

Bijeenkomst Platform Monumententoezicht – 31 oktober 2018 De mogelijkheden van het strafrecht bij monumententoezicht

'Het was een zeer rijke middag over een zo belangrijk onderwerp als Handhaving en Toezicht' stelde dagvoorzitter Karin Westerink vast. De deelnemers in de zaal vielen haar bij. De kennisbijeenkomst van het Platform Monumententoezicht had veel informatie geboden over de mogelijkheden, en ook de onmogelijkheden van inzet van strafrechtelijke sancties wanneer een monument wordt aangetast. Veel vastleggen en documenteren in ieder geval. Contact leggen met de juiste teams bij de politie en het Openbaar Ministerie. Maar ook proactief informeren. En een nauwe(re) samenwerking tussen toezichthouders en het Openbaar Ministerie, werd ook door de deelnemende Officier van Justitie bepleit.

De Erfgoedinspectie publiceert binnenkort een handreiking voor toezichthouders.



Karin Westerink: strafrechtelijke vervolging kan, maar er moet nog veel uitgewerkt

Aanleiding

Op 31 oktober bespraken ruim 90 betrokkenen bij het monumententoezicht de mogelijkheden van het strafrecht als het gaat om het beschermen van monumenten. De organisatoren van het Platform (stichting ERM, FGM en Vereniging BWT) hebben een gevarieerd programma samengesteld. Centraal staat de vraag: welke mogelijkheden biedt het strafrecht? Het strafrecht is veel formeler en trager, maar biedt een uitweg als het bestuursrecht (gericht op herstel in oude toestand) geen probaat middel meer is (bijvoorbeeld omdat het monument volledig gesloopt is). Maar strafrecht is ook het geëigende middel als iemand calculerend (willens en wetens; herhaaldelijk) de wettelijke eisen aan zijn laars lapt. Maar wat moet je als toezichthouder doen in zo'n geval en wat zijn de ervaringen? Daarover ging deze studiemiddag.

Brochure

De Erfgoedinspectie werkt aan een handreiking voor toezichthouders bij gemeenten en omgevingsdiensten over de wijze waarop het strafrecht toepasbaar kan zijn bij moedwillige aantasting van monumenten. 'Het initiatief hiertoe', vertelde Michiel Valkenburcht van de Erfgoedinspectie, 'is genomen omdat de Erfgoedinspectie hierover steeds meer vragen krijgt. Gemeenten willen in bepaalde gevallen een signaal afgeven en gebleken is dat voor (straf)rechtelijke vervolging bij monumentenovertradingen door overheden, politie en het Openbaar Ministerie (OM) weinig aandacht bestaat. Prioriteiten liggen elders, mede door het ontbreken van kennis en capaciteit'. De Erfgoedinspectie wil daarom ondersteuning bieden aan gemeenten en omgevingsdiensten en samenwerken met de politie en het Openbaar Ministerie. Valkenburcht ging vervolgens onder meer in op de verschillen tussen het bestuursrecht en het strafrecht. Is er nog herstel mogelijk, dan ligt bestuursrechtelijke handhaving voor de hand. Is de schade onherstelbaar en doelbewust aangebracht of sprake van opzettelijke verwaarlozing, dan is vervolging in bepaalde gevallen mogelijk.



Michiel Valkenburcht: 'Gebleden is dat voor (straf)rechtelijke vervolging bij overheden, politie en het Openbaar Ministerie (OM) weinig aandacht bestaat'

Rol van de BOA's

Michiel Valkenburcht gaf aan dat meestal aangifte van monumentenovertradingen wordt gedaan bij de politie, maar dat de agent op het politiebureau geen kennis heeft van monumentenwetgeving. Een andere route die je in de praktijk tegenkomt is aangifte doen bij een zogenoemde Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BOA) van de gemeente of de Omgevingsdienst. Door de gemeente Zutphen is de route via de BOA van de Omgevingsdienst met succes bewandeld. De Erfgoedinspectie heeft zelf ook een aantal BOA's in dienst, waarvan Michiel Valkenburcht er zelf een is. Omdat gemeentes primair verantwoordelijk zijn voor toezicht en handhaving van de monumentenwetgeving maakt de Erfgoedinspectie niet zelf proces verbaal op van monumentenovertradingen, maar ondersteunt zij gemeenten, omgevingsdiensten en de politie met kennis. Later in de middag kwam in verschillende parallelsessies regelmatig de rol van de BOA aan de orde. De BOA's hebben een opsporingsbevoegdheid, die – anders de algemene opsporingsbevoegdheid van een politieagent – vermeld moet staan in de domeinenlijst en in zijn takenpakket.

