

Vergaderjaar 2007–2008

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)

C

MEMORIE VAN ANTWOORD

Ontvangen 12 november 2007

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en de Hoge Colleges van Staat met betrekking tot het onderhavige wetsvoorstel. Graag beantwoorden wij in deze memorie van antwoord de in het voorlopig verslag gestelde vragen en reageren wij inhoudelijk op de gemaakte opmerkingen. Daarbij zullen wij zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde aanhouden.

De leden van de fractie van het **CDA** wijzen op de spanning tussen enerzijds het grote belang van een effectieve handhaving van decentrale normstelling en anderzijds het belang van een transparant en eenduidig handhavingssysteem, vanouds liggend in het strafrecht. Zij menen dat de keuze voor een andere handhavingsmethode dan het strafrecht alleen dan gerechtvaardigd is indien die andere wijze van handhaving een zelfstandige betekenis bezit. Dat laatste is, zo menen zij, verdedigbaar in verband met de materie waarop dit wetsvoorstel ziet. Wat voor deze leden 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 op termijn nog steeds een eigen rechtshandhavingmodaliteit vergen. De regering is verheugd te mogen constateren dat de leden van de CDA-fractie met de regering van mening zijn dat de introductie van bestuurlijke boetes voor (strafbare) gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte, zeer wel verdedigbaar is met inachtneming van de voorwaarden die daaraan in het wetsvoorstel worden gesteld, en met behoud van de keuzevrijheid voor gemeenten om al dan niet tot invoering van bestuurlijke boetes over te gaan. Het spreekt voor zich dat de door deze leden genoemde aandachtspunten bij de evaluatie van de onderhavige wetsvoorstellen over drie respectievelijk zes jaar uitgebreid aan de orde zullen komen, waarbij ook de resultaten van de evaluatie van de Wet OM-afdoening zullen worden betrokken.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de actuele stand van zaken is in de discussie over de versleuteling van financiën waar het de kosten voor handhaving als bedoeld in dit wetsvoorstel betreft.

Gemeentebesturen behouden de ontvangsten voortvloeiend uit het opleggen van een bestuurlijke boete op het terrein van overlast in de

openbare ruimte. De gemeenten zullen vanzelfsprekend ook worden geconfronteerd met de daaraan verbonden handhavingskosten. Bij het Rijk zullen tegenovergestelde effecten optreden: lagere ontvangsten, maar ook lagere handhavingskosten. Omdat het aan de gemeenten is gelaten om de bestuurlijke boete wel of niet in te voeren, is thans niet exact aan te geven welke de per saldo financiële gevolgen zullen zijn.

Deze leden vragen of de raad zijn bevoegdheid om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, kan overdragen aan het college, respectievelijk aan deelraden.

Krachtens artikel 156, eerste lid, van de Gemeentewet kan de raad bevoegdheden overdragen aan het college of een deelraad, tenzij de aard van de bevoegdheid zich daartegen verzet. De raad kan aan het college niet overdragen de bevoegdheid tot het stellen van straf op overtreding van de gemeentelijke verordeningen (artikel 156, tweede lid, aanhef en onder e, van de Gemeentewet). Hoewel laatstgenoemde bepaling primair ziet op het strafbaar stellen van overtreding van gemeentelijke verordeningen als bedoeld in artikel 154 van de Gemeentewet, moet daaruit naar de mening van de regering worden afgeleid dat de aard van de bevoegdheid om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd – welke bevoegdheid in het verlengde ligt van de bevoegdheid om overtreding van verordeningen strafbaar te stellen – zich ertegen verzet dat deze wordt overgedragen aan het college. De raad kan – in theorie – deze bevoegdheid wel aan deelraden overdragen, omdat artikel 156, tweede lid, aanhef en onder e, en derde lid, van de Gemeentewet niet van toepassing is op de overdracht van bevoegdheden aan een deelraad (artikel 156, vijfde lid, van de Gemeentewet). In de praktijk komt het evenwel niet voor dat de raad deze bevoegdheid aan deelraden heeft overgedragen.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of het college respectievelijk de burgemeester verantwoording schuldig is aan de raad voor een concreet opgelegde bestuurlijke boete.

Het college is aan de raad verantwoording schuldig over het door het college gevoerde bestuur. Hetzelfde geldt voor de burgemeester met betrekking tot het door hem gevoerde bestuur. Onder bestuur moet mede worden begrepen de uitoefening van bestuursbevoegdheden in individuele gevallen. Het college en de burgemeester dienen derhalve desgevraagd ook voor een concreet opgelegde bestuurlijke boete aan de raad verantwoording af te leggen. Overigens valt het te verwachten dat de raad slechts in zeer uitzonderlijke gevallen het college dan wel de burgemeester ter verantwoording zal roepen over een individuele boetebeschikking. Het ligt eerder in de rede dat het college en de burgemeester aan de raad verantwoording afleggen over het boete- en handhavingsbeleid.

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. De leden van de CDA-fractie vragen of zij het goed begrijpen dat hier niet het beginsel «rubrica est lex» geldt en dat met andere woorden die voorschriften ook buiten de Algemene Plaatselijke Verordening kunnen staan. De gemeenteraad maakt de verordeningen die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt. De wet spreekt zich niet uit over het aantal verordeningen en de naamgeving van die verordeningen. De raad is daarin vrij. In de praktijk hebben alle gemeenten in ieder geval een Algemene Plaatselijke Verordening (APV) waarin ook de gemeentelijke voorschriften in het kader van openbare orde en overlast zijn opgenomen. Het komt echter voor dat ook in andere verordeningen dan de APV voorschriften worden opgenomen betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte. In de praktijk worden bijvoorbeeld in de Afvalstoffenverordening – naast de voorschriften die voortvloeien uit de Wet milieubeheer – ook voorschriften opgenomen op grond van de

autonome regelgevende bevoegdheid van de raad (artikel 149 van de Gemeentewet). Laatstbedoelde voorschriften vallen dan, voor zover overtreding daarvan strafbaar is gesteld, onder artikel 154b, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet.

De leden van de CDA-fractie vragen of het ook zo kan zijn dat bestuurlijke boetes worden voorzien voor gedragingen die niet in de publieke ruimte plaatsvinden, maar die daarop wel een uitstraling bezitten, en verzoeken de regering of zij daarvan enkele voorbeelden kan noemen.

