

13de vergadering

Dinsdag 11 december 2007

Aanvang 10.15 uur

Voorzitter: Timmerman-Buck

Tegenwoordig zijn 73 leden, te weten:

Asscher, Van de Beeten, Bemelmans-Vidéc, Van den Berg, Biermans, Van Bijsterveld, De Boer, Böhler, Broekers-Knol, Doek, Dölle, Van Driel, Dupuis, Duthler, Eigeman, Elzinga, Engels, Essers, Franken, Goyert, De Graaf, Haubrich-Gooskens, Hendriks, Hermans, Hillen, Ten Hoeve, Hofstra, Holdijk, Ten Horn, Huijbregts-Schiedon, Janse de Jonge, Van Kappen, Klein Breteler, Kneppers-Heijnert, Kox, Kuiper, Lagerwerf-Vergunst, Laurier, Leijnse, Leunissen, Van der Linden, Linthorst, Meindertsma, Meulenbelt, Meurs, Noten, Peters, Putters, Quik-Schuijt, Rehwinkel, Reuten, Rosenthal, Russell, Schaap, Schouw, Schuurman, Slager, Slagter-Roukema, Smaling, Strik, Swenker, Sylvester, Tan, Terpstra, Thissen, Timmerman-Buck, Vedder-Wubben, Vliegthart, De Vries, De Vries-Leggedoor, Werner, Willems en Yildirim,

en de heer Hirsch Ballin, minister van Justitie, mevrouw Ter Horst, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer Eurlings, minister van Verkeer en Waterstaat, de heer Klink, minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, mevrouw Bijleveld-Schouten, staatssecretaris van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, de heer De Jager, staatssecretaris van Financiën, en de heer Aboutaleb, staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,

alsmede de heren Depla en Blok, initiatiefnemers, die vergezeld zijn van hun adviseur de heer De Boer.

De **voorzitter**: Ik deel aan de Kamer mede dat zijn ingekomen berichten van verhindering van de leden:

Koffeman en Westerveld, wegens ziekte.

Deze berichten worden voor kennisgeving aangenomen.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften betreffende het laten stilstaan en parkeren van voertuigen, en voor**

andere lichte verkeersovertredingen (Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen) (30098);

- **het wetsvoorstel 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) (30101).**

De **voorzitter**: Ik heet de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie van harte welkom in deze Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Broekers-Knol** (VVD): Mevrouw de voorzitter. De afgelopen jaren is de roep om meer handhavingsbevoegdheden op decentraal niveau steeds duidelijker hoorbaar geworden. Ik verwijs onder andere naar het Veiligheidsprogramma van de ministeries van Justitie en Binnenlandse Zaken van oktober 2005 met de titel "Naar een veiliger samenleving". Juist met het oog op het terugdringen van overlast in de openbare ruimte evenals het – om het in één woord samen te vatten – fout parkeren, leeft bij gemeentebesturen al langere tijd de behoefte aan een autonome sanctiebevoegdheid om die overlast en dat fout parkeren te kunnen aanpakken.

De beide wetsvoorstellen die wij vandaag behandelen, maken die autonome sanctiebevoegdheid van gemeentebesturen voor die kleine, maar tegelijkertijd als buitengewoon hinderlijk ervaren ergernissen mogelijk. Juist die kleine ergernissen geven de burgers een onveilig gevoel, terwijl tegelijkertijd van de gemeentebesturen wordt verwacht dat zij zich inzetten voor de veiligheid en het veiligheidsgevoel.

Door de invoering van een bestuurlijkeboete-bevoegdheid kunnen gemeentebesturen een integraal veiligheidsbeleid voeren dat zij wél zelf kunnen handhaven, in tegenstelling tot een handhavingsbeleid via de strafrechtelijke keten. De VVD-fractie ziet in dit opzicht het belang van de bestuurlijke boete overlast openbare ruimte. Van de meerwaarde van de bestuurlijke boete fout parkeren is mijn fractie echter althans overtuigd.

Ik zal vandaag in mijn bijdrage namens de VVD-fractie de volgende onderwerpen aan de orde stellen: een

Broekers-Knol

nieuwe gemeentepolitie; handhaving 24 uur per dag 7 dagen per week; differentiatie tussen gemeenten en binnen gemeenten; de buitengewone opsporingsambtenaren (boa's), de daarmee gepaard gaande kosten, de samenwerking met de politie en de herkenbaarheid; en ten slotte de criteria voor de bestuurlijke boete, met specifiek aandacht voor het criterium gevaarstelling.

Voordat ik inhoudelijk op beide wetsvoorstellen in ga, voorzitter, moet mij toch het volgende van het hart. Pas kortgeleden, namelijk op 12 november 2007 voor wetsvoorstel 30101 en op 21 november 2007 voor wetsvoorstel 30098, ontvingen wij de memories van antwoord. Het voorlopig verslag van de vaste commissie voor Justitie van deze Kamer dateert van medio mei, om precies te zijn 22 mei 2007 voor wetsvoorstel 30101 en 15 mei 2007 voor wetsvoorstel 30098. Er is zes maanden gewerkt aan de memories van antwoord gewerkt. Dat betekent in ieder geval dat daaraan met de nodige zorgvuldigheid gewerkt is. Toch is het nu kort dag, omdat beide wetsvoorstellen op de zogenoemde lijst Balkenende staan, wat betekent dat de wetsvoorstellen bij voorkeur vóór het kerstreces dienen te worden afgehandeld. Gemeenten staan in de startblokken om met de bestuurlijke boete aan de slag te gaan. Uitstel is dus nauwelijks een optie. Die druk legt een hypotheek op de behandeling. Mijn fractie zou het op prijs stellen als wij in de toekomst in die gevallen waarin dat mogelijk is – en dat geldt naar ons oordeel voor wetsvoorstellen als degene die wij vandaag behandelen – van die druk gevrijwaard kunnen worden. Voor een nader voorlopig verslag bij deze beide wetsvoorstellen is vanwege de tijdsdruk in ieder geval afgezien. Om die reden stelt mijn fractie dan ook wat meer detailvragen dan gebruikelijk bij een plenaire behandeling.

Het eerste punt van mijn betoog is gewijd aan een nieuwe gemeentepolitie. In 1993 is de Politiewet gewijzigd. De gemeentepolitie en de rijkspolitie zijn bij die wetswijziging samengevoegd tot regionale politiekorpsen. In de loop van de jaren die sindsdien verstreken zijn, zag de politie zich genoodzaakt om steeds meer eenvoudige handhavingstaken, zoals overlast in de openbare ruimte en fout parkeren, te laten liggen. De beschikbare capaciteit was nodig voor de bestrijding van geweld en criminaliteit. Aan het meer simpele, maar voor het veiligheidsgevoel van de burgers zo noodzakelijke werk in de gemeenten, kon niet of nauwelijks meer worden toe gekomen. Gemeenten bleven zitten met de problemen zitten, gemeenten bleven zitten met de roep van burgers om "iets te doen" aan de kleine ergernissen in de openbare ruimte. Die mogelijkheid om effectief iets te doen aan de kleine ergernissen in de openbare ruimte wordt nu gecreëerd met de voorliggende wetsvoorstellen.

Veel gemeenten kennen de buitengewone opsporingsambtenaar, de boa. Wanneer die boa's tevens de bevoegdheid krijgen om bestuurlijke boetes op te leggen, wordt in feite een gemeentepolitie nieuwe stijl ingevoerd. Zijn de ministers het met die opvatting eens? Op zich is daar niets op tegen. Het geeft helderheid. De kosten van die gemeentepolitie nieuwe stijl worden echter volledig gedragen door de gemeente! En de vraag is natuurlijk wel, of dat terecht is gezien het feit dat de werkzaamheden van de gemeentepolitie nieuwe stijl van oorsprong behoren tot de taak van de politie.

Wanneer boa's die de bevoegdheid krijgen bestuurlijke boetes op te leggen, in de toekomst ook bevoegdheden

krijgen in het kader van de OM-afdoening, dus een taak vervullen in de strafrechtsketen, volgt dan een – gedeeltelijke – financiering vanuit de rijksoverheid, of dienen de gemeenten ook daarvoor financieel volledig op te draaien? Welke garantie krijgen gemeenten dat de opbrengsten van boetes opgelegd door boa's via OM-afdoening in belangrijke mate aan de gemeenten ten goede komen?

Het tweede punt dat ik namens mijn fractie naar voren wil brengen, betreft de handhaving 24 uur per dag 7 dagen per week. In de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 30101 stellen de ministers, dat een gemeente die kiest voor bestuurlijke boete niet verplicht is 24 uur per dag 7 dagen per week feitelijk te handhaven. Het argument dat wordt aangevoerd op pagina 10 van de memorie van antwoord is dat de politie dat op dit moment ook niet doet. Naar de mening van mijn fractie is dat een verre van steekhoudend argument. De burger zou erop mogen vertrouwen dat de politie dat wél doet.

Op pagina 11 van de memorie van antwoord stellen de ministers dat een van de redenen van dit wetsvoorstel is om juist extra capaciteit te genereren voor de handhaving van regels met betrekking tot overlast in de openbare ruimte. De ministers schrijven: "De onderhavige wetsvoorstellen beogen de gemeenten daarom instrumenten te geven om die verantwoordelijkheid zelf uitdrukkelijk op zich te nemen en waar te maken." Dat betekent toch dat de gemeenten 24 uur per dag 7 dagen per week dienen te handhaven? De gemeente kan niet terugvallen op de politie, staat te lezen op pagina 10 van de memorie van antwoord. Betekent dit dat de politie niet meer eerstverantwoordelijke is voor het toezicht in het publieke domein en dat de politie hoe langer hoe meer terugtreedt uit de openbare ruimte? Is de burger ervan op de hoogte dat de gemeente niet kan terugvallen op de politie? Is het niet zo dat wanneer gemeenten niet 24 uur per dag 7 dagen per week handhaven, de burger eerst de gemeente en vervolgens uiteindelijk de politie verantwoordelijk houdt en dus het vertrouwen in en het gezag van de politie ondermijnd wordt? Kortom, mijn fractie constateert enige inconsistentie in de redenering van de ministers. Kunnen zij een en ander nader uiteenzetten?

Voorzitter. De ministers vinden het positief dat er differentiatie tussen gemeenten ontstaat. Sommige gemeenten kennen straks wél de bestuurlijke boete en andere niet. De ene gemeente kent de bestuurlijke boete voor bepaalde overtredingen en een andere gemeente weer voor andere overtredingen. Kunnen de ministers nader toelichten wat precies het positieve van die differentiatie is? Bedoelen de ministers misschien dat burgers zich bij de keuze waar zij zich zullen vestigen, eerder zullen kiezen voor een gemeente mét gemeentepolitie nieuwe stijl omdat die gemeente veilig is, of juist niet omdat de gemeentelijke lasten in die gemeente wellicht hoger zijn?

In dit verband vraagt mijn fractie aandacht voor de stadsdeelraden. Is het mogelijk dat stadsdeelraden onderling verschillende regelingen kennen of bepaalt het overkoepelende gemeentebestuur of in de gemeente als geheel al dan niet gebruik gemaakt wordt van de mogelijkheid van de bestuurlijkeboeteregeling? Naar aanleiding van een vraag van het CDA in het voorlopig verslag over stadsdeelraden, antwoorden de ministers op pagina 2 van de memorie van antwoord: "In de praktijk komt het evenwel niet voor dat de raad deze bevoegd-

Broekers-Knol

heid aan deelraden heeft overgedragen." Kortom, het is dus mogelijk dat er zelfs binnen één gemeente differentiatie is. Mijn fractie acht dat zeer onwenselijk. Het komt niet voor, zeggen de ministers, maar het is dus wel mogelijk! Mijn fractie acht het zeer onwenselijk dat in één gemeente bij verschillende delen van die gemeente verschillende systemen gelden. Licht het niet voor de hand om die mogelijkheid daadwerkelijk uit te sluiten?

Wanneer gemeenten kiezen voor de bestuurlijke boete, dienen er in die gemeente voldoende toezichthouders met boa-status te zijn. Toezichthouders zoals stadswachten hebben in de regel geen boa-status, Zij dienen daartoe te worden opgeleid. Uit de memorie van antwoord begrijpt mijn fractie dat een opleiding tot boa door middel van zelfstudie € 300 kost en € 1500 wanneer de gemeente de opleiding verzorgt. Komen daar nog extra opleidingskosten bij als de boa de bevoegdheid krijgt bestuurlijke boetes op te leggen? Volgt nog een apart opleidingstraject als de boa ook taken krijgt in het kader van de OM-afdoening? Is enige samenwerking voorzien met de politie om de aansturing en de kwaliteit van de boa's te garanderen en ervoor te zorgen dat in de wijze van handhaving zoveel mogelijk overeenstemming bestaat tussen de boa's en de politie?

Zoals ik al gezegd heb, komt de gemeentepolitie nieuwe stijl ten laste van de gemeente. Het ligt voor de hand dat gemeenten die kiezen voor bestuurlijke boete, ernaar zullen streven dat de handhaving van overtredingen waarvoor een bestuurlijke boete geldt, financieerbaar blijft. Kortom, de gemeentepolitie nieuwe stijl moet zichzelf zien terug te verdienen. Betekent dit dat gestreefd zal worden naar het maximaliseren van de opbrengsten? Dat gemeenten aan de boa's met bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boetes targets gaan stellen? Betekent dit tevens dat gemeenten die kiezen voor bestuurlijke boete, zoveel overtredingen als mogelijk onder het stelsel brengen onder het motto: hoe meer overtredingen je eronder brengt, hoe betaalbaarder de gemeentepolitie nieuwe stijl wordt? Hoe denken de ministers dit soort ontwikkelingen in de hand te houden? Zien zij dit als een taak van de gemeentepolitiek? Maar moet diezelfde gemeentepolitiek niet zorgen voor een sluitende begroting en tegelijk ervoor zorgen dat de lasten voor de burger binnen de perken blijven?

Politie en boa's zullen hun werkzaamheden goed op elkaar moeten afstemmen. Springt de politie in zodra de boa aangeeft dat dit nodig is? Kan de boa aan de politie doorgeven waar zij moet optreden in geval van escalatie en doet de politie dit dan? Wanneer er grootschalige gebeurtenissen plaatsvinden, zoals onlangs de scholierenmanifestatie op het Museumplein in Amsterdam, lijkt samenwerking tussen de gemeentepolitie nieuwe stijl en de politie voor de hand te liggen. De gemeentepolitie nieuwe stijl heeft echter beperkte bevoegdheden, zodat de boa's zich in geval van escalatie afzijdig moeten houden. Dat zal bij het publiek wellicht tot verwarring en onbegrip leiden. Ook voor de boa's zelf kan dit tot verwarring leiden. Hoe beoordelen de ministers de inzet van de gemeentepolitie nieuwe stijl bij dit soort gebeurtenissen?

