

Vergaderjaar 1999–2000

**26 800 VI**

## **Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Justitie (VI) voor het jaar 2000**

**Nr. 87**

### **VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG**

Vastgesteld 12 september 2000

De vaste commissie voor Justitie<sup>1</sup> heeft op 30 augustus 2000 overleg gevoerd met minister Korthals van Justitie over **de brief d.d. 18 april 2000 t.g.v. het kabinetsstandpunt handhaven op niveau** (26 800-VI, nr. 67).

Van dit overleg brengt de commissie bijgaand beknopt verslag uit.

### **Vragen en opmerkingen uit de commissie**

De heer **Vos** (VVD) was het in grote lijnen eens met het kabinetsstandpunt «handhaven op niveau». Het handhavingstekort op het terrein van de ordeningswetgeving moet worden aangepakt. Het kabinet signaleert dat burgers en bedrijven wettelijke regels vaak ervaren als een inbreuk op hun vrijheid en dat normconform gedrag alleen te verwachten is wanneer de overheid burgers daarop aanspreekt, maar hoe stelt het kabinet zich voor knellende regels te beperken of meer draagvlak te zoeken voor de regels die echt nodig zijn? Een speciale instructie voor het wetgevingsproces is kennelijk wenselijk.

Inbedding en structuur van de partijen die bij de handhaving moeten samenwerken, lopen nogal uiteen. De verschillen leiden tot een belemmering voor een goede samenwerking. De verwijzing van het kabinet naar een beleidsmatige onderbouwing van de handhaving vond de heer Vos begrijpelijk, maar niet overtuigend. Hij was van mening dat gezocht moet worden naar een vorm van centrale aansturing. Bij het strafrecht rust die taak bij de officieren van justitie, maar in bestuurlijke zin ontbreekt zo'n centraal aansturingpunt. De commissie-Korthals Altes heeft indertijd gepleit voor een bestuurlijke taak voor het OM. Hoe staat de minister daartegenover?

De heer Vos vond het een goed idee om de komende vijf jaar zo'n vijftien stimuleringstrajecten te starten. Hij verzocht de minister het karakter van deze trajecten nader te concretiseren. De trajecten zullen worden gemonitord, begeleid en geëvalueerd en best practices worden uitgewisseld, maar het is ook van belang dat de Kamer bij de stimuleringsprojecten wordt betrokken. Hij nodigde de minister uit de Kamer per brief te informeren over de trajecten die de minister wil starten, opdat de Kamer aanvullende suggesties kan doen.

Het kabinet roept op tot verantwoorde samenwerking tussen overheid,

<sup>1</sup> Samenstelling:

Leden: Swildens-Rozendaal (PvdA), Van de Camp (CDA), Biesheuvel (CDA), Scheltema-de Nie (D66), Kalsbeek (PvdA), Zijlstra (PvdA), Apostolou (PvdA), Middel (PvdA), Van Heemst (PvdA), voorzitter, Dittrich (D66), ondervoorzitter, Rabbae (GroenLinks), Van Oven (PvdA), Kamp (VVD), Rouvoet (RPF/GPV), O. P. G. Vos (VVD), Van Wijmen (CDA), Patijn (VVD), De Wit (SP), Ross-van Dorp (CDA), Niederer (VVD), Nicolai (VVD), Halsema (GroenLinks), Weekers (VVD), Van der Staaij (SGP), Wijn (CDA).

Plv. leden: Wagenaar (PvdA), Balkenende (CDA), Verhagen (CDA), Van Vliet (D66), Arib (PvdA), Duijkers (PvdA), Kuijper (PvdA), Albayrak (PvdA), Barth (PvdA), Hoekema (D66), Karimi (GroenLinks), Santi (PvdA), Passtoors (VVD), Schutte (RPF/GPV), Van den Doel (VVD), Rietkerk (CDA), Rijpstra (VVD), Marijnissen (SP), Buijs (CDA), Van Baalen (VVD), Van Blerck-Woerdman (VVD), Oedayraj Singh Varma (GroenLinks), De Vries (VVD), Van Walsem (D66), Eurlings (CDA).

burgers en bedrijven. Dat leek de heer Vos uitstekend, maar impliceert dit ook dat bijvoorbeeld Horeca Nederland zelf de controle van de sluitings-tijden ter hand kan nemen? Een verwijzing naar de Europese component had de heer Vos in het kabinetsstandpunt overigens gemist. Veel ordeningswetgeving komt uit Europa. De verschillen in handhaving zijn soms erg groot, terwijl de handhaving van economische ordening op Europees niveau zou moeten worden afgestemd.

De VVD was ervan overtuigd dat de bestuurlijke boete een effectief instrument is bij handhaving. De eigen verantwoordelijkheid van het bestuur voor de handhaving komt daarmee beter tot uitdrukking, er kan een forse doelmatigheidswinst worden geboekt en kleine criminaliteit kan daardoor beter worden aangepakt. Niet duidelijk is wanneer het kabinet het instrument wil inzetten. De heer Vos zag ruimte voor een brede inzet van de bestuurlijke boete en nodigde de regering uit haar voornemen nader te concretiseren. Prof. Korstens heeft recentelijk gepleit voor een algemene regeling die eenheid brengt in de varianten van bestuurlijke boeten. Daarbij zijn twee mogelijkheden denkbaar: 1. het strafrecht wordt met de invoering van de bestuurlijke boete uitgesloten of 2. beide wegen blijven open, waarbij voor de feitelijke toepassing van een bepaalde methode of civiel recht of strafrecht geldt. De VVD pleitte voor de eerste variant, waarbij het strafrecht op afstand wordt geplaatst als de bestuurlijke boete mogelijk is.