Het kan inderdaad zo zijn dat bestuurlijke boetes worden voorzien voor bedoelde gedragingen. De systematiek van de wet is dat een bestuurlijke boete kan worden gesteld op gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die strafbaar zijn gesteld krachtens artikel 154 van de Gemeentewet. Het effect dat de gedragingen hebben in de openbare ruimte is dus doorslaggevend. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan geluidsoverlast vanuit een café of een woning. Voor de betekenis van het begrip «openbare ruimte» kan worden aangesloten bij de Model-APV. Het omvat in ieder geval de in de Model-APV gedefinieerde begrippen «weg» en «openbaar water». Voor alle duidelijkheid zij opgemerkt dat hieronder ook worden begrepen terrassen die gelegen zijn op de weg (vergelijk bijvoorbeeld artikel 4.8.1 Model-APV inzake hinderlijk drankgebruik).

De leden van de CDA-fractie vragen of het niet beter ware geweest te vergen dat de algemene maatregel van bestuur waarin de negatieve lijst wordt neergelegd, door een wet in formele zin achteraf moet worden bevestigd.

De regering ziet niet in waarom het beter zou zijn voor te schrijven dat de negatieve lijst achteraf door een wet in formele zin wordt bevestigd. Dat zou alleen maar – ten onrechte – de indruk kunnen wekken dat het vaststellen van de negatieve lijst zich niet goed leent voor delegatie aan de regering. De betrokkenheid van het parlement bij de totstandkoming van deze algemene maatregel van bestuur is in het wetsvoorstel gewaarborgd door een voorhangbepaling. Daarmee hebben beide Kamers der Staten-Generaal de mogelijkheid om vooraf invloed uit te oefenen op de inhoud van de negatieve lijst.

Deze leden vragen of degene die wordt verhoord met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete, verplicht is te antwoorden op vragen met betrekking tot medeplegers.

Degene die wordt verhoord met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete, is niet verplicht ten behoeve daarvan verklaringen omtrent de overtreding af te leggen. Het begrip «verklaringen omtrent de overtreding» moet ruim worden uitgelegd. Daaronder valt in ieder geval ook informatie over eventuele medeplegers. Betrokkene kan zich derhalve beroepen op zijn zwijgrecht.

Deze leden vragen voorts of, indien tegen een bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt, door het betrokken bestuursorgaan ook aan de doelmatigheid van het besluit wordt getoetst.

In de bezwaarprocedure vindt op grondslag van het bezwaar een (integrale) heroverweging van het bestreden besluit plaats. Daarbij wordt zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid betrokken. De regering tekent daarbij aan dat bij het opleggen van een punitieve sanctie, en zeker waar het gaat om het opleggen van een bestuurlijke boete voor een relatief licht vergrijp zoals geregeld in het onderhavige wetsvoorstel, overwegingen van doelmatigheid over het algemeen geen grote rol zullen spelen. De leden van de CDA-fractie vragen of het naar de opvatting van de regering in de Nederlandse verhoudingen gerechtvaardigd is 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.

De regering neemt aan dat deze leden hiermee doelen op de Afvalstoffen-

verordening. Er is echter geen sprake van dat gemeenten worden verplicht de Afvalstoffenverordening door middel van bestuurlijke boetes te handhaven. De wet creëert slechts de mogelijkheid voor gemeenten om te kiezen voor handhaving door middel van bestuurlijke boetes. Het staat gemeenten vrij om van die mogelijkheid, onder de voorwaarden die de wet daaraan stelt, gebruik te maken.

Zij vragen voorts of een rechtspersoonlijkheid bezittende gemeenschappelijke regeling – bijvoorbeeld een regeling die een recreatiegebied «bestuurt» – ook het instrument van de bestuurlijke boete kan verwerven. Het is mogelijk verordenende bevoegdheid over te dragen aan een rechtspersoonlijkheid bezittende gemeenschappelijke regeling (openbaar lichaam). Het kan voorkomen dat aan een dergelijk openbaar lichaam in verband met bepaalde taken ook een bevoegdheid is gegeven straf te stellen op overtreding van verordeningen die het openbaar lichaam heeft vastgesteld. In dat geval kan het openbaar lichaam ook de bevoegdheid krijgen om te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor de desbetreffende (strafbare) feiten, voor zover het gaat om overtreding van voorschriften als bedoeld in artikel 154b, eerste lid, van de Gemeentewet.

Ten slotte vragen de leden van de CDA-fractie in hoeverre de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen, kan worden gemandateerd aan lieden als bedoeld in artikel 10:4, eerste lid, Awb.

Er moet onderscheid worden gemaakt tussen de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de bevoegdheid tot het uitreiken van een aankondiging van de beschikking waarin de bestuurlijke boete wordt opgelegd. Het college en de burgemeester zijn bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Zij kunnen deze bevoegdheid mandateren, ook aan personen die niet onder hun verantwoordelijkheid werkzaam zijn (artikel 10:4 Awb). In dat laatste geval behoeft de mandaatverlening overigens wel de instemming van de gemandateerde en in het voorkomende geval van degene onder wiens verantwoordelijkheid hij werkt. Tot het uitreiken van een aankondiging (géén besluit in de zin van de Awb) kunnen uitsluitend worden gemachtigd ondergeschikten die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) zijn.

De leden van de fractie van de **PvdA** vragen, naar aanleiding van zowel het onderhavige wetsvoorstel als het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (30 098), naar 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 plaatsen de beide wetsvoorstellen in een langere voorgeschiedenis die begint bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) begin jaren negentig van de vorige eeuw. Sindsdien zijn in een reeks van wetten de strafrechtelijke sancties vervangen door of aangevuld met de bevoegdheid van bestuursorganen om bestuurlijke boetes op te leggen. Dit is deels te verklaren vanuit de wens om te komen tot een eenvoudige en gemakkelijke afdoening van strafbare feiten die eenvoudig zijn vast te stellen. Er zijn op dit ogenblik ongeveer zestig wetten die een regeling van de bestuurlijke boete bevatten. Het is mede om die reden dat het thans bij de Eerste Kamer in behandeling zijnde wetsvoorstel voor de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Kamerstukken I 2006/07, 29 702, A) een algemene regeling voor de bestuurlijke boete en de inning van bestuursrechtelijke geldschulden bevat. Deze regeling is voornamelijk harmoniserend van aard. Veel bepalingen in deze bijzondere wetten – zo ook in de onderhavige wetsvoorstellen – kunnen en zullen worden geschrapt als de Vierde tranche Awb tot wet wordt verheven en in werking treedt. Daartoe is reeds een wetsvoorstel tot aanpassing van de wetgeving aan de Vierde tranche Awb bij de Tweede Kamer ingediend (31 124). Zoals in de memorie van toelichting bij

de Vierde tranche Awb is vermeld, was het nodig om eerst ervaring met een aantal boeteregelingen op te doen alvorens te kunnen komen tot een algemene regeling. Zo bezien is het «vooruitlopen op» de Vierde tranche Awb, ook van de onderhavige wetsvoorstellen, logisch te verklaren. Dit neemt uiteraard niet weg dat de Vierde tranche Awb een belangrijke vereenvoudiging van de bestuurlijkeboetewetgeving zal betekenen, waardoor naar wij hopen ook het beeld van de wildgroei aan bestuurlijkeboetesystemen, waarover deze leden spreken, genuanceerd kan worden. Daarbij tekenen wij overigens aan dat de Wahv buiten de aanpassing in het kader van de Vierde tranche Awb zal blijven, aanzien het de bedoeling is dat deze op termijn in de OM-afdoening zal worden geïntegreerd (Kamerstukken 2005/06, 29 849, E, blz. 3).