Wij hebben begrepen dat boa's binnenkort herkenbaar zullen zijn door middel van een speciaal voor hen ontworpen insigne. Het insigne is zilverkleurig en bestaat uit drie componenten, te weten: het schild, de hand en de scepter of staf. Volgens de brief daarover van de

directeur rechtsbestel van het ministerie van Justitie van 4 oktober jongstleden vertolken deze waarden de positie van de boa: iemand die zorgt voor een prettige en veilige publieke ruimte, die optreedt als het nodig is. De draagplicht gaat in per 1 januari 2008. De gemeentepolitie nieuwe stijl lijkt dan een feit. Om verwarring daarover voor de burger te voorkomen, is het van belang dat het onderscheid tussen de "gewone" boa's en boa's met de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen zichtbaar is. Is daarin voorzien, of is uiteindelijk de bedoeling dat alle boa's na het behalen van de daarvoor vereiste certificaten, de bevoegdheid krijgen om bestuurlijke boetes op te leggen? Dan zijn er uiteindelijk drie categorieën handhavers in een gemeente: stadswachten met naar ik aanneem het wapen van de gemeente op de kleding, gemeentepolitie nieuwe stijl te weten de boa's met het verplichte nieuwe insigne en de politie met het bekende politie-insigne.

Voorzitter. Bij de behandeling van de beide wetsvoorstellen is door de regering helder aangegeven dat er drie criteria gelden aan de hand waarvan een keuze wordt gemaakt voor de bestuurlijke boete: het moet gaan om delicten met een geringe normatieve lading; er moeten geen ingrijpende dwangmiddelen nodig zijn, en het moet niet gaan om delicten waarbij de bescherming van leven, goed en openbare veiligheid in het geding is.

Naar het oordeel van de VVD-fractie zouden daaraan twee criteria moeten worden toegevoegd: de norm is voldoende duidelijk en de handhavende instantie beschikt over voldoende deskundigheid. Die criteria zijn afkomstig van de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsvraagstukken uit 1994.

Deze criteria liggen volstrekt voor de hand. Bij de boa's bijvoorbeeld wordt voor voldoende deskundigheid zorggedragen door middel van het verplichte certificaat, maar het vermelden van deze twee extra criteria kan elk misverstand in dit opzicht voorkomen. Zijn de ministers het daarmee eens en zijn zij bereid deze criteria toe te voegen?

Gevaarzettende delicten komen naar het oordeel van de regering niet voor afdoening door middel van een bestuurlijke boete in aanmerking, zo schrijven de minister op pagina 12 van de memorie van antwoord bij wetsvoorstel 30101. Mijn fractie onderschrijft die opvatting. In het licht daarvan zet zij wel vraagtekens bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. Wanneer is fout parkeren of een van de andere lichte verkeersovertredingen, al dan niet gevaarzettend? Valt dit onderscheid te maken? Zo ja, moet de boa de politie inschakelen als er gevaarzettend fout geparkeerd is? Zo nee, wat moet de boa doen als het fout parkeren toch gevaarzettend blijkt te zijn, terwijl dit in eerst instantie niet zo leek? Kortom, er dreigt bij de handhaving een nogal chaotisch beeld te ontstaan met betrekking tot fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. Wanneer de boa belast is met handhaving in het kader van de OM-afdoening doet zich dit soort problemen niet voor. Mijn fractie vraagt zich af, of het niet voor de hand ligt om ter voorkoming van dit soort problemen de bestuurlijke boete fout parkeren te laten voor wat deze is en de beboeting van dit type overtredingen over te laten aan de boa's die belast zijn met handhaving in het kader van de OM-afdoening? Boeteregeling door middel van OM-afdoening is bovendien goedkoper, zoals ook uit de memorie van toelichting blijkt. De kosten voor een

Broekers-Knol

strafzaak voor de politierechter bedragen ongeveer € 300, terwijl de kosten voor dezelfde zaak voor de bestuursrechter daarentegen ongeveer € 2400 bedragen, 8 keer zoveel dus!

Er zou wél een goede regeling met de gemeenten moeten worden getroffen voor de financiering van de boa's OM-afdoening en ieder geval over de toekenning van een belangrijk deel van de OM-boete aan de gemeenten.

Mevrouw de voorzitter, mijn fractie wacht met belangstelling de beantwoording van onze vragen door de ministers af.

De **voorzitter**: Het woord is aan de heer Rehwinkel, die niet zoals staat aangegeven 10 minuten, maar 15 minuten zal spreken. Er is een tikfout gemaakt op de sprekerslijst.

□

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Mevrouw de voorzitter. De fractie van de Partij van de Arbeid waardeert het als positief dat het de bedoeling is om krachtiger op te treden tegen overlast in de openbare ruimte. Gedragingen als wildplassen, het laten liggen van hondenpoep en het aanbrengen van graffiti kunnen inderdaad grote overlast veroorzaken. Wij hebben het wel eens over verrommeling van het landschap, maar hier is verrommeling van de meest directe leefomgeving aan de orde. Ook eenvoudig en doelmatig optreden tegen fout parkeren, stilstaan en andere lichte verkeersovertredingen is van belang. Laten wij ons realiseren dat bij die overtredingen eveneens direct de belangen van anderen kunnen worden geschaad, bijvoorbeeld als de bereikbaarheid voor hulpdiensten niet meer kan worden gegarandeerd.

Bij algemene maatregel van bestuur zal worden bepaald wat de lichte verkeersovertredingen zijn, die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zullen vallen. Het is belangrijk dat wij met elkaar discussiëren over de precieze visie in dezen. Ik neem als voorbeeld de roodlichtnegatie. Toetssteen voor ons zal zijn, in hoeverre daartegen handhavend wordt opgetreden. Ik wil de regering bij deze gelegenheid reeds vragen, daarop in te gaan.

Bij alle behoefte om goed op te treden, is inmiddels wel sprake van multiplicering van handhaving. Er zijn op dit moment ongeveer 60 wetten die een regeling van de bestuurlijke boete bevatten. De vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht moet voor vereenvoudiging van de wetgeving inzake de bestuurlijke boete gaan zorgen. Inmiddels zijn criteria ontwikkeld op grond waarvan de keuze tussen bestuursrechtelijke handhaving en strafrechtelijke handhaving kan worden gemaakt. De WAHV, bestuursdwang en fiscale boetes parkeren worden toegepast. In het strafrecht komen weer nieuwe afdoeningsmogelijkheden beschikbaar met de Wet OM-afdoening. Deze wet onderscheidt drie typen van buitengerechtelijke afdoening in het strafrecht: de door de officier van justitie uit te vaardigen strafbeschikking, door de politie of boa's uit te vaardigen strafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking.

De thans plenair aan de orde zijnde wetsvoorstellen zoeken geen aansluiting bij de Wet OM-afdoening. In het voorlopig verslag hebben wij gevraagd waarom dit niet is gebeurd. Ik wil de beide bewindslieden vragen om

daarop uitvoeriger in te gaan. Ik sluit mij graag aan bij de vraag die mevrouw Broekers daarover gesteld heeft. Ik wil ook graag meer inzicht in de verschillen voor de burger, bijvoorbeeld als het gaat om het opbouwen van een strafblad.

De bestuurlijke strafbeschikking op grond van de Wet OM-afdoening zal mogelijk worden voor dezelfde feiten die vallen onder het wetsvoorstel bestuurlijke boete in de openbare ruimte. Zoals de regering zelf al aangeeft, wordt daarmee het voornemen in het coalitieakkoord ten aanzien van de bevoegdheid van gemeentelijke toezichthouders in de openbare ruimte op twee manieren ingevuld. Bij sommige voornemens in het coalitieakkoord zou je daarop hopen, maar hier kan toch echt de vraag naar de wenselijkheid worden gesteld, bijvoorbeeld vanuit het oogpunt van heldere en overzichtelijke regelgeving. Begrijpen wij goed dat de regering als voordeel vooral ziet dat gemeenten die de bestuurlijke boete niet willen invoeren, bijvoorbeeld omdat zij niet de stelselmatige verantwoordelijkheid voor de handhaving op het desbetreffende terrein willen overnemen, de mogelijkheid hebben om via de bestuurlijke strafbeschikking de lokale handhaving van overlast in de openbare ruimte te versterken? Dit was de bedoeling van het amendement-Van Haersma Buma, maar welke motieven heeft de regering zélf gehad om de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete zozeer los van elkaar van toepassing te verklaren? Ook de VVD heeft zich in het voorlopig verslag afgevraagd, of nog wel sprake is van inzichtelijk recht en D66 spreekt van een versnipperd beeld.

Overigens moet ik constateren dat bij mij soms zeer op de introductie van de bestuurlijke boete wordt aangedrongen, omdat het aan handhaving tekort zou schieten, bijvoorbeeld aan de kant van het OM. Ik vraag ook daarop een reactie van de bewindslieden.

Om het allemaal nog ingewikkelder te maken: voor de feiten die vallen onder het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, blijft voorlopig de WAHV-beschikking gehandhaafd. Hier kan ik het zelfs niet meer goed volgen. De WAHV kent enkele wettelijke voorzieningen die niet bij de bestuurlijke strafbeschikking kunnen worden ingezet. Even later lees ik dan weer, dat de verschillen tussen WAHV en OM-afdoening geen absoluut obstakel vormen om de bestuurlijke strafbeschikking in te zetten. Over inzichtelijk recht gesproken!

Met deze wetsvoorstellen gaat een duaal stelsel ontstaan: de bestuurlijke beboetbare feiten worden niet geschrapd uit het strafrecht of de WAHV. Voor de onder deze wetsvoorstellen vallende feiten, is zowel de bestuurlijke boete als de bestuurlijke strafbeschikking mogelijk. De PvdA-fractie heeft al in het voorlopig verslag aangegeven dat deze twee wetsvoorstellen het misschien makkelijker maken voor het bestuur, maar voor de burger wordt het niet eenvoudiger. De regering erkent dat handhaving door middel van de bestuurlijke boete met name voor het bestuur voordelen heeft. Is het sop echter de kool wel waard?

Gemeentebesturen behouden de ontvangsten die voortvloeien uit het opleggen van een bestuurlijke boete. De gemeenten zullen vanzelfsprekend ook worden geconfronteerd met de daaraan verbonden handhavingskosten. In het bestuursakkoord met de VNG is afgesproken om zo min mogelijk beperkingen op te leggen aan gemeenten om bestuurlijk te beboeten. Bestaat echter

Rehwinkel

inzicht in de mate waarin tot invoering van de bestuurlijke boete wordt overgegaan? Dit is de differentiatie die tussen gemeenten zal ontstaan waarover mevrouw Broekers sprak en die zelf mogelijk blijkt binnen gemeenten. Zullen met name kleinere gemeenten de opbrengsten wel vinden opwegen tegen het optuigen van de handhaving bij de introductie van de bestuurlijke boete? Ik vraag de bewindslieden vandaag uitdrukkelijk of wij het echt niet met de bestuurlijke strafbeschikking afgekund hadden. De regering acht het denkbaar dat gemeenten niet op eigen kracht een adequaat handhavingsapparaat met voldoende kwaliteit in stand kunnen houden. Samenwerking, bijvoorbeeld in WGR-verband, zou dan een oplossing kunnen bieden. Is de regering bereid, net als bij de totstandkoming van veiligheidsregio's, deze samenwerking ook financieel te bevorderen?

In het voorlopig verslag is door onze fractie de vraag gesteld, of de regering het acceptabel vindt dat gemeenten dezelfde vergrijpen heel verschillend zullen gaan bestraffen. Ik meen dat die vraag bevestigend is beantwoord. Gemeenten hebben een autonome verordenende bevoegdheid, die tot verschillen kan leiden in de strafbaarheid van bepaalde gedragingen. Voor de straf in materiële zin (lees: de hoogte van de boete) maakt dat niet uit, die wordt bij algemene maatregel van bestuur geregeld. Er is dus eenduidigheid over de hoogte van de boete.

Ik zie, voorzitter, dat ik zelfs binnen de 10 minuten ben gebleven en dat is helemaal niet verkeerd aan het begin van deze lange dag.

De **voorzitter**: Mijnheer Rehwinkel, u hebt mij weer ontzettend gelukkig gemaakt.

□

De heer **Dölle** (CDA): Mevrouw de voorzitter. Ik spreek namens mijn fractie over het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Collega Van den Beeten geeft daarna de visie van de fractie over het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen.

In wetsvoorstel 30101 wordt de bestuurlijke boete als extra stok achter de deur gezet om overlast in de openbare ruimte terug te dringen. Het is een facultatief instrument. De gemeenteraad kan ervoor kiezen of niet. Het hoeft niet. Het college van B&W en de buitengewone opsporingsambtenaren zullen in het geval de raad de sanctie aan overtreding van zijn verordeningen op dit gebied verbindt, die boetes kunnen uitdelen. In zekere zin de oude gemeentepolitie revisited! Van verschillende kanten is daarop gewezen. Uiteraard blijft de rechter op de achterhand. Deze laatste kan immers altijd door de beboete burger worden geaddieerd.

Wij hebben bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel al vrij uitgebreid stilgestaan bij de grote waarden en belangen die, soms in elkaars verlengde liggend en soms tegen elkaar inwerkend, betrokken zijn bij dit en vergelijkbare wetsvoorstellen. Daarbij is het eerste vereiste, zeker voor christen-democraten maar niet alleen voor hen, dat een overheid geloofwaardig moet zijn. Die geloofwaardigheid hangt voor een wezenlijk deel samen met haar vermogen de rechtsorde te handhaven. Daarbij hoort zeker het waarborgen van een ordelijk verloop van het gemeenschapsleven in de

openbare ruimte. Je komt immers niet ver als er wel goede en zorgvuldige regelingen bestaan die niet of slecht worden gehandhaafd. Dit betekent ook dat de talloze ergernissen als gevolg van het massaal aan de laars lappen van gemeentelijke verordeningen die overlast moeten voorkomen, zo goed mogelijk moeten worden bestreden. Bijna niets is zo funest voor het vertrouwen van de burgers in de overheid dan een zichtbare en voortdurende verloederding van de openbare ruimte. Dan groeien de irritatie, de angst en de vreemding bij de gemeentenaren.

