

Vergaderjaar 2004–2005

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. 5

VERSLAG

Vastgesteld 4 juli 2005

De vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties¹, belast met het voorbereidend onderzoek van dit wetsvoorstel, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen van haar bevindingen. Onder het voorbehoud dat de regering de gestelde vragen tijdig zal hebben beantwoord, acht de commissie de openbare beraadslaging over dit wetsvoorstel voldoende voorbereid.

INHOUDSOPGAVE

I ALGEMEEN

1. Inleiding
 - c. Draagvlak en adviezen
2. De betrokken actoren
 - a. De gemeenten
 - b. De toezichthouder overlast in de openbare ruimte
 - c. De politie
3. Bestuurlijk beboetbare feiten
 - a. De feiten
 - c. De beboetbaarheid
4. De juridische inkadering
 - a. Verhouding tot de Vierde tranche van de Awb
 - b. Verhouding tot het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen
 - c. Rechtsbescherming
 - d. Verhouding tot strafvordering
5. Financiële aspecten
6. Evaluatie

II. ARTIKELEN

¹ Samenstelling:

Leden: Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GL), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtensveld (VVD), Wilders (Groep Wilders), De Pater-van der Meer (CDA), Duyvendak (GL), Wolfsen (PvdA), Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Van der Ham (D66), Haverkamp (CDA), Van Fessem (CDA), Smilde (CDA), Straub (PvdA), Nawijn (Groep Nawijn), Boelhouwer (PvdA), Van Hijum (CDA), Nijs MBA (VVD), Vacature (algemeen).
Plv. leden: De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GL), Van der Sande (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD), Slob (CU), Hirsi Ali (VVD), Szabó (VVD), Rambocus (CDA), Van Gent (GL), Vacature (PvdA), Çörüz (CDA), Van As (LPF), Van Haersma Buma (CDA), Koşer Kaya (D66), Bruls (CDA), Van Bochove (CDA), Algra (CDA), Hamer (PvdA), Varela (LPF), Leerdam, MFA (PvdA), Eski (CDA), Balemans (VVD), Vergeer (SP).

1. Inleiding

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Deze leden beschouwen de invoering van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte als een belangrijke stap in de richting van een betere handhaving van wat wel «kleine ergernissen» worden genoemd. In de huidige situatie is de politie niet in staat de aandacht aan deze overtredingen te geven die de gemeenten graag zouden zien. Tegelijkertijd missen gemeenten de bevoegdheden om deze zaken zelf aan te pakken. Dit wetsvoorstel voorziet in dit hiaat.

De leden van de CDA-fractie zien in de invoering van de bestuurlijke boete ook een versterking van de lokale democratie. De afweging van de handhaving van de kleine maar ergerniswekkende overtredingen zullen nu een onderwerp van het lokale debat gaan worden. Gemeenten kunnen werkelijk een keuze voor handhaving gaan maken.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van dit wetsvoorstel. Ook deze leden onderschrijven de wens dat «klein ongerief in het publieke domein» effectiever en sneller wordt aangepakt dan thans het geval is. Zij vragen echter of de combinatie van de in dit wetsvoorstel, in het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen en in het onlangs door de Tweede Kamer aangenomen wetsvoorstel OM-afdoening voorgestelde, onderling divergerende handhavingmogelijkheden, bij de burger niet tot verwarring en onduidelijkheid zullen leiden. Deze leden zouden het op prijs stellen, indien de regering een schematisch overzicht zou geven van de bestaande en voorgestelde strafrechtelijke en bestuursrechtelijke mogelijkheden van handhaving ter zake van (verkeers)overtredingen. Zij verzoeken de regering daarbij in het bijzonder de volgende onderwerpen te betrekken: het tot opleggen bevoegde orgaan, de al dan 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.