Leefbaarheid en veiligheid hangen nauw samen met de handhaving van regelgeving. Vaak zijn juist lichte overtredingen zeer storend. Decentrale overheden kunnen dit soort kleine overlastpunten aanpakken. Hoe staat de minister tegenover de suggestie de bestuurlijke transactie naast de bestuurlijke boete mogelijk te maken?

De heer **Van Wijmen** (CDA) had waardering voor het kabinetsstandpunt. Het is absoluut wenselijk dat normen worden gehandhaafd. Een gebrek aan normconform gedrag heeft directe repercussies op het gevoel van veiligheid op straat voor de burgers die daarmee worden geconfronteerd. Andersom bevordert zichtbare controle op de naleving van normen een behoorlijke naleving daarvan. Het CDA onderschreef daarom de conclusie dat het handhavingstekort met kracht moet worden bestreden. De analyse van de commissie-Michiels van de oorzaken van dit tekort kwam de heer Van Wijmen adequaat voor.

Het kabinet stelt terecht dat maatschappelijke cohesie ondenkbaar is zonder normconform gedrag. Juist voor deze cohesie is het van belang dat de rol van de burger met name in het publieke domein bij de normhandhaving niet wordt onderbelicht. Er zou een spiegelbeeld moeten ontstaan van «burgerlijke ongehoorzaamheid» in de vorm van sociale controle. Bij een normovertreding kan een correctief vermaan leiden tot het vereiste inzicht bij degene die de norm schendt. Uiteraard moet een agressieve reactie op zo'n vermaan worden vermeden. Hierover, maar ook over de rol van burgers bij de samenwerking tussen bedrijven en burgers, zou het kabinet iets meer kunnen zeggen.

De heer Van Wijmen was het eens met het kabinet dat in de praktijk geen grote behoefte bestaat aan nieuwe instrumenten, maar op blz. 14 van het kabinetsstandpunt maakt het kabinet melding de verdere ontwikkeling van instrumenten om de handhaafbaarheid van wettelijke normen te vergroten. Wat wordt hiermee bedoeld?

De systematiek voor de toepassing van de bestuurlijke boete kwam de CDA-fractie duidelijk voor. De heer Van Wijmen had wel enkele vragen over de uitwerking. Wenst het bestuur over extra handhavingscapaciteit te beschikken, dan kan het zich voor extra politie-inzet wenden tot de lokale driehoek, maar blijft dit niet bij vrome woorden, nu de politie te kampen heeft met een gebrek aan menskracht? Het kabinet stelt dat het door de optie van het voorontwerp vierde tranche AWB om zowel een strafrechtelijke als een bestuursrechtelijke sanctie van toepassing te laten zijn, nood-

zakelijk is dat bestuur en OM de benodigde arrangementen voor de handhaving tot stand brengen. Dit zou ervoor zorgen dat de bestuurlijke boete het OM en het bestuur «aan elkaar klinkt». Is dat wel nodig? OM en bestuur zijn verschillende overheidsorganen. Er moet gewaakt worden tegen branchevervaging en verwarring bij burgers. Bovendien vindt ook normoverschrijdend gedrag plaats door of namens overheden. Het is van eminent belang dat het OM daarin de broodnodige eigenstandigheid aan de dag kan leggen. Het is bovendien imaginair te achten dat een bestuursorgaan zichzelf een bestuurlijke boete zal opleggen. De heer Van Wijmen wees erop dat de gemeente Den Haag onderstreept dat de bestuurlijke boete een goed instrument voor handhaving kan zijn.

In het kabinetsstandpunt wordt onder het hoofdstukje Wetgeving gesproken over simulatie van wetgeving. Wat wordt daarmee bedoeld? Onder het hoofdstukje Rechtsbescherming meldt het kabinet dat het in de loop van 2000 een notitie over beslistermijnen voor bestuur en rechter aan de Tweede Kamer zal aanbieden. Wanneer kan de Kamer deze notitie tegemoet zien?

De departementen hebben volgens het kabinetsstandpunt geen behoefte aan een nadere uitwerking van het gedoogkader. Als er ten gevolge van plotseling gewijzigde omstandigheden een categoriaal gedoogbesluit moet komen voor regelgeving op rijksniveau zal het daartoe strekkende besluit door de betrokken minister aan de Tweede Kamer worden meegegeeld. Het kabinet zegt dat dit slechts zelden voorkomt, maar bij de Bestrijdingsmiddelenwet lijkt het zich wel voor te doen. Het CDA achtte het van belang dat in dergelijke situaties de grootst mogelijke waarborgen blijven bestaan tegen misbruik van dit «instrument».

Is de stuurgroep «handhaven op niveau» inmiddels geïnstalleerd en hoe is deze samengesteld?

