

## Donner

wetsvoorstel en de motie te stemmen.

Overeenkomstig de voorstellen van de voorzitter wordt besloten.

Aan de orde is de voorzetting van de behandeling van:

**- het wetsvoorstel Regels ter vergroting van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken (Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken) (28218).**

De **voorzitter**: Hierbij is tevens aan de orde de brief van de minister van Justitie van 31 december 2003 over het wetsvoorstel Consumentenbeschermende regels inzake koop en bouw van woningen (23095, A).

Ik heet thans ook minister Dekker van harte welkom.

(Zie vergadering van 14 juni 2004.)

De beraadslaging wordt hervat.

□

Minister **Dekker**: Mevrouw de voorzitter. De publiekrechtelijke toestand van onroerend goed kent nog steeds geen wettelijk stelsel voor de algemene openbaarheid ervan. In 1976 schreef een brede werkgroep van gezaghebbende personen uit de overheid en de wetenschap, onder leiding van prof. mr. De Haan en in het leven geroepen door het toenmalige Instituut voor bouwrecht en het Nirov, dat een dergelijk stelsel van het grootst mogelijke belang voor het rechtsverkeer zou zijn. Zij voegde er nog aan toe dat ook de verschillende overheden zelf ten zeerste gebaat zouden zijn met zo'n informatiesysteem. Deze constatering heeft nu, dertig jaar later, de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken opgeleverd. De schrijvers van toen moeten een vooruitziende blik hebben gehad, want hoe actueel is dit onderwerp nu niet? De regering streeft naar een grotere kenbaarheid en meer transparantie van overheidsinformatie. Ik verwijs naar het actieprogramma Ander overheid, dat op 1 december 2003 aan de Tweede Kamer is aangeboden en dat de modernisering van het openbare bestuur een krachtige impuls geeft,

juist op het gebied van overheidsinformatie. Deze wet beantwoordt hier dan ook aan. Het lange rijpingsproces levert op het goede moment een mooie vrucht op. De voortschrijding van de techniek maakt de informatievoorziening die met dit wetsvoorstel beoogd wordt, zeer goed mogelijk. Kenbaarheid van overheidsinformatie zal in de komende jaren een zeer actueel onderwerp blijven. Ik noem een aantal redenen hiervoor die voor zichzelf spreken.

In het rechtsverkeer met betrekking tot het onroerend goed is de burger afhankelijk van actuele en volledige informatie over de gebruiksmogelijkheden met betrekking tot dat goed. De burger moet die informatie snel en tegen lage administratieve kosten kunnen verkrijgen. Dat is nu vaak niet mogelijk. Voor een overheid die streeft naar dienstbaarheid aan de burger, lage administratieve lasten en minder bureaucratie, is dat niet langer acceptabel. Een overheid die zich op het gebied van de naleving van de regels consequenter wil opstellen en de burger op zijn rechten maar ook op zijn plichten wil wijzen, zal de burger in staat moeten stellen die rechten en plichten te kennen.

Dat de overheid veel informatie over de burger moet verzamelen om haar taken goed te kunnen uitvoeren, kan de burger goed begrijpen, maar dit is lang een eenrichtingsverkeer geweest. In de informatiemaatschappij draait de burger dat om. Hij verlangt informatie terug en terecht: wat mag ik bijvoorbeeld verbouwen aan een huis en waaraan moet ik voldoen als ik een onderneming begin? Het zijn logische vragen waarop een bestuursorgaan tegenwoordig heeft te anticiperen.

Ten slotte speelt voor de burgers en vooral ook voor de overheid intern, het belang om inzicht te hebben in de besluiten die verschillende organen over hun eigendomsperceel genomen hebben dan wel van plan zijn te nemen. Het wetsvoorstel draagt bij aan de gecoördineerde besluitvorming met betrekking tot dat perceel.

Het wetsvoorstel is bovendien gegoten in de vorm van een raamwet en bevat de hoofdlijnen van het voorgestelde registratiestelsel. Dit stelsel is verdeeld over gemeenten en het kadaster, en wordt daarom ook wel het duale stelsel genoemd. Dit houdt in dat beperkin-

gen die worden opgelegd door de gemeente, ook worden vastgelegd in een gemeentelijke registratie. Beperkingen opgelegd door andere overheden, zullen berusten bij het kadaster. De gemeentelijke beperkingenregistratie en de kadastrale registratie zullen op een nader te bepalen wijze met elkaar in verbinding staan.

De voornaamste redenen om gemeentelijke beperkingsbesluiten niet in de kadastrale registratie op te nemen maar bij de gemeente zelf te registreren, is dat hiervoor draagvlak is bij zowel gemeenten als het kadaster en dat dit registratietechnisch en uitvoeringstechnisch het meest gangbaar is. Uitgangspunt is immers dat gegevens zo dicht mogelijk bij de bron moeten worden beheerd en dat de administratieve ballast zoveel mogelijk dient te worden beperkt. Het zou dan ook niet efficiënt zijn de gemeentelijke beperkingsbesluiten bij het kadaster of elders in te schrijven en te registreren. Het aantal onroerende zaken dat met een gemeentelijke beperking is belast, is namelijk zeer groot en deze beperkingen muteren vaker dan niet gemeentelijke beperkingen.

Voorzitter. Ik wil van de gelegenheid gebruikmaken door aan te geven dat de wet niet als een op zichzelf staand fenomeen beschouwd moet worden, maar onderdeel uitmaakt van een veel bredere operatie die wij als kabinet hebben ingezet. Ik doel daarmee op de verbetering van de ontsluiting van informatie over met name ruimtelijke objecten, anders gezegd het vastgoed. Het kadastraal perceel waaraan volgens het wetsvoorstel publiekrechtelijke beperkingen worden gekoppeld, is daar één van. Maar het gaat ook om zaken als gebouwen, adressen en kaarten. Voor deze objecten worden momenteel basisregistraties ontwikkeld. Ik verwijs wederom naar het programma Andere overheid. Dit programma hecht zo aan die registraties, omdat heel veel overheidszaken van goede en betrouwbare informatie over deze objecten afhankelijk is. Als wij erin slagen om hiervoor in bestuurlijk Nederland één systematiek en één gemeenschappelijke taal te ontwikkelen, dan zal dat belangrijke vruchten afwerpen, niet alleen voor een effectief bestuurlijk handelen zoals bij crises in de gebouwde omgeving,

## Dekker

bij de handhaving, bij de huisvesting en bij de beleidsontwikkeling, maar ook voor een doelmatig functioneren van de bestuursorganen, zowel bij de dienstverlening aan de burger en het bedrijf, als in het verkeer tussen de verschillende disciplines bij de overheid intern.

De totstandkoming van deze basisregistratie is in volle gang. Het zal ertoe leiden dat de informatie die de overheid over het vastgoed verzamelt, veel beter ontsloten kan worden. Dat komt ten goede aan de overheid zelf, met name wanneer er tussen de verschillende bestuursorganen moet worden samengewerkt, maar het komt natuurlijk ook ten goede aan de burger. Wanneer de burger bijvoorbeeld via het internet betrouwbare informatie kan krijgen over de ligging van zijn onroerend goed, c.q. de gebouwde omgeving, zoals kaart, kadastraal perceel, gebouw en adres, dan is het van belang dat hij tevens kan zien welke beperkingen aan het gebruik van dit goed zijn gebonden. Ik denk daarbij aan de status van een monument, aan de toepasselijkheid van een gemeentelijk voorkeursrecht of aan de geldende bestemming. Dat zijn allemaal publiekrechtelijke beperkingen waarvoor dit wetsvoorstel nu juist de ontsluiting regelt.

