

Vergaderjaar 2002–2003

**28 734**

## **Wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing en de Wet op de economische delicten (onderbrenging van overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en daarmee samenhangende overtredingen onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten)**

**Nr. 3**

### **MEMORIE VAN TOELICHTING**

#### **1. Inleiding**

De regering hecht groot belang aan een adequate handhaving van regelgeving, ook op het terrein van het ruimtelijk bestuursrecht. Dat vereist enerzijds een goede organisatie en uitvoering van de handhaving en anderzijds een toereikend instrumentarium. De regering heeft geconstateerd dat er nu onvoldoende mogelijkheden zijn voor een effectieve strafrechtelijke handhaving in aanvulling op of naast bestuursrechtelijke handhaving, doordat de Wet op de economische delicten niet van toepassing is, maar het commune strafrecht. In de literatuur is hierop recentelijk ook gewezen.<sup>1</sup> De ervaringen met de handhaving van de milieuwetgeving geven ook aanleiding voor de verwachting dat overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en daarmee samenhangende overtredingen met behulp van de Wet op de economische delicten beter kunnen worden aangepakt dan wanneer, zoals nu het geval is, deze overtredingen zijn aangemerkt als «kantonovertradingen». Dit wetsvoorstel heeft daarom tot doel deze overtredingen als economisch delict aan te merken. Ook uit oogpunt van wetssystematiek ligt aansluiting bij de Wet op de economische delicten voor de hand. De reden hiervoor is de volgende. Overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening hebben, voorzover zij betrekking hebben op bedrijfsmatige activiteiten, veelal raakvlakken met de Wet milieubeheer en de zogenaamde groene wetten zoals de Natuurbeschermingswet, of gaan gepaard met overtredingen van (een van) die wetten. Overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer en de groene wetten, die als strafbaar feit zijn aangeduid, leveren een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten op, terwijl overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften niet als een economisch delict kunnen worden aangemerkt omdat op deze overtredingen thans niet de Wet op de economische delicten van toepassing is.

<sup>1</sup> A. B. Blomberg & F. C. M. A. Michiels, «Een stok achter de deur», in: P. P. J. Driessen, F. C. M. A. Michiels & E. Molenaar, *Duurzaam ruimtegebruik. Juridische en beleidswetenschappelijke opstellen*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2001, p. 291.

Directe aanleiding voor een gewijzigde strafrechtelijke aanpak van overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften vormt de motie Van Gent c.s. van 10 april 2001 (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XI, nr. 61), die de Tweede Kamer op 18 april 2001 heeft aangenomen. In deze motie wordt

de regering uitgenodigd te regelen dat via een wijziging van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de economische delicten permanente bewoning van recreatieverblijven strafrechtelijk kan worden aangepakt. De motie van 10 april bouwt voort op de motie Van Gent en Biesheuvel van 30 november 1999 (Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 XI, nr. 21) waarin wordt geconstateerd dat in strijd met het ruimtelijk beleid steeds meer recreatieverblijven worden gebruikt voor permanente bewoning en dat dit het karakter van recreatieterreinen aantast. In deze motie werd de regering gevraagd een voorstel te doen tot uitbreiding van de handhavingsinstrumenten teneinde slagvaardig te kunnen optreden tegen permanente bewoning van recreatieverblijven. Daarbij diende de regering in ieder geval de toepassing van de Wet op de economische delicten te betrekken.

Mede naar aanleiding van de motie van 30 november 1999 heeft de toenmalige Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer op 15 januari 2001 een brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer gestuurd (Kamerstukken II 2000/01, 27 400 XI, nr. 47). In deze brief heeft hij gesteld dat bestrijding van permanente bewoning van recreatieverblijven het beste aangepakt kan worden door de gecombineerde inzet van bestaande en nieuwe instrumenten. Verder heeft hij in de brief van 15 januari 2001 aangegeven dat hij de vraag of het van belang is dat het permanent bewonen van een recreatieverblijf als een economisch delict in de zin van de Wet op de economische delicten kan worden aangemerkt, tezamen met de toenmalige Minister van Justitie zou beantwoorden in het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Dat sloot aan bij de toezegging die in de nota «Fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening» (Kamerstukken II 1999/2000, 27 029, nr. 2, p. 6 en 37) is gedaan, om in het verband van de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening te bezien of het voordelen biedt om alle overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften via het economisch strafrecht aan te pakken, dus niet alleen het in strijd met een bestemmingsplan permanent bewonen van een recreatieverblijf.

