

## Luijten

benoemen. Gerekend kan worden op instemming van de VVD-fractie. Enerzijds vind ik het evenals de heer Platvoet jammer dat zo'n tweede aanbeveling niet openbaar kan zijn in onze bestuurscultuur. Maar anderzijds begrijp ik wel dat het een voldongen feit is en dat het gezegde "meedoen is belangrijker dan winnen" hierbij geen opgeld doet. Veel mensen die zich kandidaat stellen vinden het toch heel vervelend als zij het niet worden, maar nog wel op zo'n voordracht terechtkomen. Hoewel ik het betreuer, moeten wij ermee leven. Er is niets aan te doen. Als wij het nu niet repareren, zien wij een teruglopend aantal kandidaten. De minister heeft laatst heel ferm aangekondigd dat de gekozen burgemeester er komt. Is dat ook niet een reden voor een aantal potentiële kandidaten om zich nu niet meer kandidaat te stellen?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): De heer Luijten heeft in de memorie van antwoord kunnen lezen dat de regering een verband ontkent tussen een eventuele terugloop van het aantal kandidaten bij burgemeestersbenoemingen en het feit dat er een openbare, dubbele aanbeveling is. Hij houdt het wel staande, maar de regering bestrijdt het.

De heer **Luijten** (VVD): Ik vraag de regering om het nog eens nader te adstrueren. Ik kan mij namelijk voorstellen dat je een eventuele tweede plek na een kandidaatstelling niet bevorderlijk vindt voor je carrière. Ik vind het te betreuren dat het kennelijk zo werkt in Nederland. Het zij zo. Wij hebben ermee te leren leven.

Wij kunnen dus instemmen met het voorstel. Mij rest daarom nog één vraag over het moment van terugtrekking van de kandidaten. Korthedshalve zal ik mij echter aansluiten bij de heer Dölle die dezelfde vraag nadrukkelijk heeft gesteld. Wat ons betreft is dit wetsvoorstel tijdelijk. De minister heeft een week of twee geleden nog eens duidelijk gesteld dat de gekozen burgemeester er komt en daar houden wij hem dus maar aan.

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Voor de afronding van het debat dat drie jaar geleden is begonnen over gespannenheid met de Grondwet, moet ik natuurlijk nog een opmerking maken.

De heer **Luijten** (VVD): Ik dacht ook al: waar blijft de heer Platvoet?

De heer **Platvoet** (GroenLinks): Bent u het eens met de regering dat de enkelvoudige aanbeveling niet op gespannen voet staat met de Grondwet?

De heer **Luijten** (VVD): Nee, daar waren wij het toen niet mee eens en daar zijn wij zijn het nu niet mee eens. Wij zien die spanning wel. Overigens geldt hetzelfde voor de Raad van State. Ik begrijp echter dat de regering de opvatting dat het op gespannen voet staat met de Grondwet, niet kon verkondigen, want anders had zij zo'n wetsvoorstel niet ingediend. Wij worden het daar nooit over eens, maar materieel heb ik toen wel mijn zin gekregen en daar ging het mij om.

□

De heer **Van Thijn** (PvdA): Voorzitter. De heer Luijten heeft materieel zijn zin gekregen en daar hebben wij allemaal aan meegewerkt, maar dat heeft wel een regime opgeleverd dat onuitvoerbaar is gebleken. Daarom moet er in de overgangssituatie in allerijl worden gerepareerd. De zin van de heer Luijten heeft ertoe geleid dat de minister een enkelvoudige aanbeveling alleen bij uitzondering zou mogen toestaan als er sprake is van een bijzonder geval. Dat leidt tot wetteksten met een hoog Dik Trom-gehalte: onze minister slaat geen acht op een enkelvoudige aanbeveling indien naar zijn oordeel geen sprake is van een bijzonder geval. In de praktijk heeft dat ertoe geleid dat al in een zevental gevallen de gemeenteraad genoopt werd het huiswerk over te doen.

Zo'n bijzonder geval kan zich voordoen als een kandidaat overlijdt, ernstig ziek wordt of zich op het laatste moment terugtrekt. De vraag is wat "het laatste moment" is. Bij die vraag sluit ik mij van harte aan. Met name in die laatste situatie heeft dat tot grote problemen geleid. Het blijkt helemaal niet zo uitzonderlijk te zijn dat kandidaten die als tweede op de aanbeveling dreigen te komen, op dat moment voor de eer bedanken. Dit euvel ± want dat is het naar mijn mening ± denkt de minister te kunnen terugdringen door wettelijk te regelen dat de openbaarheid van de aanbeveling beperkt zal worden tot de eerste kandidaat. Met het

publiceren van de naam van nummer twee wordt immers geen enkel belang gediend.

Ik moet eerlijk zeggen dat ik dat een heilloos voorstel vindt dat alleen maar tot nieuwe problemen kan leiden omdat een gehalveerde openbaarheid geen recht doet aan het beginsel van openbaarheid. Hoe kan nu worden nagegaan hoe de raad of de staten tot hun voorkeur zijn gekomen? Het wordt onmogelijk over deze belangrijke activiteit volledige verantwoording af te leggen. Daar komt nog bij dat de procedure, nog meer dan thans het geval is, aanleiding zal geven tot allerlei speculaties en geruchten. Daarbij kunnen namen naar buiten komen die helemaal niet in het geding zijn geweest. Ook is het niet duidelijk onder welke omstandigheden tot een referendum kan worden besloten. De tweede kandidaat kan geheel op eigen houtje een gang naar de kiezer frustreren, ook als hij gesolliciteerd heeft in de wetenschap dat zo'n referendum "all in the game" kan zijn. Ook is nu volstrekt onhelder wanneer er sprake is van "in bijzondere gevallen". De minister laat doorschemeren dat er van een overmachtsituatie gesproken kan worden als een kandidaat zich op het allerlaatste moment terugtrekt. Wat is "het allerlaatste moment"? In feite komt het erop neer dat nummer 2 het in de hand heeft of de minister alsnog een raadsbesluit kan overrulen omdat er slechts sprake is van een enkelvoudige aanbeveling. Zou het gelet op de uitvoeringsproblemen niet meer voor de hand hebben gelegen als de minister in de aanloop naar de gekozen burgemeester die er volgens hem toch komt, minder recht in de leer zou zijn dan zijn voorganger en in alle gevallen dat nummer 2 zich terugtrekt, een enkelvoudige aanbeveling ± desnoods node ± accepteert? Dan zijn in één klap alle problemen opgelost!