De heer **Dittrich** (D66) vond het handhaven van regelgeving van groot belang. De handhaving is in de politiek lang onderschat en hij was dan ook blij met het rapport van de commissie-Michiels en de reactie van het kabinet daarop. Als de verschillende diensten die moeten handhaven goed met elkaar samenwerken, kan veel worden bereikt. Hierbij verwees de heer Dittrich naar een stage bij het confectieteam in Amsterdam, waarin de belastingdienst, bouw- en woningtoezicht, de vreemdelingenpolitie en andere diensten goed samenwerken in een team dat daardoor erg succesvol is.

Hij was het met de regering eens dat de professionaliteit van de handhaving impulsen moet krijgen. De regering maakt duidelijk dat daarvoor strategieën moeten worden ontwikkeld, dat gemeten moet worden en dat meer afgestemd, gecoördineerd en besproken moet worden, maar met het verbeteren van de professionaliteit moet geen vergadercultuur worden opgetuigd. Er moet niet alleen gesproken worden, maar ook gehandhaafd.

De regering stelt dat een onderscheid moet worden gemaakt tussen normstelling en handhaving. Dat begreep hij wel, maar het is belangrijk dat degenen die de norm stellen, precies weten welk effect dat heeft bij de handhaving op straat. In feite zou gestimuleerd moeten worden dat ervaringen worden uitgewisseld, stages worden gecreëerd enz.

De stelling van de regering dat het van belang is dat de handhaving goed aansluit op initiatieven van burgers vond hij onduidelijk en kort geformuleerd. Als burgers zich tot diensten wenden die moeten handhaven – politie of bestuurlijke diensten – moet met die burgers contact worden onderhouden en moet worden opgetreden nadat zaken of onregelmatigheden zijn gemeld.

In het rapport van Korthals Altes werd een lans gebroken voor het toestaan van een preventieve rechterlijke toetsing bij bestuursdwang en dwangmiddelen. De commissie-Michiels raadt dit af. De regering wil deze commissie volgen. Kan de minister de bevindingen van de beide commis-

sies tegen elkaar afzetten en expliciet laten weten afstand te nemen van de conclusie van Korthals Altes?

Het idee van de bestuurlijke boete werd door D66 gesteund. Politie en OM handhaven vaak niet bij lichte overtredingen omdat zij hun handen vol hebben aan andere zaken. Dat leidt tot normvervaging en verloedering. Bestuurlijke boetes kunnen vooral in grote steden veel effect hebben. De heer Dittrich wees hierbij op de brief van de gemeente Den Haag over verkeershandhaving. Gaat overigens 100% van de bedragen die via een bestuurlijke boete worden geïncasseerd naar de gemeentekas? Hij had begrepen dat de bedragen die het OM int, niet naar de gemeente gaan maar naar Justitie. Komt dit geld via het Gemeentefonds toch weer bij de gemeentes terecht?

In welke situaties vindt naast het opleggen van een bestuurlijke boete een strafrechtelijke vervolging plaats? Is het de minister bekend of in een strafproces rekening wordt gehouden met een opgelegde bestuurlijke boete? Bij de wat lichtere vergrijpen is het de vraag of een strafprocedure dan nog wel zin heeft. Een strafproces moet toch een soort ultimum remedium zijn?

De VNG en het OM zouden de model-APV (algemeen plaatselijke verordening) nalopen om te bezien of een verschuiving kan plaatsvinden in de richting van bestuurlijke boetes. Heeft deze handhavingsexercitie al wat opgeleverd?

Bij bestuurlijke boetes zal gecontroleerd moeten worden, toezicht moeten worden gehouden en gehandhaafd moeten worden. Daarbij kan een gemeente bijvoorbeeld aanspraak maken op politie-inzet. De regering schrijft terecht dat hierover afspraken gemaakt moeten worden in de lokale driehoek. Als er nu te weinig handhavingspersoneel is, kan dan bij bestuurlijke boetes ook een beroep worden gedaan op particulieren of particuliere organisaties?

Ook overheden zijn gehouden zich te houden aan allerlei regels, zeker aan rechterlijke uitspraken. De heer Dittrich legde in dezen de concrete zaak voor van de familie Masten, die al talloze procedures heeft gevoerd tegen de gemeente Terneuzen. Verschillende rechters hebben uitgesproken dat de gemeente een bedrag moest betalen. Zo'n familie heeft een ontzettend hoge advocatenrekening, terwijl de gemeente Terneuzen steeds in het ongelijk is gesteld. Heeft de regering inzicht in dit soort situaties, waarbij een gemeentebestuur weigert een rechterlijke uitspraak na te komen en de kosten van rechtsbijstand van de burgers te betalen, terwijl al in confesso is dat de burger gelijk heeft? De heer Dittrich kon zich voorstellen dat de minister over deze concrete zaak geen uitspraak kan doen, maar wellicht kan hij de Kamer met het oog op het voorliggende wetsvoorstel schriftelijk meer inzicht geven in dit probleem. Samenwerking met de burger is een van de argumenten van de regering bij handhaving. Als uit rechterlijke uitspraken blijkt dat de burger gelijk heeft, zouden de gemaakte kosten in beginsel voor rekening van het gemeentebestuur moeten komen.