Door de opkomst van de bestuurlijke boete ontstond behoefte aan criteria die kunnen worden gehanteerd bij de keuze tussen bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving, of een combinatie van beide. Deze criteria zijn, in aansluiting op het advies van de Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten van 1994 («Handhaving door bestuurlijke boeten»), gaandeweg ontwikkeld en in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel voor de Vierde tranche Awb neergelegd (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 118–119). Bij het opstellen van beide wetsvoorstellen is met deze inmiddels ontwikkelde criteria rekening gehouden. Wij verwijzen daarvoor naar het algemeen deel van de memorie van toelichting (zie voor wetsvoorstel 30 101 onder 4 en 5a en voor wetsvoorstel 30 098 onder 1b).

Met de Wet OM-afdoening, die naar verwachting uiterlijk eind 2007 gefaseerd in werking treedt, komen in het strafrecht nieuwe afdoeningsmogelijkheden beschikbaar. Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister van Justitie daarom, in een notitie van 8 november 2005 (hierna te noemen: notitie sanctiestelsels), nieuwe criteria («indicatoren») aangereikt die richting kunnen geven aan de keuze tussen de verschillende sanctiestelsels en de verschillende afdoeningsmodaliteiten daarbinnen (Kamerstukken II 2005/06, 29 849, nr. 30). Daarbij is ook rekening gehouden met de Wet OM-afdoening. Deze nieuwe wet onderscheidt drie typen van buitengerechtelijke afdoening in het strafrecht: de door de officier van justitie uit te vaardigen strafbeschikking («OM-strafbeschikking») (artikel 257a Sv), de door de politie of boa's uit te vaardigen strafbeschikking («politiestrafbeschikking») (artikel 257b Sv) en de bestuurlijke strafbeschikking (artikel 257ba Sv). Daarnaast voorziet de Wet OM-afdoening erin nog een bijzondere variant van de bestuurlijke strafbeschikking toe te voegen aan de Algemene wet inzake rijksbelastingen. Zoals aangekondigd in de notitie sanctiestelsels, wordt thans in samenwerking met de andere ministeries in nadere operationalisering van de criteria voorzien. Bij beide thans aan de orde zijnde wetsvoorstellen speelt de wens het bestuur de mogelijkheid te geven de handhaving van het gemeentelijke beleid op de door de wetsvoorstellen bestreken terreinen (de bestrijding van overlast in de openbare ruimte, respectievelijk de regulering van het gebruik van de openbare ruimte door middel van parkeerregels) in eigen hand te nemen. Door gemeenten de mogelijkheid te bieden om bij verordening de bevoegdheid te scheppen zelf een bestuurlijke boete op te leggen voor overtredingen van de ter uitvoering van dit beleid vastgestelde gemeentelijke voorschriften, wordt de integraliteit van de verantwoordelijkheid van het bestuur benadrukt: vaststelling, uitvoering en handhaving komen in één hand. Tevens wordt op deze manier de strafrechtsketen, meer in het bijzonder de politie, ontlast door taken bij de politie weg te nemen waar de politie op dit moment niet goed of slechts in geringere mate aan toekomt. Die taak wordt overgenomen door toezichthouders van de gemeenten. Naar onze mening is de keuze voor het mogelijk maken van de bestuurlijke boete in overeenstemming met zowel de criteria van de Vierde tranche Awb als de criteria van de notitie sanctiestelsels. In dit opzicht kunnen wij de opvatting van de leden van de PvdA-

fractie als zou met deze wetsvoorstellen de strategie van de wetgever bij de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving worden doorkruist, niet onderschrijven.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de onderhavige wetsvoorstellen geen aansluiting zoeken bij de Wet OM-afdoening. Zij vragen waarom voor de «kleine vergrijpen» waar het bij de onderhavige wetsvoorstellen om gaat, niet is gekozen voor deze als het ware speciaal daarvoor ontworpen modaliteit.

De voorbereiding van beide wetsvoorstellen inzake bestuurlijke boete en de voorbereiding van het aan de Wet OM-afdoening ten grondslag liggende wetsvoorstel zijn in de tijd grotendeels gelijk op gelopen. De kern van het wetsvoorstel OM-afdoening was oorspronkelijk het mogelijk te maken bepaalde strafbare feiten af te doen door middel van een OM-strafbeschikking, een politiestrafbeschikking of een bestuurlijke strafbeschikking op enkele specifieke terreinen, zoals die van de Wet op de economische delicten en de Waterschapswet. Pas tijdens de behandeling in de Tweede Kamer van het aan de Wet OM-afdoening ten grondslag liggende wetsvoorstel zijn de wettelijke grondslagen voor een bestuurlijke strafbeschikking op de twee genoemde specifieke terreinen vervangen door een algemene grondslag in het Wetboek van Strafvordering, door aanvaarding van het amendement-Van Haersma Buma (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 18). Dit amendement had mede tot doel gemeenten die de bestuurlijke boete niet invoeren, bijvoorbeeld omdat zij niet de stelselmatische verantwoordelijkheid voor de handhaving op het desbetreffende terrein willen overnemen, de mogelijkheid te bieden om via de bestuurlijke strafbeschikking de lokale handhaving van overlast in de openbare ruimte te versterken. Wij tekenen hierbij nog aan dat ten tijde van aanvaarding van het hiervoor genoemde amendement het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (30 098) nog geen keuzemogelijkheid voor gemeenten bevatte en derhalve gemeenten verplichtte de bestuurlijke boete in te voeren op het gebied van fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. Inmiddels bevat wetsvoorstel 30 098 óók een keuzemogelijkheid voor gemeenten als gevolg van aanvaarding van het amendement-Van Haersma Buma (Kamerstukken II 2005/06, 30 098, nr. 13).

