

Vergaderjaar 2005–2006

**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. 6**

**NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**

Ontvangen 2 november 2005

**I ALGEMEEN**

**1. Inleiding**

Wij hebben met belangstelling kennisgenomen van het verslag en geconstateerd dat de uitgangspunten van het voorliggende wetsvoorstel op een brede steun in de Tweede Kamer kunnen rekenen. De verschillende fracties hebben nog wel een aantal vragen, welke wij in deze nota zullen beantwoorden. Daarbij is zoveel mogelijk de in het verslag gehanteerde volgorde aangehouden. Waar mogelijk zijn vragen van dezelfde aard en inhoud gezamenlijk beantwoord.

Deze nota wordt uitgebracht mede namens de Minister van Justitie.

De leden van de PvdA-fractie hebben gevraagd om een schematisch overzicht te geven van de bestaande en voorgestelde strafrechtelijke en bestuursrechtelijke mogelijkheden van handhaving terzake van (verkeers-)overtredingen. Waarbij gevraagd is in het bijzonder in te gaan op het tot opleggen bevoegde orgaan, de al niet exclusiviteit van de regeling, de tot constateren bevoegde ambtenaar, diens bevoegdheid tot toepassing van dwangmiddelen/geweld, de rechtsmiddelen tegen de beschikking, de al dan niet schorsende werking van de rechtsmiddelen, de bevoegde rechter, de toegang tot de rechter (griffierecht) en de tenuitvoerlegging van de beschikking.

In antwoord op deze vraag van de leden van de PvdA-fractie geven wij allereerst een korte schets van de huidige en de toekomstige handhavingsmogelijkheden.

*Huidige mogelijkheden*

De handhaving van APV-feiten is thans slechts mogelijk op grond van het strafrecht (OM-transactie of politietransactie, op grond van artikel 74c van het Wetboek van Strafrecht, of geldboete door de strafrechter). Voor de OM- en politietransactie zijn de officier van justitie, politieambtenaren en buitengewoon opsporingsambtenaren bevoegd om strafrechtelijk

op te treden. Indien de betrokkene niet aan de transactievoorwaarden voldoet, kan hij worden gedagvaard voor de strafrechter die hem bij veroordeling een geldboete kan opleggen.

Voor de huidige mogelijkheden voor de handhaving van feiten die onder de werking van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen komen te vallen, wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel.

#### *Toekomstige mogelijkheden*

In het onderhavige wetsvoorstel wordt de bevoegdheid voor de burgemeester en het college van burgemeester en wethouders (verder: het college) geïntroduceerd om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van bij AMvB aan te wijzen APV-overtredingen. Indien een gemeente bij verordening heeft bepaald dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd geschiedt de handhaving van de bij AMvB bepaalde APV-feiten in beginsel door de burgemeester of het college. Het uitgangspunt is dat strafrechtelijke handhaving voor de betreffende APV-feiten slechts nog aanvullend plaatsvindt, waarbij gedacht kan worden aan escalerend gedrag.

In het geval een gemeente niet kiest voor bestuursrechtelijke handhaving door middel van een bestuurlijke boete, blijft strafrechtelijke handhaving mogelijk. In het wetsvoorstel OM-afdoening (Kamerstukken I 2004/05, 29 849, A) wordt – ter vervanging van de OM- en politietransactie – de strafbeschikking in het strafrecht geïntroduceerd waardoor het voor de officier van justitie, politieambtenaren en buitengewoon opsporingsambtenaren mogelijk wordt om voor lichte overtredingen zonder rechterlijke tussenkomst middels een strafbeschikking een geldboete op te leggen. Verder maakt het wetsvoorstel OM-afdoening het mogelijk om bij algemene maatregel van bestuur onder andere gemeentebesturen binnen bepaalde grenzen de bevoegdheid te verlenen strafbeschikkingen uit te vaardigen, verder te noemen de bestuurlijke strafbeschikking.

Voor de toekomstige mogelijkheden voor de handhaving van feiten die onder de werking van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen komen te vallen, wordt verwezen naar de nota naar aanleiding van het verslag bij dat wetsvoorstel.

Alvorens een schematisch overzicht te geven, wijst de regering ook op het overzicht dat is opgenomen in de tweede paragraaf van de nota naar aanleiding van het verslag over het wetsvoorstel OM-afdoening (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 7, p. 5–8), dat is opgenomen na een vergelijkbare vraag over de mogelijkheden van het wetsvoorstel OM-afdoening in relatie tot de overige bestaande en toekomstige mogelijkheden.

In dit wetsvoorstel gaat het om de aanpak van overtredingen die overlast in de openbare ruimte opleveren. Het gaat hierbij om zogenaamde APV-feiten, feiten die op grond van artikel 154 van de Gemeentewet strafbaar zijn gesteld in de Algemene Plaatselijke Verordening. In het hierna volgende schema wordt dan ook een overzicht gegeven van de handhaving-instrumenten die van toepassing zullen zijn op deze feiten. Conform de vraag van de leden van PvdA-fractie is ook een overzicht gegeven van de handhaving-instrumenten voor de verkeersovertredingen.

	Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (bestuursrecht)	Bestuurlijke boete stilstaan en fout parkeren en enkele andere lichte verkeersovertredingen (bestuursrecht)	Wahv (bestuursrecht)	OM-afdoening (strafrecht)
<b>Bevoegd orgaan</b>	De burgemeester of het college van burgemeester en wethouders	Het college van burgemeester en wethouders	Politie-ambtenaar of buitengewoon opsporingsambtenaar	Officier van justitie, politie-ambtenaar, buitengewoon opsporingsambtenaar en bestuursorgaan
<b>Exclusiviteit</b>	Voor de bij verordening en AMvB aangewezen feiten die overlast veroorzaken in de openbare ruimte en die strafbaar zijn gesteld op grond van artikel 154 van de Gemeentewet	Voor de bij AMvB aangewezen feiten indien daarbij geen schade of letsel is ontstaan, met dien verstande dat bevoegdheid van de politie en de boa tot het opleggen van sancties in het kader van de Wahv niet wordt geschrapd.	Voor in de bijlage bij de Wahv aangewezen gedragingen waarbij geen schade of letsel is ontstaan met dien verstande dat op grond van het wetsvoorstel OM-afdoening de strafrechtelijke afdoening niet langer is uitgesloten. Dit is met name van belang voor de gevallen waarin recidive plaatsvindt en registratie gewenst is.	Voor strafbare feiten die een overtreding of een misdrijf betreffen waarop gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan 6 jaar. <i>Niet</i> voor de feiten die vallen onder de Wahv en het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren met uitzondering van de feiten waarbij schade of letsel is ontstaan <i>Niet</i> voor de overtredingen van de bij AMvB op grond van dit wetsvoorstel opgenomen APV-feiten, voor zover de gemeente hiervoor heeft geopteerd.
<b>Bevoegde ambtenaar</b>	Toezichthouder overlast in de openbare ruimte	Toezichthouder overtredingen betreffende stilstaan en parkeren	Politieambtenaar of buitengewoon opsporingsambtenaar	Officier van justitie, politie-ambtenaar of buitengewoon opsporingsambtenaar
<b>Dwang- en geweldmiddelen</b>	Opsporingsbevoegdheid ten behoeve van de identificatieplicht. Kan hiertoe betrokkene meevoeren naar het bureau Geen bevoegdheid tot het gebruik van geweldmiddelen.	Opsporingsbevoegdheid ten behoeve van de identificatieplicht. Kan hiertoe betrokkene meevoeren naar het bureau Verder bevoegdheid tot aanbrengen wielklem en tot wegslepen van het voertuig Geen bevoegdheid tot het gebruik van geweldmiddelen.	Geen, zie nader tenuitvoerlegging	Politieambtenaar: strafrechtelijke dwangmiddelen en in de Bewapeningsregeling politie toegekende geweldmiddelen Buitengewoon opsporingsambtenaar: strafrechtelijke dwangmiddel-en sommige boa's handboeien en/of wapenstok, sommigen pepperspray en vuurwapen
<b>Rechtsmiddelen</b>	Bezwaar bij de burgemeester of bij het college. Beroep bij de bestuursrechter. Hoger beroep bij de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State	Bezwaar bij het college. Beroep bij de kantonrechter. Hoger beroep bij het Gerechtshof te Leeuwarden	Administratief beroep. Beroep bij de kantonrechter. Hoger beroep bij het Gerechtshof te Leeuwarden	Verzet bij de officier van justitie. Indien deze de strafbeschikking niet intrekt, legt de ovj de zaak aan de strafrechter voor
<b>Schorsende werking</b>	Op verzoek ter beoordeling door de bestuursrechter	Op verzoek ter beoordeling door de kantonrechter	Geen	Tijdig verzet schorst de tenuitvoerlegging of schort deze op
<b>Bevoegde rechter Griffierecht</b>	Bestuursrechter Ja (gematigd (€ 37 bij beroep en € 102 bij hoger beroep)	Kantonrechter Ja (gematigd (€ 37 bij beroep en € 102 bij hoger beroep)	Kantonrechter Nee, wel zekerheidsstelling	Strafrechter Geen
<b>Tenuitvoerlegging</b>	Betaling, evt. na dwangbevel van de burgemeester of het college	Betaling, evt. na dwangbevel van het college	Incasso door het CJIB met in geval van niet-betalen onder voorwaarden de mogelijkheid van gijzeling, inneming van het rijbewijs of buitengebruik stellen van het voertuig	Incasso door het CJIB met in het geval van niet-betalen onder voorwaarden de mogelijkheid van gijzeling

### *Korte toelichting op het schema*

#### *Bestuursrecht*

APV-overtredingen die onder de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte vallen, kunnen met een bestuurlijke boete worden afge-

daan door de burgemeester of het college, maar alleen bij gemeenten die daarvoor kiezen en dit bij verordening regelen. Ten aanzien van deze overtredingen kan een toezichthouder overlast in de openbare ruimte die tevens is aangesteld als buitengewoon opsporingsambtenaar voor de identificatieplicht een aankondiging doen van het opleggen van een bestuurlijke boete.

De handhaving van verkeersovertredingen die onder de Wet bestuurlijke boete fout parkeren vallen, zal na inwerkingtreding van genoemde wet primair onder verantwoordelijkheid van de gemeente plaatsvinden. Deze verkeersovertredingen kunnen met een bestuurlijke boete door het college van burgemeester en wethouders worden afgedaan. De aankondiging van deze bestuurlijke boete wordt gedaan door een toezichthouder overtredingen betreffende fout parkeren en stilstaan die tevens is aangesteld als boa voor de identificatieplicht. Ditzelfde geldt voor een vijftal overtredingen die de plaats op de weg betreffen van voetgangers of fietsers. De overige verkeersovertredingen die geen schade of letsel meebrengen, blijven onder de Wahv vallen en moeten in beginsel via de Wahv worden afgedaan door de politie of een boa. De boa's kunnen door de gemeente in dienst worden genomen. Hiervoor is een akte van opsporingsbevoegdheid noodzakelijk die via het openbaar ministerie wordt verleend.

### *Strafrecht*

Indien gemeenten niet kiezen voor het instrument van de bestuurlijke boete bij de handhaving van APV-overtredingen, is het mogelijk afspraken te maken met het openbaar ministerie over de inzet van politie en boa's. APV-overtredingen kunnen als gevolg van het wetsvoorstel OM-afdoening worden afgedaan door een strafbeschikking die door de officier van justitie wordt uitgevaardigd. Bij APV-overtredingen die onder het systeem van de politiestrafbeschikking (de opvolger van de politietransactie) komen te vallen, wordt de strafbeschikking opgelegd door politie of buitengewoon opsporingsambtenaren. In de gevallen waarin bij AMvB het college of de burgemeester deze bevoegdheid is verleend, kunnen deze APV-overtredingen ook door het college of de burgemeester met een strafrechtelijke geldboete worden afgedaan door middel van een bestuurlijke strafbeschikking. Het wetsvoorstel OM-afdoening bevat als gevolg van de aangenomen amendementen Van Haersma Buma (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nrs. 18 en 19) en het amendement Rouvoet-Wolfsen-Van Haersma Buma (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 26) namelijk een algemene grondslag voor het verlenen van strafbeschikkingsbevoegdheid aan bestuursorganen. Deze bestuurlijke strafbeschikkingsbevoegdheid kan ook worden toegekend aan de bestuursorganen van de gemeenten. Aan de gemeenten die een bijdrage leveren aan de strafrechtelijke handhaving kan een deel van de daardoor gegenereerde opbrengsten worden verstrekt. De omvang hiervan wordt bij algemene maatregel van bestuur vastgelegd.

Ook ten aanzien van overtredingen die onder de werking van het wetsvoorstel Bestuurlijke boete fout parkeren zullen vallen, kan bij AMvB op basis van het wetsvoorstel OM-afdoening worden bepaald dat aan bepaalde opsporingsambtenaren de bevoegdheid wordt verleend om voor bij die AMvB aangewezen feiten een strafbeschikking op te leggen. Hetzelfde geldt voor door de gemeenten aangestelde boa's. Verder geldt eveneens de mogelijkheid om bij AMvB te bepalen dat ook aan bestuursorganen voor bij AMvB te bepalen delicten de bevoegdheid wordt verleend een strafbeschikking uit te vaardigen. Deze bevoegdheid kan ook aan het college van burgemeester en wethouders worden toegekend. Blijkens de toelichting op het amendement Van Haersma Buma (nr. 18) wordt daarmee mogelijk gemaakt om decentrale overheden ook op terreinen als de overlast in de openbare ruimte en lichte verkeersovertredingen bij de rechtshandhaving te betrekken. Aan de gemeenten die een

bijdrage leveren aan de strafrechtelijke handhaving kan een deel van de daardoor gegenereerde opbrengsten worden verstrekt. Op grond van het vorenstaande is het mogelijk om de gemeenten de bevoegdheid toe te kennen om een bestuurlijke strafbeschikking op te leggen voor de feiten die onder het wetsvoorstel Bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen komen te vallen. Indien dat wetsvoorstel wordt aanvaard en in werking treedt, is toekenning van deze bevoegdheid voor deze feiten niet meer nodig, aangezien voor deze feiten dan gebruik kan worden gemaakt van de bestuurlijke boete bevoegdheid. In dat geval verloopt de aanvullende rol van het strafrecht uitsluitend via de OM-strafbeschikking en de politiestrafbeschikking in handen van algemeen of buitengewoon opsporingsambtenaren.

Het wetsvoorstel OM-afdoening maakt het verder mogelijk dat tegen feiten die onder de Wahv vallen toch strafrechtelijk wordt opgetreden, bijvoorbeeld door een strafbeschikking die binnen de richtlijnen van het OM, door de politie of door de boa wordt opgelegd. De rol van het strafrecht is daarmee niet langer beperkt tot de situatie dat schade of letsel is opgetreden. Van deze verruiming van de strafrechtelijke afdoening kan met name gebruik worden gemaakt in de gevallen waarin registratie in de justitiële documentatie gewenst is, hetgeen tot een hogere bestraffing kan leiden. Dit onderdeel is in het wetsvoorstel OM-afdoening opgenomen door het door de Tweede Kamer aanvaarde amendement Griffith (Kamerstukken II, 2004/-5, 29 849, nr. 21).