Ik merk hierbij op dat de registratie niet alle beperkingen kan omvatten. Beperkingen die bijvoorbeeld voortvloeien uit de algemene regels worden niet opgenomen vanwege de hoge uitvoeringskosten. Er blijven dus beperkingen bestaan die niet vermeld staan in het register. De heer Van de Beeten heeft hierop, mede namens mevrouw Meindertsma, terecht gewezen. Ik neem hun opmerkingen ter harte en zal in de voorlichting rondom de invoering van de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen hieraan aandacht besteden ± ik doe dat van harte ± zodat belanghebbenden er zich van bewust zijn dat het stelsel geen volledige registratie omvat en dat de registratie niet geheel uitputtend is, maar wel in zeer grote mate dekkend.

Voorzitter. Ik ga niet in op de details. Ik hoop duidelijk gemaakt te hebben dat het wetsvoorstel na zoveel jaren van voorbereiding de geest van deze tijd ademt en geheel past bij het streven van de regering om te komen tot modernisering van de overheid en tot vergroting van de dienstbaarheid aan de burger. Het

kenbaar maken van haar besluiten met betrekking tot onroerend goed is een van de belangrijkste diensten die de overheid op dit terrein aan haar burger heeft te leveren. Het wordt hoog tijd dat wij dit met dit wetsvoorstel gaan regelen.

Ik zal voorts ingaan op de vragen voor zover ik die nog niet beantwoord heb. Door de heer Van de Beeten is terecht de evaluatie genoemd. Zoals ik heb toegezegd zal ik de wet na vijf jaar evalueren om na te gaan of er nog aanleiding is voor het aanbrengen van verbeteringen.

Mevrouw Bierman heeft gevraagd in welke mate gemeenten zijn voorbereid op de uitvoering van de verplichting, neergelegd in het wetsvoorstel, mede in verband met hun aansprakelijkheid. Zij heeft ook gevraagd of gemeenten al een onlineverbinding met het Kadaster hebben. Voor de invoering van de verplichting zal een overgangstermijn worden gehanteerd. De gemeenten zullen bij de invoering begeleid worden en de gelegenheid krijgen om hun administraties op orde te brengen. Zij moeten zich dus zeer bewust worden van het feit dat indien zij hun registraties niet op orde hebben, zij daarvoor in de toekomst aansprakelijk zijn. Ook daarover zal de voorlichting gaan. Daaraan zal dus bij de invoering van de wet veel aandacht worden besteed. Weliswaar zullen gemeenten een inhaalslag moeten plegen, maar in het kader van de digitaliseringsacties zijn gemeenten al autonoom bezig om hun vastgoed-informatievoorziening te ontwikkelen. De invoering van de registratie van publiekrechtelijke beperkingen zal hiervan onderdeel uitmaken. Met de VNG en het Kadaster zullen hierover afspraken worden gemaakt.

Overigens, een groot aantal gemeenten, ongeveer 200, waaronder de grote gemeenten, hebben op dit moment een onlineverbinding met het Kadaster. Deze zogenaamde Kadasterbalie is er ten behoeve van de burgers. Publiekrechtelijke beperkingen, voor zover die nu reeds bij het Kadaster zijn ingeschreven, kunnen daar dan ook worden ingezien. Voor de uitwisseling van gegevens tussen Kadaster en gemeente zijn voor de uitvoering van het wetsvoorstel wel aanvullende onlinevoorzieningen noodzakelijk. Dat is overigens een belangrijk

onderdeel van de invoeringsmaatregelen.

Mevrouw de voorzitter. Tot slot van mijn betoog wil ik ingaan op enkele punten betreffende het wetsvoorstel die de heer Holdijk in zijn inbreng naar voren heeft gebracht. Mijn ambtgenoot van Justitie zal hierna op de overige punten van de heer Holdijk en die van andere sprekers ingaan, omdat die meer zijn terrein betreffen. De heer Holdijk heeft een drietal manco's van het wetsvoorstel aan de orde gesteld. Zijn eerste en belangrijkste punt is dat inschrijving en registratie geen vereisten zijn voor het van kracht worden van een besluit. Om die reden is er volgens de heer Holdijk sprake van rechtsonzekerheid tussen de datum van bekendmaking en de datum van inschrijving van een besluit. Hij meent dat omwille van de rechtszekerheid de inschrijving van het Beperkingenbesluit zou moeten samenvallen met de inwerkingtreding ervan. Als tweede manco noemde hij het niet voorhanden zijn van een helder tijdspad voor de verplichte inschrijving van beperkingen die niet voortvloeien uit formele wetten en die dus van het Rijk afkomstig zijn. Als derde manco noemde hij de regeling van de inschrijvingstermijnen waarbinnen hij drie manco's onderscheidt. In de eerste plaats acht hij het niet overtuigend dat de periode van vier dagen die een gemeente heeft om een beperkingenbesluit na de bekendmaking ervan in te schrijven en het registreren noodzakelijk is om een gemeente bij met name omvangrijke besluiten de gelegenheid te geven om kadastrale gegevens erbij te zoeken. Hij acht deze vierdagentermijn evenmin noodzakelijk voor de inschrijving van beslissingen in administratief beroep en rechterlijke uitspraken. Verder heeft hij gesteld dat in het verkeer tussen gemeenten en kadaster een gat van acht weken kan ontstaan, met vervuiling van gegevens bij beide registraties, hetgeen telkens tot een nader onderzoek zou nopen.

Ik beantwoord deze vragen in samenhang. De in het wetsvoorstel voorgestelde beperkingenadministratie heeft niet meer dan een informatieve functie. Er is nooit sprake geweest van een opzet, waarin inschrijving en registratie voorwaarden worden voor de inwerkingtreding van een besluit. Dat

zou het met het wetsvoorstel beoogde ook ver voorbijschieten. Het wetsvoorstel zou een te zware lading krijgen als de inwerkingtreding van besluiten afhankelijk werd van registratie en inschrijving. Er is geen enkele reden om de algemene regeling in de Algemene wet bestuursrecht voor de inwerkingtreding van besluiten te gaan wijzigen vanwege dit wetsvoorstel. Enige relativering acht ik dan ook op zijn plaats. Het gaat erom dat de bestaande gebrekkige kenbaarheid voor de burger van overheidsbesluiten zo snel mogelijk verbetert, zonder dat nu moet worden gestreefd naar een volledig actuele kenbaarheid. En het wetsvoorstel creëert geen rechtsonzekerheid door de vierdagentermijn. Het beoogt juist de bestaande gebrekkige kenbaarheid en rechtsonzekerheid als gevolg daarvan te verminderen. Dát is de kern. Maar een perfect op alle wensen aansluitende regeling kan niet worden geboden.

In de memorie van antwoord hebben wij reeds uitvoerig stilgestaan bij de juridische complicaties die al dan niet kunnen optreden binnen de vierdagentermijn. Wij hebben getracht daarbij duidelijk te maken dat naar onze inschatting het wel meevalt met het risico, en met de ernst van de gevolgen ervan. De vierdagentermijn is het resultaat van een moeizaam bereikt compromis tussen VNG en kadaster. Zij achten deze haalbaar en uitvoerbaar. Ik vind het van belang daaraan een belang toe te kennen. Niet alleen om ook bij omvangrijke besluiten de kadastrale gegevens erbij te kunnen zoeken, maar ook omdat de gemeenten veelal niet zullen beschikken over actuele kadastrale gegevens. Zij krijgen die in de voorliggende opzet slechts eenmaal per maand toegezonden door het kadaster. In die periode is de vierdagentermijn hard nodig om de juiste kadastrale gegevens te kunnen aantekenen op een beperkingenbesluit.