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele minuten geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Regels ter vergroting van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken (Wet kenbaarheid publiek-**

## Voorzitter

### rechtelijke 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 de ministers Donner en Dekker van harte welkom.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Van de Beeten** (CDA): Voorzitter. Allereerst wil ik de bewindslieden hartelijk danken voor de uitvoerige beantwoording van onze vragen in de memorie van antwoord van 7 november 2003. Graag voeg ik daar lof aan toe voor het initiatief om te komen tot deze wet. Voor het rechtsverkeer heeft registratie van publiekrechtelijke beperkingen zeer grote praktische betekenis. Ook ben ik erkentelijk voor de toegezegde evaluatie over vijf jaar. Ik vermoed dat die evaluatie nog aanleiding zal zijn tot een verdere verbetering van deze wet, die ook uitdrukkelijk als groei-model is bedoeld.

Op dit punt doet zich de bijzondere situatie voor dat ik mede namens de Partij van de Arbeid een opmerking mag maken. Mevrouw Meindertsma was namelijk niet in staat, aan dit debat deel te nemen. Zij heeft mij gevraagd, en ik ben het daarmee eens, om de minister van VROM met name aandacht te vragen voor de voorlichting aan het publiek omtrent de beperkingen van dit wetsvoorstel. Niet al die beperkingen maken namelijk niet al aanstonds onderdeel uit van registratie en registers. Het lijkt zowel mevrouw Meindertsma als mij van grote betekenis dat er goede voorlichting wordt gegeven aan het publiek, zodat men niet denkt alles te weten, terwijl er nog veel is wat men wellicht op een andere wijze te weten zou moeten komen.

Uit het voorlopig verslag mag zijn gebleken dat mijn fractie een voorkeur heeft gehad voor een grotere rol van het kadaster bij het bijhouden van registraties en registers. Die voorkeur was niet ingegeven door een gebrek aan vertrouwen in gemeenten, als wel door het grote vertrouwen in de Dienst van het Kadaster. Mijn

ervaringen met het kadaster en het toegangssysteem via Internet zijn buitengewoon positief. De serviceverlening voor de rechtspraak en de burger is van heel hoog niveau. Ik heb de afgelopen jaren met bewondering gezien hoe het kadaster erin is geslaagd, te komen tot een efficiënte en goed werkende automatisering. Van deze gelegenheid maak ik dan ook graag gebruik om daar via de minister lof voor toe te zwaaien aan de betrokken dienst.

Dat neemt niet weg dat wij nog een aantal opmerkingen willen maken en vragen willen stellen. Die hebben vooral te maken met de problematiek van de raadpleging van registers en registratie, en de daaruit voortvloeiende consequenties. Onze opmerkingen en vragen hebben ook te maken met de rol van de notaris. Hier ligt dan ook de reden dat van de zijde van onze fractie is voorgesteld om bij de behandeling van dit wetsvoorstel de brief van de minister van Justitie van 31 december 2003 te betrekken. Deze brief is destijds toegezegd aan de Kamer bij de behandeling van het wetsvoorstel 23095, inzake koop en ruil. Ook toen al hebben wij uitvoerig gesproken over de rol van de notaris.

Het systeem van de vandaag voorliggende wet brengt met zich mee dat een beperkingenbesluit al wel van kracht is, maar nog niet ingeschreven behoeft te zijn. Op grond daarvan is in het voorlopig verslag van onze zijde een aantal vragen gesteld, vanwege de praktische en juridische complicaties. Daarop kom ik nog terug. Deze complicaties zouden in belangrijke mate worden vermeden, indien de externe werking van een beperkingenbesluit mede zou worden gekoppeld aan opname van het besluit in de beperkingenregistratie, mede omdat publicatie van het besluit van belang is vanwege de termijnen voor aanwending van enig rechtsmiddel. Ik denk hierbij aan een systeem, waarbij eerst registratie en daarna publicatie plaatsvindt, terwijl van die publicatie eveneens registratie zal moeten plaatsvinden. Ook aanwending van zo'n rechtsmiddel zou geregistreerd moeten worden.

De burger die de registratie raadpleegt, kan daaruit zien of een besluit is genomen, maar ook of het besluit al onherroepelijk is geworden. In ons systeem van het BW en de Kadasterwet is met betrekking tot

onroerend goed en registergoederen in het algemeen gekozen voor het uitgangspunt dat eigendom en beperkte zakelijke rechten pas zijn gevestigd of overgegaan indien een daartoe bestemde acte in de registers is ingeschreven. Ook civielrechtelijke maatregelen als ontslag zijn pas van toepassing nadat deze zijn ingeschreven. Weliswaar kennen we nog steeds geen positief stelsel, doch de praktijk benadert een positief stelsel in belangrijke mate. De rol en aansprakelijkheid van het kadaster als dienst die de registers bijhoudt, is helder en goed afgebakend, met een minimum aan aansprakelijkheidsrisico voor de dienst en optimale duidelijkheid voor de burgers die op de registers zijn aangewezen. In een dergelijk stelsel past het dan ook om met betrekking tot publiekrechtelijke beperkingen, aansluiting te zoeken bij het genoemde goederenrechtelijke uitgangspunt betreffende onroerende zaken. De CDA-fractie wil de regering dan ook in overweging geven om geheel onafhankelijk van de evaluatie van de werking van deze wet, te bezien of niet in de Algemene wet bestuursrecht een regeling zou moeten worden opgenomen zoals hiervoor gesuggereerd. Voorlopig blijft die dan uiteraard beperkt tot besluiten die ook krachtens de algemene maatregel van bestuur in de beperkingenregistratie en beperkingenregisters moeten worden opgenomen.