Voor onze fractie staat het belang van een adequate handhaving van regels die zwerfvuil, hinderlijk lawaai, horecaoverlast, vandalisme, graffiti, parkeer-overtredingen, hondenpoep, vuurwerk, wildplassen, et cetera willen tegengaan of beteugelen, voorop.

Was dit belang of deze waarde als enige in het geding, dan waren we snel klaar met dit wetsvoorstel. Er is echter nog een ander belang en er zijn andere waarden die betrokken dienen te worden op dit wetsvoorstel Ik dek daarbij aan de scheiding der machten en de transparantie van de rechtshandhaving. Die krijgen vooral reliëf tegen de achtergrond van de ook door de heer Rehwinkel en mevrouw Broekers-Knol genoemde proliferatie van handhavinginstrumenten die in Nederland gaande is. Die ontwikkeling hangt zonder meer samen met de gigantische omvang van de overheidsinterventies in de maatschappij, overigens vaak op verzoek van de samenleving of grote groepen daaruit. Zo ontstond een handhavingstekort. De traditionele sanctionering via de politie-justitieel-strafrechtelijke keten werd steeds amechtige en raakte steeds verder achterop. De imposante opmars van de bestuurlijke boete op allerlei gebieden; het fiscale domein, de sociale zekerheid, de mededinging enzovoorts moest het handhavingstekort deels dempen en deed dat ook. Daarnaast werd het tuchtrecht in bijvoorbeeld de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie uitgebreid als vervanging van het strafrecht.

Een andere ontwikkeling is de groei van de feitelijke afdoening van normschendingen door het OM onder andere via transactiearrangementen en sinds kort ook via de wijze neergelegd in de Wet OM-afdoening en het hierna volgende wetsvoorstel waarover de heer Van de Beeten zal spreken.

De opkomst van instrumenten met een sterk punitief karakter, zoals de talrijke nieuwe bevoegdheden die bijvoorbeeld de burgemeester de laatste jaren in de Gemeentewet toebedeeld kreeg, is hiervan in zekere zin ook een gevolg. Bovendien staan er nog meer bevoegdheden op de helling om aan de burgemeester te worden toegekend.

Gevangenis, hechtenis, strafrechtelijke boete, bestuurlijke boete, OM-afdoening, politiebescikking, tuchtmaatregel, dwangsom, herstelsanctie; het instrumentarium voor de handhaving wordt steeds verder uitgebreid.

Onze fractie bracht al verschillende malen, onder andere via bijdragen van onze fractievoorzitter, collega Van de Beeten, oud-collega Wagenmakers en mijzelf bij onderscheiden wetsvoorstellen – laatstelijk bij schriftelijke voorbereiding van de 4e tranche AWB – onze zorg over die weliswaar begrijpelijke maar bepaald niet probleemloze proliferatie naar voren. De regering heeft criteria opgesteld en naar de Tweede Kamer gestuurd die als bakens moeten functioneren voor de keuze welke

Dölle

handhavingsmodaliteit aangewezen is. De heer Van de Beeten komt daarop terug in zijn bijdrage. Het is voor onze fractie van belang dat de regering heeft beloofd in de aangekondigde evaluaties van beide wetsvoorstellen deze problematiek verder te analyseren en aan de praktijk te toetsen.

Wij hebben in dit verband nog wel een vraag. Is de regering van opvatting dat bestuursrechtelijke handhaving met name in het ordeningsrecht, een evenwaardig of zelfs superieur handavingsinstrumentarium biedt? Of vindt zij principieel dat over de hele linie de handhaving via de politioneel-justitiële keten en het strafrecht de voorkeur verdient en beschouwt zij bestuursrechtelijke handhaving als second best?

De heer **Kox** (SP): Mevrouw de voorzitter. Toen wij hier op 4 juli 2006 de Wet OM-afdoening behandelden, verwees oud-collega Wagenmakers naar collega Franken die bij de begroting van Justitie had vastgesteld dat aanname van de Wet OM-afdoening deze twee wetten overbodig zou maken. Nu begrijp ik dat het CDA al blij is met invoering en later evalueren. Wat is er intussen in de fractie gebeurd?

De heer **Dölle** (CDA): Heel veel maar niet op dit punt. In de rest van mijn betoog valt nog drie keer het woord vooralsnog. Daar vindt de heer Kox de verklaring voor onze stellingname ten aanzien van dit wetsvoorstel. De heer Van de Beeten zal ingaan op het algemenere punt waarop de heer Kox doelt en daartussen zit geen streep licht.

De heer **Kox** (SP): Ik wil even controleren of dat licht er inderdaad niet zit. Ik heb opgeschreven dat destijds bij de behandeling van de begroting van Justitie de woordvoerder van het CDA de heer Franken heeft uitgesproken dat bij aanvaarding van het wetsvoorstel OM-afdoening, de behandeling van beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete in feite overbodig geworden was. Overbodig is toch niet evalueren over zes of drie jaar, of moet ik dat anders, christendemocratisch, duiden?

De heer **Dölle** (CDA): De heer Kox moet vooral zelf weten hoe hij dit moet duiden. Ik zal straks de redenen geven waarom wij vooralsnog dit wetsvoorstel kunnen steunen.

De heer **Kox** (SP): Dan vervalt dus overbodig? Het is niet overbodig maar iets anders?

De heer **Dölle** (CDA): Vooralsnog overbodig.

De heer **Kox** (SP): Nee, dat kan niet.

De heer **Dölle** (CDA): Vooralsnog niet overbodig, is dat goed?

De heer **Kox** (SP): De heer Dölle gaat over zijn eigen woorden, maar ik wil duidelijkheid hebben. Namens zijn partij zijn namelijk nogal sterke woorden gebruikt bij de Wet OM-afdoening.

De heer **Dölle** (CDA): Ik hoop dat de heer Kox die helderheid heeft aan het eind van deze dag en op dit punt bevredigd is. Laat mij eerst proberen om de steeds

spannender worden opdracht om binnen de tijd te blijven, te vervullen.

Wij hebben reeds bij de schriftelijke voorbereiding van dit wetsvoorstel als CDA-fractie laten weten dat wij voorshands de keuze voor bestuursrechtelijke handhaving zoals voorzien in het voorliggende voorstel, billijken. Ik heb dat al eerder gezegd. Die wijze van handhaving bezit hier zelfstandige betekenis en is daarom – het zij gezegd: voorshands – heel goed verdedigbaar. Het grote belang van een goede handhaving van gemeentelijke verordeningen en het vertrouwen dat de gemeentelijke bestuursorganen het nieuwe instrumentarium zorgvuldig zullen hanteren, staan daarbij voor ons centraal. De lokale volksvertegenwoordiging, de gemeenteraad, zal naar wij vertrouwen erop toezien dat de burgers fair en zorgvuldig worden benaderd. Mocht uit de evaluaties en de verdere ontwikkelingen blijken dat de traditionele handhavingswijze via de politioneel-justitieel-strafrechtelijke keten de handhaving weer zelf geheel en adequaat ter hand kan nemen, heeft dat onze voorkeur. Maar ook dan dient erin te worden voorzien dat de gemeentelijke invloed op de prioritering van het vervolgingsbeleid en andere aspecten van de handhaving substantieel veiliggesteld worden. Het oude probleem dat een bepaald type handhaving een lagere status heeft dan een ander type handhaving, is de gemeenten immers een aantal malen opgebroken. Dat moet niet terugkomen, ook niet wanneer wij teruggaan naar de door de heer Franken namens de CDA-fractie bepleite situatie.

Ten slotte wil onze fractie nog stilstaan bij een aantal aspecten uit de beantwoording door de regering die bij ons vragen hebben overgelaten. De invoering van de WBB betekent nogal wat voor die gemeenten die gebruik willen maken van de nieuwe mogelijkheden. Dat geldt zeker de kleinere gemeenten die 7 dagen 24 uur moeten handhaven op de wijze zoals in de memorie van toelichting wordt uitgelegd. Er zullen ook veel bezwaarschriften procedureel moeten worden verwerkt door gemeenten. Het in dienst nemen van bijzondere opsporingsambtenaren zal voor dergelijke gemeenten vaak moeilijk zijn. Men zal dan bovenlokale verbanden moeten oprichten of anderszins een oplossing moeten zoeken. Betekent dit niet dat de verbeterde handhaving die het wetsvoorstel beoogt, de facto slechts ten goede kan komen aan de grotere gemeenten? Indien de regering die waarneming, desnoods deels, deelt is zij dan ook van opvatting dat de traditionele wijze van handhaving (door politie en justitie) zich meer dan voorheen dient te concentreren op die gemeenten?

De regering heeft op vragen onzerzijds gesteld dat de raad de bevoegdheid om bestuurlijke boetes in te voeren niet kan overdragen aan het college van B en W nu de aard van die bevoegdheid zich daartegen verzet, maar wel kan overdragen aan de deelraad, gelet op de bewoordingen van artikel 156 Gemeentewet. Maar, zo voegt de regering daaraan toe, dat zal in de praktijk praktisch niet voorkomen. Is dat zo? Is de slag om de openbare ruimte, zoals het licht pathetisch wel eens wordt voorgesteld, niet ook en vooral een taak die rust op de schouders van deelraden, bijvoorbeeld in Amsterdam? Vandaar nogmaals de vraag of de regering vindt dat weliswaar niet de bewoordingen van artikel 156 Gemeentewet, maar wel de aard van de bevoegdheid zich al dan niet verzet tegen overdracht van de bevoegdheid door bijvoorbeeld de moederraden aan de

Dölle

deelgemeenteraden. Dit is de tweede vraag die wij overhielden van de schriftelijke voorbereiding van deze wetsbehandeling.

De leden van het CDA hebben bij de schriftelijke voorbereiding gevraagd naar de betekenis van het *lex non rubica adagium* in deze aangelegenheid. De regering bevestigt dat de raad ook, uiteraard onder voorwaarden, bestuurlijke boetes kan verbinden aan overtredingen van bepalingen buiten de algemene plaatselijke verordening. Het criterium is, aldus de regering, of de gedragingen tot overlast in de openbare ruimte kunnen leiden. Is, om actueel te blijven, bijvoorbeeld het veel voorkomende verbod om als Sinterklaas verkleed over straat te gaan zo'n bepaling waaraan bij overtreding een bestuurlijke boete kan worden verbonden? Zijn er überhaupt bepalingen in APV's waarvan overtreding niet kan leiden tot overlast in de openbare ruimte?

In reactie op vragen onzerzijds stelt de regering het voorstelbaar te achten dat de bestuurlijke boete wordt ingezet op activiteiten binnen huizen en op besloten plaatsen, indien die activiteiten een uitstraling bezitten op de openbare ruimte en aldus overlast veroorzaken. Dat is een belangrijk punt dat volgens ons meer aandacht verdient. Valt kraken daaronder? Zijn het veroorzaken van langdurige geluidsoverlast en het ophangen van teksten die een overtreding van het strafrecht inhouden gedragingen waaraan een bestuurlijke boete kan worden verbonden?

De regering wijst de suggestie van de CDA-fractie af om de negatieve lijst zoals die in een voorhang-AMvB ligt, achteraf door een wet in formele zin te laten bevestigen. De regering stelt: De Kamers zijn toch al via de voorhangprocedure betrokken bij de inhoud van die regelingen. Dit antwoord veronderstelt een opvatting die als zodanig niet voorzat bij de CDA-fractie. Wij meenden dat de bepaling van de reikwijdte van dit wetsvoorstel van zodanig belang is nu het gaat om gemeenten, dus om grondwettelijk geborgde overheden, dat de wetgever zelf moet vaststellen wat in dezen de actieradius van gemeenten is. Natuurlijk hebben de Staten-Generaal in een voorhangprocedure invloed, maar wij hopen toch dat de regering het met ons eens is dat de procedure van een wet in formele zin, zoals bedoeld in artikel 81 e.v. van onze Grondwet ook in onze dagen nog steeds een duidelijke meerwaarde bezit boven de onbestemde en veel diffusere gang van zaken rond de overigens in de Grondwet niet voorkomende figuur van de voorhangprocedure.

De CDA-fractie had gevraagd of het naar de opvatting van de regering gerechtvaardigd is in de Nederlandse verhoudingen, dat de wetgever de uitvoering van een wet (in medebewind) opdraagt aan gemeentebesturen en daarbij voorschrijft of deze handhaving via bestuurlijke boetes moeten nastreven. De regering nam aan dat wij op de Afvalstoffenverordening doelden en baseerde haar antwoord op die veronderstelling. Wij dachten echter niet aan die verordening. Het ging ons om het volgende. Stel dat de wetgever, de regering of provinciale staten in een AMvB of provinciale verordening in de toekomst de gemeentebesturen (in medebewind) oproepen om een regeling vast te stellen, kunnen dan diezelfde wetgever, regering of provinciale staten eisen dat de gemeentebesturen in het kader van de handhaving van die in medebewind uitgevaardigde regelingen de bestuurlijke boete hanteren?

De beantwoording van onze vragen over de politiseerbaarheid van het "vervolgingsbeleid" was ons nog niet geheel duidelijk. Waar het ons om gaat, is het volgende. Kan een gemeenteraad, die immers de verantwoordelijkheid van B en W kan activeren, ook voor de bestuurlijke boeteoplegging, in dat kader beleid vergen? Kan een gemeenteraad bijvoorbeeld in een motie vastleggen dat gedurende de kermis de boete die op bepaalde gedragingen staat niet zal worden opgelegd? Of dat met terugwerkende kracht bepaalde boetes die bijvoorbeeld in een bepaald dorp zijn opgelegd moeten worden terugbetaald? Of dat in bepaalde situaties de boetes niet hoger dan een bepaald bedrag mogen zijn? Of dat deze onder voorwaarden moeten worden kwijtgescholden? Natuurlijk kan sinds de dualisering het college dergelijke inzichten van de raad naast zich neerleggen, maar zo zal het in de praktijk uiteraard niet gaan. Kortom de vraag in dezen is: in hoeverre kan de gemeenteraad het vervolgingsbeleid inhoudelijk bepalen?