Bij de mogelijkheid van de bestuurlijke strafbeschikking moet overigens rekening worden gehouden met het gegeven dat de Wet OM-afdoening gefaseerd in werking zal treden. Zoals geschetst in de brief van de Minister van Justitie van 12 december 2006 (Kamerstukken II 2006/07, 30 800 VI en 29 271, nr. 29) zal eind 2007 worden begonnen om enkele typen strafzaken met een OM-strafbeschikking af te doen en zal daarna, in 2008, een start worden gemaakt de invoering van de politiestrafbeschikking (ter vervanging van de in het Transactiebesluit 1994 voorziene transactie door opsporingsambtenaren). Om dit te bewerkstelligen is het Besluit OM-afdoening tot stand gebracht, waarin de regeling van de politietransactie uit het Transactiebesluit 1994 technisch is omgezet in een regeling voor de politiestrafbeschikking. Het ligt in het voornemen het Besluit OM-afdoening daarna aan te vullen met een regeling van de bestuurlijke strafbeschikking. De mogelijkheid van de bestuurlijke strafbeschikking zal daardoor pas enige tijd na de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening beschikbaar komen. De eerste fase van de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking voorziet er onder andere in om de bestuurlijke strafbeschikking mogelijk te maken voor dezelfde feiten die vallen onder het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (30 101). Daarmee wordt het voornemen in het coalitieakkoord van het kabinet (Kamerstukken II 2006/07, 30 891, nr. 4, blz. 27) dat ten behoeve van de veiligheid gemeentelijke toezichthouders de bevoegdheid krijgen om boetes wegens overlast in de openbare ruimte uit te delen, op twee manieren ingevuld.

Voor de feiten die vallen onder het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout

parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (30 098) blijft voorlopig de Wahv-beschikking gehandhaafd. In zijn algemeenheid geldt dat de Wahv voor de handhaving van onder die wet vallende feiten enkele wettelijke voorzieningen kent die in het strafrecht niet of niet op die wijze zijn voorzien, en dús ook niet bij de bestuurlijke strafbeschikking kunnen worden ingezet, nu de bestuurlijke strafbeschikking onderdeel vormt van het strafrecht. Daarbij is te denken aan verschillen in bijvoorbeeld de reikwijdte van de kentekenaansprakelijkheid (die in de Wahv ruimer is dan in het strafrecht), in de voorwaarden waaronder tegen de beschikking rechtsmiddelen kunnen worden aangewend, in de wijze waarop het bezwaar onderscheidenlijk het verzet wordt behandeld, en – ten slotte – in de dwangmiddelen die in de fase van tenuitvoerlegging beschikbaar zijn. Deze verschillen tussen Wahv en OM-afdoening vormen geen absoluut obstakel om de bestuurlijke strafbeschikking in te zetten. Vooralnog is doorgaan met Wahv-beschikkingen (plus eventueel een aangepaste pv-vergoedingsregeling) voor deze feiten, die massaal op kenteken worden geconstateerd, echter efficiënter. Wij verwijzen naar hetgeen daaromtrent in de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 30 098 in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie om aan de hand van de indicatoren uit de notitie sanctiestelsels per criterium te laten zien waarom de keuze voor de door de gemeente op te leggen bestuursrechtelijke boete gerechtvaardigd is.

Graag voldoen wij aan dit verzoek, waarbij wij ons, gelet op de aard van de te handhaven voorschriften (algemeen geldende gedragsvoorschriften voor het gebruik van de openbare ruimte), zullen beperken tot de keuze tussen bestuursrecht en strafrecht. Zoals in de notitie sanctiestelsels is aangegeven, moeten de indicatoren steeds alle worden nagelopen en in onderling verband beschouwd, al was het maar omdat de indicatoren in een specifiek geval in verschillende richtingen kunnen wijzen. Verder is van belang dat de notitie sanctiestelsels aangeeft (blz. 4) dat, indien daarvoor bijzondere redenen bestaan, ook duale stelsels denkbaar zijn, waarin bijvoorbeeld twee sanctiestelsels naast elkaar staan en waarbij het daadwerkelijk toe te passen sanctiestelsel niet van tevoren nauwkeurig door de wetgever wordt bepaald, maar afhangt van de omstandigheden van het geval, zoals de behoefte aan de inzet van bijzondere dwangmiddelen. Van beide wetsvoorstellen kan worden gezegd dat zij, in zekere zin, een duaal stelsel scheppen, aangezien bij beide wetsvoorstellen het bestaande sanctiestelsel (bij wetsvoorstel 30 101 is dat het strafrecht en bij wetsvoorstel 30 098 de Wahv) «op de achtergrond» in stand blijft. De regering is van mening dat de politie namelijk te allen tijde in staat dient te zijn om ook op te treden tegen de betreffende lichte feiten waarvoor de wetsvoorstellen een bestuurlijke boete beogen mogelijk te maken, omdat anders de onwenselijke situatie zou kunnen ontstaan dat overtredingen worden gepleegd onder de ogen van de politie, zonder dat deze de bevoegdheid zou hebben daartegen op te treden. Dit geldt eens te meer bij (dreigende) escalatie of toepassing van geweld. De bestuurlijk beboetbare feiten worden dus niet geschrapt uit het strafrecht of de Wahv. De bestuurlijke boete is daarmee, ook al is zij optioneel, niet exclusief. In deze (zeer) beperkte zin is van een duaal stelsel sprake.

De toetsing van de onderhavige wetsvoorstellen aan de indicatoren uit de notitie sanctiestelsels is beschreven in de bijlage¹ bij deze memorie van antwoord. De uitkomst van de toetsing is dat voor de onder het wetsvoorstellen vallende feiten zowel de bestuurlijke boete als de bestuurlijke strafbeschikking mogelijk is, zo antwoorden wij de leden van de PvdA-fractie.

Gevraagd naar de meerwaarde van de bestuurlijke boete of het mogelijk aantrekkelijke van de nieuwe OM-afdoeningsvormen, geven wij het volgende in overweging:

¹ De bijlage ligt ter inzage op de afdeling inhoudelijke ondersteuning onder griffie nr. 139819.

