggevende reden om de gemeentelijke beleidsvrijheid terzijde te schuiven. Ik zie uit naar de antwoorden van de minister, waarvoor nu reeds mijn hartelijke dank.

De voorzitter:

Het woord is aan de heer Marcel de Graaff, die zijn maidenspeech zal houden.



De heer Marcel de Graaff (PVV):

Voorzitter. Allereerst natuurlijk mijn felicitaties aan collega Ter Horst voor haar maidenspeech, waarvan ik erg heb genoten. Voor ons ligt een wetje van zo'n beperkte omvang en reikwijdte dat het in geen enkele verhouding staat tot de tijd en energie die hieraan nu reeds is gespendeerd; zeker wanneer we dit vergelijken met de onthutsende vertoning waarmee de besluiten over bijna 42 mld. voor het Europees noodfonds in deze Kamer zijn genomen.

Niet alleen om die reden vervult deze wet mij met plaatsvervangende schaamte. Het is een wet die onrechtmatig gedrag beloont. En, het is al een paar keer gezegd, de Raad van State had er geen goed woord voor over. Het is een wet die, ondanks zijn onooglijkheid, treffend de schaamteloosheid illustreert van burgers die ongestraft maar doen wat ze willen, en van lokale overheden die hun eigen regels al jarenlang aan hun laars lappen. Hoe is het

mogelijk dat er lokale overheden zijn die er zelfs in zeven, bijna acht, jaar niet in zijn geslaagd om hun achtertuin te cultiveren, hetzij door de regels te handhaven, of liever nog, door hun beleid zodanig aan te passen dat er een nieuwe, gewenste situatie zou ontstaan?

Dit politieke onvermogen om consequent de naleving van de eigen regels te eisen en af te dwingen, heeft de geloofwaardigheid van de politiek onnoemelijk veel schade toegebracht. We kennen dit maar al te goed van de rijksoverheid in de afgelopen decennia. Of het nu paarse kabinetten waren, of rood-christelijke, de Partij van de Arbeid zat er altijd bij om het gedogen van norm- en wetoverschrijdend gedrag te ondersteunen. Deze legitimering van onrechtmatig gedrag, deze feitelijke aantasting van het gezag van de wet en de rechtstaat zou op zich reden genoeg zijn om dit wetsvoorstel te verwerpen en daarentegen te pleiten voor een wet welke de specifieke gemeenten direct aanpakt, die nalatig zijn op het gebied van handhaving.

Zo eenvoudig ligt het blijkbaar niet. De burger is jarenlang, soms decennia lang, niet de wacht aangezegd door gemeenten, waar het ging om onrechtmatige bewoning. Sterker nog, de minister heeft in haar memorie van antwoord op 18 juli jongstleden weliswaar aangegeven dat het de gemeenten inmiddels ernst is met het handhaven van de regels rond onrechtmatige bewoning, maar zij blijft ondertussen deze wet wel nodig vinden omdat er nog steeds gemeenten zijn die op dit punt hun zaken niet op orde hebben. Blijkbaar mogen we er niet op vertrouwen dat dit alsnog zonder ingrijpen goed komt.

Wanneer gemeenten al sinds het rijksbeleid van 2003 de tijd hebben gehad om deze problematiek op te lossen, dan is het zeer de vraag of deze gemeenten deze taak sowieso alsnog zullen uitvoeren. Ik hoor graag van de minister welke specifieke maatregelen zij in gedachten heeft om deze nalatige gemeenten aan te pakken, opdat het niet over tien jaar opnieuw nodig blijkt eenzelfde wet op te stellen.

De wet moet gehandhaafd worden en overheden moeten opdraaien voor de consequenties, indien zij dit nalaten. In dit geval is het de lokale politiek die tekortgeschoten is en zelfs nog steeds tekortschiet; de goede niet te na gesproken natuurlijk. De VNG heeft in haar brief van 11 oktober de minister gevraagd om dit wetsvoorstel in te trekken, omdat zij denkt zelf de falende gemeenten te kunnen bijsturen. Daarnaast vindt de VNG dat dit wetsvoorstel een inperking inhoudt van de bevoegdheden van gemeenten. Ik zou willen zeggen dat bevoegdheden komen met verantwoordelijkheid, een verantwoordelijkheid die klaarblijkelijk voor een aantal lokale politici te zwaar is om te kunnen dragen. Dat zien we in dit geval van recreatiewoningen en ik zou daar met gemak een lijst met voorbeelden aan kunnen toevoegen.