Nu het wetsvoorstel OM-afdoening, dat de Tweede Kamer onlangs heeft aangenomen, al voorziet in strafrechtelijke handhaving door gemeenteamttenaren, terwijl de opbrengst van de door die ambtenaren uitgevaardigde strafbeschikkingen aan de betrokken gemeenten ten goede komen, vragen de leden van de PvdA-fractie bovendien wat de meerwaarde is van dit wetsvoorstel. Indien het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet wordt verheven, bieden goede afspraken met het OM over de inzet van gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) dan al niet voldoende basis voor een adequate rechtshandhaving? In ieder geval, zo veronderstellen deze leden, zal de aanvaarding van het wetsvoorstel OM-afdoening de prioritaire behandeling van de beide wetsvoorstellen over bestuurlijke boeten minder urgent maken. Zou het daarom niet verstandiger zijn de beide wetsvoorstellen over bestuurlijke boeten tegelijk met het wetsvoorstel Vierde tranche Awb te behandelen?

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende overlast in de openbare ruimte. Alvorens hun eindoordeel over het wetsvoorstel te geven, willen zij graag eerst enkele opmerkingen maken en de regering een aantal vragen voorleggen. Een aantal opmerkingen die in dit verslag worden gemaakt, maken zij ook bij het wetsvoorstel Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. Het betreft dan in het bijzonder opmerkingen van algemene aard over de bestuurlijke

boete, de verschillen tussen beide wetsvoorstellen en de relatie met het wetsvoorstel OM-afdoening (Kamerstuk 29 849) en de Wet Mulder. Allereerst merken de leden van de VVD-fractie op dat zij inzien dat er iets moet gebeuren in het kader van de handhaving ten aanzien van overlast in de publieke ruimte. Kleine ergernissen, zoals wildplassen, verkeerd aanbieden van huisvuil, het laten liggen van hondenpoep en het aanbrengen van graffiti, zijn een doorn in het oog van vele burgers. Verloeding van steden en dorpen ligt dan al snel op de loer, met alle gevolgen van dien, waaronder gevoelens van onveiligheid bij burgers. 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 hun ingewikkeld voor. Wordt met het voorgestelde systeem de politie werkelijk ontlast, zo vragen deze leden. De leden van de VVD-fractie zijn er nog niet van overtuigd dat het voorgestelde systeem voldoet aan de gestelde eisen. Zij vragen de regering hierop in te gaan.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeenten zelf een bestuurlijke boete opleggen. Het moet daarbij gaan om overtredingen met een «geringe normatieve lading». Daarvan zijn reeds enkele voorbeelden in de memorie van toelichting genoemd. Dat neemt niet weg, dat de vraag kan worden gesteld wat precies onder een «geringe normatieve lading» moet worden verstaan. Is het aanbrengen van graffiti echt een overtreding met een «geringe normatieve lading», 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? Een en ander nog los van de ontsieringen van het stadsbeeld die het gevolg zijn van deze overtreding. Aan welke andere overtredingen wordt nog meer gedacht, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Als een gemeente besluit het regime van de bestuurlijke boete niet in te voeren, dan blijft het strafrechtelijke regime gelden, waarbij dan nog onderscheid kan worden gemaakt tussen de normale strafrechter, de OM-afdoening en de Wet Mulder. Zo ontstaan er verschillen in de regimes die gemeenten hanteren. Dit komt de duidelijkheid ten aanzien van de handhaving op het gebied van overlast in de openbare ruimte niet ten goede. Kan de regering uiteenzetten waarom ervoor is gekozen om de gemeenten vrij te laten in het al dan niet kunnen opleggen van de bestuurlijke boete, temeer daar er in het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet (Kamerstuk 30 098) geen keuze voor gemeenten is? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering. Heeft de regering overigens er inzicht in hoeveel gemeenten gebruik van de bestuurlijke boete zullen maken, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Als een gemeente kiest voor de mogelijkheid van een bestuurlijke boete, dan ligt de regierol ten principale bij de gemeente, zo blijkt uit de memorie van toelichting. Kunnen de gemeenten deze nieuwe taak aan? Zijn zij daarvoor volledig geëquipeerd, gelet op de vereiste specifieke deskundigheid? Voorts wordt gesteld, dat er nauw met de politie moet worden samengewerkt en ook met het OM wat de hoogte van de boete betreft. In hoeverre zijn gemeenten dan werkelijk vrij in het ter zake te voeren beleid? De onderlinge betrokkenheid en de onderlinge samenwerking maken het systeem er niet overzichtelijker op, zo menen de leden van de VVD-fractie. Gaarne krijgen zij een reactie van de regering.