□

De heer **Van de Beeten** (CDA): De bijdrage namens de CDA-fractie over het onderhavige wetsvoorstel, de bestuurlijke boete bij fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, staat in het teken van het verschijnsel bestuurlijke boete en de plaats daarvan in ons rechtssysteem. Collega Dölle heeft al enkele aspecten daarvan aan de orde gesteld en ook gewezen op de bijdrage die de bestuurlijke boete heeft geleverd in de aanpak van handhavingstekort. Ook stelde hij de vraag, die deels een beleidsmatig karakter heeft, maar ook een rechtspolitiek karakter, naar de mate van voorkeur voor bestuursrechtelijke handhaving. De meer rechtssystematische vragen zijn aangestipt in het debat over de Wet OM-afdoening, die in deze Kamer werd besproken met de toenmalige minister van Justitie op een moment dat de beide wetsvoorstellen die vandaag aan de orde zijn nog in behandeling waren in de Tweede Kamer. Er is toen reeds gewezen op de vragen die het verschijnsel van de bestuurlijke boete oproept, zij het dat minister Donner destijds al een belangrijke voorzet had gegeven voor een discussie daarover door middel van de brief van 8 november 2005 en de daarbij gevoegde notitie met indicatoren voor de keuze van het toe te passen sanctiestelsel: civielrechtelijk, strafrechtelijk, bestuursrechtelijk of tuchtrechtelijk. Vandaag wil ik met name aan de hand van die notitie een aantal opmerkingen maken en enkele beschouwingen wijden aan het verschijnsel bestuurlijke boete, uitmondend in een voorlopig oordeel over het wetsvoorstel dat nu aan de orde is.

Al eerder heeft deze Kamer laten blijken zwaar te tillen aan de vervaging van het onderscheid tussen de verschillende rechtsgebieden: civiel recht, strafrecht en bestuursrecht. Ik denk daarbij aan de Reconstructiewet en de toen nog in voorbereiding zijnde herziening van de landinrichtings- en onteigeningswetgeving waarin voor de civiele rechter geen plaats meer was, ook al ging het om vaststelling van goederenrechtelijke rechten en schadeloosstellingen. Regering en Tweede Kamer zijn toen gelukkig ten halve gekeerd. De genoemde rechtsgebieden hebben ieder hun eigen kenmerken en eigenaardigheden. Voor de rechtsbescherming van de burger is het van belang, dat de burgerlijke rechter in belangrijke mate rekening houdt met de partijautonomie, zowel

Van de Beeten

wanneer het gaat om de materiële invulling van rechtsbetrekkingen tussen burgers als wanneer het gaat om de processuele wijze van vaststelling daarvan. Op materieel terrein blijkt dat uit de binding van de rechter aan afspraken tussen partijen, tenzij die strijden met dwingend recht, terwijl lacunes moeten worden opgevuld met aanvullende recht. Processueel blijkt dat waar de rechter wel ambtshalve de rechtsgronden mag aanvullen, maar niet de feiten. In het strafrecht is het Openbaar Ministerie gehouden om ook ten gunste van de verdachte feiten aan te dragen en is, alhoewel de deformalisering de positie van het Openbaar Ministerie heeft versterkt, de officier van justitie als vervolgende functionaris in vergaande mate gebonden aan de materiële normen van het Wetboek van Strafrecht, waarbij artikel 7 EVRM en artikel 1 van het Wetboek van Strafrecht barrières opwerpen tegen analogie, terwijl in processueel opzicht de officier van justitie voortdurend rekening moet houden met het verwijt van onrechtmatig verkregen bewijs in een latere fase van een vervolging en voor de toepassing van een aantal dwangmiddelen voorafgaand de rechtelijke toestemming nodig heeft. Formele vereisten die de zittingrechter ook ambtshalve toepast, omdat een verdachte immers zich niet hoeft te laten bijstaan ter zitting en de rechter ook als de verdachte dat wel doet, zich niet zonder meer hoeft te beperken tot hetgeen door de advocaat als verweer is aangevoerd.

In het bestuursrecht ligt het nog weer anders. Daar gaat het immers om de toetsing van bestuursbesluiten en normen die in ordeningswetgeving is neergelegd, waarbij als uitgangspunt heeft te gelden, dat het bestuursorgaan weliswaar aan die normen gebonden is, doch veelal – al dan niet uitdrukkelijk blijkend uit wetten, algemene maatregelen van bestuur, ministeriële beschikkingen, provinciale en gemeentelijke verordeningen – met veel ruimte voor eigen afwegingen. De waarborgen voor de burger zijn in het bestuursrecht procedureel sterker in vergelijking tot het strafrecht. Daardoor is de toetsing van de rechter ook door de bank genomen meer een marginale: heeft het bestuursorgaan in redelijkheid tot deze beslissing kunnen komen? De omstandigheid, dat de maatschappelijke gevolgen van een negatief oordeel van de bestuursrechter soms vergaand kunnen zijn, doet aan het juridische karakter van de beslissing niet af. Voor de burger behoort ook een belangrijke waarborg te zijn gelegen in controle op het beleid, niet door de rechter, maar door de volksvertegenwoordiging. Tegen deze achtergrond heeft het verschijnsel van de bestuurlijke boete, naast intrekking van een vergunning, de last onder dwangsom en reële executie, als vorm van bestuursrechtelijke handhaving een wat ambigu karakter. Naar haar aard en rechts-systematische positie heeft die boete immers ten doel om gedragsbeïnvloeding tot stand te brengen, waarbij een gedrag resulteert dat in overeenstemming is met de wettelijke norm.

Bij de bestuurlijke boete gaat het per definitie niet om een tussen partijen overeengekomen boete. Het civiele recht kent de geconvenieerde boete en slechts een enkele wettelijke, zoals de wettelijke verhoging op te late betaling van loon in het arbeidsrecht. Ook in het civiele recht is dat in feite een vreemde eend in de bijt, omdat deze wettelijke boete niet reparatoir is – geen schadevergoeding inhoudt – doch louter een straf vormt voor te late betaling van loon. De wetgever heeft het daar nodig

geoordeeld, gezien de existentiële betekenis van loonbetaling voor de werknemer, om werkgevers er van te weerhouden misbruik van hun machtspositie te maken door loonbetaling achterwege te laten. Dat is de enige plek waar dat zo is die ik heb kunnen bedenken. Waar boetes dus in het civiele recht als dwingend instrument een uitgesproken zeldzaamheid zijn, is dat niet het geval in het strafrecht. Boetes hebben ook uitdrukkelijk het karakter van een straf, hebben een punitief karakter. Zij voegen leed toe als compensatie voor de rechtsinbreuk. Dat is niet louter compensatie voor het leed van het slachtoffer, maar ook voor het feit dat de delinquent de rechtsorde te kort heeft gedaan. Vanwege dit punitieve karakter is toepassing ervan dan ook aan strikte materiële en formele normen onderworpen, zoals zojuist al opgemerkt bij de karakterisering van het strafrecht.

Bezien wij nu de positie van de bestuurlijke boete, dan valt op, dat zowel in de wetgeving als in de literatuur onderscheid wordt gemaakt tussen punitieve en reparatoire bestuurlijke boetes. Daar waar bestuurlijke boetes uitdrukkelijk bedoeld zijn om een herstel van de rechtstoestand te bewerken, hebben ze een reparatoir karakter. Daar waar herstel van de toestand niet meer aan de orde is, hebben zij een punitief karakter. Punitieve bestuurlijke boetes stemmen daarin overeen met boetes in het strafrecht. Van de wettelijke verhoging wegens niet tijdig betalen van loon zou men nog kunnen zeggen, dat deze ook een reparatoir karakter heeft, namelijk bedoeld zijnde om de rechtstoestand (zo spoedig mogelijk het achterstallige loon te betalen) te helpen herstellen door het onaantrekkelijk te maken dat achterwege te laten. Van de punitieve bestuurlijke boete is dat doorgaans niet vol te houden. In ieder geval is het verband tussen oplegging en herstel van de oorspronkelijke rechtstoestand minder goed aanwijsbaar.

De consequentie van het fenomeen bestuurlijke boete is, zo blijkt ook uit de wetgeving zoals deze inmiddels tot stand is gekomen op velerlei terreinen – er is sprake van zestig wetten waarin bestuurlijke boetes zijn neergelegd – dat op die terreinen dan ook fenomenen gaan optreden die doen denken aan het strafrecht. Er wordt gesproken van opsporing van feiten die aanleiding kunnen geven tot het opleggen van bestuurlijke boetes. Degenen die met het opsporen van die feiten belast zijn, mogen weer niet worden belast met het opleggen van de boete, respectievelijk het oordelen op een bezwaar daarover. “Verdachten” van overtredingen van bestuursrechtelijke normen aan wie een boete zou kunnen worden opgelegd, moeten worden gewaarschuwd dat zij niet tot antwoorden zijn verplicht. Zo is er een reeks van waarborgen in het bestuursrecht geslopen die sterk doen denken aan het strafrecht. Het verschijnsel van bestuursrechtelijke strafregisters zal in de toekomst uiteraard ook nog nieuwe vragen oproepen. Bijvoorbeeld: als een multinational een bestuurlijke boete van € 450.000 opgelegd krijgt wegens oneerlijke handelspraktijken – vandaag leggen wij de inbreng over voor het voorlopig verslag over het wetsvoorstel tot implementatie van de Europese richtlijn op dit terrein – komt dat niet voor op het strafblad. Dat is wel het geval als een slager die te weinig vlees in zijn kroketten stopt, een boete van € 500 krijgt. Welke bewijskracht gaat straks uit van een door de bestuursrechter gesanctioneerde boete op de civielrechtelijke afdoening van een schadevergoedingsactie uit onrechtmatige daad?

Van de Beeten

Een en ander heeft niet alleen consequenties voor de verhouding tot andere rechtsgebieden en de inrichting van het bestuursrecht door de introductie van het fenomeen bestuurlijke boete, maar ook voor de positie van de rechter. Waar vanouds de bestuursrechter geacht wordt niet op de stoel van het bestuur, laat staan op die van de volksvertegenwoordiging te gaan zitten en om die reden geacht wordt geen volle toets uit te oefenen op bestuursbesluiten, maar een marginale aan de hand van de beginselen van behoorlijk bestuur, brengt het verschijnen van de bestuurlijke boete de bestuursrechter ertoe om bij de beoordeling van de rechtmatigheid van die boete – op dezelfde wijze als een strafrechter – een volle toets uit te voeren. Tegelijkertijd zien wij echter, dat er – niet in de laatste plaats in de Tweede Kamer – de afgelopen jaren herhaaldelijk kritiek is uitgeoefend op het feit dat bestuursrechters met hun oordelen op de stoel van het bestuur gaan zitten met name door oprekking van het begrip “redelijkheid”. Het is dezelfde Tweede Kamer waarin herhaaldelijk wordt gepleit voor het toepassen van bestuurlijke boetes teneinde snel en efficiënt te kunnen handhaven! Het komt ons voor, dat hier toch op zijn minst genomen enige spanning aanwezig is tussen het ene desideratum en het andere.

Bekijken wij dan de indicatoren die in de notitie zijn te vinden bij de brief van de minister van Justitie van 8 november 2005, dan valt ons in de eerste plaats op, dat de zo-even geschetste meer principiële invalshoek en ook de meer principiële opvatting over de plaats en positie van de bestuursrechter in die notitie weinig aandacht krijgen. Dat leidt er ook toe – en dat is dan de tweede kanttekening bij die indicatoren – dat deze een wat pragmatisch karakter lijken te hebben. Zo zou het toch voor de hand liggen om een meer principiële onderscheid te maken tussen punitieve sancties en reparatoire. In de paragraaf over de indicatoren met betrekking tot de gewenste sancties wordt dat onderscheid in ieder geval niet scherp gemaakt. In de derde plaats zou steeds ook de vraag onder ogen moeten worden gezien of een bestuurlijke boete naast de overige handhavingsmiddelen in het bestuursrecht onmisbaar is. Op zich kan men zich voorstellen dat bij de handhaving van sommige bestuursnormen de stap tussen last onder dwangsom en reële executie te groot is. In de vierde plaats is het de vraag of de criteria wel voldoende de betekenis van de Wet OM-afdoening in aanmerking nemen, met name nadat de amendementen van mijn geestverwante collega in de Tweede Kamer Van Haersma Buma op de stuk nrs. 18 en 19 zijn aanvaard. In die amendementen is immers uitdrukkelijk de mogelijkheid opengesteld om bij algemene maatregel van bestuur ook gemeenten (in het algemeen lichamen of personen met een publieke taak belast) de bevoegdheid te geven om een strafbeschikking uit te vaardigen, terwijl zelfs de mogelijkheid is geopend om de daaruit voor de staat te ontvangen gelden ten goede te laten komen aan bijvoorbeeld de gemeente. De grote waarde van deze mogelijkheid is, dat aan de ene kant decentrale handhaving of handhaving door specifieke bestuursorganen mogelijk wordt gemaakt, respectievelijk mogelijk blijft, terwijl anderzijds de waarborgen van het Wetboek van Strafvordering en de toetsing door de strafrechter ten volle tot hun recht kunnen komen.

Al eerder heeft de CDA-fractie het standpunt ingenomen, dat bij nieuwe wetgeving op de regering de bewijslast rust voor de stelling dat niet van de Wet

OM-afdoening gebruik kan worden gemaakt of dat er dwingende redenen zijn om juist het instrument van de bestuurlijke boete toe te passen. In de memorie van antwoord bij dit wetsvoorstel heb ik het antwoord niet aangetroffen terwijl voor het parallelle wetsvoorstel over de bestuurlijke boete bij overlast in het publieke domein de CDA-fractie er wel van overtuigd is, dat de aard van de normen met een sterk ordeningskarakter, de integrale handhaving, het lik-op-stuk karakter en de directe preventieve invloed op het gedrag van de beboete burger en op dat van omstanders of omwonenden het rechtvaardigen om op korte termijn het instrument voor gemeenten beschikbaar te maken. Bij het wetsvoorstel inzake fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen zien wij dat echter niet. Daar komt dan nog bij de algemene delegatiebepaling van artikel 184a, eerste lid, dat zonder in de wet neergelegde clausulering de mogelijkheid biedt andere lichte verkeersovertredingen onder de werking van het wetsvoorstel te brengen. In de memorie van antwoord staat dan wel, dat het de bedoeling is om bijvoorbeeld geen roodlichtnegatie of andere gevaarzettende delicten eronder te brengen – mevrouw Broekers heeft er ook al uitvoerig over gesproken – maar de wet zelf bevat geen beperkend criterium en de lichte voorhangprocedure in de Wegenverkeerswet 1994 biedt evenmin soelaas. Het wetsvoorstel creëert verschillen die én rechts-systematisch én voor de burger onbegrijpelijk zijn. Gemeenten kunnen tegen fout parkeren en lichte verkeersovertredingen met een bestuurlijke boete optreden, terwijl dáárnaast de politie bevoegd blijft. De ene gemeente kan wél van de bevoegdheid gebruik maken, de andere kan handhaving aan de politie overlaten.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Voorzitter. Ik sluit aan bij de vraag van de heer Van de Beeten over het gebruik van de Wet OM-afdoening, maar ik begrijp dat met name de algemene delegatiebepaling van artikel 184a een bezwaar vormt voor de CDA-fractie. Ik vraag mij af waarom dat het geval is. In de memorie van antwoord staat namelijk dat het uitsluitend gaat over stilstaan en parkeren en een vijftal overtredingen en dat alleen maar uit praktische overwegingen voor deze delegatiebepaling is gekozen, omdat tarieven en eventuele feit-omschrijvingen periodiek zullen moeten worden bijgesteld. Ik lees daaruit dat de reikwijdte van deze wet voorlopig hiertoe beperkt zal blijven. Mijn concrete vraag is of er ook gegeven deze opmerking in de memorie van antwoord, sprake is van de algemene delegatie waarvoor de heer Van de Beeten vreest.

