

Vergaderjaar 2005–2006

29 392

Wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving)

Nr. 12

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 30 september 2005

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer¹ heeft bij brief van 15 september 2005 (05-VROM-B-070) een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het wetsvoorstel Wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving) (Kamerstuk 29 392).

De commissie brengt van dit overleg verslag uit door openbaarmaking van de gewisselde stukken.

De voorzitter van de commissie,
Buijs

De griffier van de commissie,
Van der Leeden

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), Van Gent (GL), Snijder-Hazelhoff (VVD), Depla (PvdA), Van Oerle-van der Horst (CDA), Van As (LPF), Van Bochove (CDA), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), Van Lith (CDA), Van der Ham (D66), Van Velzen (SP), Vacature (algemeen), Fierens (PvdA), ondervoorzitter, Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Samsom (PvdA), Hermans (LPF), Veenendaal (VVD) en Lenards (VVD).
Plv. leden: Crone (PvdA), Dezentjé Hamming-Bluemink (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), Halsema (GL), Örgü (VVD), Dubbelboer (PvdA), Hessels (CDA), Van den Brink (LPF), Ten Hoopen (CDA), Vos (GL), Van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Koşer Kaya (D66), Gerkens (SP), Vergeer (SP), Boelhouwer (PvdA), Verbeet (PvdA), Balemans (VVD), Waalkens (PvdA), Van Heteren (PvdA), Roefs (PvdA), Varela (LPF), Oplaat (VVD) en Van der Sande (VVD).

Bij brief van 15 september jl. zijn door de Vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, met het oog op de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot Wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving, 29 392), nog enkele vragen gesteld in verband met dat wetsvoorstel. Gaarne voldoe ik hierbij aan het verzoek de gestelde vragen te beantwoorden.

Allereerst wordt gevraagd of overtredingen van de bouwverordening, zoals overlast, overbewoning en illegale verhuur, in het voorliggende wetsvoorstel als economisch delict worden aangemerkt.

Onder verwijzing naar onderdeel 3 van artikel III van het wetsvoorstel kan ik deze vraag bevestigend beantwoorden. Overtreding van de bouwverordening, waarvoor de verbodsbepaling in het nieuw voorgestelde artikel 7b van de Woningwet is opgenomen, wordt strafbaar gesteld in het tweede onderdeel van artikel 1a van de Wet op de economische delicten. In de gemeentelijke bouwverordening worden onder meer voorschriften gegeven omtrent een (brand)veilig en hygiënisch gebruik van woningen, andere gebouwen en bouwwerken. In de Model-bouwverordening van de VNG, die in het merendeel van de gemeenten ongewijzigd is vastgesteld, worden zowel overbewoning (het verbod om een woning te bewonen door meer dan één persoon per 12 m²) als allerlei vormen van overlast¹ verboden gesteld.

Indien illegale verhuur opgevat wordt als verhuursituaties waarbij de bouwtechnisch veilige, gezonde en bruikbare staat van bouwwerken in het geding is, dan kan ik wijzen op het Bouwbesluit 2003, waarvan de overtreding ingevolge het voorliggende wetsvoorstel eveneens onder de Wet op de economische delicten valt en daarmee als economisch delict strafbaar is gesteld.

Over de bredere problematiek rond illegale verhuur en huisjesmelkerij heb ik momenteel een brief in voorbereiding, samen met mijn collega van Justitie, waarin ook ingegaan wordt op andere rechtsgebieden zoals het huurrecht en het huurprijzenrecht. Overtreding van bouwregelgeving kan samenvallen met overtredingen in andere rechtsgebieden, zoals het huurrecht, maar deze overtredingen staan op zichzelf los van elkaar.

De tweede vraag heeft betrekking op de wenselijkheid van een lik-op-stuk aanpak bij het optreden tegen huisjesmelkers die de bouwverordening overtreden.

Bij een lik-op-stuk aanpak van overtredingen gaat het om een snel, slagvaardig optreden door het bestuur of het OM tegen en adequaat sanctioneren van overtredingen. Naar mijn mening kan zo'n aanpak – die zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk van aard kan zijn – zeer effectief zijn. Voor wat betreft de strafrechtelijke of bestuurlijke beboeting door het bestuur denk ik echter wel dat het met name moet gaan om de vaker voorkomende en heel evidente overtredingen met een minder ernstig en ingrijpend karakter. De overtredingen die huisjesmelkers soms (laten) begaan zijn niet altijd als dergelijke overtredingen te beschouwen. De problematiek van overlast gevende bewoning, welke zich voornamelijk in grote steden voordoet bij malafide kamerverhuurders en huisjesmelkers, is immers heel divers. Er kan sprake zijn van een cumulatie van gevaar en overlast gevende situaties. Veelal in oudere woningen (getekend door achterstallig onderhoud) worden kamers en bedden (onder)verhuurd voor buitensporige prijzen. Vaak wordt de woning door een onverantwoord grote groep personen bewoond. Deze groep kan veelal geen beroep doen op de legale instituties en voorzieningen en malafide verhuurders springen hier op in. Zodra is vastgesteld dat er regelgeving wordt over-

