

Vergaderjaar 2006–2007

30 101

Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende overlast in de openbare ruimte (Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN DE VASTE COMMISSIE VOOR BINNENLANDSE ZAKEN EN DE HOGE COLLEGES VAN STAAT¹

Vastgesteld 22 mei 2007

Het voorbereidend onderzoek heeft de leden van de commissies aanleiding gegeven tot het maken van de navolgende opmerkingen en het stellen van de navolgende vragen.

Deze leden van de fractie van het **CDA** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en van datgene wat daaromtrent bij de schriftelijke en mondelinge voorbereiding in de Tweede Kamer is verhandeld. Zij zijn zich ervan bewust dat hierbij een spanning waarneembaar is die ook reeds bij de behandeling van eerdere wetsvoorstellen aan de oppervlakte kwam, zoals bijvoorbeeld bij de Wet OM-afdoening (29 849) maar ook bij bijvoorbeeld de Wet bestuurlijke boete fout parkeren (30 098), die thans ook bij deze Kamer voor ligt.

Daar is enerzijds het grote belang van een effectieve handhaving van decentrale normstelling. Zeker ook waar het gaat om het keren van een doorzettende verloedering van het openbare domein. Regering en Staten-Generaal oordeelden dit meerdere malen een vitaal belang te zijn. In dat verband kan het zinvol zijn dat onder een aantal voorwaarden bestuurlijke boetes door buitengewone opsporingsambtenaren onder verantwoordelijkheid van het college van B & W worden opgelegd. Het betreft dan inderdaad dikwijls kleine ergernissen die echter, wanneer deze gecombineerd en permanent optreden, tot grote ergernis leiden bij ingezetenen en andere burgers, een gezonde burgermoraal aantasten en tot allerlei soorten ontoelaatbare vormen van overlast aanleiding geven. Bovendien is daarbij in de ogen van velen de geloofwaardigheid van de overheden minstens ten dele in het geding. Een verschuiving van delen van het handhavingsinstrumentarium vanuit een overbelast strafrechtelijk apparaat naar de gemeentehuizen is dan verdedigbaar. Deze leden verwijzen hierbij ook naar wat eerder vanwege de fractie door de heer Wagemakers terzake is opgemerkt bij de behandeling van het wetsvoorstel Om-afdoening. Het is ook een goede zaak dat gemeenten door burgers meer verantwoordelijk kunnen worden gehouden voor de handhaving van gemeentelijke regels en dat die handhaving dus tot op zekere hoogte verder gemeentelijk wordt gepolitiseerd.

Anderzijds is er echter, zo menen de leden van de fractie van het CDA, het

¹ Samenstelling Justitie:

Leden: Holdijk (SGP), Wagemakers (CDA), Witteveen (PvdA), De Wolff (GL), Van de Beeten (CDA), (*voorzitter*), Broekers-Knol (VVD), G. J. de Graaf (VVD), Ruers (SP), Westerveld (PvdA), Engels (D66) en Franken (CDA).

Plv. Leden: Schuurman (CU), Pruiksma (CDA), Jurgens (PvdA), Minderman (GL), Dölle (CDA), Rosenthal (VVD), Biermans (VVD), Kox (SP), Tan (PvdA), Schuyer (D66) en Russell (CDA).

Samenstelling: Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat

Leden: Holdijk (SGP), Van Heukelum (VVD), Luijten (VVD), Pastoor (CDA), Meindertma (PvdA), Bemelmans-Videc (CDA), (*plv. voorzitter*), Dölle (CDA), Platvoet (GL), Witteveen (PvdA), (*voorzitter*), Hessing (LPF), Ten Hoeve (OSF), Ruers (SP) en Engels (D66).