De heer **Van de Beeten** (CDA): De heer Rehwinkel wijst er zelf op dat in de memorie van antwoord staat “voorlopig”. Er wordt ook in verwezen naar de samenhang met de lex Mulder. Mijn probleem blijft bestaan dat er in deze wet zelf geen materieel criterium is neergelegd. Als het alleen om die vijf feiten gaat, zoals in de memorie van antwoord is gesteld, waarom worden die dan niet gewoon opgesomd? Of waarom is er dan niet een materiële norm in het wetsvoorstel neergelegd in dier voege dat wordt vermeld dat een en ander zal worden gedaan in combinatie met de lex Mulder? Dat dit niet is gebeurd, betekent dat dit openblijft en dat een volgend kabinet en een volgende Kamer tot een andere invulling van deze delegatiebepaling zouden kunnen

Van de Beeten

komen. Mij lijkt het dat het onze verantwoordelijkheid is om als wij van mening zijn dat het beperkt moet blijven, te verlangen dat er een materiële beperking in de wet zelf staat waaraan volgende kabinetten en Kamers gebonden zullen zijn.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ook de wetsgeschiedenis telt, zoals de heer Van de Beeten weet. Als wij vandaag de duidelijke uitspraak krijgen dat de reikwijdte van deze wet beperkt blijft tot die twee plus vijf overtredingen, heeft hij dan nog onoverkomelijk bezwaar tegen het wetsvoorstel? Rust zijn bezwaar ook op andere overwegingen? Of is dit het struikelblok?

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het struikelblok zit in het principiële argument dat ik heb gegeven. Ik constateer dat waar wij verdere terugdringing willen van het verschijnsel bestuurlijke boete daar waar de Wet OM-afdoening zou kunnen worden toegepast, het openstellen van dit wetsvoorstel via de delegatiebepaling naar nog andere delicten een extra bezwaar vormt.

De heer **Rehwinkel** (PvdA): Ik meen dat als het over de reikwijdte van de wet gaat, wij vandaag duidelijkheid moeten kunnen verkrijgen, zodat het niet echt tot problemen hoeft te leiden.

De heer **Van de Beeten** (CDA): Het is mij duidelijk wat het standpunt is van de heer Rehwinkel. Voor de helderheid: dit is niet het expliciete struikelblok voor onze fractie.

Mevrouw de voorzitter. Weliswaar kan bij overlast in de publieke ruimte ook de ene gemeente wel gebruik maken van die bevoegdheid en de andere niet, doch daar betreft het overduidelijk geen landelijk vastgestelde wettelijke normen, maar juist de lokale situatie en de lokale openbare orde. De genoemde praktische consequenties illustreren onzes inziens voorshands de onwenselijkheid van het wetsvoorstel naast de rechts-politieke bezwaren die ik reeds noemde. Zoals immer is de CDA-fractie bereid om zich door sterke argumenten tijdens de regering ervan te laten overtuigen dat het wetsvoorstel wél zou moeten worden aanvaard. Wij zijn uiteraard benieuwd naar die zeer sterke argumenten.

□

De heer **Holdijk** (SGP): Mevrouw de voorzitter. Sprekend namens de SGP- en de ChristenUniefractie zal ik in mijn bijdrage het accent leggen op wetsvoorstel 30101.

In 1970 schreef J. van der Hoeven zijn bekende bijdrage in de jubileumbundel die verscheen ter gelegenheid van het honderdjarig bestaan van de Nederlandse Juristen-Vereeniging, getiteld Honderd jaar rechtsleven. De bijdrage van Van der Hoeven droeg als titel De magische lijn, verkenningen op de grens van publiek- en privaatrecht. Daarin betoogde hij dat de onderscheiding van het recht in twee grote gebieden publiekrecht en privaatrecht kwestieus was geworden. Thans zien wij gebeuren dat binnen het publiekrecht ook de grens tussen strafrecht en bestuursrecht poreus wordt. De opmars van de bestuurlijke boete is daarvan als fenomeen het onmiskenbare bewijs. In een strafrechtelijke context is de bestuurlijke boete bij eenvoudige verkeersovertredingen sinds de wet Mulder van 1990

volledig geaccepteerd, al heeft de Hoge Raad handenvol werk gehad aan het aangeven van de grenzen daarvan.

Van een opmars kan wel gesproken worden aangezien, zoals vanmorgen al meer is gemeld, er medio 2005 al zestig wetten waren die een regeling van de bestuurlijke boete bevatten. Die opmars houdt verband met een veranderd politiek en maatschappelijk klimaat en met de geweldige explosie van ordeningswetgeving gedurende de laatste decennia. Er is een grotere aandacht voor handhaven en minder voor gedogen, plus de constatering dat op sommige beleidsterreinen sprake is van een handhavingstekort, zulks vooral als gevolg van prioriteitstelling bij politie en justitie. De regering zag al in 2000 een rol weggelegd voor de bestuurlijke boete aan de randen van de harde kern van het strafrecht, zoals dat in de stukken omschreven wordt. Gebleken is intussen dat de VNG een sterk voorstander is van ruime invoering van het instrument bestuurlijke boete door de gemeente. Het kabinet heeft zich terughoudender opgesteld dan de gemeenten, zo meen ik te mogen constateren. De invoering van meer bestuurlijke boetemogelijkheden komt tegemoet aan zowel de wens tot meer invloed van het gemeentebestuur op de handhaving van de normen betreffende overlast in de openbare ruimte als de wens om de strafrechtsketen te ontlasten.

Volgens de Kamerstukken is gebleken dat gemeenten het als een gemis ervaren dat het werk niet kan worden afgemaakt door het opleggen van een boete. Gemeenten hebben op grond van het regeringsprogramma Naar een veiliger samenleving een bijzondere verantwoordelijkheid en een zelfstandige rol toegedeeld gekregen bij het verbeteren van de veiligheids situatie op lokaal niveau en wijkniveau. Gemeenten worden hierop aangesproken, maar beschikken naar hun mening niet over voldoende bestuursrechtelijke instrumenten om dat beleid integraal te kunnen handhaven. De invoering van bestuurlijke boetes ter bestrijding van de overlast in de openbare ruimte zal enerzijds dus als voordeel hebben dat de strafrechtketen wordt ontlast, zodat politie en justitie meer capaciteit zullen hebben om zwaardere zaken te behandelen. Anderzijds zal hierdoor aan het gemeentebestuur in het kader van het integrale veiligheidsbeleid een grotere invloed worden verschaft om de aanpak van overlast in de openbare ruimte en daarmee de handhaving op dat vlak te versterken. Een niet onbelangrijk punt daarbij is dat de ontvangsten van de bestuurlijke boetes, opgelegd door de gemeente, anders dan het geval is bij strafrechtelijke boetes, in de gemeentekas vloeien. Volgens de regering krijgen de gemeenten met deze mogelijkheden meer middelen ter versterking van de handhaving.

De praktische voordelen voor de overheid van een bestuurlijke boete boven een strafrechtelijke sanctie zijn niet moeilijk te bedenken. Bestuurlijke handhavingsmiddelen kunnen reeds worden ingezet voordat er sprake is van een strafbaar feit. De "vervolgving", sanctionering en uitvoering liggen in één hand, die van het bestuur, en het bestuurlijke bewijsrecht is niet zo knellend als het strafrechtelijke. Bovendien toetst de rechter het handhavende optreden van het bestuur, afgezien van de zwaarte van de punitieve sancties, slecht marginaal. Toch lijken enkele kritische kanttekeningen bij deze ontwikkeling van het strafrecht naar het bestuursrecht gepast.

In de eerste plaats stel ik vast dat de voorliggende wetsvoorstellen zijn gebaseerd op een onderscheid in de vorm en mate van criminaliteit. Criminaliteit is strafbaar

Holdijk

gesteld gedrag, maar niet al het strafbaar gestelde gedrag is ook crimineel gedrag. Het onderscheid tussen kleine en zware criminaliteit is gangbaar geworden. Daarmee is in beginsel ook de basis gelegd voor de doorbreking van de magische lijn tussen strafrecht en bestuursrecht. De criteria die worden gehanteerd bij het aanbrengen van deze scheidslijn zijn deels van formele, deels van materiële aard. Wat de laatste categorie betreft, wordt gekeken naar de moraliteit van de gedraging. Bij de strafbare feiten die voor bestuursrechtelijke handhaving in aanmerking komen, gaat het om in ethisch opzicht minder afkeurenswaardige gedragingen, feiten met een geringe normatieve lading, aldus de memorie van toelichting.

Erkend zij, dat meer controle en consequente toepassing van sanctivering een noodzakelijke voorwaarde zijn om de neerwaartse spiraal van normoverschrijding tot staan te brengen, maar dat is niet afdoende. Formele controle en bestraffing zouden de informele sociale controle en de internalisering van normen moeten ondersteunen. Het handhavingstekort kent vele oorzaken, maar hier ligt vrijwel zeker de voornaamste oorzaak ervan, dat in wezen een nalevingstekort is. Dé oorzaak van het handhavingstekort is niet het gebrek aan sancties. Het zou dus ook niet zozeer om afschrikking van potentiële wetsovertreders moeten gaan. Handhaving dient er ook toe bij te dragen dat burgers belang hechten aan normen. Als normen eenmaal zijn vervaagd of zijn vervangen door foute andere normen, vraagt het onevenredig grote inspanningen om de goede normen te herstellen. Om die reden is herstel van normconform gedrag niet uitsluitend door aanscherping van formele controle en sancties te realiseren. Het is tegelijkertijd zaak dat directe overdracht van normen en een stelsel van informele sociale controle worden gestimuleerd. De vraag is welke rol de overheid, ook de plaatselijke, daarbij kan spelen en of wij niet moeten constateren dat overheden dikwijls met lege handen staan.

Onze tweede kanttekening is gebaseerd op de aard van het bestuursrecht met zijn eigen kenmerken. In het bestuursrecht staan naleving en juiste toepassing van de wet centraal. Ik heb geen probleem met bestuursrechtelijke handhaving van bestuursrechtelijke wetgeving met behulp van bestuursrechtelijke middelen. Dat zal vanzelf spreken. Het probleem bij het inschakelen van strafrechtelijke middelen door het bestuur, is dat het mogelijk is om te straffen buiten het OM en de rechter om. Het uitgangspunt dat binnen het strafrecht alleen de strafrechter een straf mag opleggen, is bij de Wet OM-afdoening in feite verlaten. Het opleggen van een straf door het bestuur strekt niet tot naleving en is zo bezien een handavingsinstrument-bij-gebrek-aan-beter. Voor de bestuurlijke boete in handen van het gewone bestuur dient naar mijn mening het subsidiariteitsvereiste in acht genomen te worden. Het bestuur mag de boete slechts als het laatste middel, dus na herstel-sancties als bestuursdwang en lasten onder dwangsom, én met mate inzetten. Pas als er geen herstelsanctie mogelijk is en het door het bestuur na te streven doel eronder zou lijden als er niet handhavend wordt opgetreden door middel van punitieve sancties, mag het bestuur straffen. Het bestuursrecht is ingericht om bestuursdoelen te realiseren en waarborgen te bieden aan hen die met het besturen te maken krijgen en niet om criminaliteit te bestrijden.

Onze derde kanttekening betreft de nagestreefde integraliteit. Door gemeenten de mogelijkheid te bieden, bij verordening de bevoegdheid te scheppen om zelf een bestuurlijke boete op te leggen voor overtredingen van de ter uitvoering van het beleid tot bestrijding van overlast in het publieke domein vastgestelde gemeentelijke voorschriften, wordt de integraliteit van de verantwoordelijkheid van het bestuur benadrukt. Vaststelling, uitvoering en handhaving komen in één hand, aldus de memorie van antwoord. Hierbij mag toch wel de vraag worden gesteld, waarbij ik het wil laten, of het uit een oogpunt van machtenscheiding – de heer Dölle gebruikte dat woord ook al in zijn bijdrage – wenselijk is dat een overheid aldus optreedt als bestuurlijke handhaver.

Onze laatste kanttekening betreft de financiële overwegingen en aspecten van dit wetsvoorstel. Het is begrijpelijk dat het steekt als gemeenten wel de kosten moeten maken voor handhaving, maar de opbrengsten van strafrechtelijke boetes naar 's Rijks kas zien gaan. Gemeenten gaan er blijkbaar van uit dat de handhaving door middel van de bestuurlijke boete op basis van de voorliggende voorstellen zich met de opbrengst van die boetes zal moeten terugverdienen. Een simpele vraag is of de inkomsten niet terug zullen lopen als de handhaving succesvol, zelfs zeer succesvol blijkt te zijn. Als zich dat gevolg voordoet, bestaat dan niet het risico dat de roep zal weerklinken om de grenzen van wat kan worden beboet verder op te rekken om nieuwe inkomsten te garanderen? Kortom, dreigt dan niet het gevaar dat financiële overwegingen een grotere rol gaan spelen dan handhavingsoverwegingen? Op rijksniveau kennen wij sinds jaar en dag het verschijnsel dat ministers opdracht geven tot het opschroeven van het aantal bekeuringen, kennelijk primair ingegeven door een behoefte aan financiering.