#### *Bevoegd orgaan*

Tot het opleggen van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte is de burgemeester of het college bevoegd. Deze bevoegdheid is gerelateerd aan de bevoegdheid die op basis van de gemeentewet is toegekend aan de burgemeester dan wel het college. Sommige artikelen in de APV die vallen onder de bestuurlijke boete vallen onder de verantwoordelijkheid van de burgermeester, omdat die verantwoordelijk is voor de handhaving van de openbare orde. Dit geldt echter niet voor alle artikelen. Voor de overige artikelen is het college verantwoordelijk. Deze verantwoordelijkheid vertaalt zich door in de bevoegdheid voor het opleggen van een bestuurlijke boete.

Bij de OM-afdoening geldt dat bij algemene maatregel van bestuur ook bestuursorganen zoals die van gemeenten, de bevoegdheid kunnen krijgen tot het opleggen van een strafbeschikking. Blijkens de toelichting op het amendement Haersma-Buma, waarbij deze bevoegdheid is opgenomen in het wetsvoorstel OM-afdoening (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 18) wordt het mogelijk gemaakt om decentrale overheden ook op het terrein van kleine ergernissen en het fout parkeren bij de rechtshandhaving te betrekken, en wordt het aldus mogelijk gemaakt dat gemeenten, die de bestuurlijke boete niet overwegen in te voeren, via de OM-afdoening toch de handhaving kunnen versterken. De gemeentelijke bestuursorganen kunnen hierdoor in het strafrecht een eigen positie krijgen, die beleidsvorming ten aanzien van de handhaving mogelijk maakt, terwijl tegelijkertijd het toezicht door het openbaar ministerie behouden blijft.

#### *Exclusiviteit*

De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte is facultatief. Indien een gemeente toepassing wenst te geven aan dit handhavingsinstrument, zal zij dit bij verordening moeten regelen.

Ten aanzien van feiten die onder de werking van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren zullen worden gebracht en waarbij geen sprake is van schade of letsel, zal het bestuur in beginsel gebruik maken van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. In het geval, op grond van het voorgestelde artikel 257ba van het Wetboek van strafvorde-

ring, bij AMvB de bevoegdheid aan bestuursorganen tot het opleggen van een strafbeschikking zal worden toegekend, zal voor de gemeenten een keuzemogelijkheid bestaan. Elke gemeente zal dan, rekening houdend met de specifieke mogelijkheden van de verschillende systemen, zelf een keuze maken tussen het systeem van de bestuurlijke strafbeschikking of het systeem van de bestuurlijke boete. In het driehoeksoverleg zullen hierover nadere afspraken worden gemaakt.

De verkeersovertredingen die onder de Wahv blijven vallen en die geen schade of letsel met zich meebrengen worden in beginsel vanwege de Wahv afgedaan. Het wetsvoorstel OM-afdoening maakt het overigens mogelijk dat voor feiten die onder de Wahv vallen toch strafrechtelijk wordt opgetreden, bijvoorbeeld door middel van een strafbeschikking die binnen de richtlijnen van het openbaar ministerie door de politie of door buitengewoon opsporingsambtenaren wordt uitgevaardigd. De rol van het strafrecht is daarmee niet langer beperkt tot de situatie dat schade of letsel is opgetreden. Van deze verruiming van de strafrechtelijke afdoening kan met name gebruik worden gemaakt in de gevallen waarin registratie in de justitiële documentatie gewenst is, hetgeen tot een hogere bestraffing bij recidive kan leiden. Dit onderdeel is in het wetsvoorstel OM-afdoening opgenomen door het door de Tweede Kamer aangenomen amendement-Griffith (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 21).

De strafbeschikking kan worden toegepast voor strafbare feiten die een overtreding of een misdrijf betreffen waarop gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar. Voor de overtredingen waarop het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte op van toepassing is, heeft het strafrecht aanvullende werking.

#### *Dwangmiddelen*

De toezichthouders, die optreden op grond van de wetsvoorstellen bestuurlijke boete, zijn niet bevoegd om dwang- of geweldmiddelen toe te passen. Deze toezichthouders krijgen wel de status van buitengewoon opsporingsambtenaar in het kader van de identificatieplicht. In het geval een overtreder niet na eerste vordering kan voldoen aan de toonplicht, kan de toezichthouder hem meenemen naar het politiebureau ter identificatie. Bij weigering tot medewerking of wederspanningheid van de gecontroleerde moet de hulp van de reguliere politie worden ingeroepen. De politie en boa's die verkeersovertredingen beboeten die onder de Wahv vallen, zijn bevoegd bepaalde dwangmiddelen toe te passen.

#### *Rechtsmiddelen*

Een boete die wordt opgelegd op grond van het wetsvoorstel bestuurlijke boete is een besluit in de zin van de Awb. Voor de rechtsbescherming gelden dan ook de hoofdstukken 6 t/m 8 van de Awb.

Voor de rechtsgang van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen is aansluiting gezocht bij de rechtsgang die geldt binnen de Wahv. Met dat verschil dat bij de Wahv de regeling van administratief beroep geldt en bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren bezwaar kan worden aangetekend bij het college. Het beroep wordt evenals bij de Wahv ingesteld bij de kantonrechter. Hoger beroep vindt eveneens plaats bij het Gerechtshof van Leeuwarden. Tegen een strafbeschikking kan een betrokkene verzet instellen bij het openbaar ministerie. Indien de officier van justitie na het verzet de strafbeschikking niet intrekt, legt hij de zaak voor aan de strafrechter. Ook bij de bestuurlijke strafbeschikking geldt dat verzet kan worden ingesteld bij het openbaar ministerie.

#### *Griffierecht*

Voor beroep bij de bestuursrechter wordt griffierecht geheven. Indien het beroep gegrond is, wordt dit griffierecht door het bestuursorgaan aan de indiener van het beroepsschrift vergoed. Er geldt een laag tarief ten einde

de hoogte van de griffierechten in evenwicht te brengen met de boete-hoogten. Voor de overtredingen die onder de Wahv vallen, geldt het systeem van zekerheidstelling. Voor procedures in het strafrecht worden geen griffierechten geheven.

#### *Tenuitvoerlegging*

De tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boeten kan plaatsvinden met ingang van de dag na die van bekendmaking. De inning van de boeten, die worden opgelegd op grond van de wetsvoorstellen Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en Bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, zal moeten plaatsvinden door de gemeenten.

De boeten die worden opgelegd voor de overtredingen die vallen onder de Wahv worden geïnd door het CJIB.

De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking kan in beginsel geschieden binnen veertien dagen na de uitreiking in persoon en of verzending van het afschrift van de strafbeschikking. De geldboeten die worden opgelegd voor de APV-overtredingen die vallen onder het strafrecht worden geïnd door het CJIB. Dit geldt indien gemeentelijke bestuursorganen bij AMvB zijn aangewezen, ook voor de door deze instanties opgelegde strafbeschikkingen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de meerwaarde van dit wetsvoorstel. Zij stellen dat het wetsvoorstel OM-afdoening, dat onlangs door de Tweede Kamer is aangenomen, al voorziet in strafrechtelijke handhaving door gemeenteambtenaren, terwijl de opbrengst van de door die gemeenteambtenaren uitgevaardigde strafbeschikkingen aan de betrokken gemeenten ten goede komt. Indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven, bieden goede afspraken met het OM over de inzet van gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren niet voldoende basis voor een adequate rechtshandhaving, zo vragen de leden van de PvdA. In reactie hierop merken wij het volgende op. De meerwaarde van onderhavig wetsvoorstel is dat het lokale bestuur een geheel eigen verantwoordelijkheid en een zelfstandige bevoegdheid krijgt om op te treden tegen overlast en verloedering in het publieke domein. Dit moet gezien worden binnen het geheel van de bestuursrechtelijke handhaving. De bestuurlijke boete is een punitieve sanctie en vormt een goede aanvulling op de huidige bestuurlijke handhavinginstrumenten zoals bestuursdwang en dwangsom. Met de bestuurlijke boete hebben gemeenten meer mogelijkheden om hun eigen handhaving capaciteit te bepalen. De gemeenten zijn voor de handhaving van de desbetreffende APV-feiten niet meer afhankelijk van de inzet en prioritering van de politie en het openbaar ministerie. Verder komen de opbrengsten van de bestuurlijke boeten geheel ten bate van de gemeenten, anders dan bij de opbrengsten van de door de gemeenten uitgevaardigde strafbeschikkingen. Het wetsvoorstel OM-afdoening biedt inderdaad de mogelijkheid afspraken te maken met het OM. Wij verwijzen hiervoor naar hetgeen wij naar voren hebben gebracht in de toelichting op het hiervoor gegeven schema van de diverse handhavingmogelijkheden.

In dit kader wijzen wij er op dat de VNG er in een brief aan de minister van Justitie, die aan Uw Kamer is doorgezonden (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 27), op gewezen heeft dat de mogelijkheid van de bestuurlijke strafbeschikking met name voor de kleinere gemeenten aantrekkelijk lijkt.

De leden van de PvdA-fractie vragen of het niet verstandiger zou zijn de beide wetsvoorstellen over bestuurlijke boeten tegelijk met het wetsvoorstel Vierde tranche Awb te behandelen. Naar de mening van de regering ligt gezamenlijke behandeling niet voor de hand. Afgezien van de vraag of dat qua planning opportuun is (de nota naar aanleiding van het verslag inzake de Vierde tranche is thans nog niet bij uw kamer ingediend),

verwachten wij dat bij de behandeling van de Vierde tranche in essentie andere vraagstukken zullen worden besproken dan bij de behandeling van de beide wetsvoorstellen over bestuurlijke boeten. Immers, de Vierde tranche bevat (onder meer) een algemene regeling inzake de bestuurlijke boete, maar regelt niet in welke gevallen een bestuursorgaan een boete kan opleggen en hoe hoog die boete dan is. Dat moet de bijzondere wetgever bepalen. Na inwerkingtreding van de Vierde tranche kan de bijzondere wetgever ook mee volstaan; de Awb regelt de procedure die bij de boeteoplegging moet worden gevolgd en de overige algemene aspecten van de boeteoplegging. De door de PvdA genoemde wetsvoorstellen over bestuurlijke boeten zijn een voorbeeld van een dergelijke bijzondere wet. De essentie van deze wetsvoorstellen is dus niet zozeer gelegen in de procedure bij de boeteoplegging, maar in de toekenning van de bestuurlijke boetebevoegdheid aan de gemeentelijke overheid. Omdat ook een (voorlopige) procedureregeling is opgenomen, kunnen deze wetsvoorstellen onafhankelijk van de Vierde tranche van de Awb in werking treden.

De leden van de VVD-fractie merken op dat zij in beginsel een voorstander zijn van het instrument «bestuurlijke boete». Zij hebben echter wel altijd gepleit voor een breder pakket aan overtredingen dat onder de bestuurlijke boete zou vallen en voor een systeem dat eenvoudiger van opzet is, met het doel de politie te ontlasten. De nu ontworpen regeling komt hen ingewikkeld voor. De leden vragen of met het voorgestelde systeem de politie daadwerkelijk wordt ontlast.

Het opleggen van een bestuurlijke boete is een bestuursrechtelijk instrument, dat zal moeten passen in het bestuursrechtelijke systeem dat Nederland kent en de Algemene wet bestuursrecht. Hierdoor en omdat de Vierde tranche van de Awb nog niet in werking is getreden, zal een aantal waarborgen en procedures in dit wetsvoorstel moeten worden opgenomen. (zie hiervoor ook paragraaf 4a). Er is getracht binnen de bestuursrechtelijke mogelijkheden te komen tot een eenvoudig systeem dat de politie zal ontlasten. Het gaat om een bestuurlijke boete voor overtreding van gemeentelijke verordeningen.

Wat betreft het ontlasten van de politie kan het volgende worden opgemerkt:

Het kan gaan om feiten die de politie nu aanpakt, waaronder feiten die de politie niet als een van haar kerntaken beschouwt en die zijn over te dragen aan bestuurlijke toezichthouders. Het zal soms ook gaan om het toezicht op feiten waar de politie nu weliswaar verantwoordelijk voor is, maar niet voldoende aan toekomt. Indien de daadwerkelijke handhaving van deze feiten zal overgaan naar de gemeente, zal de politie ontlast worden. Overigens zal de politie alleen ontlast worden in die gemeenten die kiezen voor de bestuurlijke boete. De politie zal in gemeenten waar gekozen is voor bestuurlijke handhaving niet meer stelselmatig optreden tegen overtredingen van de APV, die tevens bestuurlijk beboetbaar zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of het aanbrengen van graffiti echt een overtreding is met een «geringe normatieve lading», dit gelet op de vaak grote omvang van de aangebrachte graffiti, de beschadiging van eigendommen en de kosten die met het schoonmaken van muren en andere objecten zijn gemoeid. Wij merken hierover het volgende op. Er is een aantal criteria gesteld aan de feiten die op grond van dit wetsvoorstel bestuurlijk beboet kunnen worden en die in een algemene maatregel van bestuur worden uitgewerkt. Het moet gaan om feiten die gepleegd worden in het publieke domein, een geringe normatieve lading hebben en die geen gevaarzettend karakter hebben of een duidelijk risico op escalatie met zich meebrengen. De geringe normatieve lading is maar één van die criteria. Het biedt, in samenhang met de andere criteria voldoende houvast om een kader te scheppen voor het type feiten dat onder de



bestuurlijke boete moet gaan vallen. Er is ook bewust voor gekozen om de feitenlijst niet in de wet zelf vast te leggen, omdat er dan te weinig flexibiliteit bestaat om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen. De politie is de aangewezen instantie om het toezicht en de sanctionering van overige overtredingen op basis van de APV voor haar rekening te nemen. De politie is verantwoordelijk voor de daadwerkelijke handhaving van de openbare orde en strafrechtelijk optreden, waarbij zonodig gebruik kan worden gemaakt van geweldsmiddelen. Wij zijn van mening dat het aanbrenge van graffiti een overtreding is die in zichzelf een relatief geringe normatieve lading heeft. De omvang van de aangebrachte graffiti is daarbij in wezen niet van belang. De gevolgen van een overtreding met geringe normatieve lading kunnen evenwel hoge kosten met zich meebrengen.

