

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. 5**

### **VERSLAG**

Vastgesteld 26 maart 2003

De vaste commissie voor Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer<sup>1</sup>, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig en afdoende zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

### **Algemeen**

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het voorliggende wetsvoorstel. De leden zien het onderbrengen van overtredingen van bestemmingsplannen onder de werkingssfeer Wet op de economische delicten als een aanvulling op of naast de bestuursrechtelijke instrumenten die gemeenten ter beschikking staan. De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Met dit wetsvoorstel wordt onder meer gevolg gegeven aan de langgekoesterde wens van de Kamer, neergelegd in de moties van Gent en Biesheuvel (1999) en van Gent cs (2001)<sup>2</sup> om de strafrechtelijke aanpak van de permanente bewoning van recreatiewoningen mogelijk te maken, door deze onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten te brengen. Het voorliggende wetsvoorstel kan een belangrijke bijdrage leveren aan de handhaving van het ruimtelijk beleid, één van de zes speerpunten bij de herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening.

De leden van de PvdA-fractie ondersteunen het doel van het voorliggende wetsvoorstel om tot een effectievere handhaving te komen van overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing, in het bijzonder waar het de permanente bewoning van recreatiewoningen betreft. Het voorliggende wetsvoorstel breidt hiertoe het instrumentarium uit, doordat de bedoelde overtredingen onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten worden gebracht, waardoor in de toekomst ook strafrechtelijke handhaving mogelijk is. De leden brengen in dit verslag een aantal punten onder de

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Hofstra (VVD), Buijs (CDA), voorzitter, Schreijer-Pierik (CDA), van Gent (GL), Oplaat (VVD), Geluk (VVD), Dijsselbloem (PvdA), ondervoorzitter, Depla (PvdA), van Oerle-van der Horst (CDA), van As (LPF), van den Brink (LPF), van Bochove (CDA), de Ruiter (SP), Duyvendak (GL), Huizinga-Heringa (CU), Koopmans (CDA), Spies (CDA), van Lith (CDA), van der Ham (D66), van Velzen (SP), Timmer (PvdA), De Krom (VVD), Verdaas (PvdA), Kruijssen (PvdA), Schultz van Haegen (VVD) en Samsom (PvdA).

Plv. leden: Crone (PvdA), Griffith, MPA (VVD), Mastwijk (CDA), Ormel (CDA), van den Brand (GL), Kamp (VVD), Terpstra (VVD), Boelhouwer (PvdA), Dubbelboer (PvdA), Meijer (CDA), Kraneveldt (LPF), Varela (LPF), ten Hoopen (CDA), Vergeer-Mudde (SP), Vos (GL), van der Staaij (SGP), Vietsch (CDA), Van Geel (CDA), Rietkerk (CDA), Giskes (D66), Gerkens (SP), Verbeet (PvdA), Örgü (VVD), Waalkens (PvdA), van Heteren (PvdA), Cornielje (VVD) en Wolfsen (PvdA).

<sup>2</sup> Motie van Gent en Biesheuvel, nr. 26 800 XI, nr. 21 en Motie van Gent cs., nr. 27 400 XI, nr. 61.

aandacht van de regering die van belang kunnen zijn bij het ook daadwerkelijk realiseren van de ook door de leden zo gewenste effectievere handhaving. Dit gebeurt mede onder verwijzing naar het advies van de Raad van State.

De leden van de SP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel, waardoor een strafrechtelijke handhaving bij overtreding van bestemmingsplanvoorschriften mogelijk wordt op grond van de Wet op de economische delicten. De handhavingpraktijk laat zien dat hier grote behoefte aan is. De directe aanleiding voor het wetsvoorstel vormde de motie Van Gent c.s. (27 400 XI nr. 61), die zich beperkte tot de strafrechtelijke aanpak van de permanente bewoning van recreatiewoningen.

### **Integrale aanpak handhavingproblematiek**

De leden van de CDA-fractie vinden dat een optimale benutting van bestaande handhavinginstrumenten door gemeenten en provincies voorop moet blijven staan. Geactualiseerde bestemmingsplannen dienen in ieder geval met het reeds bestaande instrumentarium zo goed mogelijk te worden gehandhaafd. De leden vragen de regering dit proces actief te stimuleren.