Gemeenten moeten bij de voorbereiding van de inschrijving en registratie van een besluit, maar ook van een beslissing in administratief beroep of een rechterlijke uitspraak, in voorkomende gevallen de actuele kadastrale gegevens bij het kadaster opvragen. Ook met het oog hierop is de vierdagentermijn zeker een niet te lange periode. Aan het punt van de actualiteit van gemeentelijke kadastrale gegevens zal bij de

voorbereiding van de uitvoeringsregelgeving samen met VNG en kadaster nog de nodige aandacht moeten worden besteed.

Wat het tweede genoemde manco betreft: ook ten aanzien van beperkingenbesluiten van bestuursorganen van het Rijk, ministers en de Kroon, is het voornemen deze waar mogelijk al bij de eerste tranche van aan te wijzen beperkingenbesluiten mee te nemen. Er is geen reden hiermee anders om te gaan dan met beperkingenbesluiten van bestuursorganen van decentrale overheden. Het is juist dat voor het geheel nog geen harde planning is vastgesteld, maar in overleg met VNG en kadaster en andere betrokkenen zal op zorgvuldige wijze een invoerstraject worden bepaald, zodat dat haalbaar is, waarbij een goede afstemming met andere hieraan gerelateerde ontwikkelingen, zoals de basisregistratie voor gebouwen, adressen, percelen en kaarten, zal moeten plaatsvinden.

□

**Minister Donner:** Voorzitter. Ik zal de verschillende vragen en opmerkingen per persoon beantwoorden, en niet proberen dat te combineren. Daarmee doe ik meer recht aan de interventies van de verschillende leden. Ik maak daarbij onderscheid tussen het wetsvoorstel kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken en mijn brief over de regeling van de koop van onroerende zaken.

De heer Van de Beeten wijst op de mogelijke complicaties als gevolg van de gekozen opzet verband houdende met het gegeven dat een beperkingenbesluit wel van kracht kan zijn, maar nog niet is ingeschreven. Ter vermijding van die complicaties suggereert hij dat het beperkingenbesluit pas van kracht zal worden, wanneer het wordt geregistreerd. Hij suggereert om dat eventueel in de Algemene wet bestuursrecht te regelen. Ik ben daar geen voorstander van. Het gevolg daarvan is dat ik in de algemene wet twee systemen van in kracht treden krijg, namelijk voor de besluiten die niet worden geregistreerd en voor de besluiten die wel worden geregistreerd. De wet verzet zich er niet tegen om in een bijzondere wet voor een systeem te kiezen waarin dat besluit direct na de vaststelling dient te worden geregistreerd en pas

daardoor het beoogde rechtsgevolg krijgt. Dat is bijvoorbeeld het geval bij een voorkeursrecht op grond van de Wet voorkeursrecht gemeenten. Ook zou een bijzondere wet kunnen bepalen dat een besluit na de bekendmaking dient te worden geregistreerd, omdat dat besluit ook jegens rechtsopvolgers geldt, bijvoorbeeld een aanschrijving op grond van de Woningwet. Kortom, de gekozen oplossing kan van geval tot geval verschillen, maar moet dan worden geregeld in de specifieke besluiten. Gelet op die verscheidenheid is het niet verstandig om dat in een algemene regeling te doen. Nu geldt als algemene regel artikel 3.40 van de Algemene wet bestuursrecht, op grond waarvan een besluit, ook een beperkingenbesluit, niet in werking treedt voordat het bekend is gemaakt. In de praktijk heeft een besluit effect door toezending ervan aan de burger. Bijvoorbeeld bestemmingsplannen worden bekendgemaakt door publicatie in de plaatselijke bladen.

Voor ons ligt een soort aanbouw-wetgeving. De besluiten die in een registratie worden opgenomen, moeten successievelijk bij AMvB worden aangewezen. Bovendien zullen alleen beperkingenbesluiten worden geregistreerd en niet direct uit een algemeen voorschrift voortvloeiende beperkingenbesluiten of begunstigende besluiten. Daarmee zou ook het register verschillend zijn al naar gelang het een algemene of een bijzondere beperking is.

Het voorgestelde stelsel heeft voorshands een uitsluitend informatieve functie voor bestaande en nieuwe beperkingen. Met de suggestie van de heer Van de Beeten zou de registratie in het voor ons liggende wetsvoorstel een constitutionele betekenis krijgen voor de rechtskracht van besluiten. Ik zie ook niet dat de informatieplicht van de verkoper afneemt als er een registratieplicht is. De verkoper moet de inlichtingen geven omtrent de omstandigheden waarvan hij weet dat die voor de koper van belang zijn. Als er beperkingen op het pand rusten, is dat al snel het geval. Hij zal zich er niet op kunnen beroepen dat er ook nog een registratie is. Het is de bedoeling dat er over vijf jaar een evaluatie zal plaatsvinden. Dan kunnen wij bekijken of een overgang naar een ander systeem over bepaalde besluiten wat betreft het van kracht worden van beperkingen-

## Donner

besluiten wenselijk is. Dat zou al eerder het geval kunnen zijn door dat eventueel te regelen in de bijzondere wetten waarin de besluiten worden geregeld.

Ik ga in op de positie van de burger die raadpleegt voor de registratie van een beperkingenbesluit, in wezen gedurende de periode tussen de vaststelling en de registratie van een beperkingenbesluit, en niet door de gemeentebtenaar wordt gewezen op een al vastgesteld, maar nog niet geregistreerd besluit. Ik wijs erop dat deze registratie iets toevoegt aan de mogelijkheid om kennis te nemen van het bestuursbesluit. Het wordt niet anders; er komt iets bij. Het besluit is van kracht als het bekend is gemaakt, wat ook vooronderstelt dat de burger ervan op de hoogte zal zijn. Hetzelfde geldt voor een eventuele informatieplicht als op de verkoper een informatieplicht rust. Dat zal niet veranderen als een besluit wordt geregistreerd. Kortom, de registratie wordt gebruikt als aanvullende informatie, maar is voor het overige niet bedoeld om rechtsgevolgen te krijgen. Ook als een gemeentebtenaar de burger niet informeert, maar hem wel had behoren te informeren, zou er aansprakelijkheid kunnen bestaan voor de gemeente. Dat is nu echter niet anders. Dit systeem verandert die aansprakelijkheid niet. Er zou alleen iets kunnen veranderen als de burger op grond van het ontbreken van een registratie erop mocht vertrouwen dat er ook geen beperkingsbesluit is. Zo'n vertrouwen is niet aan de orde als het besluit de eerste vier dagen niet geregistreerd behoeft te worden. Het is wel aan de orde als er iets verkeerd is geregistreerd, maar ook dan gelden de gewone aansprakelijkheidsregels. Het wetsvoorstel voegt daar niets aan toe, noch doet er iets aan af. Ik geloof dan ook niet dat dit wetsvoorstel een extra argument is om de notaris een rol te geven.

De heer Van de Beeten merkte op dat, als de inschakeling van de notaris niet verplicht wordt, het alternatief van een minimumcorpus in de wet van eisen voor de te sluiten schriftelijke koopovereenkomst overweging verdient. Uit de brief is duidelijk dat ik op dit moment niet overweeg inschakeling van een notaris verplicht te stellen. Ook van het alternatief van de heer

Van de Beeten ben ik geen voorstander. In de brief van 31 december heb ik er al op gewezen dat in de praktijk al in zeer grote mate gebruik wordt gemaakt van door de organisaties van consumenten, makelaars en bouwondernemingen opgestelde modelcontracten. Daarmee heb ik bedoeld dat een wettelijk voorschrift niet nodig is omdat betrokken partijen zelf in staat blijken te zijn om de belangrijke elementen van de overeenkomsten op uniforme wijze een plaats in de overeenkomst te geven. Daarmee heb ik niet de suggestie willen wekken dat ik met aanvullende eisen andere onderwerpen heb bedoeld dan die welke in de modelovereenkomst aan de orde zijn.