De leden van de VVD-fractie vragen verder aan welke andere overtredingen nog meer wordt gedacht. Bij AMvB zal worden vastgesteld worden welke feiten onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zullen vallen. Het verkeerd plaatsen van huisvuil, wildplassen, graffiti, het zonder vergunning optreden als straatartiest, wildplakken, het los laten lopen van honden wanneer dat niet is toegestaan, het niet opruimen van hondenuitwerpsel, het betreden van plantsoenen, het plaatsen van fietsen of bromfietsen op of aan de weg of tegen een raam, het veroorzaken van geluidshinder en het buiten zetten van vuilniszakken zijn voorbeelden van feiten die in ieder geval in de AMvB zullen worden opgenomen en waarvoor de bestuurlijke boete zal gaan gelden. Zodra het voorstel voor de complete feitenlijst, zoals die opgenomen zal worden in de AMvB bekend is, zal deze aan uw kamer worden toegezonden. Wij wijzen u tevens op het antwoord hierna in paragraaf 3 onder a. op een vraag van de leden van de PvdA-fractie over het ontbreken van de voorhangprocedure.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering nader uiteen kan zetten waarom er voor is gekozen om de gemeenten vrij te laten in het al dan niet kunnen opleggen van de bestuurlijke boete, te meer daar er in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet (Kamerstukken II 2004/05, 30 098) geen keuze voor gemeenten is. In antwoord hierop brengen wij het volgende naar voren. Bij de keuze om de gemeenten vrij te laten in het al dan niet opleggen van een bestuurlijke boete, heeft de regering de autonomie van gemeenten willen laten prevaleren bij de invoering van bestuurlijke boete voor APV feiten. Het gaat bovendien bij het onderhavige wetsvoorstel om een tegemoetkoming aan wensen van met name de grote gemeenten, die de handhaving capaciteit hebben om dit ook voor hun rekening te nemen.

De verplichte invoering van de bestuurlijke boete voor de aan het fout parkeren gerelateerde feiten is gebaseerd op de overweging dat op deze manier het beste recht wordt gedaan aan het te verwachten effect van de bestuurlijke boete, namelijk de mogelijkheid van een integrale aanpak van het parkeerbeleid. Tevens is er meteen duidelijkheid voor alle betrokkenen (burgers, politie, openbaar ministerie) hoe de handhaving wordt vormgegeven nadat het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van de bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften inzake stilstaan en parkeren van voertuigen, en voor enkele andere lichte verkeersovertredingen tot wet is verheven en in werking is getreden.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering overigens inzicht heeft in hoeveel gemeenten gebruik van de bestuurlijke boete zullen maken. De inschatting is dat met name de grote en een aantal van de middelgrote gemeenten de bestuurlijke boete zullen gaan inzetten voor de handhaving van de APV. De G4 hebben aangegeven interesse voor het instrument te hebben. Het is echter niet exact bekend welke gemeenten de bestuurlijke

boete zullen gaan inzetten. Die keuze van gemeenten zal naar verwachting in belangrijke mate afhangen van de feiten die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel zullen vallen, de eigen verantwoordelijkheid die gemeenten op zich willen nemen en de nadere uitwerking van de mogelijkheden die het wetsvoorstel OM-afdoening zal bieden, ook op het punt van de financiële tegemoetkoming aan gemeenten. Elke gemeente zal een kosten/baten afweging moeten maken of invoering interessant is.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de gemeenten de nieuwe taak aan kunnen en of zij daarvoor volledig zijn geëquipeerd, gelet op de vereiste specifieke deskundigheid. Wij merken naar aanleiding van deze vraag het volgende op. Gemeenten vervullen de regierol bij het lokaal integraal veiligheidsbeleid en beschikken reeds over instrumenten in het kader van bestuurlijke handhaving zoals het intrekken van vergunningen, het toepassen van bestuursdwang en het opleggen van een dwangsom. Met de bestuurlijke boete komt daar een nieuw handhavinginstrument voor de APV bij. De regering ziet geen redenen te veronderstellen dat gemeenten daarvoor onvoldoende geëquipeerd zijn. De specifieke deskundigheid op het terrein van de APV is bij de gemeenten aanwezig. De gemeentelijke toezichthouders die een boetebevoegdheid krijgen, zullen moeten voldoen aan de gestelde eisen voor de Boa's.

De leden van de VVD-fractie vragen zich voorts af of de gemeenten ook daadwerkelijk vrij zijn ter zake van het te voeren beleid, omdat ze nauw met politie en OM moeten samenwerken, ook wat betreft de hoogte van de boeten. Het maakt het systeem er niet overzichtelijker op menen zij. Wij willen hier het volgende over naar voren brengen. De gemeente is verantwoordelijk voor ten eerste de keuze om wel of geen bestuurlijke boete in te voeren. Als daarvoor gekozen wordt, is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving van overtredingen die onder de bestuurlijke boete vallen en bepaalt de gemeente dus ook de capaciteit en prioriteit in de handhaving door de gemeentelijke toezichthouders. De rol van de politie zal dus afnemen. Omdat het echter gaat om toezicht op straat, spreekt het vanzelf dat nauw wordt samengewerkt met de politie en het openbaar ministerie, onder meer ter voorkoming van competentieconflicten. De politie blijft immers bevoegd waar nodig strafrechtelijk op te treden tegen dezelfde overtredingen. Ook zal de politie op de hoogte moeten zijn van de wijze waarop de gemeente het bestuursrechtelijke toezicht gaan inrichten, zodat haar werkwijze daarop kan worden afgestemd. In de lokale driehoek vindt de afstemming plaats.

Omdat er is gekozen voor een systeem waarin het strafrecht en het bestuursrecht naast elkaar blijven bestaan, dienen de hoogte van de boeten op elkaar te zijn afgestemd. Het zou een onaanvaardbare rechtsongelijkheid met zich meebrengen als de hoogte van de boete die door een politieagent wordt opgelegd vele malen lager is dan de bestuurlijke boete die door een toezichthouder wordt opgelegd, of vice versa. Ook zou het vanuit het oogpunt van het gehele stelsel van boeten onaanvaardbaar zijn dat boeten voor de kleine overlast (relatief) veel hoger zouden zijn dan boeten voor wat ernstiger overtredingen, die niet onder de bestuurlijke boete vallen en die door het OM worden afgedaan. De maximale hoogte van de boete, 340 euro, is daarom in de wet vastgelegd en in de AMvB wordt het daadwerkelijke tarief neergelegd. Het zal gaan om een hoog en een laag tarief en deze zullen naar verwachting tussen de 50 en 100 euro liggen. In paragraaf 2 onder c. wordt eveneens nader ingaan op diverse vragen over de verhouding tussen de bestuursrechtelijke handhaving tengevolge van dit wetsvoorstel en de strafrechtelijke handhaving en de rol van de politie daarin.

De leden van de VVD-fractie vragen nog eens in te gaan op de kritiek van de Raad van State dat de juridische vormgeving van de regelingen Wet

Mulder, OM-afdoening en de twee regelingen inzake bestuurlijke boete aanzienlijke verschillen laat zien. In het nader rapport is met betrekking tot dit punt aangegeven dat de divergenties tussen het wetsvoorstel OM-afdoening en de beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete met name voortkomen uit de verschillende keuzes voor rechtssystematische inkadering. Het wetsvoorstel OM-afdoening vindt zijn kaders in het strafrecht en heeft tot doel de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken doelmatiger te maken. De wetsvoorstellen bestuurlijke boete hebben hun kaders in het bestuursrecht en voorzien in een extra instrument voor de gemeenten. In de memorie van toelichting bij de respectievelijke wetsvoorstellen bestuurlijke boete zijn reeds de overwegingen opgesomd die de regering ertoe hebben gebracht deze voorstellen te doen. De vraag of de vier regelingen op de één of andere manier geïntegreerd kunnen worden, kan dan ook op dit moment niet bevestigend beantwoord worden. Het naast elkaar bestaan van verschillende systemen behoeft overigens niet tot bezwaren te leiden; dat bestaat ook in andere wetten, zoals de Wet toezicht kredietwezen. De regering is wel verder voornemens nauwlettend te volgen of en in hoeverre de voorliggende wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en fout parkeren in de praktijk een wezenlijke bijdrage leveren aan effectieve en efficiënte handhaving van de betreffende regelgeving. Daartoe is in het onderhavige wetsvoorstel, evenals in het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren, een evaluatiebepaling opgenomen. In het wetsvoorstel OM-afdoening is eenzelfde evaluatiebepaling opgenomen.

Op de vraag van de leden van de VVD-fractie welke problemen de regering voorziet met de implementatie van het voorgestelde systeem, kunnen wij antwoorden dat de regering op dit moment geen problemen voorziet met de implementatie van het voorgestelde systeem. Gemeenten die kiezen voor de bestuurlijke boete zijn zelf verantwoordelijk voor de invoering daarvan en het tijdstip waarop de invoering plaatsvindt. Vanuit het Rijk zal in samenwerking met de VNG een implementatietraject worden gestart (voorlichtingscampagne, congres, handreiking) om gemeenten goed voor te bereiden op de invoering van de bestuurlijke boete.

De leden van de VVD-fractie vragen evenals de leden van de PvdA-fractie naar de verschillen tussen de OM-afdoening en de bestuurlijke boete en naar de meerwaarde van de bestuurlijke boete. Voor het antwoord op die vragen kan verwezen worden naar de antwoorden op deze vragen van de leden van de PvdA-fractie die aan het begin van deze paragraaf zijn gegeven.

De leden van de VVD-fractie constateren terecht op een aantal punten verschil met het wetsvoorstel Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 (Kamerstukken II 2004/05, 30 098). In beide wetsvoorstellen is zo veel mogelijk aansluiting gezocht bij de boeteregeling van de Vierde tranche Awb. Ten aanzien van het rechtsbeschermingstelsel wordt in het onderhavige wetsvoorstel aangesloten bij de hoofdstukken 6 t/m 8 van de Awb. In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 is aangesloten bij het in de Wet Mulder geldende rechtsbeschermingstelsel, met dien verstande dat het bezwaarschrift wordt ingediend bij het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete heeft opgelegd. Reden voor deze keuze is dat op deze wijze de bestaande expertise bij de sector kanton van de rechtbank en het gerechtshof te Leeuwarden kan worden benut. Op het verschil in het al dan niet verplichtende karakter is hiervoor in het antwoord op een vraag van dezelfde leden al ingegaan. Voor het antwoord op de vraag naar de verjaring wordt verwezen naar het antwoord dat hierna wordt gegeven op een vraag van de leden van PvdA-fractie over artikel 154j. Voor het verschil met betrekking tot de voorhangprocedure verwijzen wij uw leden naar het antwoord hierna in paragraaf 3

onder a. op een vraag van de leden van de PvdA-fractie over het ontbreken van de voorhangprocedure in dit wetsvoorstel. In dat antwoord stellen wij een voorhangprocedure voor conform de procedure in de Wegenverkeerswet 1994.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of de OM-afdoening aanvullend is als er sprake is van bestuursrechtelijke handhaving kan worden geantwoord dat zulks inderdaad beoogd is. Daar waar gemeentelijke toezichthouders actief zijn, treedt de politie terug. Het kan echter, gelet op de taak van de politie om te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde, niet zo zijn dat in een situatie waarin een politieambtenaar op heterdaad een strafbaar feit constateert waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd, deze niet optreedt. Ook in situaties waarin sprake is van gevaarzetting zal de politie op moeten treden. In deze gevallen wordt het feit via het strafrecht afgehandeld.

De leden van de VVD-fractie vragen de regering nader uiteen te zetten waarom het instrument van de bestuurlijke boete een goede aanvulling is op de reeds bestaande handhavingsmogelijkheden.

De regering meent dat het instrument van de bestuurlijke boete een goede aanvulling is op de bestaande strafrechtelijke handhaving door de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren. De politie blijft weliswaar bevoegd maar wordt ontzien als gemeenten voor bestuurlijke handhaving van de APV kiezen. De politie kan zich daardoor meer richten op de zwaardere feiten waarvoor het strafrecht is aangewezen. De gemeenten krijgen, als zij daarvoor kiezen, een zelfstandige verantwoordelijkheid bij de handhaving van de APV's die zij ook zelf hebben opgesteld en zijn bovendien minder afhankelijk van de inzet en prioritering van de politie en het openbaar ministerie. Met de boeteopbrengsten die gemeenten mogen behouden is het mogelijk de eigen handavingsinspanningen (deels) te financieren. Het instrument van de bestuurlijke boete is een punitieve sanctie binnen het bestuursrecht en vormt tevens een aanvulling op het bestaande instrumentarium van bestuursrechtelijke handhaving.

De leden van de D66-fractie stellen dat het beboeten van overtreeders een lik-op-stuk karakter heeft waar een preventieve werking vanuit gaat. Zij vragen of de mogelijkheid bestaat om de bestuurlijke boete ter plaatse contant te voldoen.

Wij begrijpen de wens van de leden om de boete een lik-op-stuk karakter te geven door contante betaling ter plaatse mogelijk te maken. In de uitvoering brengt contante betaling zo veel administratieve lasten en risico met zich mee dat van die mogelijkheid is afgezien. Wij wijzen er op dat binnen het strafrecht contante betaling ook niet mogelijk is. Verder wijzen wij u op het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over de lengte van de termijn van verzending van de beschikking (artikel 154c, derde lid).

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het voorliggende wetsvoorstel. Zij steunen de doelstelling om de bestrijding van overlast in de openbare ruimte krachtiger aan te pakken en verzetten zich niet tegen het invoeren van het instrument van de bestuurlijke boete om dat te bereiken. Daarbij dient wel sprake te zijn van een duidelijke meerwaarde. De leden vragen de regering de toegevoegde waarde van het instrument van de bestuurlijke boete nog eens helder uiteenzetten.

Wij zijn verheugd dat de leden van de SGP-fractie de doelstelling van het wetsvoorstel ondersteunen. Voor een uiteenzetting over de toegevoegde waarde van het instrument van de bestuurlijke boete wijzen wij op het antwoord dat wij hiervoor hebben gegeven op vergelijkbare vragen van de leden van de PvdA-fractie en van de VVD-fractie.

De aan het woord zijnde leden van de SGP-fractie zien vooral praktische voordelen in het voornemen om de bestrijding van bepaalde vooraf vastgestelde soorten overlast als aanvulling op de bestaande mogelijkheden geheel binnen de bestuursrechtelijke sfeer af te kunnen handelen. Tegelijk zijn zij de mening toegedaan dat deze gang van zaken geen wezenlijke inbreuk mag maken op de strafrechtelijke sfeer. De leden van de SGP-fractie merken op dat de regering met betrekking tot de bestuurlijke boete spreekt over «feiten met een geringe normatieve lading, waarvoor de dader geen ernstige morele blaam treft». Zij vragen om een nadere toelichting op deze passage.

Wij brengen hierop het volgende naar voren. De bestuurlijke boete zal ingezet kunnen gaan worden voor veel voorkomende en overlastveroorzakende feiten in de openbare ruimte. Het gaat om feiten die eenvoudig zijn te constateren en een geringe normatieve lading hebben d.w.z. dat overtreding van de betreffende norm geen zodanige ingrijpende gevolgen heeft dat strafrechtelijke handhaving meer aangewezen is. Ook APV-feiten die gerelateerd zijn aan feiten die alleen volgens het strafrecht gehandhaafd worden zoals drugsoverlast komen niet in aanmerking voor bestuurlijke handhaving. Wij wijzen ook op het antwoord dat hiervoor is gegeven op een vraag van de leden van de VVD-fractie over normatieve lading van het aanbrengen van graffiti.

