

Vergaderjaar 2008–2009

30 101

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

Nr. 24

LIJST VAN VRAGEN EN ANTWOORDEN

Vastgesteld 12 november 2008

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹ heeft een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties over de brief van 13 augustus 2008 inzake het ontwerpbesluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Kamerstuk 30 101, nr. 23).

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 10 november 2008. Vragen en antwoorden zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Leerdam

De griffier van de commissie,
Van Leiden

¹ Samenstelling:

Leden: Van Beek (VVD), Halsema (GL), Van der Staaij (SGP), De Pater-van der Meer (CDA), Van Bochove (CDA), Hessels (CDA), Gerkens (SP), Sterk (CDA), Leerdam (PvdA), Voorzitter, De Krom (VVD), Ondervoorzitter, Griffith (VVD), Boelhouwer (PvdA), Irrgang (SP), Kalma (PvdA), Schinkelshoek (CDA), Van der Burg (VVD), Brinkman (PVV), Pechtold (D66), Van Raak (SP), Thieme (PvdD), Kuiken (PvdA), Leijten (SP), Heijnen (PvdA), Bilder (CDA) en Anker (CU).

Plv. leden: Teeven (VVD), Azough (GL), Van der Vlies (SGP), Van de Camp (CDA), Smilde (CDA), Knops (CDA), Polderman (SP), Spies (CDA), Wolbert (PvdA), Aptroot (VVD), Zijlstra (VVD), Vermeij (PvdA), Van Gerven (SP), Heerts (PvdA), Çörüz (CDA), Remkes (VVD), De Roon (PVV), Van der Ham (D66), Van Bommel (SP), Ouweland (PvdD), Timmer (PvdA), De Wit (SP), Kraneveldt-van der Veen (PvdA), Van Haersma Buma (CDA) en Cramer (CU).

1

Waar wijken de hoogtes van de boetes af van de hoogtes van een politie-bekeuring?

De boetebedragen die zijn opgenomen in de bijlage bij het besluit, zijn gelijk aan de boetehoogten die door het openbaar ministerie voor dezelfde feiten zijn vastgesteld in de meeste recente «Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen». Het openbaar ministerie heeft echter niet voor alle overtredingen van de APV boetebedragen vastgesteld. Voor die voorschriften waarvoor het openbaar ministerie geen bedrag heeft vastgesteld, moet de raad zelf op grond van artikel 154b, zevende lid, van de Gemeentewet bij verordening de hoogte van de boete vaststellen. Het verdient daarbij aanbeveling dat de voorgestelde boetebedragen eerst worden besproken in de lokale driehoek zodat ook voor deze overtredingen de hoogte van de bestuurlijke boete wordt afgestemd op het strafvorderingsbeleid van het openbaar ministerie.

2

Wat gaat de uitvoering van deze wet kosten voor gemeenten die besluiten zelf te gaan handhaven middels de bestuurlijke boete?

Dat verschilt per gemeente. Bij de bestuurlijke boete hebben gemeenten kosten voor inning, bezwaar, beroep, het opzetten van een gemeentelijk inningapparaat (eenmalig) en de salarissen voor de bestuurlijk toezicht-houders. De hoogte van deze kosten is onder meer afhankelijk van de lokale veiligheidssituatie. Dit bepaalt mede de inzet die vanuit de gemeenten gepleegd gaat worden. Ook de efficiency van de gemeentelijke organisatie en de wijze waarop de instrumenten worden ingevoerd, bepalen de hoogte van de kosten. Een aanzienlijk deel van de kosten voor de handhaving bestaat uit de inzet van de bestuurlijke toezichthouders. Ook is relevant hoe de regionale samenwerking is georganiseerd en of die samenwerking voordelen biedt bij de keuze voor het ene of andere instrument.

3

Waarom is er, als het gaat om prostitutie, voor gekozen om het «bedrijfsmatig» geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling op de negatieve lijst te plaatsen? Kunt u een omschrijving geven van wat in dit geval onder «bedrijfsmatig» wordt verstaan? Betekent dit dat andere gemeentelijke voorschriften omtrent prostitutie wel onder de bestuurlijke boete zullen vallen? Zal in de praktijk het onderscheid tussen «bedrijfsmatig» en «niet bedrijfsmatig» wel gemaakt kunnen worden? Zo ja, hoe?