Deze leden zijn het met de regering eens dat voor een effectieve handhaving met betrekking tot het specifieke, urgente probleem van de permanente bewoning van recreatiewoningen, in aanvulling op of naast de bestuursrechtelijke instrumenten, ook strafrechtelijke instrumenten nodig zijn. Juist een gecombineerde aanpak, waarin beide instrumenten goed op elkaar worden afgestemd, lijkt het meest kansrijk. De leden zijn het met de regering eens dat alléén een bestuurlijke boete hiervoor geen passend alternatief is, omdat dit instrument zich slechts leent voor veel voorkomende lichte overtredingen. Dit laat echter onverlet dat, zoals de Raad van State ook stelt, gestreefd moet worden naar een versterking van de bestuursrechtelijke handhaving.

### **Reikwijdte**

De leden van de CDA-fractie constateren dat in het voorliggende wetsvoorstel wordt voorgesteld, behalve de permanente bewoning van recreatiewoningen ook alle overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en overtredingen die daarmee gelijk worden gesteld, onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten te brengen. Daarmee gaan zij verder dan het verzoek van de Kamer, neergelegd in de motie Van Gent en Biesheuvel (1999) en de motie Van Gent c.s. (2001). Kunnen de bewindslieden systematisch en uitvoerig uiteenzetten waarom nu reeds, vooruitlopend op de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de discussie daarover in de Kamer, gekozen is voor deze bredere aanpak?

Volgens de leden van de SP-fractie heeft het wetsvoorstel terecht een grotere reikwijdte gekregen. De leden pleiten ervoor om het nieuwe instrumentarium, dat door het voorliggende wetsvoorstel beschikbaar komt, met voorrang in te zetten op de overtredingen van de Wet op de Ruimtelijke Ordening waarbij de overtreder een relatief groot financieel voordeel behaalt. Door eerst de grote overtredders aan te pakken wordt een maximaal preventief effect bereikt.

Bij de permanente bewoning van recreatiewoningen zou volgens de leden van de SP-fractie de vervolging in eerste instantie gericht moeten worden op de permanente bewoners van complexen recreatiebungalows, waarvan vaststaat dat ze door projectontwikkelaars zijn gebouwd met het vooropgezette doel om de wet te ontduiken. De leden zijn van mening dat het strafrechtelijk instrumentarium (voorlopig) niet ingezet moet worden voor het aanpakken van noodkopers met een lokale binding, die door het

ontbreken van aanbod op de reguliere lokale woningmarkt in een recreatiewoning terecht zijn gekomen. In dergelijke gevallen zou eerst door middel van flankerend beleid, zoals bijvoorbeeld ontwikkeld door de gemeente Apeldoorn, een alternatieve woongelegenheden aangeboden moeten worden.

### **Randvoorwaarden**

De leden van de CDA-fractie constateren dat de Raad van State in haar advies stelt, dat zij van mening is «dat de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in twijfel kan worden getrokken». De twijfel betreft volgens deze leden echter niet zozeer de effectiviteit van het voorgestelde strafrechtelijke handavingsinstrument op zich, maar wél de belangrijke randvoorwaarden waaraan voldaan moet worden om dit instrument echt effectief te laten zijn. 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.

#### *Voldoende capaciteit, deskundigheid en onderlinge afstemming*

Om de strafrechtelijke handhaving in samenhang met de bestuursrechtelijke handhaving succesvol te laten zijn is voldoende capaciteit, deskundigheid en ook een goede onderlinge coördinatie nodig bij het Openbaar Ministerie, rechterlijke macht, politie en gemeenten. Bij de leden van de CDA-fractie bestaat de vraag of genoemde instanties wel voldoende mogelijkheden en middelen zullen hebben om genoeg aandacht te kunnen geven aan bestemmingsplannen en daarmee gelijkgestelde zaken. Zo is de werklast bij het Openbaar Ministerie en rechtelijke macht, zoals bekend, buitengewoon hoog. Het aantal zaken, onder meer als gevolg van permanent bewoonde recreatiewoningen, kan aanzienlijk worden. Deze leden zijn, ondanks het gestelde in de memorie van toelichting, nog niet overtuigd dat er voldoende capaciteit, deskundigheid en middelen aanwezig zullen zijn, en dat er dus geen problemen te verwachten zijn. Hoe denken de betrokken instanties hier overigens zelf over? De leden vragen 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 in de memorie van toelichting genoemde zaken als pilotprojecten, bestuursovereenkomsten, gezamenlijke handavingsdocumenten, informatie-uitwisseling en projecten gericht op professionalisering en bundeling van «schaars aanwezige krachten» zijn uiteraard belangrijk, maar in de ogen van deze leden op zich niet voldoende om een goede uitvoering te waarborgen. De leden van de VVD-fractie vragen 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 bestemmingsplannen. Welke verwachtingen heeft de regering, mede met het oog op de breed gedragen wens een hoge prioriteit aan veiligheid toe te kennen, van de beschikbare capaciteit van het Openbaar Ministerie, de rechtelijke macht en de politie voor de handhaving van het ruimtelijk bestuursrecht?