## **2. Actoren**

### *a. De gemeenten*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de uitvoering van de wet in gemeenten met deelraden. De gemeenteraad kan de bevoegdheid, bedoeld in het voorgestelde artikel 154b, eerste lid, Gemeentewet, overdragen aan de deelraden. De deelraad zal dan kunnen besluiten dat voor de feiten die door de gemeenteraad strafbaar zijn gesteld en die ook voorkomen in de op grond van deze wet vast te stellen algemene maatregel van bestuur bestuurlijke boeten opgelegd kunnen worden. De strafbaarstelling zelf kan niet worden gedelegeerd aan de deelraden. De feitelijke oplegging van die boeten is op grond van artikel 154b, vierde lid, een bevoegdheid van het college. Die bevoegdheid kan door het college op grond van artikel 165 Gemeentewet worden overgedragen aan het dagelijks bestuur van deelgemeenten. Het ligt voor de hand dat dit ook zal gebeuren als de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boeten ook is overgedragen aan de deelraden. Aangezien de overdracht door de raad aan de deelraden van de bevoegdheid te besluiten tot het opleggen van bestuurlijke boeten onvermijdelijk alle feiten betreft die zijn genoemd in bovenbedoelde AMvB (artikel 154b, tweede lid), ligt het niet voor de hand dat het college bij de overdracht van de bevoegdheid die boeten feitelijk op te leggen wel een scheiding maakt tussen feiten die door het dagelijkse bestuur van de deelraad en feiten die door het college zelf beboet worden.

De leden van de VVD-fractie vragen of het een goed idee is de verordende bevoegdheid over te dragen aan een gemeenschappelijke regeling, gelet op de aard van de materie, omdat de algemene plaatselijke verordening typisch maatwerk is. Zij vroegen zich af of het niet beter zou zijn de gemeenschappelijke regeling alleen te laten gelden voor uitvoerende activiteiten. De meest voor de hand liggende variant is inderdaad een vorm van samenwerking tussen gemeenten waarbij alleen voor de uitvoerende activiteiten wordt samengewerkt. In dat geval bepalen de raden der deelnemende gemeenten dat voor de door hen strafbaar gestelde feiten die ook voorkomen in de in het voorgestelde artikel 154b, eerste lid, bedoelde AMvB, bestuurlijke boeten opgelegd kunnen worden. Vervolgens dragen de colleges van burgemeester en wethouders van de deelne-

mers de bevoegdheid tot het feitelijk opleggen van die bestuurlijke boeten over aan de gemeenschappelijke regeling.

Het is echter ook mogelijk verordenende bevoegdheid over te dragen aan gemeenschappelijke regelingen, althans aan openbare lichamen als bedoeld in artikel 8, eerste lid, van de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr; zie artikel 30, eerste lid, aanhef en onderdeel a, Wgr). Het zou voor kunnen komen dat aan een dergelijk openbaar lichaam in verband met bepaalde taken ook de bevoegdheid is gegeven straf te stellen op overtreding van verordeningen die het openbaar lichaam heeft vastgesteld. In dat geval ligt het voor de hand het openbaar lichaam ook de bevoegdheid te geven te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor de betreffende strafbare feiten.

*b. De toezichthouder overlast in de openbare ruimte*

De leden van de CDA-fractie vragen onder wiens regie de gemeentelijke toezichthouders zullen opereren en of er samenwerking komt met de politie. Verder vragen zij of er altijd sprake zal zijn van achtervang door de politie. De gemeentelijke toezichthouders zullen in beginsel onder regie van de gemeente opereren, ook de operationele regie ligt bij gemeenten. De gemeente is immers verantwoordelijk. Zoals ook eerder toegelicht, moet wel afgestemd worden met de politie. Er zal echter geen sprake zijn van een structurele achtervang door de politie. Dit zou een van de doelen van het wetvoorstel, namelijk het ontlasten van de politie, ondermijnen. De handhaving van de openbare orde en veiligheid is echter uiteraard nog steeds een kerntaak van de politie, en de politie zal dus kunnen worden opgeroepen indien er problemen ontstaan of dreigen te ontstaan. Hierbij dient ook te worden bedacht dat de toezichthouders geen geweldsmiddelen bij zich dragen.

Verder vragen deze leden of de politiesterkte onveranderd blijft en wat de invoering van de bestuurlijke boete gaat betekenen voor de prestatiecontracten. De politiesterkte blijft onveranderd, het gaat immers onder meer om taken waaraan de politie op dit moment niet goed toekomt of slechts in geringere mate. Het ontlasten van de politie zou bovendien in het gedrang komen als er wel geschrapt zou worden in de politiesterkte. Voor de prestatiecontracten zal de invoering van deze bestuurlijke boete een verwaarloosbaar effect hebben. Het gaat in dit geval om de aantallen uit staandehoudingen voortkomende boeten en transacties door de politie. Het blijkt dat wat betreft dit onderdeel vrijwel alle korpsen zeer goed voldoen aan de in de prestatiecontracten gestelde normen. Het is daarom niet de verwachting dat de afspraak op dit onderdeel van de prestatiecontracten door invoering van de bestuurlijke boete niet gehaald zullen worden. Bovendien gelden de huidige prestatiecontracten tot en met 2006. De daadwerkelijke werking van de bestuurlijke boete zal in 2006 niet zo groot zijn dat er een effect verwacht kan worden, onder andere omdat in 2006 waarschijnlijk slechts enkele gemeenten hiervan gebruik zullen gaan maken.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af hoe de verantwoordelijkheid moet zijn tussen de gemeenten en de particuliere boa's en hoe de aansprakelijkheid is geregeld. Ook vragen zij zich af of het nu ook al mogelijk is dat particuliere beveiligers (onbezoldigd) boa zijn. De particuliere boa dient als onbezoldigd ambtenaar van de gemeente te worden aangesteld en valt derhalve onder de verantwoordelijkheid en het gezag van de gemeente. De gemeente is dan ook volledig aansprakelijk voor het optreden van de boa en voor de behandeling van eventuele klachten voortvloeiend uit handelingen die de boa heeft verricht.

Particuliere beveiligers kunnen in beginsel geen boa-bevoegdheid krijgen; dit is immers in strijd met artikel 5 van de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus (Wpbr). Voorkomen moet worden dat

enige (schijn van) belangenverstremgeling zich kan voordoen tussen de functie van de particuliere functionaris met opsporingsbevoegdheid enerzijds en de particuliere beveiligger als bedoeld in de Wpbr anderzijds. Van dit verbod kan onder voorwaarden ontheffing worden verleend. De criteria zijn beschreven in de «Beleidsregels aanvraag ontheffing als bedoeld in de Wet particuliere beveiligingsorganisaties en recherchebureaus» (Stcrt. 2000, 60). Geen ontheffing kan worden verleend indien een particuliere functionaris met opsporingsbevoegdheid zijn functie gelijktijdig combineert met de functie van particulier beveiligger. Op deze wijze wordt voorkomen dat de functies in elkaar zijn geïncorporeerd en het onduidelijk wordt voor de burger met welke functionaris hij te maken heeft.

Indien een ontheffing wordt verleend, geldt het regime betreffende de particuliere boa: deze dient te worden aangesteld als onbezoldigd ambtenaar van de gemeente.

De leden van de CDA-fractie vragen of bekend is hoeveel van de stadswachten thans reeds over een boa-status beschikken.

In het geautomatiseerde systeem van Justitie is niet na te gaan of stadswachten de boa-status hebben.

De praktijk is, dat stadswachten gewoonlijk geen boa-status hebben; zij zijn over het algemeen toezichthouders. Zodra stadswachten een boa-functie gaan bekleden, worden zij geen stadswachten meer genoemd, maar wordt de functie aangeduid conform de Circulaire functielijst buitengewoon opsporingsambtenaar (Stcrt. 2004, 240). Diverse gemeentelijke toezichtinstellingen bestaan echter naast stadswachten uit toezichthouders die wel een boa-status hebben. Dit zijn er ongeveer 2800, maar die zijn werkzaam op velerlei terreinen. (het betreft hier de functies milieu-boa, gemeente-boa, APV-controleur, controleur bouw- en woningtoezicht, controleur openbare ruimte, leerplichtambtenaar, parkeercontroleur, sociaal rechercheur, boa bij brandweer en flora- en faunabeheerder).

De leden van de CDA-fractie wijzen erop dat in de aanloop naar dit wetsvoorstel de gedachte was dat deze wet er mede toe zou bijdragen dat ID-banen in de sfeer van het toezicht zouden kunnen worden omgezet in banen van gemeentelijke toezichthouders. Zij vragen of deze verwachting, gelet op de opleidingseisen voor boa's nog reëel is. Wij merken hierover het volgende op. De opleidingseisen gesteld aan de gemeentelijk toezichthouders die bestuurlijke boete mogen gaan opleggen, zijn op het niveau van de boa gesteld, omdat voor de toezichthouders ten behoeve van de uitoefening van de identificatieplicht een boa-bevoegdheid noodzakelijk is. Dat betekent dat ID-ers door middel van opleiding en ervaring kunnen doorstromen naar een functie van toezichthouder op boa-niveau. Een deel van de personen met een ID-baan zal kunnen doorgroeien, maar naar alle waarschijnlijkheid zal niet iedereen dit niveau kunnen halen. Gezien de taken die een toezichthouder overlast in de openbare ruimte zal moeten gaan vervullen, is het boa-niveau minimaal vereist.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de opleidingseisen centraal zullen worden vastgesteld en of er een aparte opleiding zal komen voor boa's die deze wet zullen toepassen. Voor de boa's geldt reeds een opleidingsregime, waarbij de eindtermen door de Minister van Justitie worden vastgesteld. Deze eindtermen zijn gekoppeld aan algemene, centrale examens. Het betreft leerstof inzake het strafrecht, de strafvoordring en het staatsrecht. Dit examen dient elke vijf jaar, voorafgaand aan een verlenging van de akte van opsporingsbevoegdheid, met goed gevolg te worden afgelegd. Voor de boa's die als toezichthouder overlast in de openbare ruimte zullen gaan optreden, zal hetzelfde regime gelden.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de voorgestelde regeling de inzet van particuliere personen als toezichthouder overlast in de openbare ruimte toelaat en vragen zich af hoe gewaarborgd wordt dat zij slechts de aanwijzingen van het gemeentebestuur opvolgen. Voor het antwoord op deze vragen verwijzen wij de leden naar het eerder gegeven antwoord op eenzelfde vraag van de leden van de CDA-fractie. Bovendien geldt om overlap te voorkomen de regel dat iemand geen boa mag zijn in de gemeente waar hij beveiligingsambtenaar is.

De leden van de PvdA-fractie vragen ook hoe gewaarborgd wordt dat particuliere personen ten opzichte van het publiek kenbaar zijn als toezichthouder en boa.

In de Circulaire functielijst buitengewoon opsporingsambtenaar (Stcrt. 2004, 240) wordt als voorwaarde gesteld voor de inhuur van particuliere functionarissen als buitengewoon opsporingsambtenaar bij een gemeente dat zij herkenbaar dienen te zijn als ambtenaar van de gemeente. Hierbij mogen geen tekens worden gedragen die herleidbaar zijn tot de particuliere instelling waarvan de gemeente de functionaris heeft ingehuurd. Daarnaast krijgen deze boa's het boa-legitimatiebewijs. Voorts wordt momenteel een insigne ontwikkeld dat door boa's in het publiek domein zal moeten worden gedragen.

De leden van de PvdA-fractie vragen verder of de toezichthouders van rijks- of gemeentewege zullen worden voorzien van een legitimatiebewijs waaruit hun hoedanigheid van toezichthouders en buitengewoon opsporingsambtenaar blijkt en of zij in de uitoefening van hun functie verplicht zullen zijn – eventueel door middel van dat bewijs – aan de burger hun hoedanigheid kenbaar te maken.

De toezichthouders overlast in de openbare ruimte zijn toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Awb. Dat betekent dat zij ingevolge artikel 5:12 Awb een legitimatiebewijs bij zich moeten dragen, dat is uitgegeven door het bestuursorgaan onder verantwoordelijkheid waarvan de toezichthouder werkzaam is. De gemeente moet hier dus voor zorgen. De toezichthouders moeten op grond van artikel 5:12, tweede lid, van de Awb dit legitimatiebewijs aanstonds tonen wanneer daar om wordt gevraagd.

De leden van de PvdA-fractie vragen op welke wijze wordt zorggedragen dat ook in de loop der jaren de bekwaamheid van toezichthouders op peil blijft. Boa's dienen elke vijf jaar de bekwaamheid aan te tonen d.m.v. het met goed gevolg afleggen van een centraal examen.

Voor de opleidingseisen die gelden voor de boa's wijzen wij op het antwoord dat hiervoor is gegeven op een vraag van de leden van de CDA-fractie. Justitie draagt zorg voor de basiskennis, welke elke vijf jaar wordt getoetst. De werkgever is verantwoordelijk voor de (sociale) vaardigheden van de boa voor de specifieke functie die deze bekleedt.

Verder vragen de leden van de PvdA-fractie of is voorzien in een klachtenprocedure over het optreden van de toezichthouder/buitengewoon opsporingsambtenaar.

Het wetsvoorstel voorziet niet in een klachtenprocedure. Dat is ook niet nodig, nu de bestaande klachtprocedures, zoals geregeld in de Algemene wet bestuursrecht, gewoon van toepassing zijn. Titel 1 van hoofdstuk 9 van de Awb is van toepassing op de behandeling van klachten door het bestuursorgaan onder wiens verantwoordelijkheid de toezichthouders/opsporingsambtenaren werkzaam zijn. Vervolgens bestaat de mogelijkheid om de klacht voor te leggen aan een ombudsman als bedoeld in titel 2 van hoofdstuk 9 van de Awb. Dit is de Nationale ombudsman of een decentrale ombudsman of -commissie.



De leden van de D66-fractie vragen de regering een overzicht te geven van het aantal boa's dat bij de verschillende gemeenten in dienst is. Momenteel werken er zo'n 2800 boa's bij gemeenten (het betreft hier de functies milieu-boa, gemeente-boa, APV-controleur, controleur bouw- en woningtoezicht, controleur openbare ruimte, leerplichtambtenaar, parkeercontroleur, sociaal rechercheur, boa bij brandweer en flora- en faunabeheerder). De huidige stadswachten beschikken niet over bevoegdheden om boeten op te leggen.

De leden van de D66-fractie vragen voorts of een boa iemand die geen identificatie heeft kunnen beboeten. Het niet bij zich dragen van een identiteitsbewijs is een strafbaar feit dat niet met een bestuurlijke boete kan worden afgedaan. Alle toezichthouders overlast in de openbare ruimte worden aangesteld als boa voor de identificatieplicht en kunnen dus een proces-verbaal op grond van overtreding van artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht opmaken indien het identiteitsbewijs niet op eerste vordering kan worden getoond.