De motie van 10 april 2001 leidt ertoe dat vooruitlopend op de totstandkoming van de nieuwe Wet ruimtelijke ordening, waarvan het voorontwerp op 30 augustus 2001 aan de Tweede Kamer ter kennisname is aangeboden, in ieder geval de vraag dient te worden beantwoord of het wenselijk is mogelijk te maken dat permanente bewoning van recreatieverblijven strafrechtelijk kan worden aangepakt via de Wet op de economische delicten. Gelet op het belang van een eenduidige en adequate handhaving van het ruimtelijk beleid heeft de regering ervoor gekozen om deze vraag niet alleen te beantwoorden, voorzover het gaat om permanente bewoning van recreatieverblijven, maar ook ten aanzien van de andere overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften (zie de brief van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 19 juli 2001 over permanente bewoning van recreatieverblijven; Kamerstukken II 2000/01, 27 867, nr. 1, blz. 3).

## **2. Integrale benadering van de handhavingsproblematiek**

In de afgelopen jaren is duidelijk gebleken dat een effectieve handhaving van regelgeving op het terrein van de ruimtelijke ordening noodzakelijk is om allerlei ongewenste ruimtelijke ontwikkelingen of activiteiten die de kwaliteit van de omgeving aantasten, zoals verloedering van de gebouwde omgeving en het landschap, of een bedreiging vormen voor de gezondheid en veiligheid van de mens (externe veiligheid, gezondheid, stank, etc.), tegen te kunnen gaan<sup>1</sup>. Bovendien realiseert de regering zich dat naarmate de ruimte in Nederland steeds schaarser wordt, de economische voordelen van overtreding van bestemmingsplanvoorschriften, en

---

<sup>1</sup> Zie ook de eerder aangehaalde nota «Fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening» waarin adequate handhaving van het ruimtelijk beleid als een van de zes speerpunten is genoemd bij de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

hiermee ook de neiging tot normoverschrijding, steeds groter worden. Dit kan alleen worden tegengegaan door een adequate reactie van de zijde van de overheid.

Bestuursrechtelijke handhaving van ruimtelijke regelgeving is een taak van de gemeenten. De gemeenten moeten er derhalve voor zorgen dat zij beschikken over een adequaat handhavingsbeleid en een adequate organisatie van de handhaving, al dan niet in een intergemeentelijk samenwerkingsverband. Net zoals bij de handhaving van het milieurecht is gebleken, kan een effectieve handhaving alleen worden verzekerd door een combinatie van bestuursrecht en strafrecht. Dit vereist een integrale benadering van de handhavingproblematiek door de gemeenten, het openbaar ministerie en de politie. Uitgangspunt van deze benadering behoort volgens de regering te zijn dat het optreden van het bestuurlijk bevoegd gezag en dat van het strafrechtelijk bevoegd gezag – elk handelend vanuit de eigen taak en verantwoordelijkheid –, afzonderlijk en in combinatie, zijn gericht op het verzekeren van een behoorlijk nalevingsniveau, het voorkomen van overtredingen en het beperken van de gevolgen daarvan. Dit uitgangspunt ligt ook ten grondslag aan de bestuursovereenkomsten en hun strafrechtelijke complementen, die in 1999 en 2000 in alle provincies zijn afgesloten met betrekking tot de handhaving op het terrein van het milieurecht, natuur- en waterbeheer en ruimtelijke ordening.