Het bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling is – overeenkomstig het advies van de VNG – op de negatieve lijst geplaatst, omdat overtredingen die in dat kader worden gepleegd, doorgaans gerelateerd zijn aan ernstige strafbare feiten zoals mensenhandel en daarmee een potentieel gevaarzettend karakter in zich dragen. Het begrip «bedrijfsmatig geven van gelegenheid tot het verrichten van seksuele handelingen met of voor een derde tegen betaling» is afkomstig uit artikel 151a van de Gemeentewet. Met dit begrip wordt bedoeld: de exploitatie van prostitutie (bordelen, escortservices). Andere gemeentelijke voorschriften omtrent prostitutie zoals een tippelverbod vallen dus wél onder de bestuurlijke boete. In de praktijk is het onderscheid eenvoudig te maken: de overtreding van voorschriften uit de verordening, bedoeld in artikel 151a van de Gemeentewet (de plaatselijke prostitutieverordening), die zich richten op de exploitanten van bordelen, escortservices e.d., valt onder de negatieve lijst; de overtreding van andere gemeentelijke voorschriften omtrent pros-

titutie in de APV (bijv. het tippelverbod) valt onder het stelsel van de bestuurlijke boete.

4

Waarom is ervoor gekozen om «hinderlijk» drankgebruik op de negatieve lijst te plaatsen? Kunt u aangeven wanneer er sprake is van «hinderlijk» drankgebruik door middel van enkele voorbeelden uit de praktijk? Hoe zal in de praktijk duidelijk zijn of er sprake is van «hinderlijk» drankgebruik of van overtreding van een voorschrift in de APV dat het nuttigen of meevoeren van alcoholhoudende drank in een door het college aangewezen gebied verbiedt en dus onder het regime van de bestuurlijke boete valt?

Hinderlijk drankgebruik is op de negatieve lijst geplaatst vanwege het potentieel gevaarzettend karakter. Hinderlijk drankgebruik heeft uitsluitend betrekking op het openlijk nuttigen van alcoholhoudende drank terwijl dit gepaard gaat met gedragingen die de openbare orde verstoren, het woon- en leefklimaat aantasten of anderszins overlast veroorzaken. Overtreding van voorschriften in de APV die het nuttigen of meevoeren van alcoholhoudende drank in door het college aangewezen gebieden geheel verbieden, vallen – conform de wens van de VNG – onder het regime van de bestuurlijke boete. Het belangrijkste verschil tussen beide voorschriften zit in het element «hinderlijk». Het gaat om bestaande voorschriften, die ook nu al verschillend gesanctioneerd worden.

5

Hoe rijmt u de intentie om de verantwoordelijkheid voor de handhaving van de Drank- en Horecawet over te dragen aan gemeenten met het plaatsen van «hinderlijk drankgebruik» op de negatieve lijst?

Dat de intentie bestaat om door middel van een toekomstige wijziging van de Drank- en Horecawet het toezicht op de naleving van die wet te decentraliseren, is in het kader van onderhavig besluit niet relevant. Het gaat bij die wet vooral om toezicht op de exploitatie van een horeca-inrichting of slijterij. Bij hinderlijk drankgebruik gaat het om iets heel anders, namelijk het nuttigen van alcohol in de openbare ruimte op een zodanige wijze dat dit overlast veroorzaakt.

6

Hoeveel gemeenten zijn naar schatting van plan gebruik te maken van het instrument bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte?

Op dit moment kan daarvan geen schatting worden gemaakt. Veel gemeenten oriënteren zich thans op dit terrein. In oktober/november starten de voorlichtingsactiviteiten.

7

Hoe kan tweedeling en rechtsongelijkheid voorkomen worden tussen gemeenten die wel of geen gebruik maken van de bestuurlijke boete?

Gemeenten moeten zelf een afweging maken. Er zullen gemeenten zijn die alles bij het oude laten, er zullen gemeenten zijn die kiezen die voor het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking en er zullen gemeenten zijn die kiezen voor het instrument van de bestuurlijke boete. Deze vrijheid voor gemeenten om te kiezen voor het handhavingssysteem voor overlastfeiten, dat het meest passend is bij de plaatselijke omstandigheden, is een bewuste en weloverwogen keuze van de wetgever. Van een «tweedeling» is geen sprake. Bij de handhaving van plaatselijke, autonome regelgeving, die ook materieel verschillend is in de verschillende gemeenten, doet de noodzaak tot rechtseenheid zich niet of minder sterk gevoelen. De vaststelling van boetebedragen in het onderhavige besluit

zorgt ervoor dat waar mogelijk uniforme tarieven worden gehanteerd, die bovendien zijn afgestemd die op de tarieven van het openbaar ministerie.