### **Actieve houding van gemeenten**

Bij vervolging is een soepele samenwerking tussen gemeenten en het Openbaar Ministerie onontbeerlijk voor de goede werking van de voorgestelde aanpak. De Raad van State merkt in haar rapport echter op dat de meeste gemeenten op het punt van de permanente bewoning van recreatiewoningen niet samenwerken met het Openbaar Ministerie en zelfs niet de voordelen inzien van strafrechtelijke handhaving bóven bestuursrechtelijke handhaving. Bovendien stelt de regering in de

memorie van toelichting, dat bij gemeenten het handhavingsapparaat ten behoeve van de ruimtelijke regelgeving vaak onvoldoende bemenst en georganiseerd is. Tegelijkertijd wordt opgemerkt dat voor de strafrechtelijke handhaving, capaciteit moet worden «vrijgemaakt» en buitengewone opsporingsambtenaren moeten worden «aangesteld» waar deze nog ontbreken. De leden van de CDA-fractie vragen zich af wat de regering nu concreet op rijksniveau gaat doen om voldoende randvoorwaarden te scheppen voor een goede uitvoering van de voorgestelde gecombineerde bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhavingsaanpak. Het kan niet blijven bij constatering van wat nodig is, aldus de leden.

Zowel de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening (VROM) als de Raad van State geven aan dat, met of zonder de beoogde uitbreiding van het handhavingsinstrumentarium, een actieve houding van de gemeenten voorwaarde is om tot effectieve inzet van het instrumentarium te komen (advies Raad van State en nader rapport, blz. 3). Een effectieve inzet van het (uitgebreide) instrumentarium is en blijft volgens de leden van de PvdA-fractie dus mede afhankelijk van een actieve opstelling van de gemeente. In de memorie van toelichting (blz. 3 en 6) wordt daartoe in de ogen van deze leden dan ook terecht opgemerkt dat gemeenten hun handhavingsapparaat beter op orde moeten brengen. De leden zouden het ook betreuren indien omwille van dit punt het vergrote handhavingspotentieel in de toekomst niet optimaal zou kunnen worden benut. Op dit thema zouden de leden graag een nadere toelichting willen krijgen van de regering aan de hand van de volgende vragen. Op welke wijze denkt de regering de gemeenten in kwestie tot een actievere opstelling te stimuleren op het gebied van het handhaven? Ziet de regering daarbij een bijzondere rol weggelegd voor bijvoorbeeld de Vereniging Nederlandse Gemeenten of is het juist het Openbaar Ministerie dat verondersteld wordt het voortouw te nemen?

### **Bewijslast**

Met betrekking tot het tegengaan van permanente bewoning wordt in de memorie van toelichting volgens de leden van de CDA-fractie terecht opgemerkt dat een brede, eenduidige aanpak via een gezamenlijk project op provincieniveau de kans op succes vergroot, als zaken door de bestuursrechter of de strafrechter worden behandeld. Volgens de leden wordt het hierdoor gemakkelijker het nodige bewijs te vergaren. Hoe wil de regering het tot stand komen van dergelijke projecten bevorderen? In het advies van de Raad van State en het nader rapport merkt de Raad van State op dat de aanpak via de bestuursrechtelijke weg in de praktijk vaak stuk loopt op de bewijsvoering. In reactie daarop merkt de Minister van VROM op dat in de memorie van toelichting is uiteengezet waarom juist de opsporingsmiddelen die de Wet op de economische delicten biedt, een belangrijke rol kunnen spelen bij het sluitend maken van het reeds voorhanden bewijs.