- 1) De *meerwaarde van de bestuurlijke boete* is gelegen in het feit dat de gemeente geheel zelfstandig invulling kan geven zowel aan een integraal beleid op het terrein van de bestrijding van overlast in de openbare ruimte en op het terrein van fout parkeren als aan de handhaving van de eigen regels. Gemeenten kunnen zelf bepalen waar, wanneer en met welke inzet de naleving van bepaalde voorschriften wordt gehandhaafd (met de politie op de achtergrond). De door de gemeente aangestelde toezichthouders houden niet alleen toezicht, maar kunnen bij overtreding ook, namens de gemeente, een aankondiging van een boete uitreiken («lik op stuk»). Ook de inning van de opgelegde boetes, overeenkomstig de voor invordering van gemeentelijke belastingen geldende regels, is in eigen hand. Bovendien zullen de gemeenten zelf volledig over de ontvangsten van de bestuurlijke boetes kunnen beschikken, waardoor het mogelijk wordt een deel van de kosten van de handhaving uit de ontvangsten van de boetes te bestrijden.
- 2) De *aantrekkelijkheid van de OM-afdoeningsvormen* op de door de wetsvoorstellen bestreken terreinen is gelegen in het feit dat de handhaving door de betrokken organen (primair de gemeente, maar anders dan bij de bestuurlijke boete, altijd in onderlinge taakverdeling met de politie) in één kolom geschiedt (de strafrechtelijke kolom). Gemeenten en politie zullen voor dezelfde feiten een bestuurlijke strafbeschikking respectievelijk politiestrafbeschikking kunnen uitvaardigen. Ook kan de afdoening met een strafbeschikking door gemeenten of politie eenvoudig en uniform worden afgestemd op de afdoening van de zwaardere feiten door middel van de OM-strafbeschikking. Voorts zal de gemeente wel (volledig) verantwoordelijk (kunnen) zijn voor de inzet van de handhaving en de prioriteiten, maar is toezicht door en betrokkenheid van het openbaar ministerie bij de afdoening verzekerd. Zodra de burger verzet doet tegen de bestuurlijke strafbeschikking, neemt het openbaar ministerie de behandeling van de zaak over. Het ligt in de rede de verwerking en inning van de opgelegde geldboetes aan het Centraal Justitieel Incassobureau op te dragen. Voorts zullen gemeenten uit de ontvangsten van de geldboetes een vergoeding kunnen ontvangen voor hun aandeel in de handhaving van het beleid ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte en het fout parkeren. De tweede ondergetekende beziet momenteel of de huidige pv-vergoedingsregeling (Kamerstukken II 2004/05, 28 684, nr. 41) in aangepaste vorm kan worden voortgezet.

Wij brengen verder graag in herinnering dat de bestuurlijke boete in beide wetsvoorstellen inmiddels optioneel is, zodat iedere gemeente zelf de afweging kan maken tussen handhaving van de huidige situatie en invoering van de bestuurlijke boete. De gemeente kan dus op ieder moment kiezen voor de bestuurlijke boete. Is eenmaal gekozen voor de bestuurlijke boete, dan kan de gemeente deze keuze ook weer ongedaan maken en op het strafrecht (30 101) of de Wahv (30 098) terugvallen. In dat verband bepaalt het voorgestelde artikel 154b, derde lid, van de Gemeentewet dat een besluit van de raad tot intrekking van de bestuurlijke boeteverordening op grond van het eerste lid van dat artikel, niet eerder in werking treedt dan twaalf maanden na de bekendmaking van het besluit. Hoewel een soortgelijke bepaling in wetsvoorstel 30 098 ontbreekt (oorspronkelijk bevatte dit wetsvoorstel geen keuzemogelijkheid), zal ook daarvoor gelden dat een besluit tot intrekking van een bestuurlijkeboeteverordening op grond van artikel 184a, eerste lid, van de Wegenverkeerswet 1994 niet eerder dan na een jaar in werking zal kunnen treden.

De twee wetsvoorstellen maken het voor het bestuur makkelijker maar voor de burger niet eenvoudiger, zo menen de leden van de PvdA-fractie. Zij vragen wat de burger zal merken van de verschillen tussen bestuursrechtelijke afdoening van de overtredingen die onder het bereik van deze wetsvoorstellen vallen, en het werken met de procedure van de strafbeschikking bij andere, qua zwaarte vergelijkbare overtredingen.

Wij zijn het met de leden van de PvdA-fractie eens dat de handhaving door middel van de bestuurlijke boete met name voor het bestuur voordelen heeft. Voor de burger betekent dit dat de bestuursrechtelijke afdoening voor qua zwaarte vergelijkbare overtredingen komt te staan naast de andere afdoeningsmodaliteiten (strafrecht of Wahv). Voor de burger die bezwaren heeft tegen de hem opgelegde boete, betekent de keuze van de gemeente voor de bestuurlijke boete op de onderhavige terreinen een aparte rechtsgang die vooral is geënt op de rechtsgang zoals opgenomen in de Wahv (bezwaarschrift bij de gemeente, beroep bij de sector kanton van de rechtbank, met de verplichting om zekerheid te stellen voor het bedrag van de boete, en hoger beroep bij het gerechtshof te Leeuwarden). Bij een overtreding van het parkeerbeleid zal er wat rechtsgang betreffen niet veel veranderen omdat grotendeels is aangesloten bij de rechtsgang op grond van de Wahv (bezwaar moet alleen worden gemaakt bij de gemeente in plaats van bij de officier van justitie). De incasso van de boete verloopt net als bij een gemeentelijke belasting. Met goede voorlichting en communicatie kunnen de nadelen van deze eigenstandige procedure voor de burger belangrijk worden verzacht of zelfs worden weggenomen, zo is onze inschatting.

Deze leden vragen voorts of de regering de wens onderschrijft dat vanuit het strafrechtelijke perspectief gezien coördinatie van boetes en van het optreden bij normovertredingen wenselijk is.

De regering onderschrijft deze wens ten volle. De boetehoogten (tarieven) van de bestuurlijke boete worden daarom bij algemene maatregel van bestuur bepaald. De tarieven zullen uit een oogpunt van overzichtelijkheid worden opgenomen in een bijlage bij de respectieve algemene maatregelen van bestuur op grond van de voorliggende wetsvoorstellen. Daarbij zal er uiteraard voor worden zorg gedragen dat de tarieven worden afgestemd op de tarieven van Justitie zoals die voor de desbetreffende feiten zijn vastgelegd in de bijlage bij de Wahv, dan wel in beleidsregels van het OM. Wij wijzen er in dat verband ook op dat voor beide algemene maatregelen van bestuur een voorhangbepaling geldt. Ook afstemming van de verschillende handhavingsinspanningen in de lokale driehoek achten wij uiteraard van belang.

Tot slot vragen deze leden of de regering het acceptabel vindt dat gemeenten dezelfde vergrijpen heel verschillend zullen bestraffen zodat er in Nederland rechtsongelijkheid optreedt ten aanzien van fout parkeren, graffiti, wildplassen et cetera.