Wellicht vormt de rest van mijn betoog echter een extra argument voor de regering om deze mogelijkheid te onderzoeken. Ik zal nu namelijk spreken over de praktische consequenties van het raadplegen van de beperkingenregistratie en het beperkingenregister. Naar aanleiding van vragen onzerzijds over de situatie dat besluiten al wel genomen zijn, maar nog niet opgenomen in de registratie en de vraag in hoeverre de betrokken ambtenaar dan de raadplegende burger daarvan op de hoogte moet stellen, is het volgende geantwoord. Indien de burger inzage neemt in het register en de registratie en de betrokken gemeentelijke ambtenaar weet van een genomen besluit dat daarin nog niet is opgenomen, kan het zwijgen van die ambtenaar onrechtmatig zijn wegens strijd met de zorgvuldigheid die het maatschappelijk verkeer betaamt. De gemeente is dan ook aansprakelijk voor de schade die

## Van de Beeten

daaruit voortvloeit, zoals de gemeente ook civielrechtelijk aansprakelijk is bij een te late of onjuiste registratie. Om aansprakelijkheid uit onrechtmatige daad te vermijden, zo zegt de memorie van antwoord, ligt het voor de hand dat gemeenten burgers die inzage komen nemen, telkens wijzen op de termijnen gedurende welke op grond van de voorgestelde artikelen 7 en 8 beperkingenbesluiten, beslissingen in administratief beroep en rechtelijke uitspraken nog niet ingeschreven behoefde te zijn en de beperkingenregistratie nog niet bijgehouden behoefde te zijn, en op het mogelijke gevolg daarvan dat zeer recente beperkingenbesluiten nog niet kenbaar zijn uit de registratie en het register. Burgers kunnen dan hiermee rekening houden en indien de afwezigheid van een bepaalde beperking voor hen essentieel is, kunnen zij trachten passende afspraken te maken met de verkoper, voor het geval naderhand mocht blijken dat op een tijdstip van de raadpleging van het register of de registratie een publiekrechtelijke beperking daaruit nog niet kenbaar was, maar het besluit al wel genomen was. Dit is een tamelijk ingewikkelde beantwoording van een op zich niet zo heel moeilijke vraag.

De laatste zinnen heb ik vrijwel letterlijk geciteerd uit de memorie van antwoord, om daarmee duidelijk te maken welke last hiermee op een burger, die bijvoorbeeld doende is een huis te kopen, wordt gelegd. De minister kan wel zeggen dat die problematiek er ook is in een systeem waarin de wet kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken nog niet bestaat, maar dat is slechts ten dele juist. Van veel beperkingenbesluiten zal immers een verkopende partij op de hoogte zijn en ter zake zal hij een spreekplicht hebben. Indien er echter een beperkingenregistratie en een beperkingenregister bestaan, neemt de informatieplicht van de verkoper af en de onderzoeksplicht van de koper toe. Hier ontstaat dus een grijze zone die in de praktijk ongetwijfeld aanleiding zal geven tot veel procedures tussen teleurgestelde kopers en verkopers, maar ook tussen kopers en gemeenten. Verder zouden de ministers kunnen antwoorden, meer in het bijzonder de minister van Justitie, dat een en ander kan worden ondervangen in modelovereenkomsten, zoals die van

de Nederlandse Vereniging van Makelaars (NVM). Ook die modellen zijn echter niet probleemloos, zoals het voortgaande debat over de garantie en milieuaansprakelijkheidsclausules in het NVM-model laten zien, evenals de jurisprudentie over de uitleg van deze bepaling.

Dit brengt mij bij de rol van de notaris. In de memorie van antwoord wordt terecht sterk de nadruk gelegd op de onderzoeksplicht van de notaris. Zo wordt bijvoorbeeld vermeldt dat een mededeling van een ambtenaar aan de notaris of diens medewerker, dat wel een besluit genomen is, maar nog niet is geregistreerd, op deze  $\pm$  de notaris of de medewerker  $\pm$  de plicht legt om schriftelijk navraag te doen bij de gemeente, respectievelijk een schriftelijke bevestiging van de mondeling verstrekte informatie te vragen. Anderzijds, zeggen de ministers, is de onderzoeksplicht van de notaris weer geringer indien het bestaan van een bepaalde publiekrechtelijke beperking op zichzelf geen belemmering lijkt voor de totstandkoming van de door partijen beoogde rechtsgevolgen. Die opmerking lijkt een vermindering van de onderzoeksplicht van de notaris mee te brengen, maar doet dat in feite niet. Impliciet wordt hiermee immers nog weer eens nadrukkelijk gezegd dat de notaris zich ervan moet vergewissen of er publiekrechtelijke beperkingen zouden kunnen zijn, die voor met name de koper van betekenis zijn bij het aangaan van de rechtshandeling. In wezen wordt daarmee alleen maar voor de koper een extra waarborg gecreëerd en die waarborg ontbreekt per definitie indien de burger straks met een ongetwijfeld in een brochure neergelegde waarschuwing van de gemeente over de betrekkelijkheid van de registratie en het register, het zelf maar moet uitzoeken.

Mevrouw de voorzitter. Langs deze weg kom ik vervolgens bij de regeling van koop in het Burgerlijk Wetboek en de rol van de notaris daarbij. De VVD-fractie heeft bij monde van mevrouw Broekers de tweewegenleer bepleit bij de behandeling van het wetsvoorstel op stuk nr. 23095. Van onze zijde is als alternatief voor de verplichte inschakeling van de notaris geweest op de mogelijkheid om in de wet een minimumcorpus verplicht te stellen voor de te sluiten schriftelijke koopovereenkomst bij een

consumentenkoop. Daaraan is ook gerefereerd in het voorlopig verslag bij het wetsvoorstel dat vandaag aan de orde is.