De heer **Van der Staaij** (SGP) bracht in herinnering dat de commissie-Michiels werd ingesteld in vervolg op de nota Een juiste verhouding. Het rapport van de commissie werd in januari 1998 aangeboden. De reactie van de regering kwam echter pas een flinke tijd later: 18 april 2000. De regering stelt terecht dat bijvoorbeeld coördinatie van milieurechts-handhaving een jarenlange voorbereiding op provinciaal niveau heeft gevergd en dat ook op andere gebieden tal van consultaties en overleg hebben plaatsgevonden. Als dit alles te veel tijd kost, bestaat wel het gevaar dat onvoldoende aansluiting wordt gevonden op een veranderende omgeving. Wordt wel een voldoende vertaalslag gemaakt naar handhaving in de elektronische omgeving, zoals internet? In hoeverre is men daar bedacht op overtreding van de ordeningswetgeving?

Ook dit kabinetsstandpunt steunt zwaar op de samenwerking tussen de overheid en particulieren of particuliere organisaties. Draagvlak voor de handhaving speelt natuurlijk een belangrijke rol, maar de eindverantwoordelijkheid berust wel degelijk bij de overheid en dat moet ook zo blijven. Welke betekenis hecht het kabinet in dit kader aan zelfregulering? Het is van belang dat de overheid ook voor een elektronische omgeving zelf voldoende kennis in huis houdt of haalt en professionaliteit ontwikkelt. Wat wordt eigenlijk bedoeld met de stelling in het kabinetsstandpunt dat toezichthouders of handhavers gebruik maken van het privaatrecht om na te gaan of in strijd met de normen wordt gehandeld?

Over het belang van handhaving lijken de commissie en het kabinet het eens. De SGP-fractie onderschreef dat een consistente voortvarende aanpak geboden is. Maatschappelijke cohesie is ondenkbaar zonder normconform gedrag. De gestelde regels moeten echter niet alleen worden nageleefd, van de materiële normen moet ook de redelijkheid worden ingezien. De handhaving als zodanig zal op zichzelf nooit cohesie kunnen bewerkstelligen.

De omvang van de verschillende handhavingstekorten is divers, maar toch kan geconcludeerd worden dat zij gezamenlijk een verontrustend tekort vormen. De SGP onderschreef deze analyse van de commissie. De oorzaken van de tekorten lopen uiteen. Het is belangrijk dat de commissie als drie belangrijkste oorzaken signaleert: gemeenschappelijk moeilijk handhaafbare regelgeving, het ontbreken van een handhavingsbeleid en een tekort aan samenwerking. In het rapport van de commissie komt met name naar voren dat het ontbreken van middelen voor personeel en materieel ook een belangrijke oorzaak is van het handhavingstekort. Het rijk laat een grote hoeveelheid ingewikkelde ordeningswetgeving uitvoeren door provincies en gemeentes, maar verstrekt daarvoor niet de vereiste middelen. De commissie stelt dan ook dat meer geld in de bestuursrechtelijke handhaving moet worden gestoken. Deelt de minister deze analyse en welke consequenties verbindt hij daaraan? Welke financiële stimulansen zijn er op dit vlak? Bestaat een overzicht waaruit blijkt op welke gebieden van de ordeningswetgeving al lang sprake is van een tekort aan middelen?

Het kabinet constateert terecht dat veelal onvoldoende of uiterst selectieve prioriteit aan het concrete handhavingswerk wordt gegeven. Een financiële stimulans kan het handhavingselan versterken. Het sprak de heer Van der Staaij aan dat het kabinet de samenwerking wil stimuleren en de professionaliteit wil opvoeren. Hoe is het met de concretisering van de stimuleringsprojecten gesteld? Het lijkt dat deze voornamelijk op beperkte schaal plaatsvinden. Is er perspectief op uitbreiding hiervan? Kunnen ook nog prikkels worden gegeven gericht op een ontbrekend handhavingsbeleid en op welke manier probeert de regering in het algemeen het handhavingsbeleid van de betrokken organen te versterken? De regering is net als de commissie-Michiels tegen invoering van een preventieve rechterlijke toetsing bij bestuursdwang en dwangsombesluiten. Wordt nu wel de vrees van gemeentes of andere handhavers weggenomen dat ze flinke financiële risico's lopen als terecht gebruik wordt gemaakt van professionele bijstand om tegen hen te procederen? Over de hoogte van de dwangsommen merkte de heer Van der Staaij op dat voorkomen moet worden dat een overkill optreedt. Een rechterlijke toetsing achteraf blijft belangrijk.

Bij de samenwerking tussen de verschillende handhavers is het van groot belang dat voldoende helderheid bestaat over de bevoegdheden. Heeft dit aspect de systematische aandacht van de regering? Bij de samenwerking tussen OM en bestuur komt de nadruk vaak te liggen op de kernbepalingen. Daarbij moet niet het gevaar worden gelopen dat de niet-kernbepalingen niet meer serieus worden genomen zodat een gedoogcultuur kan ontstaan.

In de evenwichtige lijn die het kabinet inzake de bestuurlijke boete aangeeft kon de SGP zich vinden. Het financiële element lijkt een prachtige prikkel, maar het faalt wanneer een overtreder geen verhaal biedt, wanneer de boete niet opweegt tegen het voordeel van de overtreding of wanneer de boete kan worden doorberekend. Geldt de fiscale niet-aftrekbaarheid voor strafrechtelijke boeten overigens ook voor de bestuurlijke boeten?

