

Vergaderjaar 2003–2004

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. 6

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 6 november 2003

Algemeen

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het verslag met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Het verheugt ons dat de leden van de CDA-, de VVD-, de PvdA- en de SP-fractie positief op het onderhavige wetsvoorstel hebben gereageerd. Wel hebben zij in het verslag een aantal vragen gesteld en opmerkingen gemaakt. Graag maken wij van de gelegenheid gebruik op deze opmerkingen te reageren en de gestelde vragen te beantwoorden.

Integrale aanpak handhavingsproblematiek

De leden van de CDA-fractie vragen de regering actief te stimuleren dat geactualiseerde bestemmingsplannen zo goed mogelijk met het bestaande instrumentarium worden gehandhaafd.

De handhaving van bestemmingsplannen is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Wij gaan er vanuit dat gemeenten deze taak actief oppakken. Voor het rijk is primair een controlerende en stimulerende rol weggelegd. De stimulerende rol van het rijk krijgt vorm in een aantal verschillende activiteiten.

Van de in de paragrafen 2 en 5 van de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel genoemde 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, en het op basis van die bestuurs-overeenkomsten in gang gezette project «professionalisering en bundeling milieuhandhaving» gaat een belangrijke stimulans uit voor een goede handhaving door de gemeenten. Aan de uitvoering van dit project nemen ook de drie betrokken ministeries deel.

Op het gebied van communicatie en voorlichting wijzen wij op het bestaan van het project «servicegericht werken» van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), dat onder meer een handreiking zal bieden voor het opstellen van gemeentelijke handhavingsbeleidsplannen voor de bouwregelgeving, en van het

Steunpunt Handhavingsbeleid, een samenwerkingsverband van de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en het rijk, gericht op voorlichting, kennisuitwisseling en advisering.

In het kader van het toezicht op de uitvoering en handhaving van de wet door de gemeenten voert het Inspectoraat-Generaal VROM jaarlijks bij 25% van de gemeenten een het gehele beleidsterrein van het Ministerie van VROM omvattend gemeenteonderzoek uit, waarin ondermeer de handhaving van de Wet op de Ruimtelijke Ordening wordt doorgelicht. Zo nodig worden werkafspraken gemaakt dan wel wordt opgetreden. De Inspectie controleert of de afspraken worden nagekomen en spreekt de gemeente aan op het achterwege blijven daarvan. Zo nodig wordt de gemeente onder verscherpt toezicht geplaatst, hetgeen bijvoorbeeld wil zeggen dat de gemeente vooraf onder meer alle vergunningen aan de Inspectie moet voorleggen.

Voor de verdere toekomst kan gewezen worden op voorzieningen die het voorstel voor de Wet ruimtelijke ordening (Kamerstukken II 2002/03, 28 916, nrs. 1 en 2) biedt. Op grond van artikel 10.1 van dat wetsvoorstel dienen door een gemeente jaarlijks voornemens voor de handhaving bekend te worden gemaakt. Verder zijn de bevoegdheden van de Minister van VROM om corrigerend op te treden en de bevoegdheden van het Inspectoraat-Generaal VROM voor het houden van toezicht op de uitvoering van de wet, in het wetsvoorstel verhelderd en uitgebreid. De verbetering van de toezichtmogelijkheden zal een stimulerend effect hebben op de handhaving door gemeenten.

Reikwijdte

De leden van de CDA-fractie vragen waarom vooruitlopend op de discussie in de Kamer over de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening gekozen is voor een aanpak waarbij niet alleen overtredingen inzake permanente bewoning van recreatieverblijven, maar alle overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften onder de Wet op de economische delicten worden gebracht.

Om een aantal redenen hebben wij voor deze aanpak gekozen. De eerste reden is dat het uit een oogpunt van eenheid van wetgeving niet logisch is om slechts het in strijd met een bestemmingsplan permanent bewonen van een recreatieverblijf onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten te brengen en op de overige overtredingen het commune strafrecht van toepassing te laten. Ook deze overtredingen worden bovendien niet zelden wegens economische motieven gepleegd. Verder ligt het ook vanuit eenheid van handhaving niet in de rede de reikwijdte van dit wetsvoorstel te beperken tot permanente bewoning van recreatieverblijven. Het zou niet effectief zijn indien de voordelen die de Wet op de economische delicten bij de opsporing en vervolging van deze overtredingen ten opzichte van het commune strafrecht biedt, niet bij de andere overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften zouden kunnen worden benut. Ook voor deze overtredingen geldt dat er nu onvoldoende mogelijkheden zijn voor een effectieve strafrechtelijke handhaving. Tot slot wordt door het van toepassing verklaren van de Wet op de economische delicten op alle overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften een einde gemaakt aan de situatie dat deze overtredingen met behulp van het commune strafrecht moeten worden aangepakt, terwijl overtredingen van voorschriften, gesteld bij of krachtens de Wet milieubeheer en de zogenaamde groene wetten zoals de Natuurbeschermingswet, die vaak samengaan met overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften, met behulp van het economisch strafrecht worden bestreden. Bestendinging van die situatie zou een – moeilijk te verdedigen – incongruentie van strafbedreiging, opsporingsbevoegdheden en behandelend rechter inhouden.