Ik hink dan ook niet op twee gedachten, zoals de heer Van de Beeten suggereert, als ik in de brief tevens de vrees uitspreek dat de rechtszekerheid zou kunnen worden aangetast als de wetgever in die zin aanvullende eisen zou stellen met betrekking tot de inhoud van de koopovereenkomst. Als de wetgever zélf aanvullende eisen aan de koopovereenkomst zou stellen ± dat is wat anders dan wanneer partijen een model gebruiken voor hun overeenkomst ± moet ook een sanctie aan de orde komen voor het moment dat niet aan de eisen wordt voldaan. Er is dan maar één oplossing, namelijk nietigheid. De koopovereenkomst wordt dan ongeldig. Dat is bezwaarlijk en meestal niet in het belang van de betrokken partij. Dat klemt te meer als pas geruime tijd later duidelijk wordt dat er vanwege de nietigheid eigenlijk helemaal geen overeenkomst is geweest. Partijen zijn daarmee niet geholpen en zeker niet als de transactie tot hun volle tevredenheid is verlopen. Nietigheid leidt tot rechtsonzekerheid meer dan tot rechtszekerheid.

Het was de heer Van de Beeten niet duidelijk dat een wettelijke verplichting tot informatieverschaffing van de consument-verkoper onredelijk zou kunnen zijn. Daarmee doelde ik op de situatie waarin een consument-verkoper verkoopt zonder daarbij van een modelovereenkomst gebruik te maken. In zo'n situatie zou de betrokkene weleens te gemakkelijk van een koude kermis thuis kunnen komen. De bestaande in de kooptitel opgenomen aanvullende eisen aan de inhoud van de koopovereenkomst

zijn naar het mij voorkomt ook niet zonder reden uitsluitend gelegd op de beroeps- of bedrijfsmatig handelende partij.

De heer Holdijk is ingegaan op de mededelingsplicht van de verkoper en de onderzoeksplicht van de koper, zoals die geregeld zijn in de artikelen 15 en 17 van Boek 7 van het BW. Artikel 15 houdt in dat alleen als de verkoper op de zaak rustende beperkingen meldt, hij ontslagen is van de plicht de zaak vrij van beperkingen te leveren. Artikel 17 houdt in dat een afgeleverde zaak aan de overeenkomst moet beantwoorden, kortom, de eigenschap bezit die de koper op grond van de overeenkomst mag verwachten. Terecht wijst de heer Holdijk erop, dat in de literatuur er discussie is over de vraag of publiekrechtelijke lasten en beperkingen ook vallen onder de bijzondere lasten en beperkingen waarop artikel 15 doelt. Over het algemeen is echter de conclusie dat het artikel alleen oog heeft op de privaatrechtelijke beperkingen die de verkoper meestal zelf is overeengekomen en dus ook zelf het beste kent. Niemand verdedigt dat artikel 15 zonder enige begrenzing op de publiekrechtelijke beperkingen van toepassing kan zijn. Bij publiekrechtelijke beperkingen gaat het om een heel breed spectrum van maatregelen. Terughoudendheid daarbij blijft op z'n plaats om het risico ervan bij de verkoper te leggen.

Het onderhavige wetsvoorstel houdt niet in dat de registratie constitutief wordt voor de vestiging van de beperking. Registratie en publicatie hebben vooral een informatieve waarde. Nieuwe registratievormen betekenen dus niet dat waar nu artikel 15 alleen het oog heeft op de privaatrechtelijke beperkingen, zoals zakelijke rechten van derden, dat in de toekomst wel het geval zal zijn. Ik meen dan ook niet dat het risico van de verkoper groter wordt ofwel dat de registratie gevolgen heeft voor de mededelingsplicht of omgekeerd voor de onderzoeksplicht van de koper.

Niet anders is het met de onderzoeksplicht van de notaris als die wordt ingeschakeld. De registratie verzwaart niet zijn onderzoeksplicht. Het maakt het wel gemakkelijker om aan die plicht te voldoen.

Mevrouw Broekers-Knol heeft gerefereerd aan het plenaire debat

## Donner

op 2 en 3 juni vorig jaar over het wetsvoorstel inzake koop onroerende zaken en de kritiek die de VVD-fractie toen had op de bedenktijd van drie dagen. Het is onbetwistbaar dat een verplichte inschakeling van de notaris haar voorkeur heeft. Ik wil niet nalaten om te refereren aan de vergadering enige weken terug van de Vereniging voor burgerlijk recht over het onderwerp wettelijke bedenktijd. Die vergadering heeft, zij het met meerderheid van één stem, tegen de verplichte inschakeling van de notaris gestemd.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Ik was zelf bij die vergadering van de Vereniging voor burgerlijk recht aanwezig. Inderdaad was er een meerderheid van één stem. Ik merk er wel bij op dat twee ambtenaren van de minister meegestemd hebben, maar dan wel ten faveure van de oplossing die de minister bepleit.

Minister **Donner**: Ik neem aan dat mevrouw Broekers ook meegestemd heeft. Dus dan moet je een zeker tegenwicht creëren. De stemregels zijn voor de vereniging en niet voor de Kamer.

Tegelijkertijd betreur ik het dat mevrouw Broekers gisteren zei dat zij enigszins teleurgesteld was door de brief. Aan de gedachte om het schriftelijkheidsvereiste uit te breiden tot de koop van alle onroerende goed ben ik inderdaad voorbijgegaan, overigens niet lichtvaardig. Ook hiervoor geldt evenwel de constatering dat de praktijk op dit moment al laat zien dat de koopovereenkomst vrijwel in alle gevallen schriftelijk wordt gesloten. Waarom zou de wetgever het dan bij wet gaan voorschrijven, als de praktijk zelf uitwijst zo wijs en verstandig te zijn? Argumenten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven gelden uiteraard minder dan bij het voorschrijven van de inhoud van de overeenkomst, het zogenaamde minimumcorpus. Maar het gaat hier dan om overbodige wetgeving, omdat de praktijk er al gebruik van maakt. Ik heb daarmee het advies van MKB-Nederland niet al te gemakkelijk terzijde geschoven, zoals mevrouw Broekers zegt. Het gaat om iets dat in de praktijk al zo is. Ik moet dan niet proberen om het in die grensgevallen waarbij het in de praktijk nog niet gebeurt ± meestal op goede gronden ± ook voor te

gaan schrijven. Dat is het enige effect van de wettelijke regeling. Er moet in dat geval gebleken zijn dat hieraan behoefte is.

Mevrouw Broekers vroeg mij om een indicatie van de door mij bedoelde grensgevallen. Ik denk daarbij aan situaties waarbij minder grote financiële belangen betrokken zijn en partijen thans met een bezoek aan de notaris alleen voor de levering volstaan. De koopovereenkomst is dan in wezen mondeling gesloten, maar de levering vindt plaats via de notaris. Zoals gezegd, heb ik nog niet voldoende inzicht in die gevallen waarin er geen schriftelijke overeenkomst wordt gesloten. Dat inzicht kan in de komende tijd ontstaan, in ieder geval voor de evaluatie die zal moeten plaatsvinden. Ik hoop in ieder geval duidelijk te hebben gemaakt dat ik niet zonder nadere overwegingen het schriftelijkheidsvereiste niet overneem. Ik zie voorshands op dit punt geen goede gronden om het in te voeren.