De leden van de VVD-fractie wijzen op de kritiek van de Raad van State op de vier regelingen (Wet Mulder, OM-afdoening en de twee regelingen inzake de bestuurlijke boete) die straks zullen gelden op het gebied van het opleggen van sancties door bestuursorganen. Zo is er sprake van een veelvoud van manieren om te handhaven, wat de overzichtelijkheid, noch voor de burgers, noch voor de handhavende instanties, ten goede komt.

Voorts wijzen deze leden erop dat, na invoering van de bestuurlijke boete, de rol van het strafrecht niet is uitgespeeld. Want als gemeenten een bestuurlijke boete opleggen, behoudt het strafrecht een aanvullende rol en als gemeenten besluiten geen bestuurlijke boete te hanteren, blijft de handhaving een zaak van de rechter. Daarbij komt dat de juridische vormgeving van de regelingen aanzienlijke verschillen laat zien, hetgeen op een risico van wildgroei wijst, aldus het adviesorgaan van de regering. De Raad van State adviseert de divergenties te beperken en één samenhangende regeling voor te bereiden. De leden van de VVD-fractie onderschrijven de kritiek van de Raad van State en vragen de regering daar nog eens op in te gaan. Voorts vragen zij welke problemen de regering voorziet met de implementatie van het voorgestelde systeem.

Wat is nu in concreto het verschil tussen de OM-afdoening (Kamerstuk 29 849) en de bestuurlijke boete, temeer daar het systeem van OM-afdoening het mogelijk maakt dat buitengewone opsporingsambtenaren de bevoegdheid krijgen strafbeschikkingen uit te vaardigen? Wat is de meerwaarde van de bestuurlijke boete? Kunnen de vier regelingen op de één of andere manier worden geïntegreerd? Hoe beziet de regering het integreren van de regelingen? Waarom niet één systeem, in plaats van vier regelingen? Wat zijn daarvan de voor- en nadelen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering. Op een aantal punten constateren de leden van de VVD-fractie een verschil met het wetsvoorstel Wijziging van de Wegenverkeerswet (Kamerstuk 30 098). Het betreft onder andere de verplichting tot invoering van de bestuurlijke boete, de verjaring en de voorhangprocedure voor de algemene maatregel van bestuur. Wat is de reden van deze verschillen tussen beide wetsvoorstellen, zo vragen de leden van de VVD-fractie.

Klopt het dat ook de OM-afdoening aanvullend is als er sprake is van bestuursrechtelijke handhaving? Hoe moet dit worden gezien? Als de OM-afdoening inderdaad aanvullend is, wordt het boetesysteem er niet duidelijker op. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Kan de regering uiteenzetten waarom het instrument van de bestuurlijke boete een goede aanvulling is op de reeds bestaande handhavingsmogelijkheden? Is het systeem wel zo effectief, zie ook de mening van de Stuurgroep Handhaven op Niveau. De leden van de VVD-fractie vragen de regering hierop nader in te gaan. Daar komt bij dat de regeling van de bestuurlijke boete, in feite een hybride systeem, een complexe regeling is.

De leden van de SP-fractie hebben met gemengde gevoelens kennisgenomen van het wetsvoorstel van de regering. Zij hebben er begrip voor dat de gemeente kordaat wil optreden tegen kleine overlast. Anderzijds zien zij dat er wisselende invulling aan de bevoegdheden zal worden gegeven, met gevolgen voor de rechtszekerheid. Eveneens hebben deze leden moeite met de verminderde verweermogelijkheden onder het bestuursrecht voor de betrokkenen.

Het concept van de bestuurlijke boete is ten tijde van het veiligheidsplan ingevoerd als gevolg van een gevoeld tekort aan handhaving bij overlastgevende situaties. De leden van de SP-fractie willen beklemtonen dat het aanpakken van lokale overlast voor hen een grote prioriteit heeft.