Een integrale benadering betekent niet dat tegen overtredingen telkens zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk dient te worden opgetreden, want vaak zal kunnen worden volstaan met hetzij een bestuursrechtelijke, hetzij een strafrechtelijke reactie. Het is echter van belang dat tussen de gemeentebesturen en het openbaar ministerie een gezamenlijke handhavingstrategie wordt afgesproken, waarin ieders aandeel in de handhaving van het ruimtelijk bestuursrecht wordt vastgelegd in relatie tot de aard en omvang van de overtreding en de gevolgen ervan enerzijds, en de specifieke mogelijkheden en beperkingen van de beide handhavingssystemen anderzijds. Hierbij kan gebruik worden gemaakt van de ervaringen die inmiddels zijn opgedaan bij de handhaving van het milieurecht. Zo leert de handhavingpraktijk op milieugebied dat het strafrecht een belangrijke rol als initiator en katalysator kan spelen. Zeker in situaties waarin een gemeente tot nu toe weinig aan handhaving heeft gedaan, kunnen in de beginfase het openbaar ministerie en de politie het gemeentebestuur helpen zijn geloofwaardigheid op handhavinggebied te herwinnen. Bovendien vormt de beschikbaarheid van een effectief strafrechtelijk instrumentarium een krachtige stimulans voor het bestuur om tot een goed handhavingsprogramma te komen, aangezien dit per saldo een voorwaarde voor het openbaar ministerie is voor het instellen van vervolging. Ook blijken in het verleden ontstane knelpunten, zoals langdurige gedoogsituaties, vergelijkbaar met bijvoorbeeld langdurige permanente bewoning van recreatieverblijven in strijd met een bestemmingsplan, of situaties waarin vanwege het criminele karakter van de overtreder bestuurlijk optreden niet wordt aangedurfd, nogal eens met behulp van het strafrecht opgelost te kunnen worden. Dit vraagt wel een goed overleg tussen het gemeentebestuur, het openbaar ministerie en de politie. Uit een recente publicatie van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten blijkt dat ook zij in een aantal gevallen een toegevoegde waarde ziet van de inzet van het strafrecht bij de aanpak van het vraagstuk van de permanente bewoning van recreatiewoningen.<sup>1</sup> Daarnaast kan de politie door gebruikmaking van haar specifieke opsporingsbevoegdheden, gegevensbestanden en netwerken, niet zelden waardevolle informatie verschaffen, die met behulp van bestuurlijk toezicht niet of slechts moeizaam kan worden verkregen. Door een goede samenwerking, al dan niet in de vorm van handhavingprojecten, tussen gemeentelijke toezichthouders en de politie kan de effectiviteit van de handhaving worden vergroot.

---

<sup>1</sup> VNG, wonen of recreëren, Groene Reeks 128, geheel herziene uitgave 2002.

In paragraaf 5 wordt nader ingegaan op de ontwikkelingen met betrekking tot coördinatie van de handhaving op het zeer verwante terrein van het milieubeheer, waarbij zoveel mogelijk zou dienen te worden aangesloten.

Hiermee is het belang van de mogelijkheid tot strafrechtelijke handhaving in combinatie met of in aanvulling op de bestuursrechtelijke handhaving van het ruimtelijk bestuursrecht in grote lijnen geschetst. Om die mogelijkheid optimaal te kunnen benutten, is het naar het oordeel van de regering nodig dat overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de daarmee verwante Wet op de stads- en dorpsvernieuwing onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten worden gebracht. In paragraaf 3 zal dit nader worden toegelicht.

### **3. Voordelen en gevolgen onderbrenging onder de Wet op de economische delicten**

Toepassing van de Wet op de economische delicten biedt verschillende voordelen ten opzichte van toepassing van het commune strafrecht. Die voordelen zullen wij hier kort uiteenzetten.

Ten eerste, overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening worden niet zelden in bedrijfsmatig verband en derhalve wegens economische motieven gepleegd. De economische politierechter en de economische kamer van de rechtbank zijn er meer dan de kantonrechter op ingesteld om dit soort strafzaken te behandelen.

Ten tweede, de Wet op de economische delicten biedt meer mogelijkheden om bij het opleggen van de straf rekening te houden met het economisch voordeel dat de overtreder heeft behaald bij de overtreding van het voorschrift van het bestemmingsplan of het stadsvernieuwingsplan. De geldboete kan bij toepassing van de Wet op de economische delicten – ook voor rechtspersonen – oplopen tot maximaal € 45 000,- terwijl de maximale geldboete die de kantonrechter kan opleggen € 11 250,- bedraagt. Bovendien kent de Wet op de economische delicten, in tegenstelling tot het commune strafrecht, de mogelijkheid aan de veroordeelde als straf de verplichting op te leggen tot het verrichten van prestaties teneinde de gevolgen van het begane economische delict goed te maken; dit alles op kosten van de veroordeelde.