Ik kan op het punt van de aanvullende eisen uit het minimumcorpus kort zijn. Mevrouw Broekers geeft aan dat ook zij daar geen voorstander van is.

Ik kom dan op de punten in mijn brief betreffende de tweewegenleer. Ik heb in die brief als een van de bezwaren genoemd dat de notaris daarin een rol wordt toegekend als deskundige die één partij adviseert. Mevrouw Broekers zegt dat ik het niet goed heb begrepen. Volgens mij zou de tweewegenleer die suggestie sterk in de hand werken, omdat in het ene geval de bedenktijd voor de koper vervangen wordt door interventie door de notaris. Ik heb uiteraard geen vraagtekens willen zetten bij de onafhankelijke positie die de notaris vanuit zijn beroep moet innemen. Ik heb met de handhaving van de bedenktijd juist willen voorkomen dat de notaris zich ooit als belangenbehartiger van slechts één van de betrokken partijen zou kunnen of moeten gaan ontpoppen, omdat de wet die suggestie bevat. Mevrouw Broekers verwijst verder naar het artikel van mevrouw Breedveld-de Voogd. Ik heb daarvan ook kennis genomen. Ik heb het hier ook bij me. Daarin spelen de elementen een rol die ook rond de totstandkoming van de wet in de Kamer gewisseld zijn. Mevrouw Breedveld voert een aantal argumenten aan. Ik heb in de discussie

aangegeven waarom ik deze niet deel. Ik ben mij volledig bewust dat de bedenktijd in de juridische literatuur weinig of geen bijval heeft gekregen. Daar staat tegenover dat, als de steun voor een bepaald idee bepalend is, de verplichte inschakeling van de notaris door geen enkele organisatie wordt gesteund behalve de Koninklijke Notariële Broederschap. Ook de direct belanghebbende organisaties van consumenten, de Vereniging Eigen Huis en de Consumentenbond geven geen steun aan een alternatief van de bedenktijd en zeker niet voor de tweewegenleer. Omdat het hierbij om consumentenbescherming gaat, kan aan dat punt toch enig gewicht worden toegekend.

Mevrouw Broekers is het met mij eens dat de consument is gediend met een duidelijk en eenvoudig systeem van bescherming. Zij erkent dat de tweewegenleer niet bijdraagt aan het vergroten van de inzichtelijkheid en toepasbaarheid van de wetgeving. Anders dan mevrouw Broekers, en misschien juist omdat de consument naar het inzicht van velen gebaat is bij en voldoende beschermd is door de bedenktijd, zie ik geen reden om de evaluatie van de wet reeds over twee, maximaal drie jaar te laten plaatsvinden. Om die reden vind ik het beter om hierbij de termijn van vijf jaar aan te houden. Dit laat overigens onverlet dat ik zeker bereid ben om de problematiek te herzien als op een eerder tijdstip majeure problemen blijken. Die toezegging wil ik bij dezen doen.

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik dank de beide ministers hartelijk voor hun antwoorden. Zij hebben beiden gezegd er niet zoveel voor te voelen om in de Algemene wet bestuursrecht op te nemen dat de rechtsgeldigheid van een besluit, in casu een beperkingenbesluit, afhankelijk zal worden gemaakt van registratie. De minister van Justitie heeft daar nog aan toegevoegd dat hij zich wel kan voorstellen dat dit in bijzondere wetten nader wordt geregeld, omdat het onwenselijk is om in de Algemene wet bestuursrecht twee regimes naast elkaar op te nemen.

Mijns inziens hoeft het op zichzelf niet bezwaarlijk te zijn dat in de Algemene wet bestuursrecht twee

## Van de Beeten

regimes voorkomen. Het regime inzake het beperkingenbesluit en de inwerkingtreding daarvan kan men immers bij registratie beperken tot de besluiten die betrekking hebben op onroerende zaken. Daarmee bakent men dat op een heldere manier af. Het lijkt mij wel goed om dat niet van geval tot geval te doen, maar juist in de Algemene wet bestuursrecht. Minister Dekker zei dat het hierbij gaat om een wet die ertoe strekt het publiek informatie te verschaffen. Dat is echter geen informatie bij wijze van recreatie of entertainment; het gaat om informatie waarmee wordt beoogd de rechtspositie van burgers te helpen beschermen door hen in staat te stellen inzicht te krijgen in de beperkingen die rusten op een onroerende zaak die zij eventueel willen kopen of waarmee zij op een andere wijze een betrekking willen onderhouden. Ook voor een aannemer die van plan is om op de grond van een ander iets te bouwen, is het van belang te kunnen weten wat precies de beperkingen zijn die op die grond rusten.

Dat informatieve mogen wij daarom zeker niet als een juridisch neutraal of juridisch blanco begrip hanteren bij het dit wetsvoorstel. De beide ministers zeggen terecht dat dit wetsvoorstel de rechtsonzekerheid vermindert. Van een registratie of een institutionalisering van informatie gaat een vertrouwenwekkend effect uit op het publiek. Daarom heb ik mede namens mevrouw Meindersma gevraagd, duidelijk te maken dat de mensen hierin niet alles kunnen terugvinden, maar ook los daarvan roept dit een vertrouwenwekkend element op in het rechtsverkeer tussen burgers inzake onroerende zaken. De minister van Justitie zegt dat dit geen verschuiving met zich zal brengen in de informatieplicht van de verkoper en de onderzoeksplicht van de koper, maar ik denk dat dit niet juist is. Stel er ontstaat een conflict over iets wat in het register te vinden is. De verkoper heeft daar niet over gesproken, maar de koper had het kunnen vinden in het register. Dan kan de verkoper stellen dat de koper het register had kunnen raadplegen, net zo goed als dat geldt voor erfdiensbaarheden of een beslag. Misschien is het dan niet netjes geweest, maar het juridisch effect van het feit dat het ingeschreven is geweest, dat het te onderzoeken was,

heeft consequenties voor de balans in de onderzoeksplicht van de koper en de informatieplicht van de verkoper. Dat speelt een des te grotere rol als een van beide partijen een makelaar aan zijn zijde heeft of als een notaris een obligatoire overeenkomst moet omzetten in leveringsakte. Met andere woorden, wij gaan hiermee een probleem krijgen. In civielrechtelijke zin zal het bij de koop van onroerende zaken een rol spelen.

Ik kom bij de inschakeling van de notaris respectievelijk het minimum corpus. In de korte tijd dat de wet gelding heeft, hebben wij bij ons op kantoor verschillende zaken in behandeling gekregen waarbij de verkoper een beroep heeft gedaan op de bedenktijd teneinde zichzelf een betere onderhandelingspositie tegenover de koper te verschaffen. Dat is exact hetgeen mevrouw Broekers bij de behandeling van het wetsvoorstel aan de orde heeft gesteld. Ik weet ook dat er de nodige klachten over lopen bij de NVM. Er zijn klachten over de rol die de makelaar daarbij heeft gespeeld. Ik heb er achteraf spijt van dat ik mijn fractie uiteindelijk heb geadviseerd om in te stemmen met het wetsvoorstel. Wij zullen daar een volgende keer onze les uit trekken.

Bij minimum corpus heeft de minister gezegd dat het niet verstandig is, omdat de enige sanctie de nietigheid is van de obligatoire overeenkomst. Dat is niet juist. In de wet kan vernietigbaarheid geregeld worden. Er kan ook in de wet geregeld worden dat alleen de koper een beroep op die vernietigbaarheid kan doen. Op het moment dat de koper en de verkoper bij de notaris zitten, kan het gebeuren dat de notaris constateert dat er een gebrek is in de obligatoire overeenkomst. De notaris kan de koper vragen of het in de leveringsakte geheeld moet worden of dat de koper er een beroep op wil doen om alsnog van de obligatoire overeenkomst af te komen. Dat heeft niets te maken met het dringen van de notaris in de rol van partijadviseur. Het is simpelweg een plicht die uit de wet voortvloeit. Ik zie nog steeds niet dat daar een probleem ligt.