Ter afsluiting, voor de handhaving van sommige wetten – ik bedoel daarmee ook plaatselijke verordeningen – kan de bestuurlijke boete zeker nuttig zijn, maar voor een grootscheepse invoering van bestuurlijkeboete-bevoegdheden zie ik geen reden. Voor het bestrijden van nalevingstekorten zijn meer sancties en meer sanctiebevoegdheden, in het bijzonder de boetes, mijns inziens niet per se noodzakelijk. De vraag kan worden gesteld of de voorstellen nog wel nodig zijn, nadat het wetsvoorstel OM-afdoening kracht van wet heeft gekregen; een punt waaraan met name de heer Van de Beeten uitvoerig aandacht heeft besteed. Dan zouden de fiscalisering van parkeerovertradingen en de Wahv moeten worden afgeschaft en dan zouden de feiten, die via het fiscale regime worden afgedaan en onder de Wahv vallen, weer als strafbare feiten moeten worden aangemerkt en via het strafrecht door middel van een strafbeschikking worden afgedaan.

Wij zien uit naar een reactie op onze beschouwing en vragen.



De heer **Engels** (D66): Mevrouw de voorzitter. Het opleggen van straffen is al enige tijd niet meer het exclusieve terrein van de onafhankelijke rechter. In toenemende mate zijn aan bestuursorganen bevoegdheden toegekend om bijzondere categorieën van rechtsregels te handhaven door middel van de figuur van de bestuurlijke boete. Ongeveer zestig wetten kennen

Engels

inmiddels de mogelijkheid van de bestuurlijke boete als afdoeningsvorm. De opmars van de bestuurlijke boete is op zichzelf verklaarbaar. De omvang van onze nog steeds groeiende regelgeving en de toenemende complexiteit van onze samenleving maken het voor justitie en politie moeilijk hun handhavingstaak op een goede manier te vervullen. Daarnaast wint de gedachte veld, de strafrechtspleging gerichter toe te spitsen op de zogeheten "echte" criminaliteit. Ook de roep om een efficiëntere rechtspleging, striktere handhaving en strengere straffen, hoewel niet zelden gebaseerd op meer algemene gevoelens van maatschappelijke onvrede, angst en onzekerheid, draagt bij aan een ontwikkeling waarin politieke doelstellingen dreigen te worden verabsoluteerd en de daarbij behorende middelen primair op effectiviteit in plaats van op systeemconformiteit worden beoordeeld.

Het debat over de verdere ontwikkeling van de bestuurlijke punitieve sanctionering is echter nog niet verstomd. Met name de toepassing bij de handhaving van de openbare orde is omstreken. Er bestaan aarzelingen ten aanzien van de teruggedrongen rol van de rechter en het daaraan verbonden gevaar van machtsconcentratie bij het bestuur als normstelling, toezicht, opsporing en sanctionering zich in één hand bevinden. Aarzelingen bestaan verder over het risico dat het strafrecht en het bestuursrecht te zeer met elkaar vermengd raken en dat de bestaande systematiek van handhaving en rechtsbescherming onoverzichtelijker wordt. Nog niet zo heel lang geleden bespraken wij hier het wetsvoorstel OM-afdoening, dat een zelfstandige sanctiebevoegdheid voor het Openbaar Ministerie introduceerde. Aangezien dit instrument zekere bestuursrechtelijke kenmerken vertoont, ontspon zich ook toen een principieel debat over de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht. Het evenwicht in het stelsel van delicten en straffen zou verstoord raken. Ook de constitutionele en verdragsrechtelijke toelaatbaarheid van het opleggen van straffen buiten de rechter om, leidde tot een fundamentele discussie over de betekenis van artikel 113, lid 3, van de Grondwet en artikel 6 EVRM. Die gedachtewisselingen zijn destijds niet met een eenduidige conclusie geëindigd. Wel heeft de minister inmiddels een notitie uitgebracht met indicatoren voor het maken van een keuze tussen een strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctie.

Van meer praktische aard is de vraag welke bijdrage de bestuurlijke boete levert aan het terugdringen van handhavingstekorten en daarmee van nalevingstekorten. Op dat punt is vastgesteld dat er niet zozeer of uitsluitend sprake is van een tekortschietend sanctiestelsel, als wel van capaciteitstekorten en gebrek aan samenwerking en afstemming bij en tussen bestuursorganen, justitie en politie. In dat perspectief staan pleidooien voor versterkte aandacht voor preventie, op herstel gerichte methoden, en het bevorderen van normbesef binnen en buiten instituties. Hoe dit alles ook zij, de figuur van de bestuurlijke boete valt niet meer weg te denken uit ons rechtsstelsel. In steeds ruimere mate krijgen bestuursorganen bevoegdheden om zonder tussenkomst van de rechter punitieve sancties op te leggen. Via het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, dat inmiddels door deze Kamer in behandeling is genomen, wordt gepoogd een zekere uniformering aan te brengen in de verschillende procedures voor bestaande boeteregelingen. Op de vraag of dat voldoende is, ga ik vandaag niet verder in.

De twee vandaag voorliggende wetsvoorstellen, die een bijzondere wettelijke grondslag bieden voor een gemeentelijke bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete ter beperking van overlast in de publieke ruimte en lichte verkeersovertredingen, passen in de zojuist geschetste ontwikkeling. Mijn fractie heeft niet de behoefte om naar aanleiding van deze voorstellen het debat over de plaats en betekenis van de bestuurlijke boete opnieuw in volle omvang te voeren. In de eerste plaats niet, omdat wij de maatschappelijke achtergrond van een zekere normatieve terugval in het publieke domein en de behoefte aan een publiek tegenwicht wel kunnen plaatsen. Wel moet wat ons betreft ook op dit terrein de in het kabinet bespeurbare aandring tot bevoogding en morele eendimensionaliteit niet de overhand krijgen. In de tweede plaats niet, omdat de regering op het merendeel van onze inbreng bij de schriftelijke voorbereiding adequaat heeft gereageerd, waarvoor uiteraard onze erkentelijkheid. Dat neemt niet weg dat wij, nader reflecterend op de voorstellen, graag eens enkele kwesties in discussie willen brengen.

Een eerste kwestie is de Europeesrechtelijke dimensie. Er lijkt de laatste jaren onder invloed van het EU-recht sprake van een verscherping van het handhavings- en sanctioneringsklimaat. In de zogeheten derde pijler zijn in het kader van de justitiële en politievale samenwerking programma's en maatregelen ontwikkeld met grote gevolgen voor onze nationale strafwetgeving. Het Hof van Justitie heeft de weg geopend voor de Europese regelgever om meer met het strafrecht samenhangende maatregelen te nemen. Dat betekent dat ook vanuit de EU boetebesluiten zouden kunnen worden opgelegd. Daarmee rijst de vraag naar het belang en de betekenis van Europese waarborgen met betrekking tot bestuurlijke en strafrechtelijke sancties, zowel op nationale als communautaire grondslag. Ik verwijs in dit verband nadrukkelijk naar het Leidse preadvies van Adriaanse, Van Emmerik en Barkhuysen voor de Vereniging voor de rechtsvergelijkende studie van het recht van België en Nederland uit 2006. Graag vraag ik de ministers in hoeverre bij de regeling en toepassing van de bestuurlijke boete in Europese rechtsregels vastgelegde of anderszins op dat niveau geldende waarborgen voor een goede rechtsbescherming relevant zijn. En hoe beoordelen de ministers de kwaliteit van deze Europese waarborgen, zowel in communautair perspectief als voortvloeiend uit het EVRM?

Een tweede punt is het rechtsbeschermingsniveau van de bestuurlijke boete in vergelijking met de strafvorderlijke rechtswaarborgen. Beide wetsvoorstellen sluiten met de voor de burgers van belang zijnde voorzieningen, voorwaarden en waarborgen aan bij de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Elementen zoals "ne bis in idem", zwijgrecht en de cautie zijn geregeld. Toch klinken er veel geluiden dat het strafrecht meer waarborgen biedt voor de overtreder dan het bestuursrecht. Met andere woorden: het rechtsbeschermingsniveau voor de bestuurlijke boete is volgens sommigen niet optimaal. De vraag rijst dan of een dergelijk beschermingsstekort acceptabel is in het perspectief van de rechtsorde als geheel. Het wetsvoorstel Vierde tranche Awb lijkt in dit verband te indiceren dat de regering een algemene regeling van de bestuurlijke boete in de Awb voldoende vindt. Maar wat is er tegen om bijvoorbeeld de klassieke strafvorderlijke waarborgen van toepassing te verklaren op de bestuur-

Engels

lijke boete? Waarom zou in het Wetboek van strafvordering niet een aparte regeling voor de bestuurlijke boete kunnen worden opgenomen? Wat houdt ons tegen om een apart bestuursstrafrechtelijke wet te maken waarin zowel recht wordt gedaan aan de strafrechtelijke waarborgen als aan het bijzondere karakter van de bestuursrechtelijke handhaving? In de literatuur kom ik regelmatig pleidooien in die richting tegen, en niet van de eersten de besten. Graag zou ik horen hoe de bewindslieden daar tegenaan kijken.

Een derde punt betreft het volgende. Tijdens de behandeling van de Wet OM-afdoening is gesproken over de vraag of de figuur van het straffende bestuur verenigbaar is met de Grondwet. Wij hebben ons destijds verenigd in de uitleg dat artikel 113 betrekking heeft op strafbare feiten in klassieke zin. Het opleggen van bestuurlijke boetes exclusief door rechterlijke organen is met andere woorden grondwettelijk niet geïndiceerd. Op zichzelf genomen heb ik met die interpretatie geen moeite. Wel kan ik mij iets voorstellen bij de vraag of het niet goed zou zijn om voor vormen van bestuurlijke afdoening van overtredingen een specifieke constitutionele grondslag in het leven te roepen. Nu is mijn partij zich er als geen ander van bewust dat grondwetswijzigingen in de Eerste Kamer niet zelden op een minderheid van een derde afstuiten. Maar nu er in het coalitieakkoord een aanpassing van de Grondwet in het vooruitzicht is gesteld, zou wellicht ook aan dit punt aandacht kunnen worden besteed. Graag zou ik horen of de ministers dit een goed idee vinden en eigenlijk ook wel hoe het staat met de voorgenomen grondwetswijziging in het algemeen.

Een vierde punt betreft een probleem wat zich in de praktijk kan voordoen: de samenloop van bepaalde sanctiemodaliteiten, die bij overtreders die zowel tegen een bestuurlijke als een strafrechtelijke sanctie oplopen een gevoel van "dubbel pakken" kan veroorzaken. Niet altijd valt daaraan te ontkomen door toepassing van de "ne bis in idem"-regel. Voor de bestuurlijke boete is dit beginsel overigens ook nog niet gecodificeerd. Met een verdere groei van verschillende sanctiemodaliteiten, niet in het minst als gevolg van EU-regelgeving, zal dit vraagstuk indringender worden. Zodra beginselen zoals "ne bis in idem" en "una via" door middel van de Wet vierde tranche Awb zijn gecodificeerd, zal de druk op afstemming tussen bestuursorganen en het OM toenemen. Voor deze grensoverschrijdende problematiek zijn geen expliciete regelingen voorzien in de Awb en het Wetboek van Strafvordering. Hoe beoordelen de bewindslieden deze kwestie en in hoeverre zien zij mogelijkheden om iets aan dit knelpunt te doen?

Een vijfde en geheel ander punt is dat in de memorie van antwoord op pagina 10 de vraag van de VVD-fractie wordt besproken of gemeenten voldoende toezichts-capaciteit kunnen ontwikkelen. In dat verband suggereren de bewindslieden dat intergemeentelijke samenwerking op basis van de Wgr, bijvoorbeeld door het oprichten van een vliegende handhavingsbrigade, uitkomst kan bieden. Die benadering roept enkele vraagtekens op. In het algemeen, en met betrekking tot bijvoorbeeld de regionale politie in het bijzonder, blijkt dat er geredeneerd vanuit de positie van de gemeenteraden binnen bestuurlijke samenwerkingsverbanden ernstige tekorten bestaan in termen van democratische legitimatie en politieke sturing c.q. controle. Dit terwijl de met deze wetsvoorstellen nader te regelen problematiek

van gedrag in de openbare ruimte behoorlijk is gestegen op de agenda van gemeenteraden. Om die reden zou ik willen vragen hoe de bewindslieden de ook op dit punt toepasselijke kritiek beoordelen dat gemeenteraden binnen samenwerkingsfiguren nauwelijks regie kunnen voeren over de handhaving van wettelijke voorschriften, terwijl zij in wezen lokale wetgever zijn. De heer Dölle stelde al een vraag over de invloed van de Raad op het vervolgingsbeleid in de reguliere situatie. Ook zou ik willen vragen of er andere, dat wil zeggen betere, mogelijkheden zijn capaciteitsproblemen aan te pakken.

Ik kom bij mijn zesde en laatste punt. In de memorie van antwoord wordt op pagina 10 – een heel belangrijke pagina – tevens gereageerd op de opnieuw door de VVD-fractie geuite zorg voor de rechtseenheid. De bewindslieden zien blijkbaar in de groeiende diversiteit van boetesancties geen reden tot bijzondere zorg. In het kader van mogelijke problemen vanwege verschillende lokale invullingen leggen de bewindslieden een verband met het lopende debat over de mogelijkheid van meer differentiatie tussen gemeenten. Het coalitieakkoord, het bestuursakkoord met de VNG en – ik noem nog maar een volstrekt willekeurig voorbeeld – het rapport van de commissie-Van Aartsen vormen aanwijzingen voor een ontwikkeling naar meer ruimte voor het lokaal bestuur en voor het loslaten van het in brede kringen als knellend ervaren uniformiteits- en gelijkheidsdenken. Dit alles heeft de warme belangstelling van mijn fractie. Toch rijst de vraag wat nu precies de relatie is tussen de rechtseenheid en lokale differentiatie. Zou niet juist op het terrein van de openbare orde, waar vanuit rechtsstatelijk perspectief wettelijke grondslagen en waarborgen en daarmee de rechtseenheid en een evenwichtige handhaving grote betekenis hebben, een sterke drang naar differentiatie niet enigszins moeten worden beteugeld? Graag zou ik nader vernemen hoe de bewindslieden nu precies aankijken tegen de spanning tussen enerzijds het belang van rechtseenheid en anderzijds de wens of zelfs noodzaak tot meer lokale differentiatie. Ik kijk naar uit de ongetwijfeld inspirerende reactie van de bewindslieden.