Ten derde, de officier van justitie respectievelijk de rechter kan voorlopige maatregelen nemen indien tegen de verdachte ernstige bezwaren zijn gerezen en tevens de belangen die door het economisch delict zijn geschaad, een onmiddellijk ingrijpen vereisen. Dergelijke maatregelen kunnen niet worden genomen bij kantonovertredeingen. De officier van justitie kan een verdachte opleggen dat hij zich van bepaalde handelingen onthoudt of ervoor zorg draagt dat bepaalde voorwerpen die vatbaar zijn voor inbeslagneming, opgeslagen en bewaard worden op een nader aangegeven plaats. Een dergelijk instrument kan bijvoorbeeld nuttig zijn in de situatie dat de overtreder bezig is grasland om te zetten in bouw- of bollenland. De rechter kan daarnaast als voorlopige maatregel een verdachte bevelen zijn onderneming waarin het economisch delict wordt vermoed te zijn begaan, geheel of gedeeltelijk stil te leggen, of de onderneming onder bewind stellen. Tevens kan de rechter de gehele of gedeeltelijke ontzetting uit bepaalde rechten of beëindiging van voordelen in verband met de onderneming bevelen.

Tenslotte heeft het onderbrengen van overtredingen van bestemmingsplan- en stadsvernieuwingsplanvoorschriften onder de Wet op de economische delicten nog twee bijkomende gevolgen. Ten eerste, overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening hebben, zo leert de ervaring, nogal eens raakvlakken met overtredingen van de Wet milieubeheer, de Natuurbeschermingswet of de Flora- en faunawet. Overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens die wetten leveren een economisch delict op in de zin van de Wet op de economische delicten, terwijl overtre-

dingen van bestemmingsplan- en stadvernieuwingsplanvoorschriften op dit moment niet onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten vallen. Dit komt met andere woorden neer op een – moeilijk te verdedigen – incongruentie van strafbedreiging, opsporingsbevoegdheden en behandelend rechter. Met het brengen van overtredingen van bestemmingsplan- en stadsvernieuwingsplanvoorschriften onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten komt hieraan een einde.

Een tweede gevolg van het van toepassing verklaren van de Wet op de economische delicten op overtreding van bestemmingsplan- en stadsvernieuwingsplanvoorschriften is, dat eventueel te zijner tijd op basis van artikel 37 van die wet aan het bestuur een transactiebevoegdheid kan worden toegekend voor bepaalde eenvoudige en veel voorkomende overtredingen van die voorschriften. Toekenning van die bevoegdheid hangt af van de resultaten van de ervaringen die een aantal bestuursorganen en het openbaar ministerie in de verschillende proefprojecten zullen opdoen met de zogenoemde bestuurlijke transactie op het terrein van het milieu. Deze resultaten zullen in het voorjaar van 2003 bekend zijn.

#### **4. Inhoud van het wetsvoorstel**

Het wetsvoorstel schrapt de strafbaarstelling van bestemmingsplan-overtredingen in de Wet op de Ruimtelijke Ordening en brengt deze onder in de Wet op de economische delicten.

Dat geldt ook voor de overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening die samenhangen met de overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en die in het huidige artikel 60 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening reeds als strafbare feiten zijn aangemerkt. Het betreft overtredingen van (aanleg)voorschriften die verbonden kunnen worden aan een besluit ter voorbereiding van een bestemmingsplan (artikel 21, derde lid), aan een besluit tot onthouding van goedkeuring van een bestemmingsplan (artikel 28, vierde lid) en aan een besluit tot vervanging van een goedkeuringsbesluit van een bestemmingsplan (artikel 29, achtste lid), alsmede de verplichtingen, opgenomen in de artikelen 17, vierde lid, en 45, tweede lid, om een werk of werkzaamheden te verwijderen of te beëindigen of in overeenstemming te brengen met het bestemmingsplan. Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om in dit wetsvoorstel overtredingen van voorschriften die zijn gegeven bij een stadsvernieuwingsplan, te kwalificeren als delicten in de zin van de Wet op de economische delicten. Op overtredingen van beide plannen dient hetzelfde strafrechtelijke regime van toepassing te zijn, nu artikel 31 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing een stadsvernieuwingsplan gelijk stelt aan een bestemmingsplan.