Ik constateer dat wij op dit punt nog steeds niet uit de loopgraven zijn gekomen. Wij moeten het zien als het debat van zo-even over de algemene identificatieplicht. Na verloop van tijd ontstaat er voort-

schrijdend inzicht en verschuiven de verhoudingen. Er komen andere acteurs in het spel en waarschijnlijk komt er een moment waarop wij zo verstandig zijn om te regelen dat de notaris verplicht ingeschakeld moet worden. Wellicht gebeurt dat als de vergadering van de Vereniging voor burgerlijk recht een andere uitslag van de stemming laat zien.

Tot slot iets over de uitbreiding van de schriftelijkheidsvereiste tot de koopovereenkomsten buiten consumentenkoop. De minister heeft er straks iets over gezegd. Ik constateer dat hij in zijn brief opmerkt dat er onvoldoende inzicht bestaat in de grensgevallen, waar er geen modelovereenkomst is gehanteerd en er problemen rijzen. Op grond van mijn praktijkervaring kan ik meedelen dat het juist de grensgevallen zijn waarover geprocedeerd wordt. Het ontbreken van een schriftelijke overeenkomst wordt daarbij gemist en geeft aanleiding tot de procedure. Indien de minister van mening is dat hij op dit moment onvoldoende inzicht heeft in deze problematiek, rijst vanzelfsprekend de vraag of hij voornemens is of bereid is daarnaar onderzoek te doen. Mijn fractie heeft geen behoefte aan een dergelijk onderzoek. Zij is op voorhand overtuigd van de nuttigheid van een dergelijk algemeen schriftelijkheidsvereiste. Wellicht dat een dergelijk onderzoek de minister dezelfde overtuiging kan bezorgen.

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Voorzitter. Ik begrijp uit het antwoord van de minister dat op dit moment ongeveer tweehonderd gemeenten beschikken over een onlineverbinding met het kadaster. Het is noodzakelijk om dat aantal uit te breiden. Mijn vraag is of de minister een indicatie kan geven van de kosten die daarmee gemoeid zijn. Is er een beeld van de termijn waarop dit noodzakelijke aspect op orde is?

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Voorzitter. Ik voel mij enigszins als in de Middeleeuwen. In die tijd vonden toernooien plaats waarbij jonkvrouwen aanwezig waren voor de ridders in het strijdperk traden om hun kleuren te verdedigen. Dat is

## Broekers-Knol

ongeveer wat de heer Van de Beeten heeft gedaan. Hoewel ik er niet veel meer aan heb toe te voegen, zal ik er nog iets over zeggen.

Allereerst kom ik te spreken over het schriftelijkheidsvereiste. De minister zegt: het gebeurt al vaak, dus waarom moet de wet het dan voorschrijven? Zo ken ik er nog wel een paar. Ik denk dat de minister er andersom ook nog wel een paar kent, namelijk dat iets een zo bestendig gebruikelijk beding is dat het in de wet wordt opgenomen. Er zijn ook vele voorbeelden dat het op die manier loopt. Ik denk dat het belangrijk is dat het schriftelijkheidsvereiste in de wet wordt opgenomen want dat biedt een grote mate van bescherming aan degenen die werkzaam zijn in het midden- en kleinbedrijf en zich bezighouden met de koop en verkoop van onroerende zaken. Die behoefte heeft MKB Nederland ook duidelijk naar voren gebracht. Daarom vind ik het bijzonder spijtig dat daar toch aan voorbij wordt gegaan.

De tweewegenleer is in het staats- en bestuursrecht een bekend fenomeen. Ik heb hier voorgesteld om deze leer in te brengen in de Wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken om uit de impasse te komen die zich leek voor te doen. De minister heeft aangegeven niet veel te zien in verplichte inschakeling van de notaris in de obligatoire fase omdat de bedenktijd van de koper dan wordt vervangen door interventie van de notaris. Ik denk dat collega Van de Beeten duidelijk heeft aangetoond dat de minister de positie van de notaris niet helemaal goed inschat. In eerste termijn heb ik al gezegd dat de notaris, juist vanwege zijn "Belehrungspflicht", een belangenbehartiger is voor beide partijen, namelijk de consument-verkoper en de consument-koper. Voor beide partijen wordt uiteengezet hoe de obligatoire overeenkomst in elkaar zit en of er misschien zaken in staan die niet in orde zijn en verbetering behoeven. Wellicht ten overvloede wijs ik toch maar weer op het Amsterdamse systeem dat op dat punt al ruim zeventig jaar buitengewoon goed werkt en waar alle partijen ± makelaars, notarissen, kopers en verkopers ± buitengewoon tevreden over zijn.

De minister is zich bewust van het gebrek aan bijval in de juridische literatuur voor verplichte inschake-

ling van de notaris. Verplichte inschakeling wordt bovendien door geen van de organisaties gesteund, behalve door de KNB. Consumentenorganisaties, makelaars en de Vereniging eigen huis steunen die gedachte niet volgens de minister. Kennelijk doen zij dat wel in Amsterdam, want daar is het systeem goed bevonden. Het zal de minister niet helemaal verbazen dat hij mij nog niet heeft overtuigd van zijn standpunt. Ik denk dat hij iets te veel onrecht doet aan de positie die de notaris kan bekleden ten opzichte van beide partijen. Ik heb het vorig jaar al gezegd: de consument-koper van vandaag is de consument-verkoper van morgen.

Ik ben blij van de minister te horen dat hij bereid is in te grijpen of eerder te evalueren als er binnen de evaluatietermijn van vijf jaar blijkt dat er problemen zijn. Er zijn al een aantal problemen geschetst door de heer Van de Beeten en ik kan er nog een hele tas aan toe voegen. Misschien moeten wij daar op een later tijdstip op terugkomen. Wij kijken er al naar uit.

De heer **Holdijk** (SGP): Voorzitter. Ik dank de beide vertegenwoordigers van de regering voor hun respectievelijke reactie op onze inbreng in eerste termijn. Het is met name de minister van VROM geweest die ingehaakt heeft op mijn opmerkingen over de diverse manco's die ik meende te signaleren in dit wetsvoorstel. Zij is het daar natuurlijk niet mee eens. Dat zou ik hebben kunnen voorspellen, en het is ook uitgekomen. Als je bij een wetsvoorstel als het onderhavige van manco's spreekt, doet zich de vraag voor of wordt uitgegaan van de meest gewenste of van de actueel haalbare situatie. In sommige opzichten kan ik mij voorstellen dat de minister, in het licht van de actueel haalbare situatie, gegeven alle betrokken partijen en alle ingewikkelde verhoudingen die daarbij een rol spelen, zegt: ik vind dit een goed resultaat, en manco's waarop de heer Holdijk wijst zie ik niet of ik weerleg ze. De argumentatie op grond waarvan de door mij gestelde manco's in de registratie werden tegengesproken, vond ik niet bijster sterk, maar dat zeg ik vanuit mijn vertrekpunt, te weten de wenselijkheid van de informatie die

inschrijving en registratie van publiekrechtelijke beperkingen zouden moeten en wellicht ook zouden kunnen leveren. Ik spreek echter niet tegen dat dit een eerste en belangrijke stap is, die zou kunnen resulteren in een zeer belangrijke bron van informatie rondom publiekrechtelijke beperkingen. Wat dat betreft wil ik niet negatief zijn.