Uit het kabinetsstandpunt blijkt dat een verband wordt gelegd met het voorontwerp vierde tranche AWB. Afstemming van regelgeving is aangegeven, maar het is ook belangrijk dat de voornemens worden getoetst aan de ervaringen met de Wet-Mulder. De boeteopbrengsten kunnen voor de handhavende overheden een bron van inkomsten vormen. Is het denkbaar dat men bij het opstellen van de begroting op voorhand met deze inkomsten rekening houdt? Acht de regering dat wenselijk?

De heer Van der Staaij sloot zich aan bij de vraag van de heer Dittrich naar het overleg tussen de VNG en het OM over de model-APV. Het driehoeks-overleg zal in dezen toch weer een belangrijke rol gaan spelen. In hoeverre worden daarbij het autonomiedecentralisatiebeginsel en de regionale wensen van gemeentes gerespecteerd?

Ook de heer **Van Heemst** (PvdA) merkte op dat dit soort projecten een lange looptijd heeft. Het rapport van de commissie-Michiels was er in 1998 en het kabinetsstandpunt in 2000, maar voordat resultaten zichtbaar zijn, is het vier jaar verder. Hoe hou je bij zo'n lange looptijd aansluiting op nieuwe maatschappelijke inzichten en ontwikkelingen? De commissie-Michiels kreeg indertijd de opdracht om na te gaan of er een handhavingstekort is. Volgens de commissie is het lastig om daar een eenduidig antwoord op te geven. Bovendien is de aard van het tekort nogal eens verschillend. Een tekort aan toezicht is immers een heel ander fenomeen dan een tekort aan sanctionering. De samenleving reageert vaak tweeslachtig op acties waarmee wordt geprobeerd bij de handhaving de puntjes op de i te zetten. Worden de ouders van leerlingen die de leerplicht niet nakomen voor de strafrechter gebracht, dan ontstaat eerst een lacherige sfeer, terwijl het wel gaat om een regel die veel betekenis heeft. Het duurt dan even voor zo'n lacherige sfeer is verdwenen. Ook valt op dat vaak rampen of andere grote incidenten nodig zijn om het denken over handhaving te versnellen. Dat is toch spijtig.

Veel aanbevelingen van de commissie kunnen snel uitdraaien op lang-slepende aangelegenheden. Dat kan zich ook voordoen bij de voorgestelde vijftien stimuleringsprojecten. Kan de minister een aanpak bedenken waardoor deze projecten goed worden gevolgd? Kan worden afgesproken dat de Kamer daar op de een of andere manier zicht op houdt? Het debat over handhaving mag niet alleen worden gevoerd tussen de minister van Justitie en de commissie voor Justitie, maar moet ook worden gevoerd in de andere commissies met andere bewindslieden, zoals VROM en VW. Voorkomen moet worden dat het traject verzandt en ondergaat in perfectie. Degenen die het aangaat, moeten hun verantwoordelijkheid nemen bij het aanscherpen van de vragen rond handhaving. Een van de kernbevindingen van de commissie-Michiels is immers dat het handhavingstekort pas goed duidelijk wordt, als is vastgelegd welk aanvaardbaar niveau van handhaving wordt nagestreefd.

Uit de reacties op de bestuurlijke boete blijkt dat het denken over handhaving in een gunstige richting is opgeschoven. Het lokale veiligheidsbeleid kent vele ergernissen of klein ongemak die het gevoel van onveiligheid groot maken. De regiopolitie komt daar niet aan toe. Als gemeentes dit via de bestuurlijke boete mogen gaan handhaven is het logisch dat gemeentes en provincies zelf personeel aantrekken om dit toezicht uit te voeren. Het moet hierbij gaan om mensen in dienst van de gemeente omdat dit waarborgen geeft voor de aansturing, de controle en de democratische verantwoording. Deze mensen kunnen niet via particuliere

beveiliging worden ingehuurd. De heer Van Heemst sloot zich graag aan bij het pleidooi van de gemeente Den Haag om de ruimte te vergroten die gemeentes kunnen krijgen om kleine overtredingen in openbare ruimten aan te pakken. De inzet van de handhavers wordt door de gemeente Den Haag uit eigen middelen betaald, terwijl de boeteopbrengsten volledig naar het rijk gaan. De discussie hierover zou te veel worden belast als van tevoren wordt gesteld dat de opbrengsten naar de gemeentes moeten gaan, maar ook als tevoren wordt gesteld dat het moet blijven zoals het is. Hij verzocht de minister wel tempo te maken met de bestuurlijke boete voor het lokale veiligheidsbeleid en de verkeersregels en een concreet voorstel naar de Kamer te sturen, opdat daaraan nog deze kabinetsperiode lokaal invulling en uitvoering kan worden gegeven. Hij nam aan dat de inventarisatie bij de verschillende departementen, waarover de minister schreef inmiddels wel klaar zal zijn.

Uit een vraaggesprek in Binnenlands Bestuur met de directeur van de stichting Maatschappij, veiligheid en politie over het aanstellen van stadswachten in Helmond als bijzonder opsporingsambtenaar bleek dat steeds diffuser wordt wie op straat nu wat te vertellen heeft. Door de bestuurlijke boete wordt hier nog een schepje bovenop gedaan. De heer Van Heemst sloot zich graag aan bij de stelling van deze directeur, namelijk dat op een gegeven moment al die ontwikkelingen op het gebied van toezicht houden en handhaving overwogen zullen moeten worden. Er is stroomlijning nodig in de wildgroei en het wordt tijd voor het ontwikkelen van een fundamentele visie.