8

Hoe kan een betrokkene of burger weten of de politie of de bijzondere opsporingsambtenaar in moet worden geschakeld als het gaat om overtreding van de afvalstoffenverordening?

Indien de gemeenteraad besluit tot invoering van de bestuurlijke boete op grond van artikel 154b van de Gemeentewet, dan geldt dit ook voor overtreding van voorschriften uit de gemeentelijke afvalstoffenverordening, voor zover die voorschriften zijn vastgesteld op grond van 10.23 van de Wet milieubeheer en de overtreding daarvan strafbaar is gesteld.

Indien tot invoering van de bestuurlijke boete gekozen is, geschiedt de handhaving door een bestuurlijke toezichthouder. Alleen voor de bevoegdheid om de identificatieplicht te controleren is deze toezichthouder tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (boa). Indien de gemeente niet kiest voor de bestuurlijke boete, zal ook de handhaving van de afvalstoffenverordening via het strafrecht door de politie dan wel boa's geschieden. De gemeente zal haar burgers moeten informeren welk regime van toepassing is.

Indien een burger zich per abuis toch tot de verkeerde instantie of ambtenaar wendt, ligt het voor de hand dat deze instantie of ambtenaar zorg draagt voor doorverwijzing naar de bevoegde autoriteit.

9

In hoeverre zijn overtredingen van de prostitutieverordening gerelateerd aan ernstige strafbare feiten en in hoeverre hebben die overtredingen een mogelijk gevaarzettend karakter?

Overtredingen met betrekking tot de exploitatie van prostitutie zijn vaak gerelateerd aan criminaliteit, illegaliteit en vrouwenhandel en dus aan ernstige strafbare feiten in het algemeen. Gelet op die relatie hebben zij een potentieel gevaarzettend karakter.

10

Is het mogelijk dat de door de raad bij verordening vast te stellen bestuurlijke boetes voor rechtspersonen per gemeente anders zullen zijn? Zo ja, hoe verhoudt zich dat tot de wens uniforme boetes te hebben?

Artikel 154b, zevende lid, van de Gemeentewet gaat uit van hogere boetebedragen voor rechtspersonen dan voor natuurlijke personen (het maximum bedraagt ongeveer het zesvoudige). In eerste instantie is daarom overwogen in het besluit vast te leggen dat de hoogte van de bestuurlijke boete voor rechtspersonen het zesvoudige bedraagt van de hoogte van de bestuurlijke boete voor natuurlijke personen. Het College van procureurs-generaal was evenwel van mening dat een dergelijke regeling strijdig is met het uitgangspunt dat de hoogte van de bestuurlijke boete en die van de strafrechtelijke boete zoveel mogelijk op elkaar moeten zijn afgestemd. Het College adviseerde de desbetreffende bepaling te laten vervallen. Dit advies is overgenomen. Gevolg is dat het vaststellen van de hoogte van de bestuurlijke boete voor rechtspersonen wordt overgelaten aan de gemeenteraad. De raad kan ervoor kiezen de hoogte van de bestuurlijke boete voor natuurlijke personen onverkort van toepassing te verklaren op rechtspersonen, maar de raad kan voor rechtspersonen ook hogere boetebedragen vaststellen. Het ligt dan wel voor de hand zulks af te stemmen met het openbaar ministerie.

11

Waarom wordt de boete voor personen jonger dan zestien gehalveerd?

Deze regeling sluit aan bij de systematiek van de Wet administratief-rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). Het is redelijk om op dezelfde wijze ook bij de overtreding van gemeentelijke overlastbepalingen rekening te houden met de draagkracht van de jeugdige overtreder.

12

Waarom worden overtredingen van personen jonger dan 16 niet volledig ten laste van de ouders gebracht?

Artikel 154b, negende lid, van de Gemeentewet bepaalt dat aan personen onder de 12 jaar geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd en voorts dat de boete voor jeugdigen tussen de 12 en 16 jaar wordt gehalveerd. Hiermee is aangesloten bij de systematiek van de Wahv. We kennen in ons land geen regeling voor strafrechtelijke of bestuursrechtelijke aansprakelijkheid van ouders voor de gedragingen van hun kinderen.

13

Hoe kan in de praktijk van de handhaving een onderscheid worden aangebracht tussen enerzijds overlast die gerelateerd is aan drank- of softdrugsgebruik en wel een gevaarzettend karakter heeft en anderzijds overlast die dat niet heeft?