In de eerste plaats merk ik op dat de problematiek van de publiekrechtelijke beperkingen bij de CDA-fractie de voorkeur voor verplichte inschakeling van de notaris eerder heeft versterkt dan verzwakt. Dat geldt ook voor de gedachte dat, indien die inschakeling niet verplicht wordt, er dan in ieder geval een minimumcorpus in de wet zou moeten worden opgenomen. De verplichte inschakeling van de notaris brengt het voordeel met zich dat de koper alle bescherming geniet van de onderzoeksplicht van de notaris, ook op een terrein waar de gemiddelde burger maar in beperkte mate thuis is, te weten die van de publiekrechtelijke beperkingen. Ik zou met name de minister van Justitie willen vragen daar nader op in te gaan.

Op de tweewegenleer en de positie van de notaris daarbij zal ik op dit moment niet nader ingaan teneinde mevrouw Broekers niet het gras voor de voeten weg te maaien. Ik kom daarop wellicht in tweede termijn nog terug.

Wel wil ik in deze eerste termijn nog iets zeggen over de passage in de brief van de minister van Justitie van 31 december 2003 over de aanvullende eisen aan de inhoud van de overeenkomst. Daar hinkt de minister, zich beroepend op het veld, mijns inziens op twee gedachten. Men kan moeilijk enerzijds stellen dat in de praktijk in zeer grote mate gebruik wordt gemaakt van door organisaties van consumenten, makelaars en bouwondernemingen gezamenlijk opgestelde modelcontracten en anderzijds de vrees uitspreken dat door een minimumcorpus rechtsonzekerheid zal ontstaan over mogelijke nietigheid van de gesloten koopovereenkomst. In dat kader wordt door de minister gesproken over aanvullende eisen die aan de inhoud van de koopovereenkomst zouden worden gesteld. Daarin ligt de suggestie dat de CDA-fractie inhoudelijke eisen zou willen stellen die verder gaan dan de modelcontracten. Dat vermag ik niet in te zien. In beginsel zouden die wettelijke eisen aan een minimumcorpus van een koopovereenkomst betrekking hebben op dezelfde onderwerpen als geregeld in de modelcontracten. Bovendien heeft

## Van de Beeten

het stellen van wettelijke eisen het voordeel dat de modelcontracten kunnen worden bijgesteld, ook op het punt van onderwerpen waarover in de praktijk veel discussie blijft bestaan, zoals de garantiebepaling en de milieuaansprakelijkheid. Ook een goede check van beperking in besluiten kan door het opnemen van minimumeisen voor koopovereenkomsten via een algemene maatregel van bestuur ervoor zorgen dat hier de grijzezoneproblematiek, waarover ik eerder sprak, op een deugdelijke wijze wordt aangepakt. Dat hier van een nieuwe administratieve last sprake zou zijn, is dan ook onbegrijpelijk in het licht van de stelling dat al in zeer grote mate gebruik wordt gemaakt van modelcontracten.

Op blz. 5 van de brief stelt de minister dat een wettelijke verplichting tot informatievervalsing voor de consumentverkoop, die even onwetend is als de consumentkoper, onredelijk zou zijn. Dat begrijp ik niet. Het voorschrijven van een minimumcorpus schept toch geen wettelijke verplichting tot informatievervalsing voor de consumentverkoop op punten waarvan hij onwetend is? Het gaat er toch juist om zowel de koper als verkoper te attenderen door middel van een minimumcorpus op de dingen die geregeld moeten worden en hen daardoor bewegen tot verklaringen over en weer van hetgeen zij van elkaar mogen verwachten? Ook de verkoper heeft er dan toch bijvoorbeeld belang bij om van de koper te weten of er bepaalde beperkingen zijn die voor hem essentieel zijn?

□

Mevrouw **Bierman-Beukema toe Water** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Het wetsvoorstel kenbaarheid publiekrechtelijke beperkingen onroerende zaken heeft een lange en grondige voorgeschiedenis. De werkwijze is door vier gemeenten in de praktijk beproefd en er is althans een poging gedaan de kosten, die voor de verschillende partijen uit deze aanpak voortvloeien, in kaart te brengen. Dat kan niet van elk wetsvoorstel gezegd worden. Er is sprake van een raamwet en het ambitieniveau kan, voor zover het de lijst van te registreren besluiten betreft, geleidelijk vergroot worden. Voor de burger, die met zo min mogelijk gedoe betrouwbare informatie wil verkrijgen over

publiekrechtelijke beperkingen ten aanzien van onroerende zaken, wordt hiermee een oplossing gecreëerd. Er is na rijp beraad gekozen voor een dual stelsel. Dat vraagt uitleg. Mijn fractie kan zich vinden in het argument dat de grote hoeveelheid frequent wisselende gemeentelijke beperkingen een eigen gemeentelijke registratie rechtvaardigt. Kan de minister globaal aangeven in welke mate gemeenten op de uitvoering van deze verplichting voorbereid zijn of tijdig voorbereid zullen zijn? Heeft het merendeel van de gemeenten op dit moment al een on-lineverbinding met het kadaster? Gemeenten zullen aansprakelijkheid voor foutieve of incomplete informatie in de toekomst niet meer kunnen uitsluiten. Schade, die door dergelijke fouten wordt opgelopen, kan op de gemeente verhaald worden. Daarmee worden gemeenten krachtig gestimuleerd hun zaken op orde te krijgen of te houden. Leeft dit besef, zou ik de minister willen vragen? Of is meer voorlichting aan gemeenten naast de voorlichting aan burgers op dit moment geboden?

Voorzitter. De VVD-fractie steunt dit wetsontwerp.

□

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. Een jaar geleden, op 2 en 3 juni 2003, behandelden wij in deze Kamer wetsvoorstel 23095, het wetsvoorstel dat ik kortheidshalve zal aanduiden met de benaming "Koop van onroerende zaken". Aan de plenaire behandeling van het wetsvoorstel was een uitgebreide schriftelijke behandeling voorafgegaan. Zowel tijdens de schriftelijke als tijdens de mondelinge behandeling betoonde de VVD-fractie zich ± en zij stond daarin in deze Kamer bepaald niet alleen ± uiterst kritisch over het wetsvoorstel. De kritiek van de VVD-fractie betrof met name de bedenktijd van drie dagen bij de koop door een consument van een tot woning bestemde onroerende zaak.