De leden van de SP-fractie willen het nieuwe instrumentarium van de Wet op de economische delicten met voorrang inzetten op overtredingen waarbij de overtreder een relatief groot financieel voordeel behaalt, en voor wat betreft de permanente bewoning van recreatieverblijven in eerste instantie bij complexen recreatiebungalows waarvan vaststaat dat ze door projectontwikkelaars zijn gebouwd met het vooropgezette doel de wet te ontduiken. Bij noodkopers met een lokale binding zou volgens deze leden eerst door flankerend beleid een alternatieve woongelegenheid aangeboden moeten worden. Het stellen van prioriteiten ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving van overtreding van bestemmingsplanvoorschriften is een zaak van het openbaar ministerie in overleg met politie en gemeenten. Het is evenwel de bedoeling dat in ieder geval die zaken worden aangepakt waarin sprake is van aanmerkelijke schade voor de omgeving dan wel van het behalen van groot economisch voordeel. Daarnaast is strafrechtelijk optreden van belang indien de overtreder zich niet laat weerhouden door bestuursrechtelijke sancties of indien er sprake is van een overtreding die ernstige of onomkeerbare gevolgen voor de ruimtelijke ordening met zich brengt. Een voorbeeld van een situatie die niet bestuursrechtelijk ongedaan kan worden gemaakt is de volgende. De eigenaar van een recreatiecomplex overtreedt het voorschrift in het bestemmingsplan dat het complex alleen maar op bedrijfsmatige en centrale wijze mag worden geëxploiteerd, door individuele woningen uit de centrale exploitatie te lichten onder het mom van individuele exploitatie door de eigenaren van die woningen. Daardoor ontstaat er een gereede kans op permanente bewoning van die woningen. De vraag of noodkopers met een lokale binding eerst een alternatieve woongelegenheid moet worden aangeboden, is een zaak van de gemeenten.

Randvoorwaarden

De leden van de CDA-fractie hebben hun bedenkingen of de randvoorwaarden voor een goede werking van het strafrechtelijk instrument wel (tijdig) in voldoende mate aanwezig zullen zijn. Bij hen bestaat de vraag of de zittende en staande magistratuur, politie en gemeenten wel voldoende mogelijkheden en middelen zullen hebben om genoeg aandacht te geven aan bestemmingsplannen en daarmee gelijkgestelde zaken. Deze leden informeren naar de wijze waarop de betrokken instanties hier zelf over denken en verzoeken de regering nader in te gaan op dit vraagstuk, en aan te geven welke concrete voornemens er zijn om voldoende randvoorwaarden voor de uitvoering te scheppen.

De leden van de VVD-fractie hebben vragen in dezelfde zin gesteld. De aandacht die het openbaar ministerie aan een specifiek soort zaken kan geven wordt bepaald door de criminaliteitsproblematiek en beleidsmatige keuzen daaromtrent. In dit kader worden, ook binnen de aandachtsgebieden van de bijzondere handhaving (milieu, economie en fraude), jaarlijks met ketenpartners afspraken gemaakt over te kiezen (beleids-) prioriteiten. Lokaal worden die afspraken op milieugebied verder uitgewerkt via het Provinciaal Handhavingsoverleg. De aandacht die, in combinatie met of in aanvulling op de bestuursrechtelijke handhaving, door het openbaar ministerie aan de strafrechtelijke handhaving van de Wet op de Ruimtelijke Ordening zal worden gegeven, valt binnen die afspraken en de financiële ruimte die voor milieuhandhaving beschikbaar zal zijn. Het openbaar ministerie verwacht dan ook dat er binnen zijn bestaande beleidsruimte en de organisatorische setting voldoende mogelijkheden en middelen zullen zijn om genoeg aandacht te geven aan zaken op het gebied van de ruimtelijke ordening. Dat geldt evenzeer voor de betrokkenheid van de politie. Voor de zittende magistratuur geldt in het algemeen dat deze wordt geconfronteerd met een toenemende werklast, niet alleen op het gebied van het strafrecht, maar ook binnen de bestuurssector en

de civiele sector. Voor elke nieuwe maatregel dan wel intensivering zullen dan ook in beginsel aanvullende middelen ter beschikking moeten worden gesteld om te voorkomen dat de werklust verder zal toenemen en doorlooptijden gaan oplopen. In lijn hiermee worden extra middelen aan het uitgavenkader van de zittende magistratuur toegevoegd ter dekking van de extra kosten die dit wetsvoorstel voor de zittende magistratuur heeft. Financiering hiervan vindt plaats uit de extra ontvangsten uit boeten en transacties die als gevolg van dit wetsvoorstel worden verwacht.