De minister van Justitie heeft zich voor een deel aangesloten bij de opmerkingen van de minister van VROM over de informatieve functie van de inschrijving en de registratie en het ontbreken van de constitutionele functie. Ik had dat ook gesignaleerd en ik vind het nog steeds een belangrijk manco. Wat is nu de situatie? Wij kennen drie verschillende tijdstippen voor beperkingsbesluiten. Er is een tijdstip waarop het besluit wordt vastgesteld en is er een tijdstip waarop het besluit wordt bekendgemaakt. Verder is er een tijdstip bijgekomen, waarop een besluit wordt ingeschreven en geregistreerd. Ondanks de informatieve waarde die aan deze inschrijving kan worden ontleend, vind ik het nogal wat dat particulieren, burgers en consumenten daarmee worden opgezadeld. Zij kunnen met drie verschillende tijdstippen te maken krijgen en moeten uitmaken welk tijdstip relevant is voor hun rechtspositie.

Wat betreft de mededelingsplicht van de verkoper en de informatieplicht van de koper ingevolge de artikelen 15 en 17 van Boek 7 zijn wij met de opmerkingen van de minister van Justitie niet zo heel veel verder gekomen dan de opvattingen en meningen die ik al signaleerde in eerste termijn. Ik heb niet het idee gehad dat een vertegenwoordiger van de regering nu ineens een eind zou maken aan alle onzekerheid en het laatste, verlossende, woord zou spreken, maar ik heb uit de opmerkingen van de minister als een vrij harde stelling genoteerd dat voorshands de opvatting blijft dat artikel 15 van Boek 7 alleen op privaatrechtelijke beperkingen slaat en niet zonder meer op de publiekrechtelijke beperkingen. Vervolgens heeft de minister aangegeven dat het risico van de verkoper niet groter zal worden door de registratie. Wat dat betreft kan ik kort zijn: ik sluit mij aan bij opmerkingen van de heer Van de Beeten op dit punt. Ik denk dat het risico wel groter is geworden, in elk

## Holdijk

geval het risico op conflicten en het risico op verschillen van inschatting en waardering tussen koper en verkoper bij een transactie, wat betreft de reikwijdte van de mededelingen en de informatieplichten.

Ik heb een aantal opmerkingen over de notaris. Ik blijf bij mijn standpunt dat de verplichte inschakeling van een notaris de beste bescherming van koper en verkoper was geweest. Dat doe ik los van het standpunt van welke belangengroep dan ook. De minister hecht daar kennelijk heel erg aan. Ik hecht aan de meest solide rechtspositie van partijen bij een transactie en uit dat oogpunt bepleit ik nog altijd mijn oude standpunt dat weinig aanhang meer vindt onder belangengroepen.

Voorzitter. Ik sluit af met de opgave van de notaris, maar ook van iedere particulier en elke burger om in de drie dagen bedenktijd na te gaan hoe het zit met de publiekrechtelijke beperkingen, waar de bestuursorganen vier dagen de tijd mogen nemen om die in te schrijven. Wij moeten hieraan diverse onzekerheden toevoegen. De raadpleger van de registratie moet in drie dagen te weten komen of er beroep is ingesteld tegen het besluit en hij of zij moet eveneens zien te achterhalen of de rechter misschien al een uitspraak heeft gedaan. Dat is de facto uitgesloten in een termijn van drie dagen. Onder andere daarom heb ik nog steeds de grootste moeite met de termijn van drie dagen. Ik betreur dan ook dat wij op dit punt voorshands op deze wijze uit elkaar gaan.

Minister **Dekker**: Voorzitter. Ik zal met name kort ingaan op de vraag van mevrouw Bierman en op een van de opmerkingen van de heer Holdijk. De rest van de vragen zal mijn collega van Justitie voor zijn rekening nemen.

De vraag van mevrouw Bierman betrof een indicatie van de kosten en de termijn in verband met het feit dat er op dit moment 200 gemeenten on line zijn verbonden met het kadaster. De totale invoeringskosten van dit wetsvoorstel zijn geraamd op 7 mln euro. Naar aanleiding daarvan hebben wij een verdeelsleutel gevonden, waarbij 3,2 mln gezamenlijk door VROM, BZK en het Kadaster

wordt gedragen en de rest door gemeenten en andere overheden. Wat de termijn betreft, zijn veel gemeenten reeds autonoom bezig, hun vastgoedinformatievoorziening verder te ontwikkelen. De invoering van de registratie van die publiekrechtelijke beperkingen zal wel onderdeel gaan uitmaken van de bredere vernieuwing. Daarbij zouden wij kunnen aansluiten. Mijn taxatie is dat het zeker nog enige jaren zal duren voordat wij het compleet over alle Kadaster en gemeenten hebben uitgerold. Het exacte aantal jaren kan ik u niet zeggen, maar er zal in alle zorgvuldigheid worden gewerkt.

De heer Holdijk dank ik voor zijn positieve verwijzing naar de manco's van dit wetsvoorstel. Wij zijn uiteraard uitgegaan van het actueel haalbare scenario. Het is mijn overtuiging dat wij daar nu ook zoveel mogelijk op moeten koersen, zodat de informatievoorziening aan de burger ook centraal blijft bestaan. Het feit dat wij over vijf jaar de evaluatie toepassen, geeft ook al aan dat wij bereid zijn om goed te kijken hoe de implementatie van dit wetgevingstraject zal verlopen. Wij zullen dat nadrukkelijk volgen, juist om de positie van de burger veilig te stellen.

Minister **Donner**: Mevrouw de voorzitter. De heer Van de Beeten heeft een vraag gesteld over het van kracht worden van besluiten. De heer Holdijk is er ook op ingegaan, maar hij onderscheidt de drie momenten. Een algemene regeling is in dezen niet op haar plaats, waarbij ik de nadruk leg op het argument dat ik in eerste termijn al heb gebruikt, namelijk dat het karakter van deze wet, dat van aanbouwwetgeving, zich er al tegen verzet. Ik moet al bij AMvB nog voor tal van besluiten regelen dat ze geregistreerd moeten worden, terwijl ik volgens de suggestie van de heer Van de Beeten in één klap in de Algemene wet bestuursrecht zou regelen dat alle besluiten over onroerend goed pas van kracht worden door registratie. Ik heb ook aangegeven dat het een heel verschil kan maken of een besluit op het moment van registratie of op het moment van publicatie van kracht wordt. Ik denk dat het juister en duidelijker zou zijn om dit per besluit te regelen en het wat het systeem betreft te laten bij

de regel van de Algemene wet bestuursrecht dat een besluit van kracht wordt op het moment van publicatie, tenzij anders bepaald.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Moet ik hieruit begrijpen dat er op het moment waarop "de aanbouw" voltooid is, wél zou kunnen overwogen om in de richting te koersen die ik heb aangegeven?

Minister **Donner**: Als het bij de afweging van alle besluiten waarvan registratie wenselijk is gebleken, ook wenselijk is gebleken om ze op het moment van registratie in werking te laten treden, dan zou er een reden kunnen zijn om dit in de Algemene wet bestuursrecht te regelen, omdat het dan in ieder afzonderlijk geval de praktijk van de wetgever is geworden. Op dat moment zou het logisch zijn, maar dan wel op basis van de veronderstelling dat wij voor ieder van de besluiten tot dezelfde oplossing zouden moeten komen. Ik erken dat het ook weer niet wenselijk is om een zeer gevarieerd systeem op te zetten waarbij men bij ieder besluit opnieuw wetgeving zou moeten leveren. Maar er zit een zekere logica in, vooral als het gaat om de werking jegens derden, bijvoorbeeld rechtsopvolgers, dat het dan heel wel bij de registratie kan, terwijl er in andere gevallen overwogen zou kunnen worden om de publicatie een constitutieve werking te geven.

Nogmaals, aangezien wij de regeling invoeren om te voorkomen dat er allerlei ongewenste effecten optreden, is het de bedoeling om deze regeling in geen enkel opzicht een constitutieve werking te geven. Anders zouden wij het hele systeem immers moeten gaan heroverwegen. De heer Holdijk heeft erop gewezen dat er dan een ander moment wordt ingebracht. Hij heeft net als de heer Van de Beeten gezegd dat het wel degelijk mogelijk is dat een verkoper zich erop zal beroepen dat de koper het had kunnen weten omdat het in het register staat. Maar nogmaals, het is niet de bedoeling dat deze registratie een constitutieve werking heeft en dat er een verschuiving van de verantwoordelijk optreedt. Bij de onderzoeksplicht gaat het ook om de privaatrechtelijke beperkingen, de registratie omvat de publiekrechtelijke beperkingen, die nu juist niet geregeld zijn. De heer Holdijk verlangt hierbij van mij een



## Donner

verlossend woord, terwijl dit een minister hierbij niet past omdat het gaat om de uitleg van vastgestelde wetten. Ik zou slechts aan de verwarring bijdragen als ik meende, hierover apodictisch een uitspraak te kunnen doen, anders dan een beschrijving en een inventarisatie van wat op dit moment de jurisprudentie is. Die vraag is aan de rechter, niet aan de minister, en zeker niet bij een antwoord dat betrekking heeft op een ander wetsvoorstel dan het wetsvoorstel waarin de betreffende bepaling is opgenomen.

Ten slotte de brief die aan de orde is gekomen. Zeker als de heer Van de Beeten mij zegt dat hij met gevallen te maken krijgt waarin de bedenktijd niet het effect heeft dat wij ermee beoogd hebben, zijn dat voor mij geen signalen waarvoor ik ongevoelig ben en waarbij ik zou volstaan met erop te wijzen dat de wet de wet is en dat wij het nu eenmaal zo hebben afgesproken. Dat is ook de reden waarom ik in de richting van mevrouw Broekers zei dat als er een gegronde basis is om te constateren dat de wet anders werkt dan wij indertijd beoogd hebben, er tevens alle redenen kan zijn om dit dan ook eerder aan de orde te stellen. Ik denk wel dat het wenselijk is om op een gegeven moment tot een zekere rust te komen in de discussie.

Wat de grensgevallen betreft is het mijn bedoeling om na te gaan in welke gevallen er geen schriftelijke overeenkomst is. De gedachte dat er in die gevallen vaker een conflict zal zijn, is niet helemaal onlogisch, maar daarbij doet zich wel een kip-en-ei-vraag voor, de vraag namelijk wat de oorzaak is. In die zin weet ik niet of geschillen vermeden kunnen worden door de eis van schriftelijkheid te stellen.

Mevrouw Broekers wijst op het Amsterdamse systeem en het goede van dit Amsterdamse systeem. Niet alles dat zij in Amsterdam zo doen, zou ik over het hele land willen verspreiden. Ik kan het argument ook omkeren: als het zo goed is en al zeventig jaar bestaand, waarom is dan niemand in de rest van het land ertoe overgegaan? Er zijn aldus altijd twee kanten aan het argument, maar daar waar mevrouw Broekers zich als een jonkvrouw voelde die gered werd door ridder Van de Beeten, wil ik best de zwarte ridder blijven in dit spel! Ik denk dat wij op dit moment moeten kijken hoe de praktijk zich ontwikkelt. Mevrouw Broekers wees

erop dat zij alweer vooruitzag naar het volgende overleg. Welnu, ik doe dit uiteraard ook, maar dan liever niet onmiddellijk over dit wetsvoorstel, althans niet over de wet zoals wij deze aanvaard hebben.

De beraadslaging wordt gesloten.

Het wetsvoorstel wordt zonder stemming aangenomen.

De **voorzitter**: Ik stel voor, de brief van de minister van Justitie van 31 december 2003 over het wetsvoorstel Consumentenbeschermende regels inzake koop en bouw van woningen (23095, A) voor kennisgeving aan te nemen.

Daartoe wordt besloten.

De vergadering wordt van 15.59 uur tot 16.07 uur geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van de wetsvoorstellen:

- **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van de rechterlijke toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen (28749);**

- **Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000, houdende verlenging van de tijdelijkheid van de verblijfsvergunning asiel voor bepaalde tijd (29224).**

De **voorzitter**: Ik heet minister Verdonk van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.

De heer **Middel** (PvdA): Voorzitter. De fractie van de Partij van de Arbeid wil beide wetsvoorstellen in drie delen behandelen. Het is natuurlijk onlogisch om twee wetsvoorstellen in drie delen te behandelen, maar het gaat erom dat ik over beide wetsvoorstellen enkele opmerkingen wil maken en wil eindigen met een conclusie met betrekking tot beide wetsvoorstellen. Die conclusie zou je als breed kunnen aanmerken, omdat zij ook betrekking heeft op het door de minister voorgestane beleid.

Voorzitter. Ik begin mijn betoog met opmerkingen over het wetsvoorstel Wijziging van de Vreemdelingenwet 2000 in verband met de wijziging van het stelsel van rechterlijke

toetsing van vrijheidsontnemende maatregelen. Bij de invoering van de Vreemdelingenwet tijdens het tweede kabinet-Kok is bepaald dat in gevallen van vreemdelingenbewaring de tot dan vaak voorkomende willekeur vermeden en voorkomen moest worden. Dat betekende een actievere opstelling van de rechter via een vroege en herhaalde rechterlijke toetsing. Nu klaagt de regering dat de vreemdelingenkamers bij de rechtbanken, die toch al overbelast waren, het vanwege die toetsing veel te druk krijgen. Er wordt in dit verband gesproken over 40% van de totale capaciteit. Daarom is dit wetsvoorstel ingediend en hiermee wordt de klok teruggedraaid.

Eerlijkheidshalve moet ik zeggen dat de Partij van de Arbeid-fractie niet zo onredelijk is als hier en daar wel wordt gedacht. Wij kunnen namelijk een eind, maar niet helemaal, meegaan met de redenering dat de oorspronkelijke termijnverkortings van 28 naar 3 dagen de vreemdelingenkamers enigszins in de problemen bracht. Het is echter merkwaardig dat een tijdelijk capaciteitsprobleem aanleiding is om de wet te veranderen. De regering moet zelf in de memorie van antwoord beamen dat vanaf volgend jaar het capaciteitsprobleem eigenlijk niet meer speelt. Dat heeft dan vooral te maken met de sterke daling van het aantal asielaanvragen en het daaraan gerelateerde aantal gevallen van vreemdelingenbewaring. Sterker, de regering denkt zelfs aan afbouwen van de capaciteit bij de vreemdelingenkamers bij de rechtbanken vanaf 2006. Dus de drang en de ernst om met deze maatregel te komen zijn er eigenlijk niet meer. Verder heeft deze minister in november jongstleden bij de behandeling van een andere wijziging van de Vreemdelingenwet, waarmee de adviescommissie bij bezwaar werd ingeschakeld, in deze Kamer het boetekleed aangetrokken en in onze richting toegezegd dat het niet meer voor zou komen dat om bureaucratische redenen een wetswijziging zou worden voorgesteld. Nu gebeurt het doodleuk weer. Dat kan dus niet.

Daar komt bij dat het hier om vreemdelingen gaat die de wet op geen enkele wijze hebben overtreden. Zij zijn hier illegaal ± dat is in Nederland niet strafbaar ± of zij