#### **5. Uitvoering**

Om de strafrechtelijke handhaving in samenhang met de bestuursrechtelijke handhaving goed gestalte te kunnen geven zal een aantal voorwaarden moeten zijn vervuld. Zo vraagt die handhaving capaciteit en deskundigheid van de politie en het openbaar ministerie. De regering zal daarom bevorderen dat het openbaar ministerie en de politie de komende jaren specifiek voor de handhaving van het ruimtelijk bestuursrecht capaciteit inzetten in samenwerking met buitengewone opsporingsambtenaren van de gemeenten. Het openbaar ministerie schat in dat de voorgestane intensivering van de handhaving ertoe zal leiden dat er in de eerste jaren na de inwerkingtreding van de wet in 1000 zaken strafrechtelijk zal dienen te worden opgetreden.

Het gaat hierbij om ongeveer 600 transacties, 300 dagvaardingen door de economische politierechter en 100 septs.

De werkwijze met politieprojecten op het gebied van de strafrechtelijke

milieuhandhaving is succesvol gebleken. Daarom heeft het openbaar ministerie het plan voor de strafrechtelijke handhaving van overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften een aantal soortgelijke projecten op te zetten. Een dergelijk project kan inhouden dat in een bepaald gebied alle overtredingen in kaart worden gebracht en aangepakt, maar kan zich ook richten op bepaalde soorten overtredingen, zoals het in strijd met de gebruiksvoorschriften omzetten van grasland in bollenland. Bij het openbaar ministerie bestaat voorts het voornemen om, ter vergroting van de kennis van opsporingsambtenaren, officieren van justitie en rechters, in samenwerking met bestuurlijke instanties een handhavingsdocument op te stellen en te bevorderen dat in de voor hen bestaande opleidingen ook aandacht besteed zal worden aan de handhaving van het ruimtelijk ordeningsrecht.

Tevens zullen de gemeenten waarbij het handhavingsapparaat ten behoeve van de ruimtelijke regelgeving vaak nog onvoldoende is bemensd en georganiseerd, ook voor de strafrechtelijke handhaving capaciteit moeten vrijmaken en buitengewone opsporingsambtenaren moeten aanstellen waar deze nog ontbreken.

De in 1999 en 2000 op het terrein van het milieubeheer gesloten bestuurs-overeenkomsten tussen de bestuursrechtelijke handhavinginstanties, en de strafrechtelijke complementen bij die overeenkomsten, die reeds in paragraaf 2 werden genoemd, vormen een belangrijke basis voor de *professionalisering en bundeling* van de handhaving op dat gebied. Binnen het daarmee in gang gezette gelijknamige project is voor de uitvoering van de milieuhandhaving een stimulerende rol weggelegd voor de provincies en de VROM-inspectie, en wordt een document met aan de bestuursrechtelijke handhaving te stellen kwaliteitseisen voorbereid. Aan de hand van dat document zal in het eerste kwartaal van 2003 een nulmeting van de huidige uitvoeringskwaliteit – de uitgangssituatie – worden uitgevoerd bij alle met de bestuursrechtelijke handhaving belaste instanties, dat wil zeggen gemeenten, waterschappen, provincies en rijk(s)-inspecties). Op basis van de uitkomsten van de nulmeting zullen onder regie van de provincies, indien dat nodig blijkt, maatregelen worden getroffen met het doel dat al deze instanties per 1 januari 2005 aan de kwaliteitseisen beantwoorden. Die eisen zullen ook betrekking hebben op de samenwerking bij en de afstemming met de strafrechtelijke handhaving door het openbaar ministerie, de politie en de buitengewone opsporingsambtenaren. De overtuiging is dat de professionaliteit van de handhaving uiteindelijk het meest gediend zal zijn met een bundeling van de (schaars aanwezige) krachten. Voor de milieuwetgeving wordt gedacht aan bundeling van ambtelijke organisaties voor de uitvoering van de bestuursrechtelijke handhaving bij gemeenten, waterschappen en provincie in regionale of provinciale handhavingdiensten. Als tot de oprichting van een handhavingdienst wordt overgegaan, ligt het voor de hand daarin ook de buitengewone opsporingsambtenaren een plaats te geven.

Op het gebied van de strafrechtelijke milieuhandhaving worden projecten uitgevoerd bij openbaar ministerie en politie die vergelijkbaar zijn met het project professionalisering en bundeling. Daarvan getuigt de oprichting van een zogenaamd functioneel openbaar ministerie voor het milieu en van politiemilieu teams. Een dergelijke benadering van krachtenbundeling kan ook voor de kwaliteit van de handhaving van de ruimtelijke regelgeving goede diensten bewijzen. Om te kunnen komen tot afspraken over prioriteiten, samenwerkingsprojecten, informatie-uitwisseling en de te hanteren strategie, zullen in elke provincie een goed functionerende overlegstructuur en servicepunten beschikbaar moeten zijn, waarbij het voor de hand ligt gebruik te maken van de handhavingsstructuur die voor de

milieuhandhaving is opgebouwd. Daarbij vervult de provincie een regisserende en coördinerende rol.