De VNG merkt voor wat betreft de gemeenten allereerst op dat de inzet en prioritering van beschikbare middelen een lokale afweging van de gemeenteraden is. De VNG verwelkomt de mogelijkheid om gebruik te maken van het instrumentarium uit de Wet op de economische delicten, maar merkt op dat het verzamelen van het bewijs om permanente bewoning aan te tonen voor de gemeenten een grote last inhoudt.

Over de rol van de gemeenten merken wij op dat bij strafrechtelijk optreden buitengewone opsporingsambtenaren van een gemeente onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie opereren. Voor ons standpunt over de mogelijkheden en middelen van de gemeenten verwijzen wij kortsheidshalve naar het antwoord dat wij hierna geven op de eerstvolgende vraag van de leden van de CDA-fractie.

Gelet op het hiervoor gestelde hebben wij de verwachting dat de zittende en staande magistratuur, politie en gemeenten bij gecoördineerd optreden voldoende mogelijkheden en middelen zullen hebben om genoeg aandacht te geven aan overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en daarmee samenhangende overtredingen.

De leden van de VVD-fractie vragen in aanvulling hierop aan de regering om meer inzicht te geven in de verwachtingen rondom het gebruik van het nieuwe handavingsinstrument dat gemeenten via het voorliggende wetsvoorstel geboden wordt bij overtreding van bestemmingsplanvoorschriften. Kortsheidshalve verwijzen wij op dit punt naar het antwoord onder «Uitvoering en financiële aspecten» op de vraag van de leden van de SP-fractie specifiek aan te geven wat de beoogde productie voor het eerste en tweede jaar na inwerkingtreding van de onderhavige wet is.

Actieve houding van gemeenten

De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de regering concreet op rijksniveau gaat doen om voldoende randvoorwaarden te scheppen voor een goede uitvoering door de gemeente van de voorgestelde gecombineerde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handavingsaanpak. Voor het rijk is, zoals wij eerder in deze nota hebben aangegeven, primair een controlerende en stimulerende rol weggelegd. De bemensing en organisatie van het gemeentelijk handavingsapparaat is een verantwoordelijkheid van gemeenten. Ons inziens beschikken de gemeenten over voldoende mogelijkheden en middelen om hun handavingsapparaat op orde te brengen. Wij willen er voorts op wijzen dat vele gemeenten op het gebied van de handhaving gestaag vorderingen maken. Vrijwel alle gemeenten hebben de eerdergenoemde, in 1999 en 2000 in alle provincies gesloten bestuursovereenkomsten over de handhaving op het terrein van het milieurecht, natuur- en waterbeheer en ruimtelijke ordening ondertekend. Op basis van deze overeenkomsten zijn en worden concrete afspraken gemaakt over de handavingsprogramma's in de verschillende regio's. Een goede afstemming van bestuursrechtelijk en strafrechtelijk optreden is een van de doelstellingen van deze overeenkomsten.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze de regering inactieve gemeenten kan stimuleren tot een actiever opstelling op het gebied van het handhaven. Zij vragen of daarbij een bijzondere rol is weggelegd voor

bijvoorbeeld de VNG of dat het openbaar ministerie wordt verondersteld het voortouw te nemen.

Naar aanleiding van deze vraag willen wij allereerst opmerken dat vele gemeenten tal van initiatieven ontplooiën op het gebied van de handhaving en voorts dat primair aan gemeenteraden een kaderstellende en daarmee stimulerende rol is toebedeeld.