### *c. De politie*

De leden van de CDA fractie beschouwen het als een juiste keuze dat gemeenten niet verplicht worden de handhaving 24 uur per etmaal op zich te nemen. Met die eis zou vooral van kleine gemeenten het onmogelijke gevraagd worden. De leden van de CDA fractie vragen een toelichting op de zin in de memorie van toelichting dat indien het noodzakelijk is om in het weekend en in de avonduren actief te handhaven, het gemeentebestuur hiervoor de verantwoordelijkheid draagt. Wij hebben met deze zin in de memorie van toelichting het volgende bedoeld. Indien een gemeentebestuur kiest voor de bestuurlijke boete dan is zij verantwoordelijk voor de (bestuurlijke) handhaving van de desbetreffende APV-feiten. Dit is ook het geval indien het noodzakelijk is om in het weekend en in de avonduren actief te handhaven. Gemeenten kunnen er echter voor kiezen om niet altijd actief te handhaven, maar in het handhavingsbeleid prioriteiten aan te geven. Kleine(re) gemeenten kunnen afspraken maken met grote(re) gemeenten over de (gezamenlijke) inzet van gemeentelijke handhavers. Ook als echter de keuze gemaakt wordt niet actief te handhaven, is deze keuze een verantwoordelijkheid van de gemeente. Zij kan niet als vanzelfsprekend een beroep doen op bijvoorbeeld de politie. Indien in de lokale driehoek niet anders wordt besloten, zal in dat geval niet worden gehandhaafd.

De leden van het CDA vragen zich af wie bepaalt of actieve handhaving noodzakelijk is, of hierover afspraken worden gemaakt met de politie en of de politie verplicht is op te treden als achtervang. Naast de in de tijd beperkte handhaving kan het ook voorkomen dat gemeenten de handhaving naar plaats willen beperken, bijvoorbeeld tot de woonkernen. Is een dergelijk arrangement met de politie af te spreken, zo vragen deze leden. De gemeente bepaalt of daadwerkelijk wordt gehandhaafd. Zie ook het antwoord op een eerdere vraag van de VVD in paragraaf 1. In de lokale driehoek wordt hierover wel afgestemd, maar de politie is niet verplicht om als achtervang te fungeren, ook niet als de gemeente er voor kiest niet 24 uur te handhaven, of de handhaving tot de woonkernen te beperken. De politie blijft verantwoordelijk voor de handhaving van de openbare orde en veiligheid en de politie zal dus kunnen worden opgeroepen indien er problemen ontstaan of dreigen te ontstaan.

De leden van het CDA vragen zich ook af wat de positie van de politie is op de tijdstippen dat wél door de gemeente wordt gehandhaafd; legt hij een boete op als hij een overtreding constateert, of loopt hij door, zo vragen deze leden.

In de huidige situatie heeft een politieambtenaar de vrijheid om al of niet op te treden tegen een overtreding in geval van heterdaad. In die zin verandert er in de nieuwe situatie niets. Als een agent een overtreding constateert, is hij bevoegd om de overtreder een strafrechtelijke boete op te leggen. In het wetsvoorstel is immers gekozen voor het strafbaar houden van deze overtredingen. Deze bevoegdheid is intact gelaten om het gezag van de politie niet onnodig aan te tasten. De politie zal hier bij uitzondering gebruik van maken. Door de overdracht van de verantwoordelijkheid van de handhaving van de feiten die onder dit wetsvoorstel vallen, zal de politie in beginsel niet meer actief gaan handhaven voor feiten waarvoor de bestuurlijke boete is ingevoerd en de verantwoordelijkheid dus bij de gemeente ligt. Dit geldt ook als de gemeente er voor kiest om niet actief te handhaven.

Ook de leden van de PvdA-fractie vragen naar het optreden van politieambtenaren in een situatie van heterdaad waarvoor wij verwijzen naar het voorgaande antwoord. Verder vragen zij naar de rol van de politie bij potentieel escalerende conflictsituaties. Naar de mening van de regering moet de politie ook in die gevallen onmiddellijk kunnen optreden en zullen gemeentelijke toezichthouders contact leggen en assistentie van de politie vragen.

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat zij graag zouden vernemen hoe de keuze van een gemeente voor handhaving door bestuurlijke boeten duidelijk zal worden gemaakt aan de burgers van die gemeente, anders dan door publicatie in het gemeentelijke verordeningenblad. Het is de eigen verantwoordelijkheid van ieder afzonderlijk gemeentebestuur om de ingezetenen te informeren op een wijze waarvan het desbetreffende gemeentebestuur dat adequaat en wenselijk acht. Ieder afzonderlijk gemeentebestuur maakt een eigen afweging, wat er toe zal leiden dat de informatievoorziening per gemeente zal zijn toegesneden op de plaatselijke wensen en behoeften. Gemeenten zijn autonoom in de wijze waarop zij de burger informeren over het besluit tot bestuurlijke handhaving.

Ook voor het antwoord op de vragen van de leden van de VVD-fractie hoe de afstemming tussen de politie en de gemeente zal zijn, verwijzen wij naar de antwoorden op de vragen van het CDA en de PvdA. De leden van de VVD zijn er niet gerust op dat er geen competentieconflicten zullen plaatsvinden en vragen zich af waarom deze handhaving niet helemaal aan de gemeenten kan worden overgelaten. Indien een gemeente voor bestuurlijke handhaving heeft gekozen, kan in beginsel geen beroep meer worden gedaan op de politie. Indien sprake is van een situatie met een gevaarzettend karakter, waarbij kan worden gedacht aan de situatie dat de overtreder dreigt gewelddadig te worden, kan de politie worden ingeschakeld. Over de nodige afstemming in dergelijke situaties en het voorkomen van competentieconflicten tussen het gemeentebestuur en de politie zullen afspraken gemaakt moeten worden in de lokale driehoek. De regering is van opvatting dat hierover goede afspraken te maken zijn, en dat er door de invoering van onderhavig wetsvoorstel geen groot risico bestaat op het ontstaan van competentieconflicten. Het gaat immers om de handhaving van overtredingen waar de politie niet goed of helemaal niet aan toekomt. Overigens is er een afzonderlijke regeling getroffen over samenloop. Er kan dus geen dubbele boete worden opgelegd. Op de vraag waarom de regering er toch voor gekozen heeft de politie tevens bevoegd te laten zijn, is eerder geantwoord. Hierbij komt nog dat het overlaten van deze handhaving aan gemeenten zou neerkomen op een verplichte invoering van de bestuurlijke boete voor alle gemeenten. Zie voor de reactie van de regering hierop ook het antwoord op een eerdere vraag van deze leden van de

VVD-fractie over het al dan niet verplichte karakter van het instrument bestuurlijke boete. Het kan inderdaad zo zijn dat de gemeente er voor kiest helemaal geen handhaving in te zetten op bepaalde tijden. Dit is de verantwoordelijkheid van de gemeente, net zoals het nu de verantwoordelijkheid is van de politie. Ook de politie stelt immers haar prioriteiten. De handhaving van de feiten waarover het in dit wetsvoorstel gaat, is tot op heden vaak achterwege gebleven door de beperkte mankracht van de politie en het feit dat er op basis van huidig recht weinig gebruik is gemaakt van de mogelijkheid om deze handhaving op zich te nemen via de gemeentelijke boa's.

De VVD wijst er nogmaals met nadruk op dat de 24 uren verantwoordelijkheid duur is, met name ook 's nachts, wanneer er slechts een geringe kans is op een overtreding.

Op zichzelf is dit waar, maar het gaat bij de bestuurlijke boete niet om overtredingen waarvoor een noodhulpdienst zoals bij de politie noodzakelijk is. Een gemeente kan er bijvoorbeeld wel voor kiezen in het weekend in het uitgaanscentrum, als er een groter risico is op overtredingen, meer toezichthouders in te zetten en te laten surveilleren. Hoe dit wordt ingevuld, is volledig de verantwoordelijkheid van de gemeente.

Ten slotte vragen de leden van de VVD zich af of de gemeente de hulp van de politie kan inroepen als het uit de hand loopt en of er sprake zal zijn van uniform beleid.

Indien een gemeente de bestuurlijke boete wil invoeren, zal de gemeenteraad hiertoe bij verordening moeten beslissen. Verwacht mag worden dat in de gemeenteraad een gedegen afweging zal worden gemaakt over de vraag of invoering van de bestuurlijke boete niet alleen gewenst, maar ook haalbaar is. Zo niet, dan zal niet gekozen worden voor invoering van de bestuurlijke boete. Mocht, ondanks een positieve besluitvorming in de gemeenteraad, toch blijken dat de bestuurlijke handhaving niet goed functioneert, dan zal dit ook onderwerp van overleg kunnen zijn met de politie. De verwachting is dat dan tijdig het beleid kan worden bijgesteld of dat kan worden besloten tot beëindiging van bestuurlijke handhaving door middel van bestuurlijke boete. Hiervoor is echter wel een termijn afgesproken, omdat de verantwoordelijkheid voor de handhaving dan weer overgaat naar de politie. Die heeft uiteraard tijd nodig om haar organisatie daarvoor weer in te richten. Overigens heeft de politie als kerntaak het handhaven van de openbare orde en hiervoor zal zij dus ook verantwoordelijk blijven, dus in het geval van calamiteiten kan uiteraard altijd een beroep worden gedaan op de politie. Omdat het gaat om de handhaving van kleine overtredingen, acht de regering de kans hierop niet erg groot. Er zal geen sprake zijn van uniform beleid, het gaat om een gemeentelijke bevoegdheid die door de verschillende gemeenten anders kan worden ingevuld.

### **3. Bestuurlijk beboetbare feiten**

#### *a. De feiten*

De leden van de CDA-fractie zien het als een gemis dat thans nog niet kan worden beschikt over de AMvB waarin de overtredingen worden vastgelegd die met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan. Zij vragen of toch concreet kan worden aangegeven welke overtredingen onder deze wet zullen gaan vallen. Ook vragen zij of lichte overtredingen in de sfeer van de bouw, het milieu en de horeca, zoals overtreding van sluitingstijden, zullen worden meegenomen.

Voor een overzicht van de nu bekende feiten die zullen worden opgenomen in de AMvB verwijzen wij naar het eerdere antwoord op eenzelfde

vraag van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1. Over de vraag in hoeverre de gemeentelijke handhaving op het gebied van de horeca versterking behoeft, is nog overleg gaande. Wij geven er de voorkeur aan om het onderhavige wetsvoorstel niet op de uitkomsten van dit overleg te laten wachten.

In dit verband wijzen wij verder op de brief van de minister van VROM aan de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2005/06, 29 392, nr. 12), waarin een aantal vragen van de Vaste Kamercommissie voor VROM wordt beantwoord. De Minister van VROM geeft aan dat er voor wat betreft de handhaving van de VROM-regelgeving thans een lichte voorkeur bestaat voor het instrumentarium van de Wet OM-afdoening. Dit is met name ingegeven door de wens versnippering van bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiemogelijkheden te voorkomen. Er zullen echter de nodige vragen moeten worden beantwoord alvorens de Wet OM-afdoening voor het bestuur toepasbaar kan worden gemaakt op de bouwregelgeving. Zodra daar meer duidelijkheid over is ontstaan, kan een definitieve keuze worden gemaakt welk boete-systeem in de VROM-wetgeving zal worden opgenomen. Dit betekent dat de mogelijkheid om een bestuurlijke boete te introduceren voor de bouwregelgeving nadrukkelijk wordt opengelaten.

Voor wat betreft de handhaving van milieuregelgeving moet nog worden opgemerkt, dat deze reeds van oudsher plaatsvindt via onder meer de bestaande transactiemogelijkheden van het OM. Verder merken wij nog op dat eenvoudige en veelvoorkomende milieudelicten thans door een aantal bestuursorganen worden afgedaan met een strafrechtelijke transactie in handen van het bestuur, op basis van de Wet op de economische delicten en het Transactiebesluit milieudelicten. In het wetsvoorstel OM-afdoening wordt de bestuurlijke transactie uit de Wet op de economische delicten omgevormd en veralgemeend tot een bestuurlijke strafbeschikking in het Wetboek van Strafvordering. Het ligt voor de hand de bestuurlijke transactie voor deze milieudelicten om te zetten in een bestuurlijke strafbeschikking.

De leden van de CDA-fractie geven aan dat de minister van BZK in zijn rede tot het VNG congres in juni 2005 heeft gezegd dat hij het huidige wetsvoorstel ziet als een eerste ronde. De minister gaf aan, zo stellen zij, bereid te zijn een discussie over vervolgstappen aan te gaan, waarbij ook de ontwikkelingen rond het wetsvoorstel OM-afdoening worden meegenomen. De leden vragen of de minister kan aangeven waar hij precies aan denkt. In dit verband wijzen wij er op dat zoals in het antwoord hiervoor is aangegeven de mogelijkheid zal worden gezien of het instrument van de bestuurlijke boete voor overtredingen in de sfeer van de bouw, het milieu en de horeca kan worden gerealiseerd. Verder is in het onderhavige wetsvoorstel een evaluatiebepaling opgenomen. In de memorie van toelichting is aangegeven dat in de evaluatie de relatie met de handhavingssystemen van de wetsvoorstellen bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen en OM-afdoening uitdrukkelijk in ogenschouw zal worden genomen en dat zal worden gezien of er aanleiding is voor verdere uniformering tussen deze handhavingstelsels. In het nader rapport is ook opgemerkt dat de regering een evaluatiebepaling heeft opgenomen omdat zij voornemens is nauwlettend te volgen of de twee wetsvoorstellen bestuurlijke boete in de praktijk een wezenlijke bijdrage leveren aan effectieve en efficiënte handhaving van de desbetreffende feiten. De opmerking in de rede tot het VNG congres moet in dit licht worden gezien.

De PvdA-fractie kan zich vinden in de gedachte dat de categorieën van «beboetbare gedragingen» worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. De leden vragen de Ministers meer specifiek aan te geven

welke soorten van gedragingen zij op het oog hebben. Voor het antwoord op deze vraag verwijzen wij naar het eerdere antwoord dat is gegeven op een vraag naar de feiten die onder de reikwijdte van dit wetsvoorstel vallen van de leden van de VVD-fractie in paragraaf 1.

De leden van de PvdA-fractie stellen dat in vergelijking met de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften de voorhangprocedure ontbreekt. Eerder vroegen de leden van de VVD-fractie ook naar het ontbreken van een voorhangprocedure. Nu blijkt dat de leden van uw Kamer hier prijs op stellen, zal bij nota van wijziging artikel 154b, eerste lid, zodanig worden gewijzigd dat de AMvB waarin de gedragingen worden omschreven die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte, gedurende vier weken moet worden voorgehangen bij beide kamers der Staten-Generaal. Hiermee wordt aangesloten bij artikel 2b van de Wegenverkeerswet 1994, waarin een voorhangprocedure is opgenomen die ook geldt voor de AMvB die wordt opgesteld op basis van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (Kamerstukken II 2004/05, 30 098).

De leden van de PvdA-fractie geven verder aan dat zij een van toepassing-verklaring van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht missen. Zij vragen of een bestuurlijke boete wel kan worden opgelegd aan een rechtspersoon.