In bepaalde provincies zal de bestrijding van illegale permanente bewoning van recreatiewoningen een prioriteit moeten zijn. Dit handhavingsvraagstuk leent zich bij uitstek voor een projectgewijze aanpak, waartoe in het per provincie georganiseerde handhavingsoverleg afspraken kunnen worden gemaakt. Een gezamenlijk project, waaraan ook de politie en het openbaar ministerie een bijdrage leveren, biedt meer uitzicht op resultaat dan een aanpak door elke gemeente afzonderlijk, terwijl hiermee ook de rechtsgelijkheid wordt gediend. Een brede, eenduidige aanpak vergroot ook de kans op succes, als zaken door de bestuursrechter of de strafrechter worden behandeld. Door de krachten te bundelen wordt het bovendien gemakkelijker het nodige bewijs te vergaren. Gebrek aan of onvoldoende bewijs dat de eigenaar van een recreatieverblijf dit permanent bewoont, staat nu vaak aan een succesvolle aanpak van illegale bewoning van recreatiewoningen in de weg.

## **6. Financiële aspecten**

De kosten voor Justitie als gevolg van de invoering van onderhavig wetsvoorstel bedragen in 2003 circa € 0,2 mln., in 2004 circa € 0,45 mln. en vanaf 2005 structureel circa € 0,64 mln. Deze extra kosten worden gedekt uit de – eveneens uit dit wetsvoorstel voortvloeiende – extra ontvangsten uit geldboeten en transacties, die van ongeveer gelijke omvang zijn. Deze bedragen hebben geen betrekking op de kosten voortvloeiend uit de extra werklast voor politie en buitengewoon opsporingsambtenaren.

Dit wetsvoorstel leidt nauwelijks tot extra administratieve lasten voor burgers, bedrijven en instellingen. Voor wat betreft bedrijven is berekend dat in verband met overtredingen jaarlijks in ongeveer 50 gevallen administratieve lasten voor bedrijven kunnen ontstaan. Voor proces-verbaal en aanvullend onderzoek tezamen komt dit in totaal op € 15 960 (280 uur à € 57). Effectieve toepassing van de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt zal de marktwerking zuiverder maken, omdat oneerlijk genoten economisch voordeel beter zal kunnen worden weggenomen dan met toepassing van de huidige regelgeving.

## **7. Artikelsgewijze toelichting**

### **Artikel I**

#### **A**

Artikel 59 van de Wet op Ruimtelijke Ordening bepaalt de strafmaat die staat op overtreding van voorschriften die deel uitmaken van een bestemmingsplan, voorzover aangeduid als strafbaar feit. Artikel 60 van die wet stelt de strafmaat vast voor een overtreding van voorschriften die zijn gegeven krachtens de artikelen 21, derde lid, 28, vierde lid, en 29, zevende lid, alsmede op overtreding van artikel 45, tweede lid. Nu in artikel III van dit wetsvoorstel wordt voorgesteld overtreding van bestemmingsplanvoorschriften en van voorschriften, gegeven ingevolge de artikelen 21, derde lid, 28, vierde lid, of 29, zevende lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, alsmede het niet nakomen van de verplichting, neergelegd in artikel 45, tweede lid, van die wet, aan te merken als economisch delict en derhalve te bestrijden met behulp van de Wet op de economische delicten in plaats van het commune strafrecht, kunnen de artikelen 59 en 60 komen te vervallen. Artikel I, onderdeel A, voorziet daarin. Om dezelfde reden kan artikel 61 worden geschrapt, waarin is vastgelegd dat de in artikel 59 en 60

van de Wet op de Ruimtelijke Ordening bedoelde strafbare feiten worden beschouwd als overtredingen.