De bewoners die al dan niet te goeder trouw, of uit bittere noodzaak – de heer Smaling wees daar al op – hun recreatiewoning inmiddels vele jaren permanent bewonen, zijn nu overgeleverd aan de willekeur van gemeenten. Er wordt gehandhaafd, of ook weer niet. Vandaag niet, maar misschien morgen wel. Behalve dat dit ondoorzichtige gedoogbeleid eerst het gezag van de rechtstaat heeft aangetast, wordt door ditzelfde gedoogbeleid de individuele rechtszekerheid aangetast. Dat is de kwalijke keerzijde van dit jarenlange gedogen.

Het enige sympathieke aan dit wetsvoorstel is de rechtszekerheid die de bewoners hierdoor wordt verschaft. Het is om die reden dat de PVV-fractie dit wets-

Marcel de Graaff

voorstel wel zal steunen. Immers, voor alles moet de burger rechtszekerheid gegeven worden. De aantasting van de rechtstaat en rechtszekerheid door de gedogene overheid moet stoppen. Burgers moeten weten waar ze aan toe zijn. Deze ingreep in de bevoegdheden van de lokale overheid is, gezien het jarenlange falen, meer dan gerechtvaardigd. De PVV steunt de minister dan ook in dit wetsvoorstel. De burgers die nu hun recreatiewoning onrechtmatig bewonen en aan de gestelde criteria voldoen, komen er goed mee weg, omdat zij nu niet de dupe hoeven te worden van een aanpak die de lokale overheden confronteert met hun jarenlange nalatigheid.

De voorzitter:

Mijnheer De Graaff, uw entree in deze Kamer is tevens uw eerste stap in de politiek. Het begrip "oudgediende" zal voorlopig niet snel aan u kleven. De nog recente ontstaansgeschiedenis van de PVV is daar natuurlijk niet vreemd aan.

Van beroep bent u consultant op het terrein van de ICT, een professie die u ruim twintig jaar beoefent. In deze hoedanigheid was u ook betrokken bij de invoering van de ov-chipkaart. Een project dat u naar eigen zeggen inzicht heeft verschaft over de vaak aanwezige spanning tussen de wensen van de politiek aan de ene kant en de haalbaarheden van de techniek aan de andere kant.

Van opleiding bent u afgestudeerd theoloog. Uw afstudeerrichting was "de theologie van het maatschappelijk handelen". Dat duidt erop dat u goed verbanden kunt leggen tussen normatieve kaders aan de ene kant en dat wat praktisch gewenst of uitvoerbaar is aan de andere kant. Zo'n inzicht is ook bij het werk in de Eerste Kamer zeer nuttig.

Als voorzitter van de vaste commissie voor Infrastructuur, Milieu en Ruimtelijke Ordening (IMRO) hebt u – zeker voor een net aangetreden Kamerlid – een bijzondere verantwoordelijkheid voor beleidsterreinen die vaak stof zijn voor politiek debat. Dat is hier weer duidelijk gebleken.

Naar verluidt trekt u zich regelmatig terug op een landhuis in Frankrijk, dat ooit in gebruik was als klooster. Daar zult u, in alle rust en concentratie, via de iPad kennisnemen van de agenda en vergaderstukken van de Eerste Kamer. Ook in die afzondering komen twee lijnen uit uw leven – het spirituele en de ICT – in praktische zin bij elkaar.

Namens de Kamer wens ik u een vruchtbare periode toe als lid van de Eerste Kamer der Staten-Generaal.

(De voorzitter overhandigt de heer Marcel de Graaff een bos bloemen.)

De vergadering wordt van 14.40 uur tot 15.05 uur geschorst.

De voorzitter:

Ik verzoek de leden om weer plaats te nemen. Wij zijn toe aan het antwoord van de regering in eerste termijn. Ik geef het woord aan de minister van Infrastructuur en Milieu.



Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Voorzitter. Voordat ik inga op de verschillende commentaren van de Kamerleden wil ik nog even kort het doel en de doelgroep van dit wetsvoorstel aangeven. De doelgroep

wordt gevormd door de onrechtmatige bewoners van recreatiewoningen die hun bewoning zijn gestart voor 1 november 2003 en die er ook sindsdien onafgebroken wonen. Het doel van het wetsvoorstel is om ervoor te zorgen dat deze bewoners onder voorwaarden zekerheid krijgen dat zij hun bewoning mogen voortzetten, indien de gemeente niet voor 10 januari 2010 ten aanzien van hun bewoning een handhavingsbesluit heeft genomen. Doel van het wetsvoorstel is dus niet – ik hoorde dat nog terug bij sommigen – dat van de gemeenten wordt gevorderd dat zij handhavingsbesluiten nemen. Eigenlijk gaat het erom, daar nu paal en perk aan te stellen bij die gemeenten die dat al die jaren niet gedaan hebben. Daarmee wordt ook duidelijkheid gegeven aan de bewoners. De SP-fractie vroeg nog om welk type bewoner het dan gaat. Het gaat om verschillende typen bewoners. Dit is niet bedoeld om hen eruit te krijgen, maar om de mensen die al die jaren nog geen duidelijkheid gekregen hebben, alsnog de duidelijkheid te geven dat ze mogen blijven.

Ik ga nu in op alle discussies die door de leden van de Eerste Kamer zijn geopend. Toen ik dit wetsvoorstel verdedigde in de Tweede Kamer heb ik meteen gezegd dat ik mij in een enorme spagaat bevind. Ik zou zelf dit wetsvoorstel nooit ingediend hebben, aangezien het de gemeentelijke autonomie beperkt en rijksbemoeyenis geeft op iets waarvan ik vind dat het van de gemeente zou moeten zijn. Het voorstel past niet bij het regeerakkoord, het past niet bij mijn ontwerp-Structuurvisie Infrastructuur en Ruimte, het past ook niet bij het ontwerp van de omgevingswet dat wij nu aan het maken zijn. Dat gaat allemaal over een selectieve rijksoverheid, met een focus op taken van nationaal belang.

Dat bemoeyenis met recreatiewoningen een gemeentelijke verantwoordelijkheid is, is mij ook heel erg duidelijk, maar er is hier sprake van een heel lange voorgeschiedenis en van gewekte verwachtingen. Daar wil ik allereerst een reactie op geven. Overigens stemmen alle bijdragen die ik hier hoorde van de verschillende fracties over "decentraal, tenzij" mij wel heel erg hoopvol voor de behandeling, op termijn, van het wetsvoorstel omgevingsrecht en de structuurvisie in deze Kamer. Er zijn bij vele gemeenten verwachtingen gewekt door de onrechtmatige bewoning feitelijk te gedogen en door daar jarenlang niet tegen op te treden. In die situaties leidt het later alsnog inzetten van handhavingsmogelijkheden vaak tot moeizame, ingrijpende en schrijnende trajecten, zowel voor de gemeente als voor de bewoners. Al meer dan tien jaar werd daarom door de Tweede Kamer gevraagd om een regeling die de specifieke bewoners de zekerheid zou geven dat zij hun bewoning mogen voortzetten. Dat gaat om de mensen die voor 2003 niet de duidelijkheid hadden die alle bewoners van de periode daarna wel hadden, namelijk dat het permanent bewonen van recreatieve woningen gewoon niet mag. Dat werd Kamerbreed door alle partijen gedeeld. Een grote meerderheid van de Tweede Kamer heeft daarop gereageerd.

Gezien de indringendheid van die problematiek die er lag, vond ik het ook wel redelijk om uiteindelijk na al die jaren dat wetsvoorstel dat er al lag en dat al aangekondigd was, ook werkelijk in de Tweede Kamer te verdedigen en om daarmee eens en voor altijd duidelijkheid te geven aan de laatste bewoners van de periode van voor november 2003. Het ging mij er dus om, schoon schip te maken en om dat uiteindelijk ook te doen met een eenmalige en tijdelijke wet. Het betreft immers een wet die maar voor twee jaar geldig zou zijn. Voor iedereen die daarna

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

zou komen – die vragen zijn ook gesteld – was het altijd duidelijk dat het permanent bewonen van een recreatiewoning gewoon onrechtmatig is en dus niet mag.