¹ Bij overlast gaat het onder meer om het verbod om voorwerpen of stoffen te plaatsen te werpen of te hebben, handelingen te verrichten of na te laten of werktuigen te gebruiken, waardoor voor de gebruikers van het bouwwerk, het open erf of terrein overlast ontstaat of op voor de omgeving hinderlijke of schadelijke wijze stank, rook, roet, walm, stof of vocht wordt verspreid of overlast wordt veroorzaakt door geluid en trilling, of door schadelijk of hinderlijk ongedierte, dan wel door verontreiniging van het bouwwerk, open erf of terrein.

treden – en bij evident gevaarlijke situaties zal dat in de regel wel snel geconstateerd kunnen worden – vind ik het van groot belang dat er zo snel mogelijk door het bestuur aan die situaties van gevaarstelling een einde wordt gemaakt. Dus een lik-op-stuk optreden met bestuursdwang gericht op het zo spoedig mogelijk beëindigen van gevaarlijke situaties staat naar mijn mening bovenaan de prioriteitenlijst en dient zo snel mogelijk plaats te vinden. Het bestaande bestuursrechtelijke instrumentarium wordt op dat punt met het voorliggende wetsvoorstel beter toepasbaar gemaakt door het aanschrijfinstrumentarium te schrappen. Het door het bestuur in die situaties als het ware «per kerende post» (bestuurlijke of strafrechtelijke) boetes te laten opleggen vind ik echter een andere zaak. Zeker bij overtredingen van een ernstig karakter sta ik daar enigszins terughoudend tegenover.

In dit verband wordt gevraagd of ik voornemens ben hiertoe de Wet OM-afdoening toepasselijk te maken voor overtredingen van de bouwverordening. In de derde vraag wordt daarbij ook een relatie met het instrument van de bestuurlijke boete gelegd en wordt gevraagd naar de verschillen met de mogelijkheden van de Wet OM-afdoening en hoe beide instrumenten zich verhouden tot een lik-op-stuk aanpak. Ook wordt gevraagd of ik meerwaarde zie in het mogelijk maken van de bestuurlijke boete naast de OM-afdoening.

Ik denk dat in zijn algemeenheid bij de handhaving van de bouwregelgeving de bestaande bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten (bestuursdwang en lastgeving onder dwangsom) toereikend zijn. Er zijn echter bepaalde situaties waarin een aanvullend boete-instrumentarium wenselijk is. Zowel het instrument van de strafbeschikking in handen van het bestuur (het college van burgemeester en wethouders in het geval van overtredingen van de bouwregelgeving), zoals mogelijk wordt met de Wet OM-afdoening, als de bestuurlijke boete zijn een goede aanvulling op het bestaande handhavingsinstrumentarium. Beide instrumenten maken het mogelijk dat door het bestuursorgaan, naast het gebruik van de generieke bestuursrechtelijke handhavingsinstrumenten bestuursdwang en dwangsom, aan de overtreder een boete wordt opgelegd. Hieraan kan ook desgewenst in beide gevallen een lik-op-stuk aanpak worden gegeven door snel en slagvaardig optreden en adequate sanctionering.

Naast de Wet OM-afdoening, die thans nog in behandeling is bij de Eerste Kamer (Kamerstukken I, 2003/2004, 29 849, A), is bij de Tweede Kamer aanhangig het wetsvoorstel inzake de Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken II, 2003/2004, 29 702). Daarin is een algemene regeling voorgesteld van de bestuurlijke boete. Voor de introductie van de bestuurlijke boete in bouwregelgeving zou daarnaast nog wel een wijziging van de Woningwet noodzakelijk zijn. Ook de bestuurlijke boete vormt in zijn algemeenheid een waardevolle aanvulling op het bestuursrechtelijke handhavingsinstrumentarium. Dit instrument acht ik echter minder geschikt voor overtredingen met een meer ingrijpend karakter.

