

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)

A

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 6 mei 2002 en het nader rapport d.d. 11 december 2002, aangeboden aan de Koningin door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 15 januari 2002, no. 02.000162, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet met memorie van toelichting houdende 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).

Het wetsvoorstel heeft tot doel een effectievere aanpak mogelijk te maken van overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en daarmee samenhangende overtredingen door deze onder te brengen onder de werkingssfeer van de Wet op de economische delicten (Wed). Het wetsvoorstel is ontwikkeld vanuit de wens om permanente bewoning van recreatiewoningen doeltreffender tegen te gaan, omdat de aanpak van deze overtreding met bestuursrechtelijke sancties tekort zou schieten. Meer in het algemeen acht de regering het wenselijk om overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften strafrechtelijk aan te pakken. In dit advies gaat de Raad van State in op de vraag in hoeverre het wetsvoorstel een effectieve bijdrage zal kunnen leveren aan een betere handhaving van bestemmingsplanvoorschriften en in het bijzonder het voorkomen van permanente bewoning van recreatiewoningen. De Raad is van mening dat de effectiviteit van de voorgestelde maatregel in twijfel kan worden getrokken en dat een verbetering van de handhaving van bestemmingsplanvoorschriften veeleer dient te worden gezocht in een versterking van de bestuursrechtelijke handhaving dan in een verruiming van de strafrechtelijke aanpak van het probleem. Daarom adviseert het college het wetsvoorstel te heroverwegen.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 25 januari 2002, nr. 02.000162, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mijn ambtsvoorganger

te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 6 mei 2002, nr. W08.02.0019/V, bied ik U hierbij aan.

1. Het gemeentebestuur is primair zelf verantwoordelijk voor de handhaving van voorschriften van de bestemmingsplannen. Het beschikt daartoe over bestuursrechtelijke instrumenten, zoals bestuursdwang en dwangsom. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel tot herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening, dat eveneens aan de Raad voor advies is voorgelegd, wordt medegedeeld dat de regering overweegt voor bepaalde categorieën van overtredingen van het ruimtelijk bestuursrecht de bestuurlijke boete als aanvullend bestuursrechtelijk instrument in te voeren. Dit alles doet de vraag rijzen of de gemeentebesturen wel over voldoende mogelijkheden beschikken om bestemmingsplanvoorschriften te handhaven en in hoeverre het strafrecht een belangrijke bijdrage kan leveren aan de handhaving ervan. Bovendien is de toelichting (paragraaf 3) op het punt van de uitvoeringsaspecten vaag en wordt daarin slechts melding gemaakt van het voornemen van de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer om met het openbaar ministerie en de bestuursorganen van de provincies en gemeenten afspraken te maken over de strafrechtelijke aanpak van overtredingen van bestemmingsplannen en het opzetten van pilootprojecten. Indien het strafrecht een belangrijke plaats in zal moeten nemen als handhavingsinstrument in het kader van de ruimtelijke ordening, zullen het openbaar ministerie en de rechterlijke macht, gelet op de reeds aanwezige werklast, voldoende ruimte moeten hebben om de nodige prioriteit te kunnen geven aan bestemmingsplanzaken. Die ruimte zal naar verwachting, gelet op het grote aantal recreatiewoningen dat in strijd met de bestemmingsplanvoorschriften permanent wordt bewoond, aanzienlijk moeten zijn. Niet duidelijk is of die ruimte aanwezig is. Bovendien is het openbaar ministerie bij de vervolging afhankelijk van de medewerking van de gemeenten. In het door het Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) in oktober 2000 uitgebrachte rapport over permanente bewoning van recreatieverblijven en het recreatief gebruik van woningen met een woonbestemming (SGBO 69/3293, bladzijde 31) wordt gerapporteerd dat van de 111 gemeenten die een actief handhavingsbeleid voeren, er slechts 10 gemeld hebben dat ze bij de bestrijding van permanente bewoning samenwerken met het openbaar ministerie. De meeste gemeenten die niet met het openbaar ministerie samenwerken, noemen als redenen dat het openbaar ministerie geen prioriteit aan dit onderwerp geeft en dat de gemeente de voordelen niet inzielt van strafrechtelijke handhaving boven bestuursrechtelijke handhaving. De Raad heeft weliswaar geen principiële bezwaren tegen het voorstel overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften en daarmee samenhangende overtredingen onder de werkingssfeer van de Wed te brengen, maar hij meent dat er vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de in de toelichting gesuggereerde bijdrage die de voorgestelde wetswijziging zal kunnen leveren aan het geconstateerde handhavingstekort in het kader van de ruimtelijke ordening en dus aan de opportuniteit van het wetsvoorstel. Het college adviseert het wetsvoorstel in dit licht te heroverwegen.