De handhaving kan echter niet ten koste gaan van de rechtsbescherming van de daders. Een dader moet bijvoorbeeld aan kunnen tonen dat afvalzakken niet van zijn adres afkomstig zijn, bepaalde overlast te billijken is wegens uitzonderlijke situaties of er andere redenen zijn dat een boete eigenlijk onterecht is. Hoewel de leden van de SP-fractie erkennen dat er met gezag opgetreden moet worden, erkennen zij ook dat zonder de mogelijkheid om te controleren, willekeur kan ontstaan.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de 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 openbare ruimte (Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte). Zoals de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in zijn rapport «Waarden, normen en de last van het gedrag» concludeerde, bestaan brede steun en overeenstemming over welke gedragingen wel en niet kunnen. Het probleem is alleen dat het gedrag van mensen vaak niet overeenkomt met de normen die zij zeggen te steunen. Zo ook met ongewenste gedragingen zoals wildplassen, niet opruimen van hondenpoep of fout parkeren. Iedereen is het er over eens dat dit ongewenste gedragingen zijn en niemand wil er in zijn eigen omgeving mee geconfronteerd worden. Toch zijn er veel plegers van dergelijke kleine overtredingen, die in veel gevallen hun daad zullen vergoelijken omdat de (zichtbare) schadelijke uitwerking van hun daad beperkt is. Hierdoor kan volgens de WRR normvervaging optreden die de leefbaarheid in de openbare ruimte kan aantasten. Bestrijding van (wettelijke) normoverschrijdingen dient ook de aanhoudende zorg van de overheid te zijn. Alleen al op basis van deze voorafgaande analyse ondersteunen de leden van de D66-fractie de regering om gemeenten in het kader van het integrale veiligheidsbeleid meer mogelijkheden te geven overlast in de openbare ruimte aan te pakken. Over de uitwerking in dit voorstel hebben deze leden nog wel enige vragen en opmerkingen.

Voor de leden van de D66-fractie is het doel van de bestuurlijke boete bij kleine overlast niet zozeer de overtreder te straffen door een geldboete, maar de openbare ruimte te beschermen tegen verloedering. Door het herhaaldelijke, voortdurende en/of grootschalige voorkomen van dit soort overlast kan de leefbaarheid op sommige plekken ernstig worden bedreigd. Het beboeten van overtreders heeft een lik-op-stuk-karakter waar volgens deze leden een preventieve werking vanuit gaat. Bestaat er de mogelijkheid om de bestuurlijke boete ter plaatse contant te voldoen? Dat zou volgens deze leden het lik-op-stuk karakter versterken en bovendien veel administratieve lasten voorkomen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel, dat beoogt het voor gemeentebesturen mogelijk te maken om, in reactie op het veroorzaken van overlast in de openbare ruimte, zelf een bestuurlijke boete op te leggen en te handhaven. Deze leden steunen het doel van het wetsvoorstel: namelijk om enerzijds tegemoet te komen aan de wens van de gemeenten om meer invloed uit te kunnen oefenen op de handhaving van de normen betreffende overlast in de openbare ruimte en anderzijds de strafrechtketen te ontlasten.

Deze leden hebben op dit moment behoefte aan het maken van een aantal opmerkingen en het stellen van een aantal vragen.

Vooraf willen de leden van de ChristenUnie-fractie opmerken dat zij bij de behandeling van het wetsvoorstel OM-afdoening kritisch zijn geweest over de vermenging van straf- en bestuursrecht voor relatief zware zaken. Ook bij onderhavig wetsvoorstel is sprake van vermenging van straf- en bestuursrecht. Toch menen deze leden over dit wetsvoorstel positiever te kunnen zijn, omdat dit wetsvoorstel slechts ziet op kleine overtredingen, met geringe normatieve lading, zonder gevaarzettend karakter. Daarnaast is het voor deze leden van groot belang dat de politie ook in gemeenten waarin de bestuurlijke boete is ingevoerd, altijd bevoegd blijft om strafrechtelijk op te treden tegen de overlast in de openbare ruimte. Daarmee wordt voorkomen dat de politie een bestuursrechtelijke bevoegdheid zou worden toebedeeld.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen 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. Kan de regering de toegevoegde waarde van het instrument van de bestuurlijke boete nog eens helder uiteenzetten? In hoeverre spelen de posterioriteiten van de politie daarbij een rol? Met betrekking tot de voorgestelde regeling hebben de leden van de SGP-fractie nog enkele vragen en opmerkingen over de gemaakte keuzen in het voorliggende wetsvoorstel.