In reactie daarop wijzen wij op het volgende. Een bestuurlijke boete kan aan een rechtspersoon worden opgelegd indien de norm die in het overtreden voorschrift is vervat zich mede tot rechtspersonen richt. Hoewel de overtredingen waarop dit wetsvoorstel ziet in het leeuwendeel van de gevallen door natuurlijke personen zullen worden gepleegd, valt het niet uit te sluiten dat deze in een enkel geval door rechtspersonen zullen worden gepleegd. Om die reden wordt de suggestie van de PvdA-fractie overgenomen en wordt de tekst van het wetsvoorstel aangevuld met een bepaling gelijklopend aan artikel 5.0.1, derde lid, van het wetsvoorstel Vierde tranche Awb. In het kader van de aanpassingswetgeving die moet worden verricht vanwege de Vierde tranche Awb zal de werking van deze bepaling opnieuw worden bezien. Tevens wordt van de gelegenheid gebruik gemaakt om een bepaling op te nemen waarin het begrip overtreder wordt vastgelegd. Deze bepaling zal de omschrijving bevatten van de overtreder als degene die de overtreding pleegt of medepleegt. Dit betekent dat als overtreder kan worden aangemerkt degene tot wie de overtreden norm zich richt en die de overtreding pleegt of medepleegt. In de praktijk zal moeten blijken of daadwerkelijk sprake zal zijn van medeplegen van overtredingen die vallen onder de reikwijdte van de wet. In het kader van de aanpassingswetgeving van de Vierde tranche zal ook deze figuur worden bezien.

Voorts vragen de leden van de PvdA-fractie welke overtredingen door de Wet Mulder worden afgedaan en welke door de Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. In antwoord op deze vraag verwijzen wij naar de nota naar aanleiding van het verslag op het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen.

De leden van de SP-fractie zien dat er een uitgebreid assortiment van overtredingen is dat tot een bestuurlijke boete kan leiden. Deze leden vragen de regering of er binnen de gemeente beleid zal worden gevoerd welke overtredingen in welke wijken wel en niet zullen worden beboet. Verder willen deze leden weten of door een veelvoud aan regels de handhaving willekeurig zal worden. In antwoord op deze vragen laten wij weten dat na invoering van bestuurlijke boete het de gemeente is die

bepaalt ten aanzien van welke overtredingen en in welke wijken de gemeentelijke handhavers zullen worden ingezet.

Wij wijzen in dit kader ook op de reactie die is gegeven op vragen over de 24-uurs verantwoordelijkheid van de gemeenten in paragraaf 2 onder c.

De leden van de SP-fractie vragen verder of de bevoegdheden van de bijzondere opsporingsambtenaren ook bekend zullen zijn bij mensen die niet uit de gemeente afkomstig zijn.

Het wetsvoorstel brengt geen verandering in de regels met betrekking tot de bekendmaking van gemeentelijke verordeningen (artikelen 139 en volgende Gemeentewet). Het betekent slechts dat voor bepaalde feiten die al strafbaar zijn voortaan ook een bestuurlijke boete opgelegd kan worden. Ook dat besluit is onderhevig aan de publicatieplicht, bedoeld in artikel 139 Gemeentewet. In een eerder antwoord hebben wij al aangegeven dat alle boa's een apart legitimatiebewijs hebben en dat de boa's werkzaam in het publieke domein in de toekomst zullen worden uitgerust met een insigne. Op deze wijze wordt een algemene herkenbaarheid nagestreefd.

De leden van de ChristenUnie-fractie stellen dat in onderhavig wetsvoorstel wel een aantal voorbeelden wordt gegeven van mogelijke gedragingen die onder de werking van het voorstel komen te vallen, maar dat er nog geen limitatieve lijst is. Deze leden vragen de regering waarom er niet voor is gekozen bij het wetsvoorstel de inhoud van deze AMvB bekend te maken. In antwoord op een vraag van de leden van de VVD-fractie over de feiten in paragraaf 1, is een uitgebreidere opsomming gegeven van de feiten die zeker in de AMvB zullen worden opgenomen. Over andere feiten vindt nog overleg plaats. Zoals hiervoor is aangegeven, zal bij nota van wijziging een voorhangprocedure voor de bedoelde AMvB worden voorgesteld.

Bij het opstellen van de limitatieve lijst van feiten is een viertal criteria toegepast. Op zichzelf vinden de leden van de ChristenUnie-fractie deze criteria helder. Wel vragen deze leden of er duidelijkheid bestaat over de bevoegdheidsverdeling, wanneer de gedragingen weliswaar niet gevaarzettend zijn en evenmin op zichzelf een risico op escalatie betreffen, maar er in de handhaving niettemin sprake is van escalatie, met gebruik van geweld. Zij vragen de regering de onderlinge bevoegdheidsverdeling en verantwoordelijkheden in dergelijke situaties toe te lichten. In antwoord op deze vragen brengen wij het volgende naar voren. Wanneer een gedraging niet gevaarzettend is en evenmin op zichzelf een risico op escalatie aan de orde is, maar er in de handhaving niettemin sprake is van escalatie, bijvoorbeeld met gebruik van geweld, dan kan door de toezichthouder de politie worden ingeschakeld die vervolgens strafrechtelijk kan optreden. De politie blijft immers verantwoordelijk voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde.

Ook de leden van de SGP-fractie vinden het vanuit de voornoemde standpuntbepaling terecht dat er wordt gewerkt met een limitatieve lijst van overtredingen waarbij de bestuurlijke boete kan worden toegepast. Zij vragen wanneer de Kamer inzicht krijgt de algemene maatregel van bestuur waarin dit wordt geregeld. Zoals hiervoor al in antwoord op eerdere vragen is aangegeven, zal bij nota van wijziging een voorhangprocedure voor de bedoelde AMvB worden voorgesteld.

#### *c. De beboetbaarheid*

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de maximale boetehoogte van 340 euro. Zij vragen waarom in de wet niet is gekozen voor de mogelijkheid van de jaarlijkse indexering. De leden van de CDA fractie

vinden het van groot belang dat van geharmoniseerde tarieven wordt uitgegaan. In antwoord hierop laten wij weten dat voor de maximale boetehoogte aansluiting is gezocht bij het boetebedrag van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. In deze wet is eveneens geen mogelijkheid voor jaarlijkse indexering opgenomen. Voor de boetebedragen die uiteindelijk bij AMvB zullen worden vastgesteld, zal worden aangesloten bij de tarieven die het OM hanteert. Voor alle duidelijkheid brengen wij in dit verband naar voren dat de hoogte van de boeten ruim onder het maximumbedrag van €340 zal liggen. Er is niet voor gekozen om de boetehoogte aan indexering te onderwerpen om de volgende reden. Als dit wel zou gebeuren, krijgt de praktijk te maken met niet-afgeronde maximale boeten, wat tot onduidelijkheid zou leiden. De maximale boete kan bij gelegenheid worden aangepast door wetswijziging. Dit uitgangspunt geldt voor vrijwel alle maximale boetehoogtes in het bestuursrecht.

Ter verduidelijking vragen deze leden van de CDA-fractie of zij er van uit mogen gaan dat overal in Nederland ongeacht het tijdstip voor dezelfde overtredingen dezelfde bedragen worden geheven, ongeacht of de boete door een gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaar wordt opgelegd of door een politieagent. In reactie op deze vraag laten wij weten dat voor de bestuurlijke boete geldt dat de gemeenten gebonden zullen zijn aan de boetehoogten die zullen worden bepaald in de AMvB op grond van deze wet. Voor de strafrechtelijke boeten geldt dat het openbaar ministerie landelijk vastgestelde lijsten hanteert voor diverse overtredingen waaronder overtredingen die leiden tot overlast in de openbare ruimte. De hoogte van de boeten zullen zoveel mogelijk op elkaar worden afgestemd. Deze lijsten worden gepubliceerd en gelden als recht in de zin van artikel 99 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of is uitgesloten dat een gemeente, bijvoorbeeld via aanvullende administratieve heffingen, per saldo een hogere boete heft. In antwoord hierop laten wij het volgende weten. Bij een boeteoplegging is de gemeente gebonden aan de in dit wetsvoorstel opgenomen regeling. Het opleggen van een extra administratieve heffing buiten dit systeem is niet mogelijk. Dat kan alleen, voorzover deze regeling daarin voorziet. Wij wijzen er in dit verband op dat de boete, indien deze niet (tijdig) wordt voldaan, kan worden ingevorderd bij dwangbevel. In dat geval wordt de boete verhoogd met de op de aanmaning betrekking hebbende kosten en de wettelijke rente. Voorts geschiedt de betekening van het dwangbevel door de deurwaarder op kosten van degene aan wie de boete is opgelegd.

Met betrekking tot de voorgestelde wettelijke maximering van de bestuurlijke geldboete vragen de leden van de PvdA-fractie zich af hoe het maximale bedrag van € 340 zich verhoudt tot de bedragen die bij strafrechtelijke handhaving worden of zullen worden (OM-afdoening) gehanteerd. In antwoord hierop laten wij weten dat de boeten die zullen kunnen worden opgelegd voor overtredingen die zowel via een strafbeschikking als via een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, ruim onder het bedrag van € 340 zullen worden vastgesteld.

#### **4. De juridische inkadering**

##### *a. Verhouding tot de Vierde tranche van de Awb*

De leden van de CDA-fractie vragen verder of de Vierde tranche van de Awb nog steeds niet in werking zal zijn getreden als deze wet van kracht wordt. Wij stellen voorop dat niet met zekerheid te zeggen valt of dit wetsvoorstel, indien het door uw Kamer wordt aangenomen, inderdaad eerder in werking treedt dan de Vierde tranche. Op dit moment verkeren beide

wetsvoorstellen ongeveer in dezelfde fase van de parlementaire behandeling. Wel is het zo dat voor de invoering van de Vierde tranche nog aanpassingswetgeving vereist is, die ook de nodige tijd zal kosten. Om die reden zal inwerkingtreding van de Vierde tranche in ieder geval niet eerder dan per 1 januari 2008 mogelijk zijn. Naar de mening van de regering is het dan ook verstandig in dit wetsvoorstel een voorziening te treffen voor het geval de Vierde tranche nog niet in werking is getreden. De meeste procedurele bepalingen kunnen bij de aanpassingswetgeving voor de Vierde tranche weer vervallen.

De leden van de Christen Unie-fractie vragen wat de noodzaak is om onderhavig wetsvoorstel te behandelen voorafgaande aan de Vierde tranche. Op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie in paragraaf 1 hebben wij geantwoord dat een gelijktijdige behandeling niet voor de hand ligt nu de Vierde tranche de algemene regels voor de bestuurlijke boete geeft en de beide wetsvoorstellen bestuurlijke boeten het handhavingsinstrument bestuurlijke boete voor respectievelijk APV-feiten en fout parkeren en andere lichte verkeersovertradingen introduceren.

*b. Verhouding tot het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertradingen*

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regeling van de bestuurlijke boete niet alleen is geregeld in twee verschillende wetten, maar daarvoor ook nog eens valt onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministers. De door de leden gevraagde eenheid in wetgeving en uitvoering wordt gerealiseerd door een intensief overleg tussen de betrokken departementen bij de totstandkoming van beide regelingen. Vanuit het Rijk zal een implementatietraject worden gestart (voorlichtingscampagne, congres, handreiking) om gemeenten goed voor te bereiden op de invoering van deze bestuurlijke boete-regelingen.

*c. Rechtsbescherming*

De leden van de CDA-fractie vragen naar de verschillen tussen de rechtsbescherming van deze wet en de Wet bestuurlijke boete fout parkeren. In onderhavig wetsvoorstel is gekozen voor het rechtsbeschermingstelsel – hoofdstukken 6 t/m 8 – van de Awb. Bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren is gekozen voor aansluiting bij het in de Wet Mulder geregelde rechtsbeschermingstelsel (administratief beroep; beroep bij de sector kanton van de rechtbank; hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden). Reden voor deze keuze is dat op deze wijze de bestaande expertise op het terrein van het verkeersrecht bij de sector kanton van de rechtbank en het gerechtshof te Leeuwarden kan worden benut.

De vraag van de leden van de CDA-fractie of het griffierecht dat in het kader van dit wetsvoorstel moet worden voldaan hetzelfde is als het griffierecht dat moet worden voldaan in het kader van de Wet bestuurlijke boete fout parkeren, kunnen wij bevestigend beantwoorden. Het griffierecht voor beroep bedraagt € 37 en het griffierecht voor een hoger beroep bedraagt € 102.

De leden van de CDA-fractie vragen verder of bij de gerechten voorzieningen worden getroffen voor de behandeling van beroepschriften inzake dit wetsvoorstel. Verder vragen zij voor wiens rekening de behandeling van deze procedures komt (voor rekening van het rijk of de gemeenten). Te verwachten is dat het aantal juridische procedures in het bestuursrecht zal stijgen. Op dit moment is het niet mogelijk om een inschatting te maken van het aantal bezwaar- en beroepsschriften dat zal worden inge-



diend. De behandeling van deze beroepschriften komt voor rekening van het Rijk, wel worden er griffierechten geheven.

De leden van de PvdA-fractie hebben enige vragen over de bekendmaking van de beschikking. De leden van de PvdA-fractie merken terecht op dat de voorgestelde regeling is ontleend aan artikel 4, tweede lid, Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Zij houdt een bijzondere bekendmakingsregel in ten opzichte van de algemene bepalingen in de Awb. Volgens het voorgestelde vijfde lid wordt de beschikking in eerste instantie gezonden naar het adres dat de betrokkene zelf opgeeft. Blijkt de beschikking onbestelbaar te zijn, dan wordt de beschikking gezonden naar het in de basisadministratie vermelde adres (indien dit afwijkt). Degene aan wie een boete is opgelegd, heeft het door opgave van het juiste adres zelf in zijn macht dat de beschikking hem bereikt, opdat hij daartegen desgewenst tijdig rechtsmiddelen kan aanwenden. Om die reden zal in geval van overschrijding van de bezwaar- of beroepstermijn een beroep op artikel 6:11 van de Awb (verschoonbare termijnoverschrijding) in beginsel niet slagen (vergelijk ook Gerechtshof Leeuwarden 14 november 2001, LJN-nr. AD8684, [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl)). Met de invoering van de identificatieplicht is bereikt dat in de meeste gevallen de identiteit van de betrokkene kan worden vastgesteld. Dit geeft een betere basis voor controle van de adresgegevens in de gemeentelijke basisadministratie dan voorheen.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de omvang van de toetsing door de bestuursrechter. Zal deze de beslissing op het bezwaar slechts marginaal toetsen of in volle omvang, zo vragen zij. Verder vragen zij of de bestuursrechter bevoegd zal zijn om te toetsen of de geconstateerde overtreding valt binnen de termen van één van de in de algemene maatregel van bestuur omschreven categorieën van gedraging waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd en of de ambtenaar die de overtreding heeft geconstateerd behoorlijk gemachtigd was. De leden van de SP-fractie zien dat dit alles onder bestuursorganen en bij het betwisten van de boete, voor de bestuursrechter zal worden uitgevochten. Dat zal naar de mening van deze leden leiden tot een marginale toets bij de bestuursrechter. De leden van de SP-fractie vragen de regering of een inhoudelijk bezwaar mogelijk is of dat burgers hier feitelijk aan de grillen van de bestuursorganen overgeleverd zijn.