Plv. leden: De Vries (CU), Hoekzema (VVD), V.d. Broek-Laman Trip (VVD), Pruiksma (CDA), Van Thijn (PvdA), Lemstra (CDA), Vedder-Wubben (CDA), Thissen (GL), Tan (PvdA), Kox (SP) en Schuyer (D66).

belang van een transparant en eenduidig handhavingssysteem, vanouds liggend in het strafrecht. Zulks niet alleen vanuit een oogpunt van juridische elegantie, maar ook als een emanatie van de rechtsstaatgedachte en de idee van de scheiding der machten. Dan moet argwanend worden gekeken naar allerlei wildgroei aan handhavingssystemen die weliswaar verenigbaar zijn met internationaal en constitutioneel recht, maar toch nadelen bezitten die niet gemakkelijk genegeerd mogen worden. Zo kunnen de stelsels, zo menen deze leden, elkaar contamineren; verder kan deze pluraliteit burgers, ambtsdragers en ambtenaren soms verwarren en meer in het algemeen diffuse verhoudingen scheppen. De leden van de CDA-fractie hebben daar bij meerdere – enkele zijn hierboven genoemd – gelegenheden op gewezen. In dit opzicht is het goed dat amendementen die dit gevaar manifest in zich borgen door de indieners zijn ingetrokken en deels aangepast.

Deze leden menen derhalve dat het niet kiezen voor de klassieke handhavingssystemen via het strafrecht alleen dan gerechtvaardigd is indien daarvoor specifieke grond(en) aanwezig zijn. Anders gezegd: andere wijzen van handhaving bezitten naast deze klassieke strafrechtelijke modaliteit een zelfstandige betekenis.

Dat laatste, zo menen de leden van de CDA-fractie, is verdedigbaar in verband met de materie waarop dit wetsvoorstel ziet. De omstandigheden dat het om gemeentelijke rechtsvaststelling gaat met een betrekkelijk geringe normatieve lading maar waarvan massale overtreding een funeste uitwerking bezit op het leefklimaat in de openbare ruimte en de geloofwaardigheid van de gemeente is hier zeker relevant. Daarnaast is voor deze leden van belang dat slechts buitengewone opsporingsambtenaren onder verantwoordelijkheid van een centraal gemeentelijke bestuursorgaan kunnen optreden. Evenals het feit dat de politie onveranderlijk bevoegd blijft en dat uiteraard de rechter het laatste woord houdt. De handhaving van de procedure beroep- en bezwaarschriften accentueert eveneens de zelfstandige betekenis van deze – bestuursrechtelijke – handhaving. Gemeenten kunnen bovendien, zo zij dat willen, blijven kiezen voor de «oude» manier van handhaving.

Wat voor de leden van de CDA-fractie uiteraard wezenlijk blijft, is het vooruitzicht dat op afzienbare termijn de effecten van de proliferatie van handhavingssystemen worden geëvalueerd en dat wordt bekeken in hoeverre gerechtvaardigde belangen van gemeenten een effectieve handhaving van de eigen regelgeving met betrekking tot het publieke domein, de politisering van het handhavingsbeleid waaronder uiteraard de prioritering daarvan – de opbrengst van de boeten e.d. – op termijn bij het licht van de opgedane ervaringen met andere rechtshandavingsinstrumenten nog steeds een eigen rechtshandavingsmodaliteit vergen.

Deze leden hebben verder nog de volgende vragen:

Wat is de actuele stand van zaken in de discussie over de versleuteling van financiën waar het de kosten voor handhaving als bedoeld in dit wetsvoorstel betreft?

Kan de raad zijn bevoegdheid om bij verordening onder een aantal voorwaarden te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, overdragen aan het college of verzet art. 156 lid 2 onder d Gemeentewet dan wel de aard van die bevoegdheid zich daartegen? Geldt dit antwoord ook indien het gaat om overdracht aan deelraden?

Is het college resp. de burgemeester verantwoording schuldig aan de raad voor een concreet opgelegde bestuurlijke boete?