### **Antwoord van de regering**

De **minister van Justitie** gaf aan dat de kabinetsreactie op het rapport van de commissie-Michiels lang op zich heeft laten wachten omdat het om een nogal ingewikkelde materie van bestuursrechtelijke handhaving gaat. Er is gekozen voor een bottum-upbenadering, waarbij overleg heeft plaatsgevonden met veel mensen en organisaties. Bovendien werd het advies van de commissie-Michiels uitgebracht op het moment dat het vorige kabinet demissionair was. Ook dat heeft vertraging veroorzaakt. Het kabinet wil bereiken dat handhaving van de ordeningswetgeving hoog genoeg op de agenda van bestuur, politie en justitie komt te staan. Het heeft immers geen zin om regels te stellen die niet worden nageleefd. Volgens de commissie-Michiels is een wereld te winnen door samenwerking bij en professionalisering van de handhaving. Natuurlijk moet niet alleen gehandhaafd worden door officiële instanties. Er moet ook een zekere maatschappelijke controle zijn. Het collectief vermaan is heel mooi, maar als er een oneigenlijke reactie op dit vermaan komt van degene die vermaand wordt, dan moet men er redelijk verzekerd van kunnen zijn dat uiteindelijk de politie in actie zal komen. De minister meende dat het goed is om die kant uit te gaan, maar dat in deze tijd voorzichtigheid wel degelijk geboden is.

De stuurgroep handhaven op niveau zal bij de uitwerking van de actieprogramma's aandacht besteden aan de samenwerking tussen burgers en bedrijven. Dat gebeurt in de zogenaamde stimuleringsprojecten. De minister zei toe de Kamer over de voortgang daarvan op de hoogte te stellen. Binnen de stimuleringsprojecten worden verschillende zaken op verschillende manieren uitgewerkt. Uiteindelijk zal worden gekozen voor de beste wijze van handhaving. Deze methode kan dan aan andere organisaties, bestuurders, politie en justitie worden doorgegeven. Als voorbeeld gaf de minister het project in Breda over spijbelen, waarbij verschillende instanties met elkaar samenwerken. Hij was het met de heer Van Heemst eens dat het gevaar bestaat dat allerlei werk vrij automatisch naar de politie wordt afgeschoven. In de samenwerking moet daarover dan ook van gedachten worden gewisseld. Sommige instanties zijn op het ogenblik niet geheel op hun taak berekend. Dan komt het werk op het bordje

van de politie terecht. Deze instanties zullen hierop moeten worden aangesproken. Ook daarvoor is de samenwerking van het grootste belang. De handhaver wordt niet alleen gevraagd ogen en oren de kost te geven en sancties toe te passen zodra een delict wordt geconstateerd, maar ook om eens aan te geven welke knelpunten er in de regelgeving zijn. Hiermee moet dan rekening worden gehouden bij het opstellen van wetgeving in Den Haag. De minister wilde dit aanpakken door het ontwikkelen en uitdragen van best practices van de handhaving. De handhavers op specifieke beleidsterreinen weten waarom het soms aan de naleving schort en hoe het beste aan de naleving kan worden bijgedragen. Duidelijk moet zijn over welke middelen men beschikt, welke valkuilen zich bij de samenwerking kunnen voordoen en hoe deze vermeden kunnen worden. Het is uiteraard niet de bedoeling dat de samenwerking en het overleg verzandt in een vergadercultuur. Dat is een kwestie van management, maar de minister wilde de betrokkenen daar wel op wijzen.

Op de vraag van de heer Vos of er te veel knellende en moeilijk handhaafbare regels zijn, zei de minister dat een nota over wetgevingskwaliteitsbeleid in voorbereiding is. De Raad van State heeft hierop inmiddels een kritisch advies uitgebracht, waarop nader moet worden geantwoord.

Uiteraard wordt alle ontwerpwetgeving getoetst op handhaafbaarheid.

Dat zit in de wetgevingstoets. Ook in het kader van MDW wordt op dit punt naar wetgeving gekeken. In het MDW-project wordt in de voorfase al geprobeerd alle betrokken belangengroepen zoveel mogelijk bij het wetsvoorstel te betrekken. Dat is niet bij alle wetgeving het geval, maar bijvoorbeeld wel bij de Faillissementswet, de Onteigeningswet en de Wet op de kansspelen. Hierdoor weten de handhavers precies wat ze moeten doen en over welke middelen zij beschikken om de naleving te bevorderen. De handhavers moeten elkaar aanspreken op de afspraken die in het voorstadium zijn gemaakt.