De heer Marcel de Graaff vroeg wat ik voor maatregelen in gedachten heb om te voorkomen dat ik over tien jaar weer met een wet moet komen. Die maatregelen heb ik niet in gedachten, omdat het echt gaat om een specifieke groep uit het verleden. Met die groep moet de zaak eenmalig worden afgerond en daarmee hoef je dus ook niet in de toekomst voor nieuwe situaties nieuwe wetten te maken. Immers, voor iedereen is het helemaal helder wat er geldt.

De gemeenten hebben in de afgelopen jaren fors geïnvesteerd in het geven van duidelijkheid aan de betrokken bewoners over de toekomst van de bewoning. Ook het aantal oorspronkelijke probleemsituaties is vergeleken bij de discussie die er vroeger was in de Tweede Kamer fors gedaald. Er zijn echter nog steeds een aantal honderden bij de gemeente bekende gevallen, waarin nog geen duidelijkheid is gegeven. Dat blijkt uit een onderzoek van mij van februari 2011. In de tussentijd zal er nog wel een en ander gebeurd zijn, maar het zal nog steeds om ongeveer deze aantallen gaan. Er zijn natuurlijk ook nog steeds een heleboel mensen die zich niet bij de GBA hebben ingeschreven en die dat ook niet durven vanwege de situatie. Het zal waarschijnlijk gaan om enkele duizenden onbekende gevallen. De noodzaak van dit wetsvoorstel ligt dus in het bieden van zekerheid aan die bovengenoemde aantallen bewoners.

Mevrouw Ter Horst vroeg mij of het aantal van 16.000 gevallen dat in het verleden genoemd werd, in de rapportage van 2005, vergelijkbaar is met de enkele honderden of met de enkele duizenden. Die 16.000 zijn vergelijkbaar met enkele honderden, want dat waren de bij de GBA bekende gevallen. Dat betekent dus ook dat er inderdaad in de jaren ertussen heel veel gebeurd is om de verschillende bewoners van recreatiewoningen zekerheid te geven of ze al dan niet permanent daar mochten blijven wonen. Het gaat dus niet om de duizenden niet-bekende inschrijvers.

De heer Ester vroeg mij wat anno 2011 het laatste beeld was. Ik heb net aangegeven dat het laatste beeld van februari 2011 is. Ik ga dat niet elk halfjaar actualiseren, want dat is te complex. De doelgroep waar het nu om gaat, bestaat uit enkele honderden bij de gemeente bekende gevallen en om enkele duizenden onbekende gevallen.

Dit wetsvoorstel biedt bewoners, zoals gezegd, onder voorwaarden de zekerheid dat zij hun bewoning mogen voortzetten, waarna er ten aanzien van hen niet alsnog gehandhaafd kan worden.

De heer **Smaling** (SP):

Voorzitter. Even voor de duidelijkheid. Hebben we het dan over honderden en duizenden van voor 2003?

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus**:

Nee, dat heb ik eigenlijk net gezegd. In 2005 is een analyse gemaakt. Toen ging het nog om 16.000 bekende gevallen die bij de GBA stonden ingeschreven en die geen duidelijkheid hadden van de gemeente of zij wel of niet permanent mochten blijven wonen. In de tussentijd hebben de gemeenten op veel punten ofwel gehandhaafd ofwel een beschikking of een vergunning afgegeven. Dat betekent dat die aantallen zijn teruggebracht tot enkele honderden. Daarnaast heb je die enkele duizenden. Dat is en blijft een inschatting, want het gaat om mensen die zich

niet melden, waarschijnlijk ook uit angst dat ze anders te horen krijgen dat ze niet permanent daar mogen blijven wonen. Sinds die tijd – dat is eigenlijk de strekking van mijn betoog – is er ook veel veranderd.