Het laten vervallen van de artikelen 59 en 60 van de Wet op Ruimtelijke Ordening heeft tot gevolg dat artikel 64 van die wet, dat aan de opsporing-sambtenaren die in artikel 63 zijn genoemd, de bevoegdheid toekent tot het betreden van elke plaats, zijn betekenis verliest. Dit artikel dient daarom te vervallen. Artikel I, onderdeel A, strekt daar mede toe.

B

Artikel 63, eerste lid, van de Wet op Ruimtelijke Ordening belast de inspecteurs van de ruimtelijke ordening alsmede de door de commissaris van de Koning respectievelijk de burgemeester aangewezen ambtenaren met de opsporing van de bij de artikelen 59 en 60 strafbaar gestelde feiten. Aangezien artikel I, onderdeel B, bepaalt dat de artikelen 59 en 60 vervallen, kan het eerste lid van artikel 63 eveneens vervallen. Het tweede lid daarentegen dient wel te worden gehandhaafd. Dit artikellid bepaalt dat de hiervoor genoemde ambtenaren tevens belast zijn met de opsporing van de feiten, strafbaar gesteld in de artikelen 179 tot en met 182 en 184 van het Wetboek van Strafrecht, voorzover deze feiten betrekking hebben op een bevel, vordering of handeling, gedaan of ondernomen door henzelf. Gelet op het vorenstaande voorziet artikel I, onderdeel B, erin dat artikel 63 nog slechts de inhoud van het tweede lid bevat.

Voor de aanwijzing van opsporingsambtenaren voor economische delicten bevat artikel 17 van de Wet op de economische delicten een regeling. Het eerste lid, onder 2°, van dat artikel geeft de Minister van Justitie, in overeenstemming met de andere ministers, wie het aangaat, de mogelijkheid ambtenaren aan te wijzen die belast zijn met de opsporing van economische delicten. De Minister van Justitie is voornemens, in overeenstemming met de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, de provincie- en gemeenteambtenaren, genoemd in het huidige eerste lid van artikel 63 die belast zijn met de opsporing van de commune delicten uit de Wet op Ruimtelijke Ordening, aan te wijzen als ambtenaren die bevoegd zijn tot de opsporing van de economische delicten die samenhangen met die wet. In het kader van de gewenste aansluiting bij de milieuhandhaving zal de Minister tevens bezien in hoeverre buitengewone opsporingsambtenaren van gemeenten, provincies, waterschappen en buitengewone opsporingsdiensten die belast zijn met de opsporing van milieudelicten in de aanwijzing betrokken kunnen worden. Op rijksniveau zullen naar verwachting uitsluitend opsporingsambtenaren van het Inspectoraat-Generaal van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aangewezen worden.

C

Door het schrappen van artikel 64 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, zoals voorgesteld in onderdeel A, dient de van overeenkomstige toepassing verklaring van het tweede lid van dat artikel in artikel 69 te worden vervangen door een tekst die inhoudelijk gelijk luidt aan artikel 64, tweede lid.

## **Artikel II**

Artikel 31 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing stelt een stadsvernieuwingsplan voor de toepassing van die wet en andere wetten gelijk aan een bestemmingsplan als bedoeld in artikel 10 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Hoofdstuk IV van laatstgenoemde wet, dat in afdeling 3 eisen stelt aan bestemmingsplannen, is van overeenkomstige



toepassing op stadsvernieuwingsplannen. Gelet op deze gelijkschakeling en het creëren van de mogelijkheid in dit wetsvoorstel om alle overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften met behulp van de Wet op de economische delicten aan te pakken, is het logisch dat ook tegen overtredingen van voorschriften die zijn gegeven ten aanzien van stadsvernieuwingsplannen, met behulp van dezelfde wet strafrechtelijk wordt opgetreden. Als gevolg daarvan dient artikel 47, eerste lid, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing zodanig te worden aangepast dat het commune strafrecht niet langer van toepassing is op overtredingen van stadsvernieuwingsplanvoorschriften. Artikel II bevat deze wijziging.