1. Aan het voorstel om overtredingen van de Wet op de ruimtelijke ordening en de Wet op de stads- en dorpsvernieuwing onder de Wet op de economische delicten te brengen, ligt niet de gedachte ten grondslag dat het gemeentebestuur met de bestuursdwang- en dwangsombevoegdheid over onvoldoende instrumenten beschikt om bestemmingsplanvoorschriften bestuursrechtelijk te kunnen handhaven, zoals de Raad suggereert. Voor een effectieve handhaving kan, in aanvulling op of naast de bestuursrechtelijke instrumenten, ook de inzet van strafrechtelijke instrumenten nodig zijn. De Wet op de economische delicten biedt hiervoor betere mogelijkheden dan het commune strafrecht. Een bestuurlijke boete wordt hiervoor niet als passend alternatief beschouwd, omdat een dergelijk instrument zich slechts leent voor veelvoorkomende, lichte overtredingen.

De omstandigheid dat de Wet op de economische delicten een basis biedt voor een strafrechtelijke transactiebevoegdheid in handen van het bestuur, maakt het overigens mogelijk om te zijner tijd een zorgvuldige afweging te maken tussen de vooren nadelen van invoering van hetzij een bestuurlijke boete, hetzij een strafrechtelijke transactie voor het bestuur. De resultaten van de

ervaringen die de betrokken bestuursorganen bij wijze van experiment momenteel opdoen met het instrument transactie op het terrein van het milieu, zullen hierbij worden betrokken.

Naar aanleiding van het advies van de Raad is de memorie van toelichting verduidelijkt op het punt van de bijdrage die het strafrecht – naast het bestuursrechtelijk instrumentarium – kan leveren aan de handhaving van bestemmingsplanvoorschriften. Ook op het punt van de uitvoeringsaspecten, zowel binnen het bestuursrecht als binnen het strafrecht, is gekozen voor verduidelijking en aanvulling van de tekst. In de memorie van toelichting is bovendien nader ingegaan op de noodzaak dat het openbaar ministerie meer werk maakt van een serieuze aanpak van de overtredingen die hier aan de orde zijn, waaronder de permanente bewoning van recreatieverblijven. In dat verband is aangegeven dat het openbaar ministerie inschat 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. Voor die intensivering is het openbaar ministerie, zoals de Raad aangeeft, mede afhankelijk van een actieve houding van de betrokken gemeenten. De Minister van Justitie en ik verwachten dat de overheveling van overtredingen van bestemmingsplanvoorschriften van het commune strafrecht naar het economisch strafrecht, vanwege de daaraan verbonden voordelen, reden zal zijn voor een verbeterde samenwerking. Daarmee is niet gezegd dat strafrechtelijke handhaving absolute voordelen heeft boven bestuursrechtelijke handhaving. Om de naleving van de bestemmingsplanvoorschriften te bevorderen is een goede coördinatie en afstemming van de inzet van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke instrumenten vereist. Dat geldt evenzeer voor wat betreft de coördinatie en afstemming van het handhavingsbeleid op het gebied van de ruimtelijk ordening en het milieubeheer, tussen welke de samenhang groot is. De memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is in deze zin aangepast.