In het wetsvoorstel wordt het mogelijk gemaakt dat de raad aan voorschriften uit zijn verordeningen betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte bestuurlijke boetes verbindt. Begrijpen deze leden het goed dat hier niet het beginsel «rubrica est lex» geldt en dat met andere woorden die voorschriften ook buiten de Algemene Plaatselijke (Politie) Verordening kunnen staan?

Kan het ook zo zijn dat bestuurlijke boetes worden voorzien voor gedragingen die niet in de publieke ruimte plaatsvinden maar die daarop wel een uitstraling bezitten? Indien dat het geval is, kan de regering daarvan dan ook voorbeelden noemen?

De reikwijdte van dit voorstel wordt in belangrijke mate bepaald door de negatieve lijst die in de vorm van een Algemene maatregel van Bestuur is neergelegd. Ware het niet beter geweest te vergen dat die amvb door een wet in formele zin achteraf moet worden bevestigd? De leden van de CDA-fractie wijzen er op dat aldus materieel een hogere autoriteit (nl. de wetgever in formele zin) de verantwoordelijkheid op zich neemt voor de afbakening van wat gemeenten terzake vermogen?

Is degene die verhoord wordt met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete verplicht te antwoorden op vragen met betrekking tot medeplegers?

Wordt indien tegen een bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt door het betrokken bestuursorgaan ook aan de doelmatigheid van het besluit getoetst?

Is het naar de opvatting van de regering gerechtvaardigd in de Nederlandse verhoudingen dat de wetgever die in medebewind de uitvoering van een wet (in medebewind) opdraagt aan gemeentebesturen deze laatste ook kan voorschrijven of zij bestuurlijke boetes moeten «inzetten» bij de handhaving daarvan en daarvoor de voorwaarden moeten scheppen? Kan een rechtspersoonlijkheid bezittende gemeenschappelijke regeling bijvoorbeeld een regeling die een recreatiegebied (plassen, stranden, campers, enz.) «bestuurt» ook het instrument van de bestuurlijke boete verwerven? Zo ja, onder welke voorwaarden?

In hoeverre kan de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen worden gemandateerd aan lieden bedoeld in art. 10:4 eerste lid Awb?

De leden van de **PvdA**-fractie hebben bij het onderhavige wetsvoorstel dezelfde vragen als ten aanzien van het eveneens aanhangige wetsvoorstel 30 098, dat de bestuurlijke boete bij fout parkeren en andere lichte overtredingen introduceert. Deze vragen betreffen voornamelijk de strategie die de wetgever aanhoudt bij de invoering van nieuwe mogelijkheden om gemeenten bestuurlijke boetes te laten opleggen en de inkomsten daarvan aan te wenden. Deze leden behouden zich het recht voor later in de procedure eventueel nog wetstechnische vragen te stellen die alleen één van beide wetsvoorstellen betreffen. Beide wetsvoorstellen passen in een langere voorgeschiedenis die begint bij het succes uit oogpunt van efficiëntie (maar niet wat betreft normbesef en normnaleving) van de Wet Mulder. De eenvoudigere en snellere mogelijkheden om langs bestuurlijke weg boetes te innen met minder capaciteitslast voor de autoriteiten, trokken de aandacht in bestuurlijk Nederland. Een wildgroei van bestuurlijke boetesystemen was het gevolg. De regering streeft terecht al vele jaren naar een heldere afbakening van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke afdoening. Uitkomsten van dit streven zijn enerzijds de richtlijnen voor wetgevers die de keuze tussen bestuurlijke en strafrechtelijke boetesystemen maken (Kamerstukken II 2005/6, 29 849, nr. 30), anderzijds de indiening van de vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht die algemene regels omtrent de bestuursrechtelijke kant stelt en de aanvaarding van de wet die de OM-afdoening regelt vanaf de strafrechtelijke kant. De twee onderhavige wetsvoorstellen doorkruisen deze fraaie wetgevingsstrategie door a) vooruit te lopen op de Vierde tranche en b) geen aansluiting te zoeken bij de Wet OM-afdoening en c) de vraag open te laten waarom bij de kleine vergrijpen waar het om gaat niet is gekozen voor deze daarvoor als het ware speciaal ontworpen modaliteit.