De bezwaren van mijn fractie tegen de bedenktijd bij de koop van onroerende zaken door een consument zal ik hier niet herhalen; daarvan is uitgebreid verslag gedaan in de stukken en de Handelingen. Ik volsta hier met te zeggen dat naar het oordeel van mijn fractie bij de koop van onroerende zaken

verplichte notariële bijstand bij de totstandkoming van de obligatoire overeenkomst de beste consumentenbescherming biedt. Bescherming zowel voor de consumentkoper als voor de consumentverkoop.

Mijn fractie heeft tijdens de behandeling van het wetsvoorstel vorig jaar de zogenaamde tweewegenleer gelanceerd. Waarom? Om een opening te bieden om zowel de bedenktijd van het wetsvoorstel over te houden ± en daarmee het gehele wetsvoorstel ± als om tegemoet te komen aan de bezwaren die tegen die bedenktijd waren geuit. Per slot van rekening had ook de Tweede Kamer maar uiterst schoorvoetend, na zware druk van de toenmalige minister van Justitie om het amendement Swildens-Rozendaal in te trekken, ingestemd met het wetsvoorstel.

Mijn fractie heeft uiteindelijk, na en mét zeer grote aarzeling, ingestemd met het wetsvoorstel nadat de minister had toegezegd dat hij vóór het eind van het jaar 2003 met een brief naar deze Kamer zou komen. In deze brief zou hij, met inachtneming van al hetgeen tijdens de behandeling van het wetsvoorstel te berde was gebracht, onder andere serieuze aandacht besteden aan de tweewegenleer. De mogelijkheid van een eventuele herziening van de wet in de zin van de tweewegenleer werd op voorhand door de minister niet uitgesloten. De minister zou in de brief tevens het schriftelijkheidsvereiste voor alle onroerendzaken-transacties behandelen, een gedachte die in de Tweede Kamer was gelanceerd door het toenmalige VVD-Kamerlid Otto Vos en waarover de toenmalige minister van Justitie zich al positief had uitgelaten. De minister zou eveneens ingaan op de in deze Kamer door collega Van de Beeten gelanceerde gedachte van het stellen van aanvullende eisen aan de inhoud van de koopovereenkomst, het zogenaamde minimumcorpus.

Mevrouw de voorzitter. Op 31 december jongstleden stuurde de minister ons, zoals afgesproken, de toegezegde brief toe. Dat wij pas vandaag met de minister over de brief spreken, is buiten ons allen omgegaan. Door het overlijden van Koningin Juliana kon een eerder geplande bespreking geen doorgang vinden.

Mevrouw de voorzitter. Ik wil er geen doekjes om winden. Mijn fractie is enigszins teleurgesteld door

## Broekers-Knol

de brief van de minister. Ik zal dat toelichten.

Allereerst het uitbreiden van het vormvereiste van een schriftelijke koopovereenkomst tot de koop van onroerende zaken in het algemeen. Zoals gezegd, is dit punt al onderwerp van bespreking geweest in de Tweede Kamer. De toenmalige minister van Justitie toonde zich op voorhand positief over die gedachte.

In zijn brief toont de minister zich geen voorstander van invoering van een schriftelijkheidsvereiste in alle gevallen van koop van onroerende zaken, want ± zo schrijft de minister ± het schriftelijkheidsvereiste zal hoofdzakelijk gevolgen hebben in grensgevallen. De VVD-fractie deelt die opvatting van de minister niet. In het geval van koop van onroerende zaken in het midden- en kleinbedrijf zou het schriftelijkheidsvereiste een belangrijk instrument kunnen zijn om teleurstellingen met dikwijls grote financiële gevolgen te voorkomen. De leden van de VVD-fractie zouden graag van de minister vernemen op welke gronden hij aan het advies van MKB-Nederland ± en overigens ook aan dat van de KNB ± om het schriftelijkheidsvereiste tot alle koop van onroerend goed uit te breiden, is voorbijgegaan. Kan de minister een indicatie geven welke grensgevallen hem concreet voor ogen staan? Zou het advies van MKB Nederland de minister niet juist aanleiding hebben moeten geven om niet al te gemakkelijk het schriftelijkheidsvereiste voor alle koop van onroerende zaken terzijde te stellen?

Het tweede punt van de brief: het stellen van aanvullende eisen aan de inhoud van de koopovereenkomst. Bij de behandeling van het wetsvoorstel een jaar geleden heeft mijn fractie zich hiervan geen voorstander getoond. De VVD-fractie meent dat hierdoor te zeer inbreuk zou worden gemaakt op het beginsel dat partijen vrij zijn ten aanzien van de inhoud van de overeenkomst. Wij hebben dat ook vorig jaar bij de behandeling van het wetsvoorstel nadrukkelijk naar voren gebracht. Wij zijn het dan ook met de minister eens dat het niet wenselijk is, hiertoe over te gaan.

Dan het derde punt van de brief: de tweewegenleer. Allereerst nogmaals dit, mevrouw de voorzitter. De leden van de VVD-fractie hebben vorig jaar de tweewegenleer niet voor niets gelanceerd. De leden van de VVD-fractie waren geen voorstander van de bedenkertermijn bij de koop

van onroerende zaken. Ik heb een en ander aan het begin van mijn betoog reeds uiteengezet. In zijn brief herhaalt de minister de strekking van zijn betoog in het plenaire debat van vorig jaar: géén inschakeling van de notaris bij de obligatoire fase van de koop van onroerende zaken; de bedenkertermijn biedt de voor de consument gewenste noodzakelijke bescherming. In de tweewegenleer, zo stelt de minister, wordt aan de notaris een rol toegekend als deskundige die één partij adviseert, namelijk de koper. Dit nu is volstrekt onjuist. Door de leden van de VVD-fractie is steeds betoogd dat de notaris als neutrale, deskundige partij zowel de koper als de verkoper adviseert vanuit zijn "Belehrungspflicht". Moeten wij concluderen dat de minister met zijn opmerking vraagtekens zet bij de onafhankelijke positie van de notaris, die deze vanuit zijn beroep vanzelfsprekend móét innemen? Kan de minister daarover duidelijkheid verschaffen?