□

Mevrouw **Strik** (GroenLinks): Voorzitter. De afgelopen vijftien jaar heeft de regering fasegewijs de bestuursrechtelijke handhaving uitgebreid, soms door strafrechtelijke sancties te vervangen door de bestuurlijke boete, soms door deze daarmee aan te vullen. Vandaag liggen twee van deze wetsvoorstellen voor, die beide inmiddels al een indrukwekkende totstandkomingsgeschiedenis kennen. Voordat ik op deze twee wetsvoorstellen inga, wil ik graag ook aandacht voor de tendens waarvoor deze wetsvoorstellen staan. Tot nu toe gaat deze onvoldoende gepaard met een duidelijke visie op de functie en de taak van het bestuursrecht en de verhouding daarvan tot het strafrecht. Kan de regering daar nader op ingaan? Wat is het doel van deze verschuiving, en wat is het einddoel met betrekking tot de verhouding bestuursrecht/strafrecht? Het naast elkaar bestaan van twee stelsels van waaruit sancties kunnen worden opgelegd, met twee verschillende procesrechtelijke normen en rechtsbescherming, is niet gunstig voor de rechtszekerheid van burgers. Dat vergt een rechtvaardigingsgrond en naar onze mening wettelijke criteria. Omdat het opleggen van een sanctie per definitie

Strik

een ingrijpend overheidsbesluit is, zou het onderscheid in rechtsbescherming tussen bestuurlijke en strafrechtelijke sancties moeten worden vermeden. Graag hoor ik van de regering of zij het daarmee eens is en zo ja, hoe de procesnormen daarop zouden kunnen worden aangepast.

De regering stelt in de memorie van antwoord dat het wat de straf betreft niet uitmaakt voor de burger onder welk regime deze wordt opgelegd. Vorige sprekers hebben al een aantal verschillen aangegeven; ik wil er ook een paar noemen. De wijze waarop men in het geweer kan komen tegen een boete bepaalt mede de zwaarte van de sanctie. In dat verband kan de verplichte zekerheidsstelling in het bestuursrecht voordat er onherroepelijk is beslist, als een verzwaaring worden beschouwd. Nog belangrijker is dat het verschil in rechterlijke toetsing tussen de bestuursrechter en de strafrechter de mate van rechtsbescherming beïnvloedt. Waar in het strafrecht de waarheidsvinding centraal staat, heeft de bestuursrechter niet de mogelijkheid en ook niet de taak om de strafbaarheid van de overtreder rechtstreeks te beoordelen. De bestuursrechter dient immers alleen de rechtmatigheid van een besluit te toetsen, waarbij de ex-tunctoets hem beperkt in het betrekken van nieuwe omstandigheden.

De enige uitzondering die in de voorgestelde Vierde tranche Awb is gemaakt, heeft betrekking op de hoogte van een sanctie. Ook de zogenoemde argumentatieve fuik beperkt de rechtsbescherming van de burger in het bestuursrecht ten opzichte van het strafrecht. Deze verschillen zouden naar onze mening moeten meewegen bij een duidelijke afbakening tussen gedragingen die bestuurlijk beboetbaar zijn en gedragingen die strafrechtelijk vervolgbaar zijn. De Raad van State bepleit in dit kader het uitsluiten van bestuursrechtelijke handhaving bij het publiek verspreiden of op andere wijze overdragen van gedrukte of geschreven stukken of afbeeldingen. De Raad wijst hiervoor naar de beperkte rol van de bestuursrechter tot toetsing van de al opgelegde sancties. Juist daar waar de grondrechten in het geding zijn, acht de Raad van State deze bestuursrechtelijke bescherming onvoldoende. De regering heeft dit argument weersproken op een vraag van de D66-fractie in de memorie van antwoord, maar naar onze mening, gelet op de zojuist genoemde argumenten, nog onvoldoende.

Het kan nog een slagje ingewikkelder. Er zijn namelijk geen twee, maar drie regimes. Een burger kan bij een overtreding te maken krijgen met een bestuurlijke boete, een bestuurlijke strafbeschikking of een politie-strafbeschikking, met bijbehorende verschillende procesregels. Kan de minister duidelijk maken waar de verschillen zitten in de effecten voor burgers, specifiek tussen de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete?

In beide voorliggende wetsvoorstellen blijven de bestaande sanctiestelsels intact. Dat betekent dat de politie de mogelijkheid behoudt om op te treden. Enerzijds is dat begrijpelijk, omdat niet duidelijk is op welke wijze gemeenten hun handhavingsbevoegdheid gaan inzetten. Anderzijds kan dit hoogst verwarrend zijn voor burgers. In het geval van slechte communicatie of misschien zelfs wedijver, zouden beide handhavers tegelijkertijd bepaalde overtredingen als prioriteit kunnen nemen. Is de minister ons van mening dat er zo veel mogelijk moet worden gestreefd naar de keuze voor één

exclusieve handhaver? Dat vergt een perfecte afstemming. Uit de memorie van antwoord lees ik alleen dat de onderlinge taakverdeling is gewaarborgd als een gemeente heeft gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking, maar ons lijkt deze afstemming dus ook bij de bestuurlijke boete van belang. De regering onderschrijft wel dat afstemming in de lokale driehoek van belang is, maar gaat zij ook waarborgen dat die afstemming daar daadwerkelijk plaatsvindt, in elk geval vanaf de zijde van de politie?

De GroenLinksfractie betreurt het dat de regering er niet voor heeft gekozen om een voorziening voor de eendaadse samenloop te realiseren. De argumenten om het niet te doen, overtuigen naar onze mening niet. Hoe vaak het voorkomt, lijkt ons niet van belang. Het gaat om het uitsluiten dat het ook maar één keer gebeurt dat twee straffen gelijk oplopen. De regering verwijst in de memorie van antwoord naar de toepassing van het evenredigheidsbeginsel, maar dat vergt een afweging en die kan altijd anders uitpakken. Een wettelijke bepaling die cumulatie uitsluit, dient de rechtszekerheid het beste. Daarnaast lijkt het onze fractie minimaal noodzakelijk dat burgers helder en tijdig worden ingelicht over het nieuwe handhavingssysteem in hun gemeenten en de rechtspositie die zij daarbij hebben. Is de regering bereid om hiertoe beschikbare middelen in te zetten om gemeenten dit zo goed mogelijk te laten realiseren of om anderszins de gemeenten daarin te begeleiden?

Invoering van de bestuurlijke boete vergt vele soorten inspanningen van een gemeente. Een daarvan is een investering in deskundigheid en vaardigheid van de toezichthouders, mensen die tot nu toe niet zijn gerekruteerd en opgeleid om te handhaven. Wat zijn de gevolgen van de uitbreiding van hun taak, die toch een aanzienlijke verzwaaring mag worden genoemd? Er zal een nieuw competentieprofiel moeten worden opgesteld. Een deel van de zittende toezichthouders zal daaraan misschien niet kunnen voldoen. Ik besef dat dit aangelegenheden zijn voor gemeenten, maar ik kan mij voorstellen dat de minister van BZK daarin wel een taak voor zichzelf ziet. Welke begeleidende of toezichthoudende taak ziet zij daarin voor zichzelf?

Tot slot zijn de opbrengsten van boeten voor de gemeenten zelf. Uit de stukken begrijp ik dat de meeste gemeenten zich nu niet in de handen hoeven te wrijven, omdat de handhaving over het algemeen meer kost dan oplevert. Het zou echter ook kunnen afhangen van het soort overtredingen waarop de handhavers zich richten en de wijze waarop de handhaving is ingericht. Eergisteren bleek mij uit de media dat sinds 2005 ruim 100.000 bekeuringen zijn uitgedeeld aan mensen die zich niet konden identificeren. Ruim 40.000 mensen kregen die boete zonder dat zij een andere overtreding hadden begaan. Of de politie de doelbinding van de wet in acht heeft genomen, valt op basis van deze cijfers te betwijfelen. De Wet op de identificatieplicht, ingevoerd op de golven van terrorismebestrijding, functioneert in elk geval aardig als melkkoe. Gemeenten krijgen daar nu ook een belang in voor zover zij buitengewoon opsporingsambtenaren inzetten. Zou het, om te voorkomen dat enig motief van winstbejag een rol gaat spelen, niet goed zijn om de opbrengsten van de bestuurlijke boete te oormerken? Een logische bestemming zou kunnen zijn diezelfde openbare ruimte die door de overlast is bedreigd of geschaad.



De heer **Kox** (SP): Voorzitter. Op 4 juli vorig jaar namen wij hier, met onze stemmen en die van de fractie van GroenLinks tegen, de Wet OM-afdoening aan. CDA-woordvoerder Wagemakers eindigde toen zijn bijdrage met het uitspreken van de hoop dat de regering na aanneming van deze wet alsnog beide voorstellen inzake de bestuurlijke boete zou intrekken. Hij had ook de indruk dat de regering daar wel oren naar had. Vandaag zien wij echter dat dit niet is gebeurd. De twee wetsvoorstellen liggen gewoon op tafel, op een enkel punt aangepast naar aanleiding van de advisering door de Raad van State. Wordt er tegenwoordig niet meer geluisterd naar de CDA-fractie of hoe zit dat in deze Kamer? De verklaring kan niet zijn dat de VVD uit de regering is en de PvdA erin, want degenen die er toen ook al zaten, herinneren zich dat collega Witteveen bijna net zo kritisch was als de CDA-collega's op het punt van de bestuurlijke boete. Dat zou het pleidooi om de wetsvoorstellen van tafel te halen dus eigenlijk nog hebben moeten versterken.

Voorgaande sprekers hebben al heel veel belangrijke, intrigerende rechtspolitieke vragen op tafel gelegd. Ik ben benieuwd hoe de regering daarop gaat antwoorden, want de vragen waren eigenlijk allemaal kritisch en belangrijk van aard. Ik wil mij daarom beperken tot de vraag die voor mij de belangrijkste is: wat hebben wij eigenlijk aan deze wetten? Wat schieten wij er nu mee op? Wie helpen wij met deze wetten? Of helpen wij onszelf in een soort droom waarin wij het goed hebben geregeld? Mevrouw Broekers zei het al: een soort nieuwe gemeentepolitie die er nu overal voor gaat zorgen dat het goed gaat komen. Is dat wel zo? Is het eigenlijk geen uitstelgedrag om de wetten niet nu van tafel te halen maar om ze straks te evalueren en dan van tafel te halen? Ik begrijp dat er in de CDA-fractie in die richting wordt gedacht. De minister van BZK heeft dat nog niet begrepen. Het kan zijn dat ik sneller ben, maar het kan ook zijn dat ik dommer ben, maar volgens mij wil het CDA die kant op. Ik kom daar nog op terug.

Ik zou zeggen dat het beter is om ten halve te keren dan ten hele te dwalen op dit punt. Volgens mijn fractie maken deze twee wetsvoorstellen de bestaande chaos alleen maar groter. Straks hebben wij allerlei manieren om allerlei ongewenst en vervelend gedrag te bestraffen, maar de vraag is of wij er dan ook daadwerkelijk aan toe komen. Wij houden nog steeds OM-transacties, wij hebben nu ook de OM-afdoening, de Mulderbeschikking bestaat voorlopig nog, net zoals de fiscale parkeerboetes. Wij hadden al zo'n 60 bestuurlijke boetes. Nu krijgen wij er nog nieuwe bestuurlijke boetes bij, voor overlast in de openbare ruimte, fout parkeren en andere lichte overtredingen, hoewel wij nog niet precies weten welke lichte overtredingen dat dan zijn. Daarbij lopen de rechtsgangen ook nog eens door elkaar en moet je soms, als je het er niet mee eens bent, op verschillende adressen tegelijk zijn. Dat lijkt mij geen goede ontwikkeling.

De fractie van de SP had vorig jaar al grote bezwaren tegen de OM-afdoening, omdat daarmee naar onze mening de positie van de rechterlijke macht wordt teruggebracht ten gunste van het Openbaar Ministerie. Wij vonden dat geen wenselijke ontwikkeling; eerder een achteruitgang dan een vooruitgang. Wij waren en blijven er voorstander van dat rechtspraak in principe door

rechters wordt gedaan. Dat was nog niet zo'n dom beginsel. De voorstanders hadden vorig jaar echter een belangrijk pragmatisch argument, dat ons ook wel aansprak, namelijk de ontlasting van de zwaar overbelaste rechterlijke macht. De OM-afdoening zou verdere wildgroei bij de bestuurlijke boete juist gaan voorkomen. Dat was het argument van de voorstanders om tegen tegenstanders te zeggen dat zij het wetsvoorstel toch maar moesten steunen. Dat gebeurde niet, maar de belofte lag er wel. Nu zien wij dat de OM-afdoening helemaal niet heeft geholpen om de wildgroei aan bestuurlijke boetes tegen te gaan. De wetsvoorstellen liggen nu gewoon opnieuw op tafel en nu wordt het argument gebruikt dat wij het OM en de politie moeten ontlasten. Zo schuiven wij de problemen steeds maar weer door van de een naar de ander, terwijl het stelsel er niet fraaier en effectiever op wordt en de burger er niet erg veel mee opschiet.

Daarbij worden naar onze mening de gemeenten ietwat gepaaid met het argument dat dankzij deze voorstellen de lokale overheid zelf kan beslissen hoe zij haar lokale normen het beste kan handhaven, eigenlijk zoals het vroeger was, toen de gemeente nog iets over de politie te zeggen had. Dat het handhaven nieuwe stijl ook nieuw geld gaat kosten, waardoor andere lokale normen wellicht niet meer kunnen worden gehaald, blijft naar onze mening onderbelicht. De VNG heeft ingestemd met deze wetsvoorstellen, maar ik vraag mij toch af of deze belangenbehartiger goed genoeg heeft gekeken naar de mogelijke negatieve effecten van deze wetten. Als het handhaven duurder wordt dan gedacht, dreigt er een onderscheid in handhaving tussen gemeenten die goed en gemeenten die slecht bij kas zitten, soms tussen gemeenten met grote en minder grote problemen. Het kan zo maar zijn dat er op menig stadhuis wordt besloten om maar wat minder te handhaven om de financiële positie van de gemeente niet te zwaar te belasten. Dan kan het zo maar zijn dat er lokaal onderscheid wordt gemaakt tussen waar wel en niet wordt gehandhaafd. Ik ben benieuwd of de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties dat gevaar ook ziet.