Uiteindelijk wil het kabinet uitkomen op een aantoonbare aansluiting tussen de wet en de werkelijkheid. De overheid zal zich alle moeite getroosten om die aansluiting tot stand te brengen opdat de burger zich met goede redenen aangesproken weet wanneer hij zich niet aan de regels houdt. Hiervoor wil het kabinet een aantal kwaliteitsinstrumenten inzetten zoals monitoring, auditing, visitatie en benchmarking. Inmiddels is de stuurgroep handhaven op niveau ingesteld onder voorzitterschap van de Eindhovense burgemeester Welschen. Overige leden zijn onder meer: Van Maaren-van Balen (burgemeester Leeuwarden), Erkelens (dijkgraaf waterschap Regge en Dinkel), Poelert (politie) en De Wijkerslooth (OM). Voor de periode tussen 2001 en 2005 is voor de desbetreffende projecten ruim 9 mln. beschikbaar gesteld. De centrale gedachte achter het actieprogramma van de stuurgroep is een verdere professionalisering en versterking van de samenwerking bij de handhaving van ordeningswetgeving. Het actieprogramma richt zich hiervoor nadrukkelijk, maar niet uitsluitend op de werkvloer. Het gaat erom op basis van ervaringen op de werkvloer goede voorbeelden te ontwikkelen die breed kunnen worden gedragen. Binnen het actieprogramma zullen thema's worden geselecteerd waarop initiatieven en activiteiten worden ontplooid voor de beste oplossing van een gesteld probleem. Het betreft thema's op het terrein van onder andere afvalstoffen, arbeidsomstandigheden, brandveiligheid, EU-subsidiefraude, graffiti, landelijk beleid, leerplicht, prostitutie en milieu. Partners worden opgeroepen om stimuleringsprojectvoorstellen te doen waarin samenwerking en professionalisering centraal staan. Via coaching, onderzoek en monitoring zal het project verder worden ontwikkeld. Als de uitkomsten daarvan beschikbaar zijn, zullen ze breed worden uitgedragen. In het actieprogramma zitten ook kwaliteitswaarborgsystemen. Met het oog op de verhoging van de handhaafbaarheid en de ontwikkeling van de handhavingsstrategieën zal een wetgevingssimulatie worden ingevoerd. Er vindt een inventarisatie plaats van problematische regelgeving en over diverse onderwerpen zal worden geadviseerd. De



vraag welk niveau van handhaving eigenlijk bereikt moet worden, maakt onderdeel uit van de ontwikkeling van de handhavingsstrategieën en de kwaliteitswaarborging. Op de opmerking van de heer Van Heemst dat het allereerst nodig is om handhavingsplannen op te stellen, antwoordde de minister dat hij ervan uitging dat iedere minister hierop zal worden aangesproken. Er moet echter met de handhavingsstrategie worden begonnen. Na verloop van tijd kan een norm worden gesteld die van jaar tot jaar kan worden verhoogd.

Wanneer aan specifieke omstandigheden is of kan worden voldaan en het aannemelijk is dat toepassing van de bestuurlijke transactie of de bestuurlijke boete voordelen heeft voor de naleving, dan is er aan de randen van de harde kern van het strafrecht ruimte voor het toepassen van deze instrumenten. De Kamer is reeds toegezegd dat de regering in het najaar een verdere nota over de bestuurlijke boete zal uitbrengen. De minister aarzelde om te zeggen dat de opbrengst van de boetes ten goede zal komen aan de instantie die de boete oplegt. Op de begroting van Justitie wordt thans wel in belangrijke mate rekening gehouden met de opbrengst van boetes, maar de hoogte van de boetes wordt niet aangepast om maar een bepaald bedrag te halen. Het gevaar bestaat wel dat wordt gedacht dat dit in de praktijk wel degelijk gebeurt. De minister kon zich dan ook voorstellen dat er in een volgende kabinetsperiode minder afhankelijkheid zal zijn van de opbrengsten van boetes. Worden de kosten van de handhaving niet gedekt door de opbrengst van de boetes dan is een gesprek met de minister van Financiën nodig, maar deze zal in eerste instantie aangegeven dat dan elders op de begroting ruimte moet worden gevonden. De minister vond het niet vanzelfsprekend dat bestuurlijke boetes geïncasseerd worden door degene die ze oplegt. Op termijn ging hij liever naar een situatie waarin de centrale overheid incasseert en Justitie gewoon krijgt wat ze nodig heeft om te handhaven. Het staat dan ook niet vast dat 100% van het via bestuurlijke boetes geïncasseerde bedrag in de gemeentekas terechtkomt, waar de gemeente Den Haag wel van uitgaat. De minister verwachtte dat het kabinet hierover in het eerste kwartaal van 2001 voorstellen zal doen.

Veel van de ordeningswetgeving komt uit Europa. Nederland heeft weinig invloed op de wetgeving en de kwaliteit van de wetgeving die uit Europa komt, maar probeert daar wel langs allerlei wegen meer invloed op te krijgen. De minister zegde tegenover de heer Vos toe op gepaste wijze in Europa hiervoor aandacht te vragen, opdat wetgeving overal in Europa op dezelfde wijze wordt ingevoerd en gehandhaafd.

De commissie-Michiels heeft met veel redenen overtuigend aangegeven dat het invoeren van een preventieve rechterlijke toetsing bij bestuursdwang meer nadelen dan voordelen heeft. De minister was daarom vooralsnog niet van plan het advies van Korthals Altes over te nemen.

Simulatie van wetgeving is een vorm van ex-ante-evaluatie, waarmee wordt getracht inzicht te krijgen in de werking van toekomstige wetten. Deze vorm van evaluatie is nog in ontwikkeling. De notitie over beslistermijnen voor bestuur en rechter is geagendeerd voor de ministerraad van eind september en zal de Kamer begin oktober bereiken.