Een gedetailleerde bespreking van alle argumenten die door de minister in zijn brief worden genoemd, laat ik hier buiten beschouwing. Dat gaat het kader van dit debat te buiten. Volledigheidshalve verwijs ik naar het artikel van mevrouw Breedveld-de Voogd in de nieuwsbrief BW (NbBW) van maart 2004, nummer 3.

Wél wil ik nog het volgende opmerken over de bedenkertermijn in geval van koop van een onroerende zaak door een consument. In de juridische literatuur, bijvoorbeeld Dammingh in zijn dissertatie van juni 2002 met de titel "Bemiddeling door de makelaar bij de koop en verkoop van onroerende zaken" krijgt de bedenkertermijn bij de koop van onroerende zaken weinig tot geen bijval. Ook in zijn recente preadvies voor de Vereniging voor Burgerlijk Recht over wettelijke bedenktijd stelt Valk dat er geen sprake is van een "psychologisch tekort" bij de koop van onroerende zaken, waardoor een bedenktijd gerechtvaardigd zou zijn. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld colportage en timesharing, waarbij wél sprake is van een "psychologisch tekort", veroorzaakt door onder andere overrompeling van de koper door de verkoper. Valk merkt op: "Daar komt nog bij dat bij koop van onroerende zaken een alternatief beschikbaar was dat mogelijk zelfs effectiever is ± de consument zal de relatief korte bedenktijd waarschijn-

lijk niet zelden onvoldoende benutten ± en bovendien voor de verkoper minder bezwaarlijk, namelijk verplichte notariële bijstand. De argumenten van de regeringszijde daartegen waren onvoldoende overtuigend."

Mevrouw de voorzitter. Ik rond af. De VVD-fractie is teleurgesteld over de brief van de minister, vooral omdat niet tegemoet wordt gekomen aan de juridisch-dogmatische bezwaren tegen de wet in de huidige vorm. Wij zijn het eens met de minister dat de consument geënd is met een duidelijk en eenvoudig systeem van bescherming. De keuzemogelijkheid zoals voorgesteld met de tweewegenleer draagt niet bij aan het vergroten van de zichtbaarheid en toepasbaarheid van wetgeving. Wij erkennen dat. Wij dringen er echter bij de minister op aan om eerder dan na de toegezegde periode van vijf jaar ± de VVD-fractie denkt aan een periode van twee, maximaal drie jaar ± de wet te evalueren. De in de juridische literatuur aangevoerde steekhoudende argumenten tegen de bedenktijd bij de koop van onroerende zaken geven daartoe alle aanleiding. Wij wachten de reactie van de minister met belangstelling af.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Ondanks het feit dat wij in 1992 een nieuw Burgerlijk Wetboek kregen, kennen wij nog altijd, en wel sinds 1838, een negatief registratiestelsel. En dus leveren de openbare registers niet steeds een juist en volledig beeld van de rechtstoestand van onroerende zaken. Bovendien treft men in die registers slechts privaatrechtelijk/zakenrechtelijk werkende beperkingen aan. Afgezien van de "Tijdelijke regeling registers publiekrechtelijke beperkingen" van 1996, gebaseerd op de Uitvoeringsregeling Kadasterwet 1994 (gepubliceerd in Staatscourant 1996, nr. 130) zijn er geen registers betreffende publiekrechtelijke beperkingen, enkele registraties op basis van bijzondere wetten uitgezonderd. Wij moeten derhalve vaststellen dat het droevig is gesteld met de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen. De praktijk leert dat de beschikbare informatie moeilijk te achterhalen is, dat zij meestal

## Holdijk

mondeling wordt verstrekt en onder uitsluiting van aansprakelijkheid.

Het voorliggende voorstel bevat een raamwet met de hoofdlijnen van een registratiestelsel en een registratiemethodiek, die gevolgd zal worden door een algemene maatregel van bestuur en een uitvoeringswet. De aanwijzing en uitbreiding van beperkingenbesluiten zal gefaseerd bij algemene maatregel van bestuur plaatsvinden. Uiteindelijk zullen, zo is de bedoeling tenminste, alle beperkingenbesluiten worden opgenomen in de registers.

Het streven om langs deze weg de rechtszekerheid ten aanzien van de rechtstoestand van onroerende zaken te vergroten, spreekt onze fracties zeer aan. Daarbij houden wij ons echter goed voor ogen dat ons registratiestelsel een negatief stelsel blijft. Onder een positief stelsel kunnen derden te goeder trouw onvoorwaardelijk afgaan op de juistheid van de laatste inschrijving in de openbare registers. Blijkt deze later onjuist te zijn, dan kan deze onjuistheid desalniettemin niet aan hen worden tegengeworpen.

Wij zeggen de regering dank voor de uitgebreide reactie op onze vragen en opmerkingen in het voorlopig verslag. Wij zullen bij deze gelegenheid niet terugkomen op de vragen betreffende de aansprakelijkheid van de instanties die gehouden zijn de registers bij te houden, vervat in de voorgestelde artikelen 13 en 17. Wij hebben er evenwel behoefte aan, in dit laatste stadium van behandeling nog enkele manco's in het wetsvoorstel aan de orde te stellen. Voor een groot deel zijn deze punten ontleend ± ik voeg eraan toe: met dank ± aan een scriptie van mevrouw Van Vliet-de Vos over het wetsvoorstel.