Met enkele voorbeelden uit de praktijk toonde Valkenburcht tot slot aan hoe lastig het is om te komen tot een strafrechtelijke vervolging. Vooral de capaciteitsproblemen en het gebrek aan kennis frustreren tot dusverre veel van de aangedragen zaken. 'De aangekondigde brochure kan in ieder geval voorzien in de benodigde informatie. Een concept van de brochure zal naar verwachting eind dit jaar gereed zijn en aan de leden van het platform worden toegezonden', aldus Valkenburcht tot slot. De resultaten van deze bijeenkomst worden nog meegenomen in dat concept.

Gebrek aan vertrouwen

Vervolgens presenteerde Louis Hosman een aantal cijfers, afkomstig uit de Monitor Erfgoedinspectie en van een mini-enquête gehouden door stichting ERM. Een derde van de gemeenten heeft een beleid op het terrein van toezicht en handhaving. Dat is blijkbaar ook nodig, want – volgens de respondenten – zijn er toch frequent overtrading van de regelgeving bij monumenten. Grosso modo blijkt er slechts beperkte opvolging van een aangifte, als die al worden gedaan. 'Want het vertrouwen bij monumententoezichthouders in vervolgacties door de politie en het OM is niet groot', aldus Hosman. Dat verklaart mogelijk waarom bijvoorbeeld in 2017 op 113 geconstateerde overtradingen, in slechts negen gevallen aangifte is gedaan. Toch is de belangstelling voor strafrechtelijke mogelijkheden onder toezichthouders groot. Op de twee weken on-line gestane enquête van ERM kwamen 62 reacties, in vergelijking met eerdere keren duidelijk meer. In twee-derde van de geconstateerde overtradingen werd overwogen om aangifte

te doen, maar dat gebeurde slechts in een derde van de gevallen. De meeste aangiftes werden bij de reguliere politie gedaan – en het is de vraag of dat de verstandigste weg is, bleek ook later tijdens de kennisbijeenkomst.

Gemeenten die optreden tegen overtredingen door aangifte te doen

Jaar	Gemeenten die aangeven dat er overtredingen zijn geweest	Aangifte gedaan bij de politie/Officier van Justitie
2013	108	7
2015	112	4
2017	113	9

bron: monitor 2017-2018 gemeenten Erfgoedinspectie

6

Een van de conclusies van Hosman was dat de behoefte aan kennis over strafrechtelijke mogelijkheden bij toezichthouders groot is. Een conclusie die korte tijd later door Officier van Justitie Claartje van Drumpt volledig werd gedeeld – maar dan andersom. ‘Wij hebben te weinig kennis van de monumentenzorg.’

Capaciteitsproblemen

Claartje van Drumpt is Officier van Justitie Milieu bij het Functioneel Parket. Het Functioneel Parket is gericht op economische delicten, en monumentenzaken vallen daaronder. Naast haarzelf zijn er landelijk nog zeventien milieuofficieren. Het Functioneel Parket is in 2006 opgericht en behandelt alles dat valt onder de Wet op de Economische Delicten (WED). Dit Parket is gevestigd in Amsterdam, Rotterdam, Zwolle en 's-Hertogenbosch en werkt regionaal. Van Drumpt beaamde onmiddellijk dat de kennis op het specifieke terrein van monumentenzorg versnipperd is en dat de capaciteit bij het OM beperkt is. Ook bevestigde zij het beeld dat de zogenoemde basisteams van politie (de vroegere wijkteams) onderbemand zijn.

Een van de adviezen die zij gaf was om altijd een aangifte te doen bij de taakgroep accenthouders milieu, onderdeel van de politie, of bij het team milieu als onderdeel van de recherche. Daarnaast is het ook mogelijk via een bepaald e-mailadres aangifte te doen rechtstreeks bij het OM.

Van Drumpt constateerde dat mede door de weinige aangiftes die worden gedaan, er ook weinig ervaring binnen het OM is met monumentenzorg. ‘Dat is jammer, en ik hoop vanaf vanmiddag op een veel betere samenwerking’.

Bewijslast verzamelen

Van Drumpt hield de aanwezigen voor in geval van aangifte zoveel als mogelijk bewijzen te verzamelen van de eerdere ‘monumentale staat’ (moment en bewijzen nulmeting) en vast te leggen van wanneer deze bewijzen zijn (‘Luchtfoto’s, controle rapporten, bijvoorbeeld ook van andere toezichthouders, asbest’). Om opzet aan te kunnen tonen is ook cruciaal welke bewijzen er zijn van wetenschap/opzet bij de betrokken eigenaren, aannemers, werklieden van de illegale sloop/wijziging (‘Noteer namen werklieden: in opdracht van wie zijn zij aan het werk? Wat is gezegd tegen hen over monumentale status of vergunningen? Komt de eigenaar weleens langs etc.’).