Zoals al aangegeven kunnen er binnen de bouwregelgeving overtredingen voorkomen die heel divers van aard zijn. Het maakt in mijn ogen bijvoorbeeld nogal verschil of een burger een dakkapel 3 centimeter te breed heeft gebouwd of dat een horeca-ondernemer allerlei veiligheidsvoorschriften negeert. In zijn algemeenheid geldt dat ik een onoverzichtelijke versnippering van het handhavingsinstrumentarium wil voorkomen. Dat geldt niet alleen voor het domein van de bouwregelgeving, maar gelet op de ontwikkeling van het wetsvoorstel voor een omgevingsvergunning – waarbij het de bedoeling is een meer uniforme vormgeving van de handhaving van de VROM-regelgeving mogelijk te maken – is het naar mijn mening noodzakelijk dat een goede afstemming van de bestuurs-

rechtelijke en de strafrechtelijke handhavingsmogelijkheden plaatsvindt binnen het gehele pakket van de VROM-regelgeving. Hoewel mij bekend is dat sommige gemeenten inderdaad pleiten voor het instrument van de bestuurlijke boete, bestaat er bij mij voor wat betreft de handhaving van de VROM-regelgeving thans een lichte voorkeur voor het instrumentarium van de Wet OM-afdoening. Teneinde bedoelde versnippering van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemogelijkheden te voorkomen denk ik er daarbij niet aan om daarnaast ook nog het instrument van de bestuurlijke boete te introduceren. Daarbij speelt onder meer dat op het terrein van de milieuregelgeving goede resultaten zijn geboekt met de proef van de Bestuurlijke Transactie Milieudelicten, welke in het wetsvoorstel OM-afdoening wordt vervangen door de mogelijkheid van een bestuurlijke strafbeschikking. De Wet OM-afdoening biedt daarmee ook de mogelijkheid dat door het bestuur een strafrechtelijke boete wordt opgelegd.

In een aantal opzichten is de bestuurlijke strafbeschikking vergelijkbaar met het instrument van de bestuurlijke boete. Bij de bestuurlijke strafbeschikking zal het traject van tenuitvoerlegging en rechtsbescherming echter verlopen via het OM. Gemeenten hoeven dan dus niet te zorgen voor de tenuitvoerlegging van de geldboetes of de behandeling van de verzetten tegen de strafbeschikking. Zeer zware feiten kunnen door het OM rechtstreeks voor de strafrechter worden gebracht. Het instrument van de bestuurlijke boete in handen van decentrale overheden associeer ik met overtredingen van minder ingrijpende aard en acht ik daarom niet geschikt voor alle voorkomende overtredingen van de bouwregelgeving.

Er zullen nog de nodige vragen moeten worden beantwoord alvorens de Wet OM-afdoening voor het bestuur toepasbaar kan worden gemaakt op de bouwregelgeving. Zo zal de hoogte van het bedrag tot waar het bestuur zelfstandig een boete kan opleggen bepaald moeten worden. Ook andere aspecten moeten bij de implementatie van de Wet OM-afdoening worden bekeken. Hoewel het mijn wens is tot invoering op korte termijn over te gaan, moet ik hierbij rekening houden met de tijd die het kost om de betrokken wetgeving in te voeren en vooral ook te implementeren.

Zodra daarover meer duidelijkheid is ontstaan, kan ik een definitieve keuze maken welk boete-systeem in de VROM-wetgeving zal worden opgenomen. Ik wijs tenslotte nog op de notitie van mijn ambtgenoot van Justitie die is toegezegd naar aanleiding van de motie-Rouvoet (bij gelegenheid van de behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening) over de verhouding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving.

Ik vertrouw erop hiermee uw vragen voldoende te hebben beantwoord.

De minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
S. M. Dekker

Namens de vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer wil ik u verzoeken onderstaande vragen over de wijziging van de Woningwet en enkele andere wetten (verbetering naleving, handhaafbaarheid en handhaving bouwregelgeving) voor de plenaire behandeling van het wetsvoorstel (voorzien in de week van 27 september a.s.) te beantwoorden:

1. Bij de effectieve aanpak van huisjesmelkers spelen verschillende soorten overtredingen van de lokale bouwverordening een rol, zoals overlast, overbewoning en illegale verhuur. Wordt in het voorliggende wetsvoorstel geregeld dat dergelijke overtredingen van de bouwverordening als economisch delict worden aangemerkt?
2. Bent u van mening dat een lik-op-stuk aanpak gewenst is bij het optreden tegen huisjesmelkers die de bouwverordening overtreden? Bent u van plan om de afhandeling van deze economische delicten (de overtredingen van de bouwverordening) via de wet OM-afdoening te laten plaatsvinden?
3. Veel gemeenten pleiten voor de mogelijkheid voor een bestuurlijke boete bij overtredingen van de bouwverordening. Kunt u aangeven hoe beide instrumenten – i.c. de bestuurlijke boete en het afhandelen van een economisch delict via de wet OM-afdoening – scoren op het aspect «lik-op-stuk»? Wat is uw oordeel over beide instrumenten? Ziet u een meerwaarde in het mogelijk maken van de bestuurlijke boete naast de OM-afhandeling? Bent u bereid om gemeenten de mogelijkheid te geven om bestuurlijke boetes op te leggen bij overtredingen van de bouwverordening?

De griffier van de commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer,
Van der Leeden