De belangrijkste tekortkoming in het wetsvoorstel vinden wij de volgende. Het onjuist, onvolledig of ten onrechte niet inschrijven en registreren van een beperkingenbesluit heeft geen gevolgen voor de rechtsgeldigheid van dat besluit. Daarom zijn de artikelen 3:24 en 3:26 BW die bescherming bieden tegen de onjuistheid of onvolledigheid van de openbare registers, hier uitgesloten. Inschrijving van de beperkingen is dus geen constitutief vereiste voor het besluit, zoals registratie wel een constitutieve voorwaarde is voor de levering van onroerende zaken. Dat brengt dus mee dat er rechtsonzekerheid bestaat tussen de datum van

bekendmaking en de datum van inschrijving van het beperkingenbesluit. Ter wille van de rechtszekerheid zou de inschrijving van het beperkingenbesluit moeten samenvallen met de inwerkingtreding ervan. Dat is echter niet zo in het voorstel geregeld.

Een tweede manco dat ik nu kortheidshalve maar in één zin aanduid, is dat wij niet beschikken over een helder tijdstraject voor de verplichte inschrijving van beperkingen die niet voortvloeien uit formele wetten, die dus niet van het Rijk, maar van andere bestuursorganen afkomstig zijn.

Het derde manco is gelegen in de regeling van de inschrijvingstermijnen. Daarover wil ik wat specifiekier zijn. Na de bekendmaking van een besluit heeft een gemeente nog vier dagen de tijd voordat tot registratie moet worden overgegaan. Die tijd zou nodig zijn om de kadastrale gegevens bij het besluit te zoeken. Wij vinden dat geen overtuigend argument. Het moet toch mogelijk zijn om tijdens de, soms langdurige, voorbereiding van het besluit de kadastrale gegevens in kaart te brengen. Iets vergelijkbaars geldt voor de beslissingen in administratief beroep en rechterlijke uitspraken. Ook die feiten moeten toch op de dag van ontvangst ingeschreven en in de registratie gesignaleerd kunnen worden. Zie het stelsel dat wij hanteren bij de registratie in de openbare registers.

Een derde manco wat betreft de inschrijvingstermijnen vinden wij nog bedenkelijker. In het verkeer tussen gemeente en kadaster kan immers een gat van welgeteld acht weken ontstaan. Dat gat van acht weken zorgt voor een te lange periode waarin sprake kan zijn van "vervuiling" van de gegevens bij beide registraties, hetgeen telkens tot nader onderzoek zal nopen. Dit komt onze fracties ongewenst voor.

Vervolgens ga ik nog in op het aspect van de mededelingsplicht van de verkoper en de onderzoeksplicht van de koper, zoals die zijn geregeld in de artikelen 7:15 en 7:17 BW. In de literatuur bestaat verschil van mening over de vraag of publiekrechtelijke lasten en beperkingen tot "de bijzondere lasten en beperkingen" van artikel 7:15 behoren. Volgens velen geldt dat niet voor de algemene beperkingen. Maar hoe zit het met de bijzondere beperkingen? Welke strekking

hebben in dit verband de woorden "alle bijzondere lasten en beperkingen" in het genoemde artikel? De stukken geven tot dusver geen duidelijkheid over de vraag of publiekrechtelijke beperkingen na invoering van het wetsvoorstel onder artikel 7:15 vallen. Gezien de huidige discussie daarover zou duidelijkheid gegeven moeten worden over de vraag of bijzondere publiekrechtelijke beperkingen bij de regeling van artikel 7:15, lid 1 en 2, thuishoren. Daarnaast is de vraag aan de orde hoe het zit met de algemene beperkingen. Vallen ze vóór registratie onder artikel 7:17 en na registratie onder 7:15? Door registratie worden deze algemene beperkingen toch kenbaar en daarmee bijzonder? Zou de regering zich over deze vragen alsnog willen uitspreken?

Een van de conclusies die in elk geval kan worden getrokken, is dat de invoering van het wetsvoorstel een verzwaring zal meebrengen van het risico van de verkoper, indien men ervan uitgaat dat de bijzondere publiekrechtelijke lasten en beperkingen wel onder artikel 7:15 vallen. Door de kenbaarheid van geregistreerde publiekrechtelijke beperkingen zou op de verkoper een mededelingsplicht voor "alle geregistreerde publiekrechtelijke lasten en beperkingen" komen te rusten.

Hoewel de invoering van het wetsvoorstel op termijn een aanmerkelijke verbetering tot stand zal kunnen brengen ten aanzien van de kenbaarheid van publiekrechtelijke beperkingen blijft het de vraag of een niet deskundige verkoper en koper zich in de obligatoire fase, zonder deskundige bijstand, voldoende kunnen oriënteren op het bestaan van zulke beperkingen en zich afdoende kunnen indekken tegen mogelijke risico's. Dat brengt mij ten slotte op de rol van de notaris en de bedenktijd van, in notariële termen gesproken, zegge en schrijve drie dagen voor de koper.

De verplichte inschakeling van de notaris bij de overdracht van onroerende zaken beoogt langs die weg de rechtszekerheid te verhogen net als dit wetsvoorstel. De notaris dient daarbij zijn ambt in onafhankelijkheid uit te oefenen en de belangen van alle bij de rechtshandeling betrokken partijen op een onpartijdige wijze en met de grootst mogelijke zorgvuldigheid te

## Holdijk

behartigen. Deze zorgvuldigheid betekent dat de notaris een zwaarwegende zorgplicht heeft ter zake van hetgeen nodig is voor het intreden van de rechtsgevolgen welke door partijen zijn beoogd. Dit houdt onder meer in dat hij vóór het passeren van de leveringsakte onderzoek doet naar de beschikkingsbevoegdheid van de verkoper en naar de gegevens die voor de rechtstoestand van de onroerende zaak van belang zijn.