In het licht van het voorgaande stellen de aan het woord zijnde leden de volgende vragen. Kan de regering nog eens terugkomen op de criteria voor de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving en

per criterium laten zien waarom de keuze voor de bestuursrechtelijke boete gerechtvaardigd is? Betekent deze toetsing dat een andere oplossing, waarbij de boetes onder het bereik van de OM-afdoening zouden worden gebracht, ondubbelzinnig moet worden afgewezen? Als dat niet zo is, wat zou dan mogelijk het aantrekkelijke zijn van keuze voor de OM-afdoening? Wat kan de meerwaarde zijn van bestuurlijke handhaving voor de lijst van delicten en ordeverstoringen die nu en in de toekomst (na de amvb) onder het bereik van de twee wetten vallen? De twee wetsvoorstellen maken het voor het bestuur makkelijker maar voor de burger niet eenvoudiger. Wat zal de burger merken van de verschillen tussen bestuursrechtelijke afdoening van deze overtredingen en werken met de procedure van de strafbeschikking bij andere, qua zwaarte vergelijkbare overtredingen? Onderschrijft de regering de wens dat vanuit het strafrechtelijke perspectief gezien coördinatie van boetes en van het optreden bij normovertredingen wenselijk is? In hoeverre kan die coördinatie plaatsvinden per gemeente, in de justitiële driehoek? Vindt de regering het acceptabel dat gemeenten dezelfde vergrijpen heel verschillend zullen bestraffen zodat er in Nederland rechtsongelijkheid optreedt ten aanzien van fout parkeren, graffiti, wildplassen et cetera?

De leden van de **VVD**-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel en van wetsvoorstel 30 098. Zij hebben nog enkele vragen over beide wetsvoorstellen, die zij hier verwoorden. De beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete maken het mogelijk dat het gemeentebestuur kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd in geval van overlast in de openbare ruimte en/of ingeval van fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. Sommige gemeenten zullen daartoe besluiten, andere weer niet. Het strafrechtelijke stelsel blijft bestaan naast het bestuursrechtelijke stelsel. Wanneer een gemeente besluit tot invoering van de boeteregeling, betekent dit dat de gemeente 24 uur per dag, 7 dagen per week verantwoordelijk is voor de handhaving. De gemeente kan de verantwoordelijkheid bijvoorbeeld niet 50%-50% verdelen tussen gemeente en politie. Met die verantwoordelijkheid 24 uur per dag, 7 dagen per week zijn niet te verwaarlozen kosten gemoeid. Naar te verwachten valt, brengt één en ander met zich dat de keuze voor de strafprocedure zoals die wordt gevolgd bij de OM-afdoening vooral voor kleinere gemeenten aantrekkelijker lijkt te zijn. Voor de G4 zal de bestuurlijke boete waarschijnlijk financieel positief kunnen uitpakken. Voor middelgrote gemeenten kan de bestuurlijke boete wellicht budgettair neutraal uitpakken. Hoe het ook zij, er zal binnen de 458 gemeenten die Nederland telt een diversiteit aan handhaving ontstaan. In het licht hiervan zijn de leden van de VVD-fractie bezorgd wat betreft de rechts-eenheid. Het beginsel van rechtseenheid heeft gestalte gekregen, nu ruim 200 jaar geleden in de codificatie. Het belang dat met die codificatie gediend wordt, is om de burger de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van het recht als rechtsstatelijke waarborg te garanderen. Materieel strafrecht van lagere overheden is bijvoorbeeld gebonden aan de algemene regeling van het Wetboek van Strafrecht. Het Wetboek van Strafvordering regelt exclusief het strafprocesrecht, onder andere een eenvoudige procesgang terzake van overtredingen.