De aan het woord zijnde leden 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. Het instrument van de bestuurlijke boete moet daarom beperkt blijven tot relatief kleine vergrijpen. Ook dient er volstrekte helderheid te bestaan over welke overtredingen er binnen de strafrechtelijke en welke er binnen de bestuursrechtelijke sfeer worden afgedaan. 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 toelichting op deze passage.

c. Draagvlak en adviezen

De Raad voor de Rechtspraak constateert naar de mening van de regering terecht dat het lokaal bestuur zich op een terrein gaat begeven dat tot nu toe wezensvreemd voor hem was, stellen de leden van de ChristenUnie vast. Even verder merkt de Raad voor de Rechtspraak op dat de handhaving door het betrokken bestuursorgaan van hoge kwaliteit moet zijn, wil de invoering van de bestuurlijke boete op termijn leiden tot een vermindering van de druk op het rechterlijke apparaat. Daarmee is de vraag naar de kwaliteit van de uitvoering van dit wetsvoorstel door gemeenten gerechtvaardigd. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering of zij verwacht dat alle gemeenten – klein, middelgroot en groot – in staat zullen zijn op korte termijn voldoende gekwalificeerd personeel te vinden, als ze gebruik willen maken van de mogelijkheden die dit wetsvoorstel biedt.

2. De betrokken actoren

a. De gemeenten

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op de uitvoering van deze wet in gemeenten met deelraden. Volgens de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel kan aan deelraden de bevoegdheid worden overgedragen te besluiten om bij de handhaving bestuurlijke boetes op te leggen. Deze leden vragen de regering of het hierbij alleen gaat om de feitelijke oplegging of ook om het principiële besluit om deze boetes op te leggen. Kan het ook voorkomen dat een deel van de boetes worden opgelegd door handhavers in dienst van de deelraad en een deel door handhavers in dienst van de gemeenten, of is dit een theoretische mogelijkheid? Moet de bevoegdheid van de deelgemeenten gezien worden als een gedelegeerde bevoegdheid van de gemeenteraad?

In de memorie van toelichting stelt de regering dat de Wet gemeenschappelijke regelingen een goed instrument is om op het onderhavige terrein met andere gemeenten samen te werken. Zelfs de verordenende bevoegdheid zou aan een gemeenschappelijke regeling kunnen worden opgedragen. De leden van de VVD-fractie vragen of dat, gelet op de aard van de materie, een goede zaak is, omdat de algemene plaatselijke verorde-

ning typisch lokaal maatwerk is. Bovendien is dit orgaan niet rechtstreeks door de burgers gekozen. Zou het niet beter zijn om de gemeenschappelijke regeling alleen te laten gelden voor uitvoerende activiteiten?

b. De toezichthouder overlast in de openbare ruimte

De leden van de CDA-fractie vragen de regering onder wiens operationele regie de gemeentelijke toezichthouders zullen opereren. Komt er een samenwerking met de politie? Zal er altijd sprake zijn van een achtervang van gewapende politiefunctionarissen, voor het geval een aangehouden persoon geweld dreigt te gaan gebruiken? Betekent de invoering van de bestuurlijke boete dat de verdeling van de politiesterkte onveranderd blijft, of wil de regering hiermee rekening houden? De leden van de CDA-fractie zouden menen dat de invoering van de bestuurlijke boete niet in mindering gebracht zou moeten worden op de politiesterkte, omdat anders het effect – extra handhaving – verloren gaat. Ook vragen deze leden wat de invoering van de bestuurlijke boete gaat betekenen voor de prestatiecontracten. De politie zal bepaalde delicten immers niet meer kunnen beboeten.