Van deze vraag gaat naar onze mening een verkeerde suggestie uit. In de eerste plaats zal het niet zo (kunnen) zijn dat gemeenten dezelfde vergrijpen heel verschillend zullen bestraffen. Integendeel, de tarieven van de bestuurlijke boete worden op centraal niveau bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld en, zoals gezegd, afgestemd op de tarieven die Justitie krachtens het strafrecht respectievelijk de Wahv hanteert. In de tweede plaats vinden wij dat deze leden ten onrechte de beladen term «rechtsongelijkheid» gebruiken. Gemeenten hebben een autonome verordenende bevoegdheid die op zichzelf al tot tal van verschillen tussen gemeenten leiden voor wat betreft de strafbaarheid van bepaalde gedragingen. Wat in de ene gemeente strafbaar is, behoeft dat in de andere gemeente niet te zijn. Waar evenwel dezelfde (soort) gedraging in verschillende gemeenten strafbaar is gesteld, zal het voor de straf in materiële zin (lees: de hoogte van de boete) niet of nauwelijks iets uitmaken onder welk regime de boete wordt opgelegd.

De leden van de fractie van de **VVD** geven terecht aan dat gemeenten die voor de bestuurlijke boete hebben gekozen, daarmee 24 uur per dag, 7 dagen per week voor de handhaving verantwoordelijk zijn en dat zij derhalve deze verantwoordelijkheid niet kunnen verdelen tussen gemeente en politie. Deze leden gaan ervan uit dat dit betekent dat gemeenten die

een bestuurlijke boete invoeren, zorg dienen te dragen voor 24 uur en 7 dagen per week handhaving.

Hier lijkt sprake te zijn van een misverstand. Een gemeente die kiest voor bestuurlijke boete, is inderdaad volledig verantwoordelijk voor de handhaving en het toezicht en kan daarvoor niet langer geheel of gedeeltelijk terugvallen op de politie. Deze verantwoordelijkheid impliceert echter niet dat de gemeente ook verplicht is 24 uur per dag en 7 dagen per weken feitelijk te handhaven. Dat doet de politie op dit moment ook niet. De wetsvoorstellen geven de gemeente de mogelijkheid voor het houden van gericht toezicht. De gemeente bepaalt het tijdstip, de plaats en de inzet van het toezicht, maar dient zich er daarbij wel steeds van bewust te zijn dat zij op de tijdstippen waarop en/of de plaatsen waar zij geen toezicht houdt, niet kan terugvallen op politie. De gemeente blijft derhalve volledig verantwoordelijk, ook als zij ervoor kiest op bepaalde tijdstippen of plaatsen geen toezicht te houden.

In dit kader wijzen erop dat bij het toezicht kan worden samengewerkt met teams die in meerdere gemeenten inzetbaar zijn. Het blijft immers denkbaar dat er gemeenten zijn die niet op eigen kracht in staat zijn om een adequaat handhavingsapparaat met voldoende kwaliteit in stand te houden. Samenwerking, bijvoorbeeld in Wgr-verband, zal dan een goede oplossing kunnen bieden.

De leden van de VVD-fractie zijn bezorgd wat betreft de rechtseenheid. Zij vragen hoe de minister de diversiteit beoordeelt die ontstaat doordat 1) bestuurlijke naast strafrechtelijke handhaving bestaat, 2) er gemeenten zullen zijn die geen bestuurlijke boete hebben ingevoerd, 3) er gemeenten zullen zijn die wel de bestuurlijke boete overlast, maar niet die voor parkeren hebben ingevoerd, 4) er gemeenten zullen zijn die beide vormen van bestuurlijke boete hebben ingevoerd. Zij vragen zich af of er nog wel in voldoende mate sprake is van inzichtelijk recht.

De regering realiseert zich terdege dat er diverse mogelijkheden voor het opleggen van boetes zullen gaan ontstaan. Door de in de Tweede Kamer aangenomen amendementen op de onderhavige wetsvoorstellen en de Wet OM-afdoening zijn deze mogelijkheden nog toegenomen. Overigens zijn er nu ook al diverse mogelijkheden die worden toegepast (Wahv, (spoedeisende) bestuursdwang, fiscale boetes parkeren). De regering ziet hierin – wat de onderhavige wetsvoorstellen betreft – geen reden tot zorg, aangezien daarmee op korte termijn mogelijkheden voorhanden komen die in het strafrecht nog niet bestaan en bovendien de verschillen vooral tussen gemeenten zullen gaan ontstaan. Dit laatste sluit aan bij de uitgangspunten van het coalitieakkoord, het beleidsprogramma van het kabinet en het Bestuursakkoord rijk en gemeenten («Samen aan de slag») om, daar waar mogelijk, meer zaken decentraal bij gemeenten neer te leggen en daarmee differentiatie tussen gemeenten mogelijk te maken. Zoals eerder in deze memorie van toelichting is aangegeven, zal bij de evaluatie van de verschillende wetsvoorstellen worden bezien hoe deze grotere verscheidenheid zich verhoudt tot de eenheid in de handhaving. Indien een gemeente kiest voor de invoering van de bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte, dan is de verwachting dat deze gemeente dit ook voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen zal doen. Bij het fout parkeren is sprake van een systeem dat op dit moment al grotendeels wordt beheerd door gemeenten, dus daarbij zal het gemakkelijker zijn hiervoor over te stappen naar de bestuurlijke boete. Het is daarom niet uitgesloten dat er gemeenten zijn die slechts bij fout parkeren en andere kleine verkeersovertredingen kiezen voor de bestuurlijke boete en niet bij overlast in de openbare ruimte. Naar de mening van de regering komt de inzichtelijkheid en toegankelijkheid van het recht hiermee niet in gevaar. Zoals al eerder in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie is aangegeven, zal bij de evaluatie over drie respectievelijk zes jaar ook het aspect van de rechtseenheid aan de orde komen.

De leden van de VVD-fractie vrezen dat de burger de politie verantwoordelijk zal houden wanneer de handhaving in de nachtelijke uren niet optimaal zou zijn. De ondermijnt het vertrouwen in de politie, zo menen deze leden.

De regering kan zich een dergelijke reactie van burgers wel voorstellen, maar wil hierbij toch enige nuances plaatsen. Op dit moment is het zo dat de politie geen prioriteit geeft aan de handhaving van regels inzake gedragingen die overlast in de openbare ruimte ten gevolge kunnen hebben. Zeker in de nachtelijke uren ligt de prioriteit van de politie niet bij deze gedragingen. Een van de redenen voor dit wetsvoorstel is om juist extra capaciteit te genereren voor de handhaving van deze regels. Overigens gaat de redenering eveneens op in de omgekeerde variant ten opzichte van gemeenten. Nu worden gemeenten vaak verantwoordelijk gehouden voor het niet optreden tegen bepaalde overtredingen, terwijl zij die verantwoordelijkheid niet of onvoldoende kunnen waarmaken. De onderhavige wetsvoorstellen beogen de gemeenten daarom instrumenten te geven om – indien zij dat wensen – die verantwoordelijkheid zelf uitdrukkelijk op zich te nemen en waar te maken.