De leden van de PvdA-fractie kunnen uit de memorie van toelichting echter 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 onderbrenging in de Wet op de economische delicten zijn, nadat voldoende bewijslast vergaard is. Deze voordelen worden door de leden van de PvdA-fractie overigens onderschreven. De leden zouden daarnaast echter graag een nadere toelichting willen ontvangen op de voordelen die het voorliggende wetsvoorstel biedt als het aankomt op het vergaren van de bewijslast zelf.

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 worden, als de knelpunten opgelost

worden die er thans nog bestaan met betrekking tot de bewijsvoering rond de permanente bewoning. Zo lijkt het voor een oplossing van het bewijsrechtelijk probleem onder meer nodig, dat er een eenduidige omschrijving gehanteerd wordt van het begrip «permanente bewoning». Dit laatste lijkt deze leden ook uit oogpunt van rechtsgelijkheid van belang. Ziet de regering nog mogelijkheden om de bewijslastproblematiek dichter bij een oplossing te brengen? De leden van de CDA-fractie zijn verder van oordeel dat de regering meer concreet zou moeten bevorderen dat bestemmingsplanvoorschriften en begrippen gehanteerd worden die zoveel mogelijk eenduidig en goed handhaafbaar zijn. De houding die de regering nu ten aanzien van deze problematiek aannemen is volgens deze leden enigszins afwachtend. Kan niet meer actie worden ondernomen? Overigens zijn de leden van de CDA-fractie het eens met de regering dat de gesignaleerde bewijslastproblematiek, in tegenstelling tot hetgeen de Raad van State in haar advies beweert, niet afdoet aan de noodzaak de strafrechtelijke aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen via de Wet op de economische delicten, conform de wens van de Kamer, mogelijk te maken.

### **Schrijnende gevallen**

Met betrekking tot de strafrechtelijke aanpak van permanente bewoning van recreatiewoningen willen de leden van de CDA-fractie benadrukken, dat deze aanpak er volgens hen niet toe mag gaan leiden, dat een billijke en redelijke benadering van de zogenaamde «schrijnende gevallen», zoals voorgesteld in de in een brief van de minister van VROM van 15 november 2002<sup>1</sup>, bemoeilijkt wordt. Volgens deze leden moeten gemeenten, zoals de vorige minister van VROM ook al aangaf in antwoord op schriftelijke kamervragen<sup>2</sup>, de ruimte benutten om maatwerk te leveren voor mensen die al zeer lang in recreatiewoningen wonen en bij wie door vorige gemeentebestuurders verwachtingen zijn geuit, waarbij gedacht kan worden aan persoonsgebonden gedoogbeschikkingen. Deelt de regering deze visie met betrekking tot de schrijnende gevallen?

### **Uitvoering en financiële aspecten**

Gesteld wordt dat de eerste jaren naar verwachting 1000 zaken gedaan zullen worden in het kader van het voorliggende wetsvoorstel. De leden van de SP-fractie vragen de regering specifiek aan te geven hoe hoog de lat ligt. Wat is de beoogde productie voor het eerste en tweede jaar na inwerkingtreding?

Bij een structurele opbrengst van € 0,64 miljoen en 500 zaken per jaar zou de gemiddelde boete per geval € 280 bedragen. Volgens de leden van de SP-fractie wijst dat op het aanpakken van relatief kleine overtredingen. Ter illustratie, een volwaardige recreatiebungalow die permanent bewoond kan worden is al gauw 50% méér waard, in geld uitgedrukt tienduizenden tot meer dan € 100 000. Kan de regering hierop een reactie geven, mede in het licht van onze eerdere opmerkingen over het leggen van prioriteit bij het aanpakken van de grote gevallen?

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 geldboeten en transacties als gevolg van dit wetsvoorstel. Kan de regering hierover duidelijkheid verschaffen?

De voorzitter van de commissie,  
Buijs

De griffier van de commissie,  
Van der Leeden

---

<sup>1</sup> Kamerstuknummer 27 867, nr. 4, p. 4.

<sup>2</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, Aangangsels 1052.