De leden van de CDA-fractie ondersteunen de door de regering gekozen lijn dat de handhaving kan worden uitbesteed aan particuliere bureaus, maar dat de handhavers dan in dienst moeten worden genomen als onbezoldigd ambtenaren. Kan de regering meedelen wat de verantwoordelijkheidsverdeling behoort te zijn tussen de gemeenten als opdrachtgever enerzijds en de toezichthouder als onbezoldigd ambtenaar en medewerker van het particuliere bureau anderzijds? Hoe is de aansprakelijkheid van de particuliere buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) geregeld? Zijn de particuliere beveiligers ook nu al onbezoldigd ambtenaar zijn of wordt dit een nieuwe constructie?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering nader in te gaan op het vereiste opleidingsniveau van de gemeentelijke handhavers. Veel gemeenten beschikken nu over een team van stadswachten. Is bekend hoeveel van deze nu al over een BOA-status beschikken? In de aanloop naar dit wetsvoorstel was de gedachte dat deze wet er mede toe zou bijdragen dat ID-banen in het toezicht zouden kunnen worden omgezet in banen van gemeentelijke toezichthouders. Is deze verwachting, gelet op de opleidingseisen voor BOA's, nog reëel? Zullen de opleidingseisen centraal worden vastgesteld? Zal er een aparte opleiding komen voor BOA's die deze wet zullen gaan toepassen?

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich geheel vinden in de gedachte dat degene die de aankondiging van een beschikking uitreikt slechts een ondergeschikte van het gemeentebestuur mag zijn die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is. In de memorie van toelichting staan echter passages waarin de inzet van particuliere personen niet geheel lijkt te worden uitgesloten. Laat de voorgestelde regeling de inzet van particuliere personen – deze leden denken bijvoorbeeld aan personen werkzaam bij een particulier beveiligingsbedrijf – als «toezichthouder overlast in de openbare ruimte» toe, mits deze personen tevens zijn aangewezen als buitengewoon opsporingsambtenaar voor de opsporing van artikel 447e Sr? Zo ja, dan zouden deze leden graag vernemen hoe wordt gewaarborgd dat deze personen in de uitoefening van hun publieke taak uitsluitend de aanwijzingen en voorschriften van het gemeentebestuur opvolgen en niet die van bijvoorbeeld het bedrijf waarbij zij in dienst zijn. Volgens de memorie van toelichting moet het natuurlijk wel duidelijk zijn wanneer wordt opgetreden in de hoedanigheid van toezichthouder en wanneer wordt opgetreden als BOA inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht. Hoe wordt gewaarborgd dat deze particuliere personen naar het publiek toe kenbaar zijn als toezichthouder en buitengewoon opsporingsambtenaar? Verder zouden deze leden graag vernemen of de

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

Een adequaat niveau van bekwaamheid wordt gewaarborgd door onder andere het met goed gevolg hebben afgelegd van een examen waarmee de minister van Justitie heeft ingestemd. Naar de mening van de leden van de PvdA-fractie betreft dit echter vooral een startkwalificatie. Op welke wijze wordt zorggedragen dat ook in de loop der jaren de bekwaamheid op peil blijft? Te denken valt aan een tweejaarlijks examen, verplichte training sociale vaardigheden in conflictsituaties.

Is voorzien in een klachtenprocedure over het optreden van de toezichthouder/buitengewoon opsporingsambtenaar?

De leden van de D66-fractie begrijpen de overweging van de regering om alleen buitengewone opsporingsambtenaren de bevoegdheid te verlenen tot het geven van een bestuurlijke boete. Zij hebben echter de indruk dat er relatief weinig BOA's zijn. Kan de regering een overzicht verstrekken van het aantal BOA's dat bij de verschillende gemeenten in dienst is? Valt er met dit in het achterhoofd niet iets voor te zeggen om bijvoorbeeld stadswachten of andere voormalige I/D-banen in het kader van toezicht de bevoegdheid tot het uitschrijven van bestuurlijke boete te verstrekken? De leden van de D66-fractie vragen of er ook meer overtredingen tegelijkertijd kunnen worden beboet. Kan een BOA iemand die geen identificatie bij zich heeft, beboeten?

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. Wie bepaalt in dit geval of actieve handhaving noodzakelijk is, zo vragen deze leden. Per gemeente zullen afspraken moeten worden gemaakt met de politie. Indien de gemeente niet voor 24-uurs handhaving kiest, is de politie dan verplicht om als achtervang te fungeren of is dit onderwerp van onderhandeling? Naast de in de tijd beperkte handhaving kan het ook voorkomen dat gemeenten de handhaving naar plaats willen beperken, bijvoorbeeld tot de woonkernen. Kan een dergelijk arrangement met de politie worden afgesproken?