De Officier van Justitie gaf tot slot een aantal beleidsmatige aandachtspunten mee, waaronder of er bij een wisseling van eigenaar een controle wordt uitgevoerd naar de staat van het monument, of (buitenlandse) kopers voorlichting mét controle krijgen en of het een idee is om in

gemeentelijke regelgeving aannemers te verplichten te beschikken over een vergunning wanneer zij werkzaam zijn aan een monument. Ook vroeg zij zich af of er voldoende informatie-uitwisseling tussen gemeentelijke diensten onderling is.

Koppelen van informatiestromen

Over die gewenste samenwerking tussen gemeentelijke diensten spraken Claudia van 't Slot en Jeroen Bunschoten van de gemeente Amsterdam onder andere. Daar worden nu diverse informatiestromen aan elkaar gekoppeld, waaronder klachten en signalen met bijvoorbeeld die van het aanvragen van een vergunning tot het plaatsen van een container vanwege een verbouwing. Verder werkt de gemeente aan het geven van voorlichting, vooral aan niet gespecialiseerde aannemers, aan gebiedstoezicht en aan preventieve controle. De sprekers gingen in op het 'handhavingsarrangement' dat nu in ontwikkeling is. Daarbij wordt ervan uitgegaan dat niet alle overtredingen 'geschikt' zijn voor strafrechtelijke vervolging, maar dat met behulp van een waarderingssysteem de schaarse capaciteit binnen zowel de eigen dienst als bij het OM en de politie beter kan worden benut.

Waarom nog vergunning aanvragen?

In de Praktijkcarrousel behandelden nog twee andere sprekers voorbeelden uit de eigen beroepspraktijk.

Fred Jansen is toezichthouder bij de gemeente Zutphen, een stad met zo'n duizend rijks- en gemeentelijke monumenten. Zijn voorbeeld betrof een volledige interne onttaking van een rijksmonumentale winkel in de binnenstad. De gemeente wilde tegen zo'n brute aantasting van het monument een duidelijke grens trekken en besloot aangifte te doen. Argument was onder andere dat het anders geen enkele zin (meer) heeft om een vergunning aan te vragen, want je kunt toch ongeremd verbouwen en slopen. Behalve bestuursrechtelijk optreden tegen de vernieling, ertoe leidend dat het interieur uiteindelijk is hersteld, besloot de gemeente uiteindelijk ook tot strafrechtelijk optreden – en dat bleek een lange weg te zijn. Aanvankelijk kon een aangifte door de politie niet in ontvangst worden genomen, bij gebrek aan kennis. Uiteindelijk heeft een BOA van de Omgevingsdienst Achterhoek geholpen. Cruciaal was volgens Jansen een goed team binnen de gemeente (met daarin monumentenkennis en juridische ondersteuning) dat de zaak heeft voorbereid. Vanuit de zaal kwamen complimenten voor de manier waarop Jansen en zijn collega's deze zaak hebben aangepakt. Dankzij alle druk die de gemeente op de eigenaar heeft gezet is het interieur weer in oude glorie hersteld. Een definitieve strafrechtelijke uitspraak volgt binnenkort.



Fred Jansen (links) en Wouter Kreike (rechts): Overheid is te voorzichtig

Economisch gewin verhalen

Wouter Kreike van de Omgevingsdienst Zuidoost Brabant had een vergelijkbaar verhaal. Zijn voorbeeld draaide om illegale sloopwerkzaamheden van zowel het volledige historische interieur als aan het exterieur. Eerst toonde de gemeente huiver om in te grijpen – er waren verkiezingen op komst. Later, nadat de werkzaamheden in opdracht van de gemeente toch waren stilgelegd is toch besloten ook aangifte te doen bij de politie om een signaal af te geven. De politie wist echter niet wat zij met de situatie aan moest. De BOA van de Omgevingsdienst heeft toen de zaak overgenomen. Ook Kreike gaf aan dat het ontbreekt aan relevante jurisprudentie en kennis, aan voldoende capaciteit en aan cultuurhistorische kennis bij de politie en het OM en aan goede praktijkvoorbeelden. Daarom was het fijn dat een beroep op de Erfgoedinspectie kon worden gedaan. Ook is het lastig het economisch voordeel te berekenen die ontstaat door de overtreding of misdrijf. De conclusie van Kreike: “Het kan, maar er is wel doorzettingsvermogen voor nodig”. Die conclusie werd in de afsluitende samenvatting gedeeld. Het strafrecht kan een probaat aanvullend middel zijn om tegen excessen op te treden, waar het bestuursrecht dat eigenlijk niet is. Er moeten echter nog wel enkele stappen gezet worden om het strafrecht effectiever in te zetten, met name in welke gevallen het strafrecht een doeltreffend middel kan zijn.

[Alle presentaties zijn hier te vinden.](#)