Ik had het net over de zekerheid die geboden kan worden aan de groep die zich nu nog in onzekerheid bevindt. Die zekerheid kan niet geboden worden door voortzetting van de eerdere lichtere rijksmaatregelen zoals bijvoorbeeld het Besluit ruimtelijke ordening, waar ook naar gevraagd werd, omdat daaronder gemeenten wel bevoegd, maar niet verplicht zijn om een vergunning te verlenen om te blijven wonen in een recreatiewoning. Ook de weg van de bestuursovereenkomst met gemeenten is geen begaanbare weg, vanwege de problematische, daarvoor noodzakelijke, tweezijdige wilsovereenstemming. In de jaren voorafgaand is ook door de gemeenten altijd aangegeven dat ze daar niet aan wilden beginnen. Dat is ook door de VNG gezegd. Ik kom aan het einde van mijn betoog nog terug op de brief van de VNG, omdat de VNG daarover nu toch ook wat andere geluiden laat horen.

Tot nu toe was dit tijdelijke en eenmalige wetsvoorstel eigenlijk de enige manier om een zekere verplichte vergunning voor bepaalde onrechtmatige bewoners te garanderen. Ik ben mij ervan bewust dat ik met dit wetsvoorstel de gemeentelijke beleidsvrijheid beperk, zij het slechts tijdelijk, in die gevallen waarin de gemeenten voor 1 januari 2010 geen duidelijkheid hebben gegeven. Dus ondervinden eigenlijk ook alleen die gemeenten last van het wetsvoorstel die na zeer vele jaren en zelfs na aankondiging van het rijksbeleid in 2003 en van het wetsvoorstel in 2004 op 1 januari 2010 nog steeds geen duidelijkheid aan de bedoelde bewoners hebben gegeven over de toekomst van hun bewoning.

Daarnaast gaat het natuurlijk om een afgebakende en in aantal afnemende doelgroep van bewoners en om een voortzetting van een reeds langdurig bestaande feitelijke gedoogsituatie. Ik zei net 2004, maar het moet zijn het wetsvoorstel dat in 2007 was ingediend.

Er wordt mij wel gevraagd, ook door de VVD, wat dan het verschil is tussen verblijven en wonen, en of ik een einde zou kunnen maken aan de historische mismatch tussen deze elementen. Er zijn heel veel verschillen tussen verblijven en wonen, ook vele juridische verschillen. Onder mijn ambtsvoorgangers is dit debat ook gevoerd in de Tweede Kamer, waarbij ook is onderzocht of dat onderscheid kon worden opgeheven. De conclusie was dat de effecten van het opheffen zodanig zouden zijn dat dit af te raden was. Het gaat onder meer om bouwkundige eisen, milieueisen en inrichtingseisen. Als je die ook zou opleggen aan recreatiewoningen zou dat uiteindelijk toch het hebben van een recreatiewoning wel erg bemoeilijken. Ik weet niet of dat is wat wij op dit moment hiermee beoogen.

Ik heb geprobeerd aan te geven wat de redenen waren om een ingrijpende wet hiervoor neer te leggen, namelijk de historie in de Tweede Kamer en het feit dat de gemeenten na zoveel jaren toch uiteindelijk heel langzaam hierin zijn gaan optreden. Ik heb ook geprobeerd te antwoorden op de vraag om welke groep het nog gaat. Ik heb verder aangegeven dat hierop inmiddels steeds meer door de gemeenten wordt gehandhaafd of vergunning wordt verleend. Ik heb niet alle uitwerkingsvragen op dit moment beantwoord. Dat komt doordat ik uw Kamer ook in ruime meerderheid zeer kritische, soms zelfs zeer fundamentele bezwaren heb horen uiten tegen dit voorstel. Ik

Schultz van Haegen-Maas Geesteranus

heb u duidelijk met mijn memorie van antwoord niet kunnen overtuigen.

U hebt ook gevraagd naar mijn reactie op het recente voorstel van de VNG. Ik heb zelf ook tussentijds nog contact gehad met de VNG omdat ik natuurlijk ook in de vragen van uw Kamer al wel enige richting zag over dit onderwerp. Ik vind het voorstel van de VNG interessant, omdat gemeenten zich deze keer verbinden, in tegenstelling tot het verleden, waarbij men heeft aangegeven dat niet te willen doen.