Uitgangspunt is – dat indien de gemeente kiest voor invoering van de bestuurlijke boete – alle overtredingen van de in artikel 154b, eerste lid, onderdeel a, van de Gemeentewet bedoelde voorschriften onder het regime van de bestuurlijke boete vallen, met uitzondering van de voorschriften die limitatief worden opgesomd in artikel 2 van dit besluit. Bij dit artikel worden voorschriften waarvan overtreding gepaard kan gaan met geweld, ofwel die vanwege hun gevaarzettende karakter tot het werkterrein van de politie behoren, ofwel die evident raken aan ernstiger strafbare feiten, uitgezonderd van de bestuurlijke boete. De negatieve lijst is limitatief: alle voorschriften die niet op de negatieve lijst staan, vallen onder het regime van de bestuurlijke boete.

Voor wat betreft drugs maakt het besluit een onderscheid tussen gebruik van cannabis en het gebruik van andere verdovende middelen. Het blowverbod valt onder het regime van de bestuurlijke boete. Voor wat betreft drankgebruik geldt de negatieve lijst uitsluitend voor het hinderlijk gebruik daarvan. Voorschriften in de APV die het nuttigen of meevoeren van alcoholhoudende drank in door de gemeente aangewezen gebieden geheel verbieden, vallen onder het regime van de bestuurlijke boete. Het onderscheid is dus aangebracht in het besluit zelf, zodat niet in de handhavingspraktijk steeds opnieuw het onderscheid gemaakt hoeft te worden.

14

Welke bevoegdheden en verplichtingen houden gemeenten nog over bij handhaving van voorschriften met betrekking tot de exploitatie van prostitutie nu die exploitatie alsnog op de negatieve lijst is geplaatst?

Het enige gevolg van plaatsing op de negatieve lijst is dat, indien de gemeente kiest voor de invoering van de bestuurlijke boete voor overlastfeiten, deze keuze niet geldt voor de feiten die op de lijst zijn geplaatst. Alle andere bestaande handhavingsinstrumenten blijven ten aanzien van deze feiten onverkort van kracht.

15

Wat is het potentieel gevaarzettend karakter van drankmisbruik?

Bij hinderlijk drankgebruik is naar het oordeel van het kabinet het risico van het ontstaan van ernstiger (gewelds-)delicten zo groot, dat de handhaving ervan door de politie dient te geschieden.

16

Is het potentieel gevaarzettend karakter van drankmisbruik niet gelijk aan dat van overtredingen die wel op de positieve lijst (artikel 3) staan?

De positieve lijst van artikel 3 betreft overtredingen van de afvalstoffenverordening die onder het regime van de bestuurlijke boete vallen. Dit zijn geen overtredingen met een gevaarzettend karakter.

17

Op de negatieve lijst staat druggebruik, met uitzondering van cannabis. Waarom is het onderscheid niet gehanteerd tussen hard- en softdrugs conform de Opiumwet?

De omschrijving van de feiten op de negatieve lijst sluit aan bij de terminologie die wordt gehanteerd in de plaatselijke APV's.

18

Hoe wordt het verschil bepaald tussen het meevoeren van drank en softdrugs en het gebruik ervan?

Er is sprake van het gebruik van drank of softdrugs (drinken dan wel blowen) indien dat als zodanig door de toezichthouder wordt geconstateerd. Van meevoeren is bijvoorbeeld sprake indien men ongeopende blikjes of flessen met alcoholhoudende drank zichtbaar bij zich heeft.

19

Hoe verhoudt het plaatsen van exploitatie van prostituees op de negatieve lijst zich tot de mogelijkheid om een gemeentelijk prostitutiebeleid te voeren?

Op advies van de VNG is ervoor gekozen om de exploitatie van prostitutie op te nemen in de negatieve lijst. Overtredingen met betrekking tot de exploitatie van prostitutie zijn vaak gerelateerd aan criminaliteit, illegaliteit en vrouwenhandel en dus aan ernstige strafbare feiten in het algemeen. Op dit moment wordt de Wet regulering prostitutie voorbereid, waarin is voorzien in bestuurlijke instrumenten, zoals een vergunningstelsel voor prostitutiebedrijven waarbij de gemeente een vergunning kan weigeren, voorwaarden aan de vergunning kan verbinden en onder omstandigheden de vergunning kan intrekken.