Zowel de vragen van de leden van de PvdA-fractie als die van de SP-fractie hebben betrekking op de omvang en intensiteit van de toetsing door de bestuursrechter. Bij beantwoording van deze vragen moet in aanmerking worden genomen dat oplegging van een bestuurlijke boete een 'criminal charge' inhoudt, als bedoeld in artikel 6 EVRM. Hierdoor moet toetsing door de bestuursrechter aan bepaalde extra eisen voldoen. De bestuursrechter neemt in dit verband een bijzondere positie in: enerzijds oordeelt hij als «gewoon» bestuursrechter, anderzijds is zijn positie enigszins vergelijkbaar met die van een strafrechter.

De toetsing door de rechter van de bestuurlijke boete moet op grond van artikel 6 EVRM volledig zijn («full jurisdiction»). De Nederlandse jurisprudentie laat zien dat bij bestraffende sancties indringend wordt getoetst op evenredigheid: de zwaarte (hoogte) van de sanctie moet zijn afgestemd op de ernst van de gedraging. De rechter laat dan zijn in het algemeen terughoudende opstelling bij de toetsing van bestuursbesluiten varen (zie bijv. ABRS 4 juni 1996, JB 1996, 172 en CRvB 1 november 2001, JB 2001, 329). Bij deze evenredigheidstoets dient ook de verwijtbaarheid van het beboetbare feit te worden betrokken (zie bijv. ABRS 17 april 2002, JB 2002, 164, ABRS 7 augustus 2002, NJB 2002, p. 1808, nr. 49 en CRvB 13 juni 2001, RSV 2001, 242). Naast de hoogte van de boete dient ook een volle toetsing plaats te vinden ten aanzien van het bewijs van de feiten die de overtreding constitueren. De onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM

kan meebrengen dat de rechter bij de beoordeling ook feiten meeneemt die het bestuursorgaan niet kon kennen op het moment van het nemen van het boetebesluit. De bewijslast ten aanzien van deze feiten rust op het bestuur (zie bijv. ABRS 15 april 1999, RAwb, 146). Ook dient de rechter een inmiddels ten gunste van de overtreder gewijzigd voorschrift in zijn beoordeling mee te nemen. Hetzelfde geldt voor de vraag of de ambtenaar die de overtreding heeft geconstateerd behoorlijk gemachtigd was.

#### *d. Verhouding tot strafvordering*

De leden van de CDA-fractie constateren juist dat bestuurlijke boeten niet voorkomen in de justitiële documentatie. Het gaat bij bestuurlijke boeten om een registratie bij gemeenten onder het regime van de Wet bescherming persoonsgegevens. Deze registratie zal moeten worden aangemeld bij het College bescherming persoonsgegevens waarbij het doel van de registratie duidelijk gemaakt zal moeten worden. Voor het opleggen van een bestuurlijke boete is het niet van belang om te weten of er sprake is van recidive. De boete ligt immers vast en kan niet om reden van recidive of anderszins verhoogd worden.

De politie kan bij de gemeente een verzoek doen om gegevens over opgelegde bestuurlijke boeten te verkrijgen.

De leden van de ChristenUnie-fractie geven aan dat in antwoord op het pleidooi van de VNG, dat pleit voor aanpassing van de boetehoogten om het wetsvoorstel rendabel te maken, de regering stelt dat dit bij de algemene maatregel van bestuur nader zal worden uitgewerkt, waarbij de regering de kanttekening maakt dat rekening gehouden moet worden met de hoogte van de strafrechtelijke boeten. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering met deze opmerking ruimte wil creëren voor aanpassing van de boetehoogten. Zij vragen de regering verder of zij van mening is dat dit onwenselijk is vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid. De regering laat in antwoord hierop weten dat het streven juist is om de hoogte van de bestuurlijke boeten af te stemmen op de hoogte van de strafrechtelijke boeten, waarmee het beginsel van rechtsgelijkheid wordt ondersteund.

De leden van de Christen Unie-fractie vragen of artikel 154b, eerste lid, niet uitgebreid moet worden met de opmerking dat dit alleen gedragingen betreft die tevens in de APV zijn opgenomen. De regering acht deze toevoeging niet nodig omdat in artikel 154b, eerste lid, al bepaald is dat de gedragingen tevens krachtens artikel 154 strafbaar moeten zijn gesteld. Strafbaarstelling op grond van artikel 154 van de Gemeentewet is alleen mogelijk van overtreding van de verordeningen.

De leden van de SGP-fractie vragen welke afwijkingsmogelijkheden er ten opzichte van de strafrechtelijke boeten zijn bij het bepalen van de hoogte van de boeten. Wij brengen in reactie hierop het volgende naar voren. Het openbaar ministerie hanteert landelijk vastgestelde lijsten met boetehoogten voor diverse overtredingen waaronder die overlast in de openbare ruimte opleveren. Voor de hoogte van de boeten voor overlast in de openbare ruimte zal nauw aangesloten worden bij de lijsten van het openbaar ministerie.

## **5. Financiële aspecten**

In antwoord op de vraag van de leden van de CDA-fractie waar de verhouding kosten en opbrengsten van 2,5 : 1 betrekking op heeft kunnen wij antwoorden dat deze alleen betrekking hebben op het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

De leden van de CDA-fractie vragen zich verder af hoe de inkomstenderving van € 1,5 tot 4 miljoen op de rijksbegroting zal worden gedekt. Voor zover de ontvangsten uit hoofde van strafrechtelijke handhaving dalen (minder aan APV-feiten gerelateerde boeten), worden deze lagere ontvangsten voor 50% gecompenseerd door Justitie en komt 50% ten laste van het generale beeld (tezamen tot een maximum van € 5 miljoen structureel). E.e.a. zal worden betrokken bij de besluitvorming over de Voorjaarsnota 2006. Indien er sprake is van een ontvangstenderving van meer dan € 5 miljoen zal opnieuw bezien worden hoe de daling van ontvangsten zal worden opgevangen.

De leden van de PvdA-fractie vragen of, gelet op de verhouding van kosten en opbrengsten 2,5:1, alleen de grotere gemeenten zich handhaving door bestuurlijke boeten kunnen veroorloven. In antwoord hierop wijzen wij allereerst op het niet verplichtende karakter van het wetsvoorstel, hetgeen betekent dat gemeenten, na afweging van de financiële aspecten van een invoering, er voor kunnen kiezen van de invoering af te zien. Verder merken wij op dat handhaving geld kost, waarbij de schaal waarop de handhaving is georganiseerd in belangrijke mate bepaalt hoe groot de kosten zijn. De schaalgrootte van de gemeente, de wijze waarop nu reeds een handhavingsapparaat is opgezet en de mate waarin wordt samengewerkt met andere gemeenten, speelt hierbij een rol. Tegenover de handhavingskosten staan de boetenontvangsten, waarbij het uitgangspunt uiteraard nooit mag zijn dat boeten bedoeld zijn om de handhaving te bekostigen. Wel is het zo dat gemeenten deze ontvangsten kunnen benutten voor de financiering van de handhaving. In het algemeen kan worden gesteld dat routinematige handhaving van relatief eenvoudige zaken zoals parkeerovertradingen goedkoper is dan optreden tegen bijvoorbeeld graffiti en wildplassen. Omdat zowel voor de justitiële handhaving als voor de gemeentelijke handhaving het niet goed mogelijk is om de handhavingskosten uit te splitsen naar soorten feiten, kan hierbij niet meer worden gemaakt dan een grove indicatie, zoals gedaan in de Memorie van Toelichting. Voor een aantal gemeenten is het wellicht mogelijk om de uitvoering van dit wetsvoorstel op te dragen aan een bestaand samenwerkingsverband. Indien deze optie niet uitvoerbaar is dan zullen gemeenten de kosten uit eigen inkomsten moeten financieren.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de kosten van het wetsvoorstel niet helemaal gedekt kunnen worden uit de opbrengsten van de boeten. In de memorie van toelichting is aangegeven dat de uitvoering van dit wetsvoorstel tezamen met het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertradingen voor de G4 en een enkele middelgrote gemeente een batig saldo zal opleveren. Hierbij moet worden aangetekend dat de bevoegdheid die dit wetsvoorstel introduceert niet verplichtend is. De gemeenten hebben binnen hun autonome bestedingsruimte de keuze om de bestuurlijke boete voor de aanpak van overlast in de openbare ruimte te introduceren. Elke gemeente maakt daarbij een eigen afweging.

De leden van de VVD-fractie pleiten in dit kader voor een breder pakket van feiten. Ook de leden van de CDA-fractie vragen aandacht voor de reikwijdte van het wetsvoorstel. Korthedshalve verwijzen wij naar het antwoord op deze vraag van de CDA-fractie in paragraaf 3 onder a.

De leden van de D66-fractie vragen om een reactie van de regering op de passage uit de brief van de VNG van 15 juni 2005 over een korting van € 10 miljoen uit het gemeentefonds.

Deze uitname uit het Gemeentefonds vloeit voort uit de vorig jaar gemaakte interdepartementale afspraken over de compensatie van de lagere ontvangsten bij Justitie voor boeten en transacties op het terrein

van fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. Voor een reactie op de passage uit de brief van de VNG verwijzen wij dan ook naar hetgeen hierover is opgenomen in de nota naar aanleiding van het verslag van het wetsvoorstel Bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen.

De leden van de ChristenUnie vragen wat de uiteindelijke uitwerking zal zijn van onderhavig wetsvoorstel. Zij vragen daarom de regering nog eens expliciet in te gaan op de mogelijke uitwerking van dit wetsvoorstel in de praktijk. Verder vragen zij hoeveel gemeenten bij benadering gebruik zullen maken van het opleggen en handhaven van de bestuurlijke boete. In reactie hierop brengen wij het volgende naar voren. De (mogelijke) uitwerking van het wetsvoorstel wordt in belangrijke mate bepaald door het aantal gemeenten dat voor de bestuurlijke boete kiest. Intergemeentelijke samenwerking en goede afspraken tussen burgemeester, politie en het lokaal openbaar ministerie over de inzet zijn daarbij essentieel. De verwachting is dat de G4 en met name middelgrote gemeenten zullen kiezen voor bestuurlijke boete.

Verder vragen de leden van de ChristenUnie-fractie of de regering verwacht dat alle gemeenten voldoende zicht hebben op de financiële consequenties die de invoering van de bestuurlijke boete kan hebben en of de regering het noodzakelijk acht om gemeenten, naast de toelichting op onderhavig wetsvoorstel, er expliciet op te wijzen dat invoering van de bestuurlijke boete niet zonder meer haalbaar is voor gemeenten. De regering verwacht dat gemeenten goed in staat zullen zijn om voor de eigen lokale situatie een kosten/baten-afweging te maken. In een eerder antwoord is al aangegeven dat er een voorlichtingscampagne voor gemeenten wordt voorbereid.

## **6. Evaluatie**

De leden van de VVD-fractie vragen, met oog op een eventuele integratie van de aan de orde zijnde regelingen, of een periode van vijf jaar niet te lang is voor een evaluatie.

De regering wijst er op dat door het aannemen van een amendement van het lid Van der Laan (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 28) in het wetsvoorstel OM-afdoening een bepaling is opgenomen dat de Wet OM-afdoening binnen vijf jaar geëvalueerd zal worden. Ook in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet (Kamerstukken 2004/05, 30 098, nr. 2) is een evaluatie binnen een periode van vijf jaar bepaald. Gelet op het voornemen om bij de evaluatie de samenhang met de voornoemde wetten te bezien, heeft het handhaven van een periode van vijf jaar in onderhavig wetsvoorstel onze voorkeur.

## **II ARTIKELEN**

### **Artikel 154b**

#### *Eerste lid*

De leden van de PvdA-fractie missen een uitdrukkelijke regeling van het overgangsrecht. Zij veronderstellen echter – en vragen de regering dit te bevestigen – dat géén bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor een gedraging die heeft plaatsgevonden vóór de inwerkingtreding van de wet én vóór de inwerkingtreding van de in het voorgestelde artikel 154b, eerste lid, bedoelde gemeentelijke verordening.

Wij kunnen de veronderstelling van deze leden bevestigen. Indien een gedraging heeft plaatsgevonden vóór inwerkingtreding van de wet én

voor inwerkingtreding van de desbetreffende gemeentelijke verordening, kan deze – voorzover de gedraging in de gemeentelijke APV strafbaar is gesteld – alleen strafrechtelijk worden vervolgd. Een bestuurlijke boete kan eerst worden opgelegd voor gedragingen die hebben plaatsgevonden nadat zowel deze wet als de gemeentelijke verordening op de voet van artikel 154b, eerste lid, van deze wet in werking zijn getreden. Aan deze wet is geen terugwerkende kracht verbonden, zodat feiten van voor inwerkingtreding daarvan in elk geval niet bestuurlijk kunnen worden beboet. De gemeente mag aan haar verordening evenmin terugwerkende kracht verbinden. Dat zou in strijd zijn met het beginsel «geen strafbaar feit en geen straf zonder voorafgaande wettelijke strafbepaling» (nullum crimen sine praevia lege criminali, nulla poena sine praevia lege poenali), dat ook voor de bestuurlijke boete geldt (artikel 7 EVRM en artikel 15 IVBPR).

De leden van de VVD-fractie vragen of de gemeente bij het opstellen van de verordening een keuze mag maken uit de in de algemene maatregel van bestuur genoemde gedragingen of dat zij alle in de algemene maatregel van bestuur genoemde gedragingen moet opnemen in de verordening.

Artikel 154b, tweede lid, moet zo begrepen worden dat alle in de algemene maatregel van bestuur opgenomen gedragingen moeten worden opgenomen in de gemeentelijke verordening. Het is gemeenten niet toegestaan om een keuze te maken.

De vraag van de leden van de VVD-fractie of in de algemene maatregel van bestuur als overlast gevende gedraging zal worden opgenomen «het onder het publiek verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen», kan bevestigend beantwoord worden.

Verder vragen de leden van de VVD-fractie of hiermee de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting niet wordt beperkt. Het antwoord op deze vraag luidt in zoverre bevestigend dat het verbod op het verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken of afbeeldingen de vrijheid van meningsuiting kan inperken. Dat betekent dat deze beperking in overeenstemming moet zijn met de Grondwet (artikel 7) en internationale mensenrechtenverdragen (met name artikel 10 EVRM). Naar de mening van de regering is daarvan sprake. De in onderhavige wetsvoorstel voorgestelde regeling voorziet immers in adequate rechtsbescherming bij de (onafhankelijke) bestuursrechter na oplegging van een bestuurlijke boete.

Voor het antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie of de algemene maatregel van bestuur waarin de gedragingen worden opgenomen eerst aan de Tweede Kamer voor te leggen alvorens deze van kracht wordt, verwijzen wij naar het bevestigende antwoord dat hier voor op een vergelijkbare vraag van de leden van de PvdA-fractie is gegeven in paragraaf 3 onder a.