Deze leden geven aan dat, wanneer gemeenten kiezen voor de bestuurlijke boete, er in die gemeenten voldoende toezichthouders met een boa-status moeten zijn en dat derhalve stadswachten, die in de regel geen boa-status hebben, zullen moeten worden opgeleid. Zij vragen of de minister enig inzicht kan verschaffen wat dit qua kosten voor de gemeenten betekent.

Het is vooraf lastig te beoordelen hoeveel dit voor de gemeente aan kosten meebrengt. Indicatief variëren de kosten verbonden aan het volgen van een opleiding voor het behalen van een boa-certificaat van ca. € 300 in geval van zelfstudie tot ca. € 1 500 op een door de gemeente bekostigde leslocatie. Er zijn geen berekeningen betreffende het aantal benodigde boa's per aantal inwoners of per bewakingsgebied. Overigens zal te gelegener tijd de circulaire Functielijst buitengewoon opsporingsambtenaar van 2 december 2004 (Stcrt. 2004, 240) worden aangepast aan de nieuwe boa bestuurlijke boete.

De leden van de VVD-fractie merken op dat de mogelijkheid bestaat dat op basis van de Wet OM-afdoening in de toekomst wellicht ook boa's bevoegd zijn om strafbeschikkingen uit te vaardigen. Deze boa's kunnen dan bestuurlijke boetes opleggen in geval van overlast in de openbare ruimte of fout parkeren en strafrechtelijk handhaven voor allerlei andere overtredingen. Zij vragen zich af, of er voor de burger dan nog voldoende duidelijkheid is. Deze leden vrezen dat er bij de burger verwarring of zelfs onbegrip ontstaat met wat voor rechtsregime hij te maken heeft, en dat gaat weer ten koste van de geloofwaardigheid van en het vertrouwen in de autoriteiten die belast zijn met handhaving, zoals politie en boa's. Inderdaad kan zich de situatie voordoen dat een boa voor de onder de onderhavige wetsvoorstellen vallende feiten een aankondiging doet van een bestuurlijke boete en voor andere feiten een aankondiging van een Wahv-boete of van een strafrechtelijke sanctie. In de huidige praktijk laten zich echter ook verschillende aankondigingen en kennisgevingen onderscheiden. Daar kan met deze wetsvoorstellen de modaliteit van de bestuurlijke boete (de aankondiging van het bij beschikking opleggen van een bestuurlijke boete) bijkomen. Zoals gezegd, onderkennen wij het belang van goede voorlichting en communicatie hierover voor burgers; over de realisering daarvan zullen wij in overleg treden met de VNG. Verder wijzen wij op de invoering van een landelijk insigne voor boa's per 1 januari 2008. Met dit insigne en het daaraan verbonden communicatietraject wordt beoogd de herkenbaarheid van boa's in het publieke domein te vergroten. Het dragen van het insigne wordt verplicht voor boa's die werkzaam zijn in het publieke domein en die veelvuldig met burgers in aanraking komen. De daartoe strekkende wijziging van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar is in procedure.

De leden van de VVD-fractie noemen een drietal criteria aan de hand waarvan een keuze is gemaakt voor de bestuurlijke boete. Het gaat hier om feiten/delicten met een geringe normatieve lading, waarvoor geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn en waarbij het niet gaat om feiten waarbij de bescherming van leven, goed en openbare veiligheid in het geding is. Deze leden vragen in hoeverre deze criteria zijn verankerd. Zij verwijzen daarbij naar het amendement-Luchtenveld/Wolfson bij wetsvoorstel 30 098 (Kamerstukken II 2005/06, 30 098, nr. 23).

Zoals in de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 30 098 wordt aangegeven in antwoord op vragen van de leden van de CDA-fractie, heeft de regering in het kader van de behandeling van wetsvoorstel 30 098 in de Tweede Kamer een en andermaal uitdrukkelijk aangegeven dat het bij de bepaling van de reikwijdte moest gaan om de door de leden van de VVD-fractie benoemde criteria: het moet gaan om delicten met een geringe normatieve lading (derhalve «neutrale ordeningsfeiten») waarvoor geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn, en het moest niet gaan om delicten waarbij de bescherming van leven, goed en openbare veiligheid in het geding is. Voor deze criteria kan worden verwezen naar de criteria uit eerdergenoemde brief van de minister van Justitie van 8 november 2005 (Kamerstukken 2005/06, 29 849, nr. 30), genoemd onder 9, 12 (a contrario), 14 en 15. Gevaarzettende verkeersdelicten komen naar het oordeel van de regering niet voor afdoening door middel van een bestuurlijke boete in aanmerking. Hetzelfde geldt voor potentieel gevaarzettende verkeersdelicten. Wij verwijzen hiervoor naar de memorie van antwoord bij het wetsvoorstel 30 098 waar wij antwoorden op een daartoe strekkende vraag van de leden van de CDA-fractie. In aanvulling daarop wijzen wij erop dat de algemene maatregel van bestuur waarbij de concrete delicten worden aangewezen die onder het toepassingsbereik van wetsvoorstel 30 098 zullen vallen, op grond van het bestaande artikel 2b van de Wegenverkeerswet 1994 wordt voorgehangen bij beide kamers der Staten-Generaal. Deze combinatie biedt naar onze mening voldoende waarborg voor de stevige verankering waar de leden van de VVD-fractie om verzoeken.

De leden van de fractie van **D66** merken op dat de regering de keuze heeft gemaakt een aantal strafbare feiten die samenhangen met overlast in de openbare ruimte, niet langer strafrechtelijk maar bestuursrechtelijk af te doen. Volgens deze leden 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 het probleem via de Wet OM-afdoening aan te pakken.

Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij de leden van de fractie van D66 naar het hiervoor gegeven antwoord op een vraag van dezelfde strekking van de leden van de PvdA-fractie.

De leden van de fractie van D66 geven er de voorkeur aan strafbare feiten binnen het strafrecht te houden. Zij menen dat dit een minder versnipperd beeld geeft, aangezien dan niet, zoals bij dit wetsvoorstel, in de ene gemeente het gemeentebestuur en in de andere gemeente het openbaar ministerie handhaaft. Deze situatie lijkt hun uit een oogpunt van uniformiteit en duidelijkheid ten opzichte van burgers minder aantrekkelijk.