Ik heb natuurlijk ook gezien dat met de wet die wij al een tijdje boven de markt hadden hangen uiteindelijk tussen 2007 en 2009 heel veel vergunningen zijn afgegeven. Ook is op een aantal plekken aangegeven dat men niet gaat gedogen. Dus de wet, aangenomen of niet, heeft toch ook al zijn functie gehad voordat die ook werkelijk geldig is. Ik vind het voorstel interessant. Ik wil daarnaar gaan kijken, maar ik wil dan ook wel van de VNG weten welke acties zij ook daadwerkelijk daaraan gaat verbinden, omdat wij anders weer terugkomen in dezelfde periode als hiervoor. Dat betekent dat ik mij, in combinatie met bezwaren tegen deze wettelijke regeling, wil beraden over het handhaven van dit wetsvoorstel.

De voorzitter:

De minister wil zich beraden over het al dan niet handhaven van het wetsvoorstel. Heeft de Kamer behoefte aan een tweede termijn, of kunnen wij met deze constatering van de minister dit debat schorsen en afwachten wat de beslissing van de minister zal worden over het al of niet handhaven van het wetsvoorstel?

De heer **Smaling** (SP):

Mogen de woordvoerders even een minuutje bij elkaar zitten?

De voorzitter:

Wat mij betreft mag dat.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

De voorzitter:

Ik begrijp dat mevrouw Ter Horst namens de woordvoerders kort het woord wil.

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA):

Voorzitter. Als de minister vraagt om zich te beraden over dit wetsvoorstel, geven wij haar uiteraard de ruimte daarvoor. Wij vragen haar wel of zij als zij het overleg met de VNG heeft gevoerd ons daarvan kond wil doen en of zij dan wil aangeven wat dat betekent voor dit wetsvoorstel, maar ook voor de oplossing van de restproblematiek.

Misschien wil de minister ook nog meenemen dat niet alleen het overleg van de VNG iets zou kunnen betekenen voor het wetsvoorstel of het oplossen van de problematiek maar wellicht ook reeds bestaande mogelijkheden die aan de minister of aan de provincie zijn om aan de restproblematiek een einde te maken.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Voorzitter. Ik zal gaarne verslag doen van dat gesprek met de VNG. "En daarnaast over de restproblematiek" is ge-

zegd, maar het gaat volgens mij juist over de restproblematiek. Hoe gaat de VNG dan haar voorstel gestand doen, zodanig dat wij er niet achteraf spijt van krijgen dat wij niet alsnog dit wetsvoorstel hebben gehandhaafd? Overigens moet ik mij daarop nog beraden. Dus ik wil eerst even van de VNG horen hoe men dat wil gaan doen. Als ik daarover zekerheid heb, kom ik terug bij uw Kamer. Be-doelt u iets anders met restproblematiek?

Mevrouw **Ter Horst** (PvdA):

Ik bedoelde niets anders met de restproblematiek, maar wel met het "daarnaast". Dus onze vraag aan de minister is of zij na het gesprek met de VNG over die restproblematiek wil aangeven wat het betekent voor de wet en voor de restproblematiek, en of zij daarnaast wil kijken naar bestaande mogelijkheden voor haar of voor de provincie om tot een oplossing van de restproblematiek te komen, voor het geval het overleg met de VNG daar niet toe leidt.

Minister **Schultz van Haegen-Maas Geesteranus:**

Helder. Ik heb natuurlijk ook in mijn betoog aangegeven dat het bestaande instrumentarium tot nu toe weinig soelaas bood, maar ik zal er, als de instrumenten die de VNG biedt wat mij betreft onvoldoende zijn, nogmaals op ingaan wat wij dan daarmee nog kunnen doen.

De voorzitter:

Ik constateer dat wij de behandeling van dit wetsvoorstel aanhouden totdat de minister nader van zich laat horen in de richting van deze Kamer.

De beraadslaging wordt gesloten.

Sluiting 15.32 uur.