Deze wetsvoorstellen pretenderen de gemeenten meer mogelijkheden te geven om op te treden tegen zogeheten kleine ergernissen. Dat doel is in ieder geval mooi. Ik woon tegen het Tilburgse stadscentrum aan, wat een groot genoeg is. Het is elke week feest, de minister van Justitie weet daarvan. Ik word echter ook geregeld geconfronteerd met die zogenaamde kleine ergernissen. Bij de ingang van mijn straat staat een nogal luxe appartementengebouw met een garage-ingang die ietwat terugwijkt. Dat vond de architect mooi, maar inmiddels is dat een geliefde plaats voor feestvierders met blaasproblemen. Zo hebben wij daardoor een openbaar toilet aan de ingang van de straat gekregen. Dichtbij het stadscentrum heb je ook veel te maken met fout-parkeren, gewoon fout en goed fout: op de stoep, dubbel, dwars, allemaal erg irritant. Dat geldt ook voor de rotzooi die uit het centrum wordt meegebracht. Als mensen ermee rondlopen, moeten zij er ergens mee heen, dus dan blijft er niet veel meer keuze dan het of voor in mijn tuintje of achter over de schutting te gooien. Stel je voor dat je helemaal naar huis zou moeten lopen met die rotzooi. Dat zijn allemaal kleine ergernissen, waardoor wij niet slechter slapen, maar die wel vervelend zijn. De politie komt niet vaak bij ons in de

Kox

straat. Er komt alleen politie te paard voor het rijden van en naar het centrum om daar toezicht te houden. Het enige wat wij daarvan merken, is dat wij het spoor kunnen volgen, want politiepaarden laten nogal het een en ander achter. Daar kan de politie ook niets aan doen, want als je op zo'n paard zit, zit je dichterbij de kop dan de kont van zo'n beest. Ook dat is een kleine ergernis die wij hebben. Een andere ergernis in de buurt betreft de fietsen die zich ophopen, kennelijk klaar om te worden getransporteerd naar elders voor goede doelen of voor andere financiële opbrengsten.

Het zijn allemaal kleine ergernissen. Het is alleszins redelijk dat burgers dan zelf iets proberen te doen. Ik probeer af en toe toezichthoudend bezig te zijn. Mijn vrouw is daar beter in. Vooral tegen wildplassers is zij heel effectief, vind ik. Zij zegt dan dat wij thuis ook een wc hebben die zij mogen gebruiken. Het wordt echter niet altijd op prijs gesteld door de overtreders. Daarvoor heb je soms support nodig. De politie zou ons daarbij moeten helpen. Dat werkt nu echter vaak averechts door allerlei regels. Als er bijvoorbeeld een stuk of zeven fietsen staan waarvan ik denk dat ze gestolen zijn en zullen worden doorgetransporteerd, vraagt de politie of ik kan bewijzen dat ze gestolen zijn. Ik zeg dan dat er geen kaartje aan hangt, en ik zet hem op mijn plaats neer, dan steel ik toch eigenlijk ook een fiets? De politie verwijst mij dan naar de gemeente om te kijken of die een oplossing heeft. Zo hebben wij een heleboel ingewikkelde kleine problemen in een verder fijne buurt. Volgens mij zou het goed zijn als wij een regeling kregen om daar iets aan te doen. Deze wetsvoorstellen doen daar naar mijn stellige overtuiging niets aan. Wij hebben geen nieuwe wetten nodig, maar meer politieagenten, wijkagenten.

De heer **Dölle** (CDA): Ik heb uiteraard even naar deze zedenschildering uit Tilburg geluisterd. Ik ben blij dat wij in het noorden wonen; wat een toestand daar! Het gaat natuurlijk om de ergernissen in de openbare ruimte. De heer Kox stond erg kritisch tegenover de OM-afdoening. Ook keert hij zich, zo heb ik begrepen, tegen differentiatie van sanctionering op lokaal niveau. Bovendien ziet hij niet veel in de wet inzake de kleine ergernissen. Ik kan dan nauwelijks de vraag meer onderdrukken of de heer Kox ideeën heeft over hoe het wel zou kunnen. Hoe wil hij de cumulatie van kleine ergernissen aanpakken die niet alleen zijn electoraat of het mijne, maar geheel Nederland toch wel benarren? Begrijp ik dat hij dat met meer wijkpolitie wil doen?

De heer **Kox** (SP): Ja. Het is alsof de voorzienigheid ingrijpt, want het staat hier in mijn betoog: ik verlang naar de wijkagent. Dat is volgens mijn partij ook echt de oplossing. Wij moeten niet steeds maar taken verschuiven en hopen dat ze dan wel worden opgelost. Wij moeten gewoon kijken wat voor werk er is en wat er gedaan moet worden. Eigenlijk weten wij heel goed hoe wij dat moeten doen. Als wij zorgen voor meer toezicht, dat ook enige autoriteit uitstraalt in de openbare ruimte, hebben wij minder overlast. Dat is een ijzeren wet. De problemen zijn onder andere ontstaan omdat wij de

wijkagenten uit de wijken hebben teruggehaald. Nu is dat toezicht er niet meer en nu gaan wij nieuwe dingen verzinnen. Mevrouw Broekers schilderde dat mooi. Wij krijgen nu mensen met een insigne en misschien ook een pet of wat dan ook, maar de beste oplossing is om er gewoon een politieagent neer te zetten met een echte pet, een echt pak, echte autoriteit en een echt salaris. Dan kun je problemen oplossen.

De heer **Dölle** (CDA): Die ook achter het zwerfvuil aan gaat, die de graffiti probeert te verhinderen, die de hondenpoepoverlast gaat bestrijden enzovoorts?

De heer **Kox** (SP): Ja. Ik bespeur een licht spottende toon in de reactie van de heer Dölle, alsof politieagenten wel wat beters te doen hebben dan zich bezig te houden met hondenpoep, graffiti en gestolen fietsen. Dit was een wezenlijke taak van de politie en dat zou het in de toekomst ook weer horen zijn.

De heer **Dölle** (CDA): Dat ben ik met de heer Kox eens. Die licht spottende ondertoon kan hij bij mij niet vinden. Ik merk echter dat er binnen het politieapparaat toch een zekere hiërarchie bestaat van activiteiten, waarbij de ene hoger wordt gewaardeerd dan de andere. In die hiërarchie valt het niet direct op dat de kleine ergernissen hoog staan.

De heer **Kox** (SP): Dat begrijp ik. Ik vind ook niet dat mensen van de recherche de straat op moeten worden gestuurd om achter hondenpoepoverlast aan te gaan. Die mensen hebben ergens anders voor doorgeleerd. Wijkagenten kunnen dat echter heel erg goed. Het grote probleem is dat wij wetten maken, maar dat wij de problemen niet oplossen. Problemen los je op door meer wijkagenten in de wijk zetten. Voor alle duidelijkheid: daarmee los je lang niet alle problemen op, want er moet nog veel meer gebeuren om het gedrag van mensen te beïnvloeden – zo veel vertrouwen is er bij deze socialist ook niet in de terugkeer van de politie op straat – maar het helpt gewoon wel. Als wij daarvoor koken, zouden wij een wezenlijke bijdrage leveren aan het aanpakken van deze kleine ergernissen. Met het invoeren van bestuurlijke boetes die moeten worden uitgedeeld door niet echte politieagenten die het daarmee moeilijk zullen krijgen, komen wij er niet. Ik zag vorige week in de Heuvelstraat in het centrum van Tilburg een politieagente fietsers verbaliseren. Dat was al niet gemakkelijk, want dan zegt zo'n fietser: sinds wanneer mogen wij niet meer over de Heuvelstraat fietsen? Tja, je mag daar sinds mensenheugenis niet fietsen. Er staan ook grote borden die melden dat je er niet mag fietsen, want er lopen heel veel mensen te winkelen. Als toezichthouders dat moeten doen, zie ik de discussies al opdoemen. Wij moeten dat volgens mij niet doen. De politiek zou een keuze moeten maken. Willen wij dit soort problemen oplossen, dan moeten wij zorgen voor wijkagenten. Zo moeilijk is dat niet. Het kost geld, dat klopt, maar er zijn wel meer dingen die geld kosten.

Ik denk dat wij het in deze Kamer over veel zaken eens zijn. Veel fracties zijn met mij van mening dat deze wetsvoorstellen niet de prijs van de mooiste wet van het jaar verdienen. Zij zijn niet nuttig, zij zijn niet nodig en wij hoeven ze eigenlijk niet te hebben. Ik heb bespeurd dat de fractie van het CDA al halverwege is om consistent te zijn in de lijn-Franken. De wet inzake de

Kox

bestuurlijke boetes en het klein verkeersleed mag van collega Van de Beeten van tafel, tenzij er zeer sterke argumenten van de regering komen. Het verhaal van collega Dölle vond ik weer wat anders. Het lijkt nu zo dat het ene wetsvoorstel wel weg moet en het andere niet, terwijl ik zou zeggen dat vooral het eerste wetsvoorstel het grote probleem is, want het tweede voorstel gaat gewoon niets opleveren. Ik ben benieuwd naar de sterke argumenten van de regering, enerzijds inzake de rechtspolitieke vragen die zijn gesteld en anderzijds inzake mijn praktische vraag wat wij er nu eigenlijk aan hebben.

De beraadslaging wordt geschorst.

De vergadering wordt enkele ogenblikken geschorst.

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Wijziging van de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen, de Wet werk en bijstand, de Werkloosheidswet en enige andere wetten in verband met eenmalige gegevensuitvraag aan burgers (Wet eenmalige gegevensuitvraag werk en inkomen) (30970).**

De beraadslaging wordt geopend.

Mevrouw **Swenker** (VVD): Voorzitter. De VVD-fractie heeft nog twee vragen aan de staatssecretaris. Het doel van dit wetsvoorstel is om te komen tot een keten van gegevensuitwisseling inzake werk en inkomen. Gebleken is echter dat de verschillende participanten op een groot aantal onderdelen nog niet klaar zijn met hun activiteiten om deze keten te realiseren. De staatssecretaris spreekt dan ook over een groeipad, waarbij hij de geruststellende woorden uitspreekt dat het allemaal wel goed zal komen op korte termijn. De VVD-fractie heeft echter de invoering van de SUWI van een aantal jaren geleden nog in herinnering liggen, waarbij de elektronische gegevensuitwisseling nog lange tijd daarna er een was van veel papier en postzegels plakken. De VVD-fractie zou dan ook graag veel meer concrete informatie willen krijgen over dat groeipad.

Het gaat met name over de uitwisseling van loongegevens met de Belastingdienst. De Belastingdienst zit namelijk nog steeds tot over de oren verstrikt in de Walvis-problematiek. Ik heb begrepen dat de staatssecretaris van Financiën inschat dat de problemen met de Walvis, namelijk de koppeling van de systemen, pas over enkele jaren – hij spreekt van vier jaar – zouden zijn opgelost. De vraag is dus, als de Walvis intern al zulke problemen heeft, wanneer het CWI dan kan beschikken over de gegevens van de Belastingdienst. Hoe zit het daar met de koppeling van de systemen? De staatssecretaris heeft al laten weten dat niet alle gemeenten begin 2008 hun automatisering zullen hebben gekoppeld aan het CWI. Wanneer zal de laatste gemeente dit hebben gedaan? Met andere woorden: wanneer is de keten in zijn totaliteit operationeel? Graag krijg ik een zo nauwkeurig mogelijk antwoord van de staatssecretaris.

Dan heeft de VVD-fractie nog een vraag over het inzage en correctierecht. De rechten van de betrokken burger blijven in dit opzicht gelijk aan de huidige situatie,

aldus de staatssecretaris. Maar dat is nog maar de vraag. Ik geef een voorbeeld. Een uitkeringsgerechtigde kan straks zijn digitale dossier inzien en als hij een fout constateert, een verzoek om correctie van gegevens doorgeven aan het UWV. Stel dat het om loongegevens gaat. Wat gebeurt er dan? Geeft het UWV deze dan door aan het CWI die op zijn beurt dit weer doorgeeft aan de Belastingdienst? En stel dat de Belastingdienst andere loongegevens van de werkgever heeft en weigert om deze correctie door te voeren. Wat gebeurt er dan? Van wie krijgt de betrokken burger dat dan te horen? Als hij het er niet mee eens is, tegen wie moet hij dan eventueel gaan procederen? Tegen het UWV, het CWI of de Belastingdienst? Met andere woorden: naarmate er meer instanties deel uitmaken van een keten is niet alleen het risico dat er een fout insluipt groter, maar zullen er ook nadere regelingen moeten komen inzake wie verantwoordelijk is en/of bevoegd is om wijzigingen aan te brengen in het dossier van een klant. Dat moet op een zodanige wijze gebeuren dat het voor de klant volstrekt inzichtelijk is wie in de keten verantwoordelijk is voor welke gegevens en wie mag wijzigen en corrigeren. Graag zou ik het standpunt van de staatssecretaris vernemen en horen wat hij in dit opzicht gaat regelen.

Mevrouw **Böhler** (GroenLinks): Mevrouw de voorzitter. Namens mijn fractie feliciteer ik de staatssecretaris met het voorliggende wetsvoorstel. In de memorie van toelichting heb ik de kernwoorden "de burger staat centraal" gelezen. Het is de bedoeling om met een optimale dienstverlening en het digitaal klantdossier het probleem op te lossen dat verschillende instanties steeds dezelfde gegevens aan de burger vragen. Deze vereenvoudiging voor de burger met het oog op de dienstverlenende overheid juichen wij uiteraard van harte toe. Dat neemt niet weg dat er een aantal aandachtspunten is en een punt van zorg.

Het eerste aandachtspunt is bescherming van de privacy. Als verschillende instanties gegevens uitwisselen, komt de vraag aan de orde in hoeverre de privacy van burgers afdoende is gewaarborgd. Het gaat dan met name om de vraag van de doelbinding van gegevens.

Het tweede punt waarvoor wij onder andere in dit verband aandacht vragen, is het klantbeeld: als alle gegevens worden verzameld, krijgt de overheid een bepaald beeld van de klant dat laatstgenoemde kan zien en corrigeren als dat nodig is. Op het laatste kom ik later in mijn betoog terug. Daarnaast worden er van burgers op basis van gegevens profielen gemaakt, bijvoorbeeld risicoprofielen. Voor de burger is dat belangrijk met het oog op de door hem aan te vragen dienstverlening. Die profielen zijn voor hem echter niet toegankelijk. Hoe gaat de staatssecretaris het probleem oplossen dat de burger wordt geconfronteerd met een volgens hem onjuiste profielschets waarin naar zijn oordeel correcties moeten worden aangebracht?

Vershillende instanties maken gebruik van gegevens. Wij moeten daarom veel waarde hechten aan de kwaliteit daarvan. Die gegevens moeten correct zijn. Het correctiemechanisme baart ons enige zorgen. De antwoorden van de staatssecretaris op de schriftelijke vragen over dit onderwerp, nemen die zorgen niet geheel weg. De staatssecretaris zegt dat met het wetsvoorstel niets wordt gewijzigd aan het recht van