De eerder genoemde toezichtsonderzoeken die het Inspectoraat-Generaal VROM bij de gemeenten uitvoert en de daaruit voortvloeiende afspraken, vormen een sterke prikkel voor inactieve gemeenten om de handhaving beter op te pakken. Daarnaast participeren de drie betrokken ministeries in de werkgroepen die ter uitvoering van de in het antwoord op de vorige vraag genoemde bestuursovereenkomsten over de handhaving in het leven zijn geroepen. De ervaring is dat daarvan een stimulerend effect uitgaat op de handhaving door gemeenten. Voor de VNG is uiteraard een belangrijke rol weggelegd bij het stimuleren van de handhaving door gemeenten. De VNG pakt deze rol goed op met het aanbieden van voorlichtingscursussen, met de instelling van het hiervoor vermelde Steunpunt Handhavingsbeleid, en dergelijke. Het Inspectoraat-Generaal VROM heeft regelmatig overleg met de VNG over door haar gesignaleerde knelpunten in de handhavingspraktijk. Vanuit de eigen verantwoordelijkheden streven het Inspectoraat-Generaal en de VNG er naar om via samenwerking en afstemming de handhaving van het ruimtelijk beleid bij gemeenten verder te verbeteren.

Gelet op haar taakomschrijving ligt het niet in de rede dat het openbaar ministerie het voortouw neemt bij het stimuleren van inactieve gemeenten tot een actiever opstelling op het gebied van het handhaven in brede zin.

De totstandkoming van een gezamenlijk project op provincieniveau ter bestrijding van permanente bewoning, een punt waarover de leden van de CDA-fractie een vraag hebben gesteld, valt binnen de reikwijdte van de bestuursovereenkomsten en strafrechtelijke complementen die in 1999 en 2000 in alle provincies zijn afgesloten ter bevordering van de samenwerking bij de handhaving op het gebied van milieu en de ruimtelijke ordening. Het ligt dan ook primair op de weg van de colleges van gedeputeerde staten, die belast zijn met de regie van de handhavingssamenwerking, om in het licht van de problematiek in hun provincie het initiatief te nemen tot een dergelijk project. Het Provinciaal Handhavingsoverleg is het aangewezen kader om hierover bestuurlijke afspraken te maken tussen de gemeenten, het openbaar ministerie en de politie.

Bewijslast

De leden van de PvdA-fractie kunnen uit de memorie van toelichting niet opmaken waarom juist op het punt van de bewijslast onderbrenging in de Wet op de economische delicten tot betere resultaten zou leiden. De memorie van toelichting geeft in de ogen van deze leden vooral aan wat de voordelen van onderbrenging in deze wet zijn, nadat voldoende bewijslast vergaard is. Deze leden zouden daarom graag een nadere toelichting willen ontvangen op de voordelen die het voorliggende wetsvoorstel biedt als het aankomt op het vergaren van het bewijs.

De Wet op de economische delicten kent aan opsporingsambtenaren ruimere bevoegdheden toe dan het Wetboek van Strafvordering. Toepassing van die bevoegdheden biedt hun goede mogelijkheden materiaal te verzamelen teneinde te bewijzen dat iemand in strijd met het bestemmingsplan permanent in een recreatiewoning verblijft. Zo zijn zij ingevolge artikel 19 van de Wet op de economische delicten ook als geen sprake is van verdenking van een strafbaar feit, bevoegd inzage te vorderen van alle bescheiden waarvan naar hun redelijk oordeel kennisneming voor de vervulling van hun taak nodig is. Een aanwijzing dat de wet

niet is nageleefd, is al voldoende om inzage te vorderen in bescheiden, ongeacht of deze bescheiden in een computer of op papier aanwezig zijn. Ontstaat aan de hand van deze bescheiden bij de opsporingsambtenaar het vermoeden van illegale permanente bewoning van een recreatiewoning, dan kan hij deze in beslag nemen. Toepassing van deze bevoegdheden kan waardevolle informatie opleveren voor het bewijs, zeker indien deze informatie wordt gelegd naast de informatie die bij andere overheidsdiensten aanwezig is, zoals inschrijving van betrokkene in de gemeentelijke basisadministratie op het adres van de door hem bewoonde recreatiewoning.

Met de Raad van State zijn de leden van de CDA-fractie nadrukkelijk van mening dat de strafrechtelijke aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen via de Wet op de economische delicten alleen volledig effectief, en dus écht zinvol kan zijn, als de knelpunten opgelost worden die er thans nog bestaan met betrekking tot de bewijsvoering rond de permanente bewoning. Zo lijkt het deze leden voor een oplossing van het bewijsrechtelijk probleem en uit oogpunt van rechtsgelijkheid nodig dat er een eenduidige omschrijving gehanteerd wordt van het begrip «permanente bewoning». Deze leden vragen of de regering nog meer mogelijkheden ziet om de bewijslastproblematiek dichter bij een oplossing te brengen.