Wij nemen aan dat deze leden, waar zij de voorkeur uitspreken om strafbare feiten binnen het strafrecht te houden, doelen op de betrekkelijk lichte strafbare feiten die binnen de reikwijdte van de onderhavige wetsvoorstellen vallen. Op tal van andere terreinen is de bestuurlijke boete immers al gemeengoed (zoals eerder gezegd, zijn er thans ongeveer zestig wetten die een regeling van de bestuurlijke boete bevatten). Inderdaad draagt bij de bestuurlijke boete inzake overlast in de openbare ruimte en fout parkeren het gemeentebestuur de volledige verantwoordelijkheid voor de handhaving en geschiedt de strafrechtelijke handhaving respectievelijk de administratiefrechtelijke handhaving door middel van

de Wahv onder gezag van het openbaar ministerie. Wij menen evenwel dat op de door deze wetsvoorstellen bestreken terreinen goede redenen bestaan om gemeenten de mogelijkheid te bieden de handhaving van de desbetreffende voorschriften ter hand te nemen. Wij verwijzen hiervoor naar de in de bijlage bij deze memorie van antwoord beschreven toetsing aan de indicatoren uit de notitie sanctiestelsels. Dat er tussen gemeenten verschillen in handhavingsmodaliteiten ontstaan, vindt de regering geen bezwaar, zoals wij eerder hebben opgemerkt in antwoord op een soortgelijke vraag van de leden van de VVD-fractie.

Deze leden vragen of het mogelijk is dat op grond van bewaring van de gegevens van de bestuurlijke boetes inzicht wordt verkregen in veelplegers, zodat beleid kan worden ontwikkeld om deze groep doeltreffend aan te pakken. Ook vragen deze leden of bij de bestraffing rekening kan worden gehouden met recidive.

Er zal bij de gemeenten die kiezen voor de bestuurlijke boete ten behoeve van de goede uitvoering van onderhavige wet een gegevensbestand ontstaan. De persoonsgegevens in dit bestand zullen conform de Wet bescherming persoonsgegevens in beginsel ook slechts voor dit doel gebruikt mogen worden. Deze persoonsgegevens zullen niet gebruikt mogen worden voor andere doeleinden. Wel zullen algemene gegevens die afgeleid kunnen worden uit de bestanden, bijvoorbeeld over aantallen overtredingen of locaties waar veel overtredingen plaatsvinden, gebruikt kunnen worden ten behoeve van het beleid over de aanpak van veelplegers dat door de gemeenten gevoerd wordt.

Het is niet mogelijk om bij (de hoogte van) de bestuurlijke boete rekening te houden met recidive. De beide wetsvoorstellen gaan immers uit van vaste boetebedragen per overtreding, waarbij niet kan worden gedifferentieerd op recidive. De gegevens mogen voor dat doel dan ook niet bewaard worden.

De leden van de fractie van D66 vragen of de regering kan meedelen of de bewaking van de grondrechten als gevolg van dit wetsvoorstel onder druk kan komen te staan. Zij vragen dit met het oog op het advies van de Raad van State om geen bestuurlijke handhaving toe te passen op regels omtrent de verspreiding van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen.

De strafbaarstelling of beboetbaarheid van het onder het publiek verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen vormt een zekere beperking van de vrijheid van meningsuiting. Zowel volgens de Raad van State als volgens de regering moeten bij deze beperking grondwettelijke en verdragsrechtelijke waarborgen – waaronder het verbod van censuur – in acht worden genomen. De Raad was daarnaast echter van mening dat bestuursrechtelijke handhaving slecht past binnen de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» uit artikel 7, eerste lid, van de Grondwet, met name vanwege de beperking van de rol van de rechter tot toetsing van reeds opgelegde sancties. De regering onderschrijft dit standpunt van de Raad niet. Zij is van mening dat de bestuursrechtelijke rechtsbescherming die openstaat na oplegging van de bestuurlijke boete, in dit verband een adequate voorziening is die voldoet aan de eisen van artikel 7, eerste lid, van de Grondwet en aan de eisen van het EVRM.

De leden van de fracties van de **SGP** en de **CU** vragen 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.

De nadruk van de wetsvoorstellen ligt op de verbreding van de handhavingscapaciteit. Gemeenten worden door hun inwoners aangesproken op de handhaving van overlastfeiten in gemeentelijke verordeningen, op de handhaving van de Afvalstoffenverordening en op de handhaving van het

lokale parkeerbeleid. Zoals reeds eerder gesteld, zullen gemeenten door de invoering van de wetsvoorstellen hiertoe beter zijn toegerust. Bovendien laat de politiecapaciteit in veel gevallen een verbreding van de handhaving van deze feiten niet toe omdat de politie nu eenmaal genoodzaakt is meer prioriteit te geven aan zware criminaliteit.

Deze leden vragen of de regering duidelijk kan maken onder welke omstandigheden «het onder het publiek verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen» als overlast veroorzakende feiten kunnen worden beschouwd. Zij vragen voorts of gegarandeerd is dat, na oplegging van een bestuurlijke boete, bij een beroep op de rechter een volledige toetsing plaatsvindt.

De regering stelt voorop dat bij het verspreiden en aanbieden van geschriften de vrijheid van meningsuiting in het geding is. Niettemin kunnen gemeenten het verspreiden of aanbieden van geschriften bij verordening strafbaar stellen. Daarbij moet in het bijzonder gedacht worden aan het verspreiden of aanbieden van geschriften e.d. op of aan door het college aangewezen wegen of gedeelten daarvan. Uiteraard kunnen gemeenten het verspreiden of aanbieden van geschriften niet strafbaar stellen vanwege hun inhoud. Slechts voor zover de bedoelde gedragingen strafbaar zijn gesteld, kunnen zij bestuurlijk worden beboet. Bij een beroep op de rechter zal een volledige rechtmatigheidstoets plaatsvinden.

De leden van de fracties van SGP en CU vragen voorts of vaststaat dat een gemeentelijke toezichthouder zonder opsporingsbevoegdheid niet tot strafvorderlijke maatregelen als inbeslagname mag overgaan.

Een gemeentelijke toezichthouder zonder opsporingsbevoegdheid kan inderdaad geen strafvorderlijke maatregelen treffen. Een toezichthouder die niet tevens boa is, beschikt alleen over de in de afdeling 5.2 van de Algemene wet bestuursrecht geregelde toezichthoudende bevoegdheden. Ten slotte 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 regering verwijst deze leden naar hetgeen zij hiervoor in reactie op een soortgelijke vraag van de leden van de fractie van D66 heeft geantwoord.

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
G. ter Horst

De minister van Justitie,
E. M. H. Hirsch Ballin