Hoe beoordeelt de minister de diversiteit die zal ontstaan, namelijk 1) bestuursrechtelijke naast strafrechtelijke handhaving, 2) gemeenten die geen bestuurlijke boete hebben ingevoerd, 3) gemeenten die wél een bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte hebben ingevoerd maar niet voor fout parkeren, 4) gemeenten die een bestuurlijke boete zowel voor overlast in de openbare ruimte als voor fout parkeren hebben ingevoerd? Valt dit nog uit te leggen aan de burger? Anders gezegd, is er nog in voldoende mate sprake van inzichtelijk recht?

Gemeenten die een bestuurlijke boete invoeren dienen, zoals gezegd, zorg te dragen voor 24 uur 7 dagen per week handhaving. De politie treedt dan

niet op. Wanneer gemeenten problemen hebben met de 24-uurs handhaving in de zin dat vooral in de nachtelijk uren de handhaving niet optimaal is of kan zijn, kan dit met zich brengen dat de burger, die er niet exact van op de hoogte is wie waarvoor verantwoordelijk is, het gebrek aan optreden aan de politie wijt. Dat ondermijnt het vertrouwen in de politie. Onderkent de regering dit bezwaar?

Wanneer gemeenten kiezen voor de bestuurlijke boete, dienen er in die gemeenten voldoende toezichthouders met BOA-status te zijn. Stads-wachten hebben in de regel geen BOA-status en zullen derhalve moeten worden opgeleid om het BOA-certificaat te halen. Kan de minister enig inzicht verschaffen wat dit qua kosten voor de gemeenten betekent? Zijn er berekeningen hoeveel BOA's er nodig zijn per aantal inwoners c.q. per vierkante kilometer bewakingsgebied c.q. binnenstad of buitenwijk enz.? De mogelijkheid bestaat dat op basis van de Wet OM-afdoening in de toekomst wellicht ook BOA's bevoegd zijn om OM-beschikkingen op te leggen. BOA's kunnen dan bestuurlijke boetes opleggen ingeval van overlast openbare ruimte c.q. fout parkeren en strafrechtelijk handhaven voor allerlei andere overtredingen. Is er voor de burger dan nog voldoende duidelijkheid? De leden van de VVD-fractie vrezen dat er bij de burger verwarring – erger nog: onbegrip – ontstaat met wat voor rechtsregime hij te maken heeft en dat gaat weer ten koste van de geloofwaardigheid van c.q. het vertrouwen in de autoriteiten die belast zijn met handhaving zoals politie en BOA's.

In de brief van 6 juni 2006 van de ministers van Verkeer en Waterstaat, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie wordt op blz. 3 gesteld dat het bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte nadrukkelijk gaat om feiten met een geringe normatieve lading waarvoor geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn. Ook wat betreft het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen gaat het om delicten met een geringe normatieve lading waarvoor geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn. Twee criteria voor de bestuurlijke boete zijn hieruit te destilleren, namelijk 1) feiten/delicten met een geringe normatieve lading en 2) waarvoor geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn. Een derde criterium wordt daaraan, eveneens op p.3, toegevoegd, namelijk 3) het mag geen feiten betreffen waarbij de bescherming van leven, goed en openbare veiligheid in het geding is of kan zijn of bij gevaarzettende verkeersovertredingen. Hoe stevig zijn deze criteria, ook in de toekomst, verankerd? De leden van de VVD-fractie stellen deze vraag mede met het oog op amendement nr. 23 (was: 17) bij wetsvoorstel 30 098, dat bepaalt dat het als fietser of voetganger niet stoppen voor rood licht onder de bestuurlijke boete wordt gebracht.