Wij onderschrijven de opvatting van de leden van de CDA-fractie dat het voor een adequate handhaving van een verbod op permanente bewoning van recreatiewoningen van belang is dat in voorschriften van bestemmingsplannen eenduidige begrippen worden gehanteerd. Het Ministerie van VROM stelt op dit moment in samenwerking met het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de VNG een handreiking voor gemeenten op voor de aanpak van permanente bewoning, waarin tevens definities worden opgenomen die bruikbaar zijn voor het opstellen van bestemmingsplanvoorschriften.

Meer in het algemeen kan gesteld worden dat van de digitalisering van bestemmingsplannen een belangrijke impuls zal uitgaan voor een eenduidig en goed handhaafbaar begrippenkader. In dit verband kan worden verwezen naar het project Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen dat onder leiding van het Ministerie van VROM wordt uitgevoerd. Daarbij wordt uitgegaan van uniformering en standaardisering van bestemmingen en aanduidingen op plankaarten.

Verder is het met het oog op het bewijzen van illegale permanente bewoning van een recreatiewoning van belang dat de bestrijding van permanente bewoning van recreatiewoningen geschiedt via een integrale aanpak, met een gecoördineerde inzet van strafrechtelijke en bestuursrechtelijke instrumenten en organisatorische maatregelen. De overheveling van overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften van het commune strafrecht naar het economisch strafrecht biedt in dat kader meer mogelijkheden. In het antwoord op de vorige vraag van de leden van de CDA-fractie is aangegeven welke mogelijkheden het betreft.

Schrijnende gevallen

Wij delen, desgevraagd, de visie van de leden van de CDA-fractie dat de strafrechtelijke aanpak van permanente bewoning van recreatieverblijven niet mag leiden tot een bemoeilijking van een billijke en redelijke behandeling van schrijnende gevallen. De officier van justitie en de rechter kunnen rekening houden met de bijzondere omstandigheden van elk geval.

Uitvoering en financiële aspecten

De leden van de SP-fractie vragen de regering specifiek aan te geven wat de beoogde productie voor het eerste en tweede jaar na inwerkingtreding van de onderhavige wet is.

Het openbaar ministerie schat, op basis van de thans beschikbare gegevens en de ambitie tot intensievere handhaving door de gemeenten, in dat er in de eerste jaren na inwerkingtreding van deze wet in 1000 zaken gekozen zal worden voor strafrechtelijk optreden. Dat leidt vervolgens tot ca. 600 transacties, 300 dagvaardingen en 100 septs.

De leden van de SP-fractie hebben de raming van de regering ten aanzien van de ontvangsten uit boetes en transacties afgezet tegen een aanname van 500 zaken op jaarbasis en leiden daaruit af dat met name relatief kleine overtredingen zullen worden aangepakt. Zij vragen de regering om een reactie op dit punt.

Wij menen dat de door deze leden gesuggereerde relatie feitelijk complexer van aard is en dat dan ook de conclusie die de leden van de SP-fractie daaruit trekken niet in algemene zin opgaat. Zoals wij in antwoord op een eerdere vraag van deze leden hebben aangegeven, is het de bedoeling is dat in ieder geval die zaken worden aangepakt waarin sprake is van aanmerkelijke schade voor de omgeving dan wel van het behalen van groot economisch voordeel. Daarnaast bestaat het voorkomen strafrechtelijk op te treden indien de overtreder zich niet laat weerhouden door bestuursrechtelijke sancties of indien er sprake is van een overtreding die ernstige of onomkeerbare gevolgen voor de ruimtelijke ordening met zich brengt. Juist van een gerichte aanpak van dergelijke zaken, ook als deze op zichzelf niet talrijk zijn, gaat naar onze mening een belangrijk signaal uit in de richting van andere (potentiële) overtredders.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af op welke gegevens de veronderstelling gebaseerd is dat de extra kosten die gemaakt moeten worden als gevolg van invoering van het voorliggende wetsvoorstel, gedekt worden uit extra ontvangsten van geldboetes en transacties als gevolg van dit wetsvoorstel en verzoeken de regering hierover duidelijkheid te verschaffen.

Als gevolg van het wetsvoorstel kunnen extra zaken in de justitiële keten terecht komen. De verwerking van deze zaken zal leiden tot extra kosten voor alle justitiële ketenpartners (in casu de zittende en staande magistratuur, het Centraal Justitieel Incassobureau en rechtsbijstand). Tevens zullen deze extra zaken leiden tot extra ontvangsten uit boetes en transacties. Deze extra ontvangsten zijn naar schatting nagenoeg gelijk aan de extra kosten en kunnen daarmee worden ingezet als dekking voor deze kosten. De invoering van het wetsvoorstel is hiermee budgettair neutraal.

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

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