Bij zijn onderzoeksplicht wordt de notaris steeds meer geconfronteerd met publiekrechtelijke beperkingen, om de eenvoudige reden dat de overheid meer en meer regulerend optreedt ten aanzien van de rechtstoestand van onroerende zaken. Op hem rusten krachtens enkele bijzondere wetten reeds bijzondere plichten. Gezien echter de manco's van het wetsvoorstel, die ik eerder in mijn bijdrage signaleerde, ga ik ervan uit dat zijn onderzoeksplicht niet zó vergaat dat hij moet nagaan of een in werking getreden beperkingenbesluit onherroepelijk is geworden. Is dat een juiste aanname? De bedenktijd van drie dagen voor de koper, waarop ik thans niet opnieuw zal ingaan, is dermate kort dat er nauwelijks sprake zal kunnen zijn van een serieus onderzoek, zeker wanneer dat onderzoek zich ook moet uitstrekken tot de vraag of tegen een beperkingenbesluit nog beroep openstaat of is ingesteld. Ik vind het een buitengewoon ongelukkige regeling.

Voorzitter. Met deze laatste opmerking rond ik mijn bijdrage af met de wens dat wij op onze vragen een zo nauwkeurig mogelijk antwoord mogen ontvangen van de regering.

De beraadslaging wordt geschorst.

De **voorzitter**: De beraadslaging wordt morgenmiddag direct na de lunchpauze hervat.

De vergadering wordt een enkele minuut geschorst.

---

Aan de orde is de behandeling van:  
- **het wetsvoorstel Wijziging en aanvulling van het Wetboek van Strafrecht en enige andere wetten in verband met terroristische misdrijven (Wet terroristische misdrijven) (28463).**

De beraadslaging wordt geopend.

□

De heer **Witteveen** (PvdA): Voorzitter. De Wet terroristische misdrijven maakt onderdeel uit van de Europese aanpak van de strijd tegen het internationale terrorisme van Al Qa'ida en aanverwante organisaties. Er ging een Europees kaderbesluit aan vooraf. De allereerste vraag over deze wet is dan ook een algemeen politieke vraag. Hoe is het eigenlijk gesteld met de effectiviteit van die Europese aanpak? Bij de Tweede Kamerbehandeling van het wetsvoorstel is de PvdA-fractie daar indertijd uitvoerig op ingegaan om vervolgens ritueel gerustgesteld te worden: er wordt aan gewerkt.

Dat was voor de verschrikkelijke aanslag in Madrid. Toen werd duidelijk dat het voornaamste waar het aan schort, de samenwerking is tussen de inlichtingendiensten, de politieorganisaties en de justitiële organen in de lidstaten van de Europese Unie. Sindsdien is er een antiterrorisme-tsaar aangewezen in de persoon van Gijs de Vries, iemand in wie wij veel vertrouwen hebben. Uit krantenberichten wordt echter duidelijk dat zijn werkzaamheden vooral een bureaucratisch karakter zullen dragen. Er wordt aan gewerkt! Toch nog niet een erg geruststellende gedachte.

Kan de minister ons inzicht geven in de concrete vorderingen die geboekt zijn met de samenwerking tussen de betrokken organisaties in een hopelijk meer gecoördineerde strijd tegen het terrorisme? Deze week nog moesten wij via de Italiaanse media vernemen dat blijkens een telefoongesprek van degene die geacht wordt de aanslag in Madrid te hebben georganiseerd, er een Nederlandse cel van Al Qa'ida actief zou kunnen worden. Vervolgens bleek dat noch minister Remkes noch de AIVD hiervan op de hoogte waren. Het zoveelste incident.

Ik stel deze vraag vooraan in mijn betoog, omdat niemand mag verwachten dat de Wet terroristische misdrijven op zichzelf bij de bestrijding van het terrorisme veel zal uithalen. Zeker, er komen vervolgingsmogelijkheden bij en die kunnen onder omstandigheden nuttig zijn, maar zonder een goede organisatie die terrorisme kan voorkomen, is dat nut heel beperkt.

Misdrijven die met een terroristische oogmerk worden begaan, worden zwaarder bestraft. Maar het is niet te verwachten dat hiervan een afschrikkende werking zal uitgaan op overtuigde daders. Ik citeer een deskundige in de kolommen van NRC Handelsblad van 20 maart 2004: "Van de nu op stapel staande wetgeving op terroristische misdrijven zijn geen wonderen te verwachten. Het verdubbelen van de strafmaat voor misdrijven die 'met een terroristisch oogmerk' worden gepleegd, zal de 21ste-eeuwse terrorist bepaald niet afschrikken. De strafmaat voor samenspanning zal evenmin veel effect hebben." De deskundige die ik hier aanhaal, is VVD-senator Rosenthal van wie ik, na deze wijze relativering, geen erg enthousiaste steun voor het wetsvoorstel verwacht.

De regering verdedigt de wet met aanmerkelijk meer geestdrift. De regering kiest voor een royale implementatie van het kaderbesluit, "niet alleen naar de letter maar ook naar de ratio". Dat doe je natuurlijk alleen als je denkt dat daar iets bij te winnen valt. Die voortvarendheid heeft helaas geleid tot een onduidelijke terminologie bij de omschrijving van wat een terroristisch oogmerk eigenlijk is. Werd in het kaderbesluit gesproken over het vrees aanjagen van de bevolking, de wetgever preciseert dit tot de bevolking of een deel van de bevolking. Dat klinkt preciezer maar het scheidt juist onduidelijkheden. Wanneer is er sprake van een deel van de bevolking?

In de Tweede Kamer ontstond prompt een discussie over de vraag of vreesaanjagende activiteiten van dierenrechtenactivisten ook als terroristische misdrijven mogen worden bestraft. Er werd op dit punt zelfs een motie aangenomen die die vraag bevestigend beantwoordt. Dat leidde natuurlijk erg af van de hoofdzaak, de bestrijding van het internationale terrorisme. Ik heb er de Handelingen op nagelezen en ik heb mij verbaasd over het gemak waarmee dierenrechtenactivisten en Al Qa'ida-strijders aan elkaar gelijk werden gesteld. Het was alsof sommige Kamerleden in hun haast om af te rekenen met dierenrechtenactivisten, die over de schreef gaan en dan uiteraard al onder het commune strafrecht vallen, het unieke karakter van het internationale terrorisme totaal uit het oog