De leden van de VVD-fractie vragen verder of de zinsnede «die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte» niet overbodig is, omdat de lijst met gedragingen in de algemene maatregelen van bestuur en de verordeningen bepalend is voor het opleggen van de bestuurlijke boete. Met de door de leden van de VVD-fractie gewraakte zinsnede heeft de regering juist beoogd een materieel criterium te geven voor de reikwijdte van de algemene maatregel van bestuur. Ook in de considerans is dit criterium weergegeven. De regering ziet geen reden om de reikwijdte van de AMvB te verruimen door middel van het schrappen van genoemde zinsnede.

### *Zevende lid*

De leden van de CDA-fractie vragen de regering wanneer in het kader van dit wetsvoorstel sprake kan zijn van een hardheidsclausule. Moet de reden voor toepassing van een hardheidsclausule liggen in de persoon van de overtreder, of gaat het om de overtreding zelf?

Onder welke omstandigheden zich bijzondere omstandigheden, als bedoeld in dit lid, voordoen, valt op voorhand moeilijk te zeggen. De clausule is immers juist bedoeld voor uitzonderlijke situaties die wij thans niet kunnen voorzien. Het kan zowel gaan om omstandigheden die de persoon van de overtreder betreffen, als om omstandigheden waaronder de overtreding heeft plaatsgevonden. In een situatie waarvoor de clausule is bedoeld, zal vaak een combinatie van beide aan de orde zijn. Volledigheidshalve merken wij nog op dat de situatie waarbij de overtreder door bijzondere omstandigheden geen verwijt kan worden gemaakt, hier niet onder valt. In dat geval volgt reeds uit artikel 154e, eerste lid, dat geen boete kan worden opgelegd.

### **Artikel 154c**

#### *Tweede lid*

De leden van de CDA-fractie vragen of het juist is dat overtredingen niet altijd op heterdaad hoeven te worden geconstateerd en of constatering van een overtreding ook achteraf kan plaatsvinden, bijvoorbeeld via een camera. Verder vragen zij of in het geval een opsporingsambtenaar via een beeldscherm direct een verbinding heeft met een camera, de constatering dan als een overtreding op heterdaad geldt die beboet kan worden. Tot slot vragen de leden van de CDA-fractie de regering in te gaan op de vraag of een overtreding op heterdaad moet worden geconstateerd.

Bij dit wetsvoorstel gaat het er vooral om dat bestuurlijke toezichthouders een sanctie kunnen opleggen op het moment dat zij een overtreding constateren. Een uitzondering hierop kan zijn het op een verkeerd tijdstip buiten zetten van huisvuilzakken. Voor het opleggen van een sanctie bij een dergelijke overtreding moet veelal eerst achterhaald worden van wie de vuilniszak is.

Het is niet de bedoeling om met camerabeelden gesignaleerde overtredingen later nog te beboeten. Hiervoor zou ook de gemeente, die immers de bestuurlijke boete oplegt, actie moeten ondernemen om de identiteit van de overtreder te gaan achterhalen. Hiervoor zou weer de politie moeten worden ingeschakeld. Het verdraagt zich niet met het uitgangspunt van de bestuurlijke boete, dat enerzijds ziet op het ontlasten van de politie en anderzijds op het geven van bevoegdheden door gemeenten aan nu soms «tandeloze» toezichthouders. Wel is voorstelbaar dat cameratoezicht ondersteunend werkt, in die zin dat als er incidenten worden geconstateerd, dit kan worden doorgegeven aan de toezichthouders, zodat zij op locatie kunnen gaan surveilleren. Het blijft dan echter een zaak van prioritering van strafrechtelijke handhaving die onder verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie valt. Ook kan cameratoezicht zorgen voor de veiligheid van en tijdige bijstand aan de toezichthouders.

#### *Derde lid*

De leden van de VVD-fractie vragen waarom niet is gekozen voor een kortere termijn waarbinnen de beschikking aan de overtreder moet zijn verzonden. Naar de mening van de VVD is de termijn van acht weken te lang voor het lik-op-stuk-karakter van de regeling.

Wij zijn het met de leden van de VVD-fractie eens dat het voor de effectiviteit van de handhaving van belang is dat een boete zo snel mogelijk wordt opgelegd. De in dit artikel geregelde termijn is een maximumtermijn; deze

termijn zal het bestuursorgaan lang niet in alle gevallen nodig hebben om tot een zorgvuldig afgewogen beslissing te kunnen komen. Anderzijds vinden wij het belangrijk dat het bestuursorgaan voldoende tijd heeft voor zorgvuldige besluitvorming. Tegen die achtergrond menen wij dat de door ons gekozen termijn van acht weken redelijk is. Deze termijn wordt ook genoemd in artikel 4:13, tweede lid, Awb, dat bepaalt dat de redelijke besteltermijn in elk geval is verstreken wanneer het bestuursorgaan binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag geen beschikking heeft gegeven, noch een kennisgeving als bedoeld in artikel 4:14, derde lid, heeft gedaan.

#### **Artikel 154e**

De leden van de PvdA-fractie vragen waarom anders dan in de Wet administratiefrechtelijke handhaving van verkeersvoorschriften oplegging van een bestuurlijke boete aan een persoon die ten tijde van het begaan van de overtreding de leeftijd van twaalf jaren nog niet heeft bereikt, niet uitdrukkelijk is uitgesloten. Ook vragen zij waarom niet evenals in genoemde wet, wordt voorgesteld dat de bestuurlijke boete wordt gehalveerd, indien de betrokkene ten tijde van de gedraging de leeftijd van zestien jaren nog niet had bereikt.

In antwoord op de hierboven genoemde vragen merken wij het volgende op. Zoals eerder is gesteld, is bij het opstellen van het onderhavige wetsvoorstel in beginsel aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel Vierde tranche Awb. In dat wetsvoorstel ontbreken de door de leden van de fractie van de PvdA bedoelde voorzieningen. In de memorie van toelichting bij dat wetsvoorstel wordt gesteld dat bij het opleggen van een bestuurlijke boete de leeftijd een rol zou kunnen spelen: het evenredigheidsbeginsel kan meebrengen dat in bijzondere omstandigheden van het geval een lagere boete zou moeten worden opgelegd. De bijzondere wet waarin de mogelijkheid van een bestuurlijke boete wordt geïntroduceerd, kan ten aanzien van de hoogte van de op te leggen boete ook rekening houden met minderjarigen. Daarbij wordt gewezen op artikel 2, vierde lid, van de Wahv. Omdat het de bedoeling is dat voor de hoogte van de bestuurlijke boete wordt aangesloten bij de hoogte van de strafrechtelijke boeten, waarbij strafoplegging aan personen tot 12 jaar is uitgesloten en voor personen van 12 tot 16 jaar strafhalvering geldt, ligt het voor de hand op dit punt één lijn te trekken. Bij nota van wijziging zijn vergelijkbare bepalingen als artikel 2, vierde lid, en 3, tweede lid, van de Wahv alsnog opgenomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering heeft overwogen een expliciete verwijzing naar de klassieke schulduitsluitingsgronden in onderhavig wetsvoorstel op te nemen.

Wij hebben er bewust van afgezien een catalogus van geschreven schulduitsluitingsgronden op te nemen. In de eerste plaats missen sommige klassieke schulduitsluitingsgronden voor dit wetsvoorstel praktische betekenis: een geval waarin de pleger van een op grond van dit wetsvoorstel gesanctioneerde overtreding zich op noodweerecces zou kunnen beroepen, is niet goed voorstelbaar. Wel is voorstelbaar, dat een pleger zich zou beroepen op psychische overmacht. De strafrechtspraktijk heeft geleerd, dat het wettelijk benoemen van strafuitsluitingsgronden (waaronder de schulduitsluitingsgronden vallen) slechts in zeer beperkte mate zou bijdragen aan de rechtszekerheid. Het is ook in het strafrecht overwegend de jurisprudentie geweest, die aan een begrip als overmacht inhoud heeft gegeven. Daarom is volstaan met de bepaling, dat geen boete kan worden opgelegd voorzover de overtreding niet aan de overtreder kan worden verweten. Het is aan het bestuur en uiteindelijk aan de rechter om het begrip rechtvaardigingsgrond voor het bestuursrecht nader in te vullen. Daarbij ligt het natuurlijk wel voor de hand, dat het bestuur en de rechter

de strafrechtelijke jurisprudentie en de klassieke schuldsluitingsgronden tot uitgangspunt zullen nemen.

#### **Artikel 154g**

De leden van de fractie van de PvdA wijzen op het wetsvoorstel OM-afdoening, waarin sprake is van een verruiming van het begrip vervolging. Zij vragen of niet ook het opleggen van een bestuurlijke boete moet worden uitgesloten als voor hetzelfde feit al een strafbeschikking is opgelegd. Deze bepaling ziet op samenloop met transactie of een strafvervolging voor de strafrechter. In de vraag van de leden van de PvdA-fractie ligt het terechte oordeel besloten dat deze samenloopbepaling nog moet worden aangepast aan het wetsvoorstel OM-afdoening, zodat is gewaarborgd dat een bestuurlijke boete niet met een strafbeschikking kan samenlopen. De samenloop tussen het bestuursrecht en het strafrecht zal in zijn volle omvang worden gezien in het kader van de aanpassingswetgeving Vierde tranche Awb. Tot die tijd voorziet het wetsvoorstel OM-afdoening in een tijdelijke bepaling die zeker stelt dat geen bestuurlijke boete wordt opgelegd als voor hetzelfde feit een strafbeschikking is uitgevaardigd (zie artikel XV van dat wetsvoorstel).

#### **Artikel 154j**

Het is de leden van de PvdA-fractie opgevallen dat het wetsvoorstel geen regeling inzake de «verjaring» van de invordering van de bestuurlijke boete bevat. Zij zouden graag van de regering vernemen of het niet wenselijk is om de gemeentebesturen een uiterste termijn te stellen waarbinnen de invordering kan plaatsvinden. Het wetsvoorstel bevat inderdaad geen regeling over de verjaring van het recht om een oplegde boete in te vorderen. Alhoewel wij verwachten dat gemeenten de invordering van opgelegde boeten met voortvarendheid ter hand zullen nemen, achten wij opname van een verjaringstermijn toch aangewezen omdat daarmee eventuele twijfel kan worden weggenomen indien het gemeentebestuur in een uitzonderlijke situatie na een betrekkelijk lange periode alsnog tot invordering wenst over te gaan. In de nota van wijziging is een keuze gemaakt voor een termijn van twee jaar waarmee wordt aangesloten bij de termijn die in de Wahv geldt voor invordering van op grond van die wet opgelegde bestuurlijke boeten (zie artikel 25, tweede lid, van de Wahv). Deze termijn is korter dan de termijn van vijf jaar die in de Vierde tranche Awb in de algemene regeling voor bestuurlijke geldschulden wordt voorgesteld (zie artikel 4.4.3.1, eerste lid, van de Vierde tranche).

Het is de leden van de VVD-fractie opgevallen dat «verjaring» – de bevoegdheid van de overheid om overtredingen te bestraffen in de tijd te begrenzen, ontbreekt. Zij vragen de regering wat daarvan de reden is. Deze leden wijzen erop dat in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet in artikel 184l is bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt twee jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. De in artikel 184l, eerste lid, opgenomen termijn is overgenomen uit het wetsvoorstel Vierde tranche Awb (artikel 5.4.1.6, tweede lid) en betreft in feite de verjaringstermijn, derhalve de uiterste termijn waarbinnen een bestuurlijke boete mag worden opgelegd. Net zoals strafbare feiten door tijdsverloop verjaren, behoort ook in het bestuursrecht de bevoegdheid van de overheid om overtredingen te bestraffen in de tijd begrensd te zijn. De termijn bedoeld in artikel 154c, derde lid, geeft aan dat de bekendmaking van de beschikking binnen een periode van acht weken dient te geschieden. Deze termijn is in feite een termijn van orde, een instructienorm voor de uitvoerende instanties, maar aan de andere kant tevens een



waarborgnorm voor betrokkene. Zij mogen erop vertrouwen dat zij na afloop van deze termijn geen schriftelijke beschikking meer krijgen. De Hoge Raad is van oordeel dat overschrijding van deze termijn slechts dan tot vernietiging van de beschikking behoort te leiden, indien betrokkene door de overschrijding rechtsreeks is geschaad in enig rechtsbelang (HR 10 mei 1994, NJ 1994, 672, VR 1994, DD 94 342, Bijl. NJB 1994, nr. 1666). De termijn zegt derhalve niets over de uiteindelijke verjaringstermijn. Mede gelet hierop is in het onderhavige wetsvoorstel, in navolging van artikel 5.4.1.6, tweede lid, wetsvoorstel Vierde tranche Awb en artikel 184I van het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet bij nota van wijziging in een nieuw artikel 154ha een verjaringstermijn voorgesteld. In reactie op een daartoe strekkende vraag van de leden van de fractie van de PvdA in het verslag over het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet is in het betreffende wetsvoorstel de verjaringstermijn van overtredingen verlengd van twee naar drie jaar, zodat indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven en in werking is getreden, bij die verjaringstermijn wordt aangesloten. In het onderhavige wetsvoorstel is in navolging daarvan eveneens bij deze verjaringstermijn aangesloten.

### **Artikel 154n**

De leden van de PvdA-fractie stellen de vraag aan de orde of de verplichting tot betaling van griffierecht als voorwaarde voor toegang tot de rechter geen ontoelaatbare drempel in de zin van artikel 6 EVRM opwerpt. Artikel 6 EVRM biedt het recht op een eerlijk proces bij (onder andere) het bepalen van de gegrondheid van een ingestelde strafvervolgning. Daartoe behoort ook het opleggen van een bestuurlijke boete. Tot het recht op een eerlijk proces wordt mede gerekend het recht op toegang tot een onafhankelijke rechter (EHRM 21 februari 1975, NJ 1975, Golder). Dit recht is echter niet absoluut. Beperkingen zijn toegestaan mits de essentie van het recht op toegang onaangetast blijft, de beperking een legitiem doel dient en er sprake is van evenredigheid tussen het legitieme doel en de ingestelde beperking (EHRM 28 mei 1985, 8225/78, Ashingdane). Aan die voorwaarden is hier voldaan. Het enkele feit dat een zeker bedrag moet worden betaald om toegang te krijgen tot de rechter laat onverlet dat die toegang zelf gewaarborgd blijft. Het griffierecht dient ertoe een zekere drempel op te werpen tegen het instellen van beroep, zodat een zorgvuldiger afweging plaatsvindt van enerzijds de zin van het instellen van beroep tegenover anderzijds de aan een rechterlijke procedure verbonden inspanningen. Dat doel is legitiem. Juist met het oog op de evenredigheid tussen dit doel en de beperking in het onderhavige geval, heeft de regering gekozen voor het lage tarief van griffierecht. Bovendien is van belang dat het griffierecht wordt gerestitueerd indien de belanghebbende in het gelijk wordt gesteld, terwijl in bijzondere gevallen de rechter het griffierecht kan matigen indien de toegang tot de rechter ondanks het voorgaande in het gedrang komt. Hiermee is al met al naar de opvatting van de regering geen sprake van strijd met strijd met het EVRM (vergelijk ook ABR 6 april 2000, BA 2000, 6 en ABR 21 november 2001, BA 2002, 1).

De Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,  
J. W. Remkes