Wat is de positie van de politie op de tijdstippen dat wél door de gemeente wordt gehandhaafd. Zal een agent die bijvoorbeeld een wildplasser op zijn ronde op heterdaad betrapt, doorlopen, omdat het nu eenmaal een zaak is voor de gemeentelijke opsporingsambtenaar of wordt hij toch geacht een boete uit te delen. Deze vraag doet zich voor bij alle delicten die in beginsel op heterdaad moeten worden geconstateerd.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat volgens de memorie van toelichting de keuze voor handhaving (mede) door bestuurlijke boeten meebrengt dat de betrokken gemeente in beginsel geen beroep meer kan doen op politie-inzet voor de kleine ergernissen. Brengt deze keuze mee dat het regionale politiekorps zich geheel zal onthouden van optreden bij dergelijke feiten, ook als deze op heterdaad worden geconstateerd? Hoe zullen de gemeentelijke toezichthouders bovendien moeten handelen in situaties waarin het optreden van de politie gewenst is? Deze leden denken daarbij aan controle in de nachtelijke uren in uitgaansgebieden

waarbij de gemeentelijke toezichthouder zich na de constatering van een overtreding, bijvoorbeeld wildplassen, geconfronteerd ziet met een potentieel escalerende conflictsituatie. Zo'n situatie achten deze leden gezamenlijk denkbeeldig.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag 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.

In het voorstel van de regering blijft de politie bevoegd, ook al maakt de gemeente bij de handhaving gebruik van de bestuurlijke boete, het zogenaamde gecombineerde pakket. In welke situaties zal de politie ingrijpen, als er sprake is van overlast in de openbare ruimte, zo vragen de leden van de VVD-fractie. Hoe zullen het gemeentebestuur en de politie hun bevoegdheden op elkaar afstemmen?

Als wordt gekozen voor een bestuurlijke boete, dan ligt het primaat bij het gemeentebestuur. Aangezien de politie bevoegd blijft, zijn afspraken tussen het gemeentebestuur en de politie noodzakelijk. De leden van de VVD-fractie zijn er nog niet van overtuigd dat dit probleemloos zal verlopen. Zullen er werkelijk geen competentieconflicten optreden?

Waarom laat de regering deze handhaving niet helemaal aan de gemeenten over? Het gaat toch om kleine ergernissen zonder gevaarlijke elementen? Hoe kan nu werkelijk worden gewaarborgd dat er geen competentieconflicten ontstaan? Hoe wordt één en ander goed afgebakend? Wanneer kan de gemeente de politiehulp invoeren als de situatie in de gemeente uit de hand loopt? Zal het moment van politieoptreden verschillen per politieregio of zal er sprake zijn van uniform beleid? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

Deze leden begrijpen dat een gemeente ervoor mag kiezen om niet op alle uren en tijden van de dag voor alle typen feiten die onder de bestuurlijke boete vallen, toezichthouders overlast in de openbare ruimte klaar te hebben staan. Als niet voor alle typen overtredingen en niet voor 24 uur wordt gekozen, is de vraag of de politie voor de resterende tijden en de overige overtredingen het toezicht voor haar rekening neemt. Mocht dit zo zijn, dan zal dit naar de mening van de leden van de VVD-fractie tot onduidelijkheid leiden over de vraag welke instantie waar en wanneer verantwoordelijk voor is; ook de VNG wees daar op. Het kan ook tot gevolg hebben dat er door de onduidelijkheid op een bepaald moment helemaal geen toezicht wordt gehouden. Wanneer zal de gemeente een beroep op inzet van de politie kunnen doen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

Anderzijds als het regime van de bestuurlijke boete dag en nacht, dus 24 uur, geldt, doet zich de vraag voor of dit een efficiënte regeling is, gelet op de wellicht geringe kans dat er 's nachts een overtreding wordt begaan en gelet op de kosten die zijn gemoeid met de beschikbaarheid van