2. Aanleiding voor de voorgestelde gewijzigde strafrechtelijke aanpak vormt het feit dat gebleken is dat steeds meer recreatieverblijven in strijd met het ruimtelijk beleid worden gebruikt voor permanente bewoning en dat dit het karakter van recreatieterreinen aantast. In de brief van de Minister van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer van 21 juli 2001 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal (Kamerstukken II 2000/01, 27 867, nr. 1, blz. 3) wordt gesignaleerd dat in geval van toepassing van de Wet er overtuigend bewijs aanwezig moet zijn dat er sprake is van permanente bewoning van een recreatiewoning en dat de aanpak via de bestuursrechtelijke weg in de praktijk vaak op de bewijsvoering stuk loopt. Uit de toelichting bij het wetsvoorstel wordt niet duidelijk hoe dit bewijsrechtelijk probleem kan worden ondervangen. In de eerste plaats is niet altijd duidelijk wanneer er sprake is van ongeoorloofde permanente bewoning. Uit het in punt 1 van dit advies geciteerde rapport van de VNG (bladzijde 18) blijkt dat gemeenten uiteenlopende omschrijvingen hanteren van «permanente bewoning». Het is de vraag of al deze omschrijvingen voldoende houvast bieden voor een strafrechtelijke vervolging. Bovendien blijkt het in de praktijk moeilijk om voldoende bewijs te vergaren dat er inderdaad sprake is van permanente bewoning. De Raad verwijst ook in dit verband naar het VNG-rapport (bladzijden 27–29). Hij meent dat een strafrechtelijke aanpak, ook wanneer rekening zou worden gehouden met de daarvoor beschikbare opsporingsmogelijkheden, weinig zin heeft zolang deze knelpunten niet worden opgelost. De Raad adviseert bij handhaving van het wetsvoorstel in de toelichting nader op deze problematiek in te gaan.

2. De bewijsrechtelijke problematiek van, met name, de permanente bewoning van recreatieverblijven mag zeker niet worden onderschat. Zoals bekend, is sprake van een zoektocht naar de juiste methodiek om langs rechtmatige weg voldoende bewijs te vergaren. In de memorie van toelichting is naar aanleiding van het advies van de Raad nader uiteengezet waarom juist de opsporingsmiddelen die specifiek de Wet op de economische delicten biedt, een belangrijke rol kunnen spelen bij het sluitend maken van het reeds voorhanden bewijs.

Daarnaast kan aan de Raad worden toegegeven dat de handhaving, in het bijzonder de handhaving langs de weg van het strafrecht, bemoeilijkt kan worden door het gebruik van onduidelijke begrippen in bestemmingsplanbepalingen. Het is van groot belang dat gemeentebesturen kiezen voor bestemmingsplanvoorschriften die «handhavings-proof» zijn. Het is dan ook een goede zaak dat daarvoor geschikte instanties, zoals de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en het Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting, bij de formulering van dergelijke voorschriften behulpzaam zijn, en daaraan richting geven. Ik heb het voornemen, in het verlengde daarvan, aan de gemeenten aandacht te vragen voor deze problematiek. Op een later moment zal worden onderzocht of dit tot verbeteringen leidt, en zal worden bezien of nadere maatregelen nodig zijn. In het kader van de fundamentele herziening van de Wet op de Ruimtelijke Ordening vindt reeds onderzoek plaats naar de mogelijkheden op dat terrein. De door de Raad terecht gesignaleerde bewijsproblematiek doet echter niet af aan de noodzaak de mogelijkheden voor een strafrechtelijke aanpak van de overtreding van bestemmingsplanvoorschriften te verbeteren.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De waarnemend Vice-President van de Raad van State,
P. van Dijk*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde voorstel van wet en de gewijzigde toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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