De leden van de fractie van **D66** hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel dat de bestuurlijke boete in de openbare ruimte introduceert. Overlast in de openbare ruimte zorgt voor veel ergernis bij de gebruikers en beheerders van deze ruimte. Bestrijding van normoverschrijdingen dient om die reden een aanhoudende zorg van de overheid te zijn. Volgens deze leden is het voordeel van het onderliggende wetsvoorstel dan ook dat krachtiger kan worden opgetreden tegen normoverschrijdingen in de openbare ruimte. Deze leden hebben echter nog wel een aantal vragen.

Als eerste hebben de leden van de fractie van D66 een vraag over de keuze van het gekozen middel. De regering heeft de keuze gemaakt een aantal strafbare feiten dat samenhangt met overlast in de openbare ruimte niet langer strafrechtelijk maar bestuursrechtelijk af te doen. Volgens de leden van deze fractie zou met een zekere terughoudendheid gebruik moeten worden gemaakt van deze verschuiving van strafrecht naar bestuursrecht. Zij vragen de regering dan ook in hoeverre is getracht om dit probleem via de Wet OM-afdoening aan te pakken.

Strafbare feiten binnen het strafrecht houden heeft volgens deze leden de voorkeur. Het geeft een minder versnipperd beeld, aangezien niet, zoals bij dit wetsvoorstel, in de ene gemeente het gemeentebestuur en in de andere gemeente het OM handhaaft. Dit lijkt uit oog punt van uniformiteit en duidelijkheid t.o.v. de burgers minder aantrekkelijk. Graag een reactie van de regering. Is het mogelijk dat op grond van bewaring van de gegevens van de bestuurlijke boetes inzicht verkregen wordt in veelplegers, zodat beleid kan worden ontwikkeld om deze groep doeltreffend aan te pakken, of bij de bestraffing rekening kan worden gehouden met recidive. Een punt van zorg is volgens deze leden de toetsing van grondrechten. De regulering van de verspreiding van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen komt in veel APV's voor en raakt de vrijheid van meningsuiting. De Raad van State heeft geadviseerd om geen bestuurlijke handhaving in deze gevallen toe te passen mede gelet op het verbod van preventieve censuur. Kan de regering meedelen of de bewaking van de grondrechten als gevolg van dit wetsvoorstel onder druk kan komen te staan?

De leden van de **SGP**-fractie alsmede de leden van de CU-fractie hebben met belangstelling van het wetsvoorstel kennis genomen. Het voorstel geeft deze leden de vraag in wat het primaire effect is dat de regering met het voorstel (alsmede met wetsvoorstel 30 098) beoogt: ontlasting van het politieke en justitiële apparaat of het verbreden van de handhavingscapaciteit.

Deze leden hebben met enige zorg kennis genomen van het (oorspronkelijke?) voornemen om bij Algemene maatregel van Bestuur op basis van artikel 154b «het onder het publiek verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekend maken van gedrukte of geschreven stukken dan wel of afbeeldingen» «als overlast gevende gedragingen aan te merken». Met het oog op de in de Grondwet en internationale verdragen gewaarborgde vrijheid van meningsuiting («behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet») vragen deze leden of de regering duidelijk kan maken dat bedoelde gedragingen als overlast veroorzakende feiten kunnen worden beschouwd. Onder welke omstandigheden kan dit aannemelijk worden geacht? Zij vragen in dit verband voorts of gegarandeerd is dat, na oplegging van een bestuurlijke boete, bij een beroep op de rechter een volledige toetsing plaatsvindt. Staat vast dat een gemeenschappelijke toezichthouder zonder opsporingsbevoegdheid niet tot strafvorderlijke maatregelen als in beslagname mag overgaan?

Tenslotte vragen deze leden in dit verband waarom de regering niet het advies van de Raad van State heeft overgenomen de bestuursrechtelijke handhaving van de verspreiding etc. van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen te beperken tot de verspreiding van handelsreclame, waarvoor artikel 7, eerste, tweede en derde lid van de Grondwet niet geldt.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie,
Van de Beeten

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Witteveen

De griffier van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat,
Nieuwenhuizen