Op de vraag van de heer Dittrich naar de verhouding tussen de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke vervolging antwoordde de minister dat in beginsel niet strafrechtelijk wordt gehandhaafd als reeds bestuurlijk is gehandhaafd. Wordt een nieuwe bestuurlijke boete geïntroduceerd waarbij de mogelijkheid bestaat van bestuurlijke boete en strafrechtelijke handhaving, dan zullen hierover onmiddellijk afspraken moeten worden gemaakt met het OM. Voor fraudes bij de sociale zekerheidswetgeving is bijvoorbeeld een convenant tussen het OM en de uitvoeringsorganen gesloten, waarbij zaken tot f 12 000 bestuurlijk worden afgedaan en zaken daarboven strafrechtelijk worden vervolgd.

Particuliere beveiligingsmensen mogen niet daadwerkelijk mensen aanhouden of dwangmiddelen gebruiken, maar er zijn schakeringen. De

minister vond dat de bestaande praktijk niet gemakkelijk helemaal teruggedraaid kan worden. Het is daarom van belang eerst in kaart te brengen wat de bestaande praktijk precies is. De regering zal daar vervolgens een standpunt aan toevoegen. Het is mogelijk dat zij het helemaal of gedeeltelijk eens is met de strekking van de desbetreffende motie-Van Heemst. Wellicht is er meer ruimte om particulieren of particuliere organisaties in te zetten ter handhaving van regelgeving. Deze vraag zal worden beantwoord in de notitie die in de loop van 2000 naar de Kamer zal worden gezonden.

Over de zaak van de familie Masten tegen de gemeente Terneuzen merkte de minister op dat hij vond dat hij in de Kamer niet op een individueel geval moest ingaan. Bovendien gaat het wetsvoorstel inzake procedurekosten niet over alle kosten van de rechtsbijstand, maar alleen over de kosten van rechtsbijstand in de bezwaarschriftfase. Het kabinet wil de bezwaarschriftprocedure zo informeel mogelijk houden en wil hieraan geen belemmeringen in de weg leggen. Er moet tegen worden gemaakt dat de overheid te strak en te star wordt omdat mijnheer X voor enkele tonnen dure advocaten inhuurt om vast te stellen dat ergens een vormfoutje in een besluit zit. Als tijdens de bezwaarschriftprocedure duidelijk wordt gemaakt dat de overheid een fout van geringe aard heeft gemaakt, zal die overheid dat herstellen. Doet die overheid dat niet, dan zal de burger in beroep gaan en dan komen de kosten voor een deel ten laste van die overheid.

De minister meende dat de aftrekbaarheid van bestuurlijke en strafrechtelijke boetes op dezelfde wijze was geregeld. Hij zegde de commissie toe hierop schriftelijk terug te komen.

De stuurgroep zal een actieprogramma opstellen dat niet statisch is, maar op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen kan worden aangevuld. Zo doende wordt geprobeerd de zaak actueel te houden. Dit zal een dynamische proces zijn waarvan de Kamer op de hoogte wordt gesteld. Een van die ontwikkelingen betreft het internet. Het ministerie werkt er hard aan, duidelijk te krijgen waar in de toekomst tegen op moet worden getreden. Specifiek over de criminaliteitsbestrijding op het internet wordt een notitie geschreven die de Kamer medio 2001 zal bereiken. Het is mogelijk dat daaruit blijkt dat een enorme handhavingsinspanning nodig is van de CRI en de KLPD om ervoor te zorgen dat zij voldoende mensen hebben om mee te surfen op het internet.

### **Nadere gedachtewisseling**

De heer **Van Wijmen** (CDA) verzocht de minister nogmaals in te gaan op de verhouding bestuur-OM.

De heer **Van der Staaij** (SGP) benadrukte dat de commissie-Michiels heeft gezegd dat het ontbreken van een duidelijk handhavingsbeleid een probleem is. Zijn er buiten de projecten om nog mogelijkheden om te bevorderen dat meer handhavingsplannen en dergelijke worden opgesteld?

De heer **Van Heemst** (PvdA) sloot zich hierbij aan. Justitie zou een mechanisme of een procedure moeten hebben waardoor de respectieve vakministers op handhaving worden aangesproken. Het leek hem van belang dat iedereen eerst zijn basale werk op orde brengt.

De **minister van Justitie** maakte duidelijk dat het OM vroeger een zeer zelfstandige positie had. Het had weinig te maken met het bestuur. Door integrale veiligheidsplannen is echter een interactie tussen bestuur en OM gerealiseerd. Deze interactie bestaat al enige jaren op lokaal niveau in de vorm van het driehoeksoverleg. Men moet er echter voor oppassen dat het bestuur en het OM niet op elkaars stoel gaan zitten. Waar precies de

grenzen liggen, zal nog moeten worden uitgewerkt. Hierover zal de Kamer nog bericht krijgen.

Het handhavingsniveau staat niet op zichzelf. Bij alle wetsvoorstellen die worden gedaan, behoort dit aan de orde te komen en dat gebeurt ook vaak. De minister was het niet helemaal oneens met de heren Van der Staaij en Van Heemst en zei dit onder de aandacht te brengen van de commissie-Welschen en zijn collega's.

De voorzitter van de commissie,  
Van Heemst

De griffier van de commissie,  
Pe