### **Artikel III**

Artikel III heeft tot doel overtredingen van bestemmingsplan- en stadsvernieuwingsplanvoorschriften, van voorschriften gegeven ingevolge de artikelen 21, derde lid, 28, vierde lid, of 29, zevende lid, alsmede het niet nakomen van de verplichtingen, bedoeld in de artikelen 17, vierde lid, en 45, tweede lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening als economische delicten in de zin van de Wet op de economische delicten aan te merken. Overwogen is om de overtredingen van de desbetreffende bepalingen uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing te plaatsen in artikel 1a, onder 3°, van de Wet op de economische delicten. Hieraan lagen de volgende twee gedachten ten grondslag. In de eerste plaats zijn de in die categorie genoemde feiten ingevolge artikel 2, vierde lid, van de Wet op de economische delicten overtredingen. Overtredingen van bestemmingsplan- en stadsvernieuwingsplanvoorschriften en van de andere hierboven genoemde voorschriften, worden ingevolge artikel 61 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 48 van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing eveneens als overtredingen beschouwd. In de tweede plaats is indeling van de overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing in categorie 3 van artikel 1a van de Wet op de economische delicten overwogen omdat zowel op overtredingen uit categorie 3 van artikel 1a als op overtredingen uit de Wet op de Ruimtelijke Ordening een hechtenis van ten hoogste zes maanden of een geldboete van de vierde categorie (deze bedraagt € 11 250) staat. De strafmaat voor overtredingen van voorschriften die zijn gegeven bij een stadsvernieuwingsplan, ligt iets lager. Deze overtredingen worden blijkens artikel 47, eerste lid, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing bedreigd met een geldboete uit de derde categorie in plaats van een geldboete uit de vierde categorie. Het ligt echter voor de hand om overtredingen van stadsvernieuwingsplanvoorschriften met dezelfde strafmaat te bedreigen als overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften, nu beide plannen, zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, wettelijk aan elkaar gelijk zijn gesteld.

Niettemin is ervoor gekozen om de strafbare feiten die betrekking hebben op de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, niet onder te brengen in categorie 3 van artikel 1a, maar in de naastgelegen categorie, te weten categorie 2. Hierdoor worden zij misdrijven, voorzover zij opzettelijk zijn begaan, en zijn zij in de overige gevallen overtredingen. Het onderbrengen van de onderhavige strafbare feiten in categorie 2 brengt geen verandering in de hoogte van de geldboete; deze blijft maximaal € 11 250 bedragen. Wel heeft het tot gevolg dat de maximale duur van de vrijheidsstraf die kan worden opgelegd, wordt verhoogd van zes maanden naar twee jaar. Een misdrijf uit categorie 2 van artikel 1a wordt namelijk bedreigd met een maximale gevangenisstraf van twee jaren.

Overtredingen van bestemmingsplan- en stadsvernieuwingsplanvoorschriften brengen vaak ernstige of onomkeerbare gevolgen voor de ruimtelijke ordening met zich. De regering acht het gerechtvaardigd dat deze

gevolgen worden meegewogen bij de waardering van de strafwaardigheid van de onderhavige strafbare feiten. Met de verhoging van de strafmaat voor deze feiten voorzover zij opzettelijk worden begaan, wordt de ernst van deze feiten passender tot uitdrukking gebracht. Bij de verhoging van de strafmaat van de strafbare feiten op het terrein van de ruimtelijke ordening spelen ook overwegingen van systematische aard een rol. Overtredingen van voorschriften op dit terrein gaan vaak gepaard of hebben raakvlakken met overtredingen van de Wet milieubeheer of de Natuurbeschermingswet die, voorzover zij vergelijkbaar zijn met de onderhavige overtredingen, in categorie 2 van artikel 1a zijn ondergebracht. Door de overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing eveneens in categorie 2 in te delen, worden de thans nog bestaande discrepanties met die wetten, die slechts historisch verklaarbaar zijn, opgeheven.

De strafbare feiten die ingevolge artikel III onder de werkingssfeer van artikel 1a, onder 2°, van de Wet op de economische delicten worden gebracht, komen overeen met de strafbare feiten, genoemd in de artikelen 59 en 60 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en artikel 47, eerste lid, van de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing. Uitzondering hierop vormt het niet-nakomen van de verplichting, neergelegd in artikel 17, vierde lid, van de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Omdat deze verplichting materieel overeenkomt met de verplichting die in artikel 45, tweede lid, van die wet is neergelegd, is ervoor gekozen om het niet-nakomen daarvan eveneens als economisch delict aan te merken.

Van de gelegenheid is tevens gebruik gemaakt om een in artikel 60 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening opgenomen onjuiste verwijzing naar artikel 29, zevende lid, van die wet te wijzigen in artikel 29, achtste lid.

De Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,  
H. G. J. Kamp

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner