
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 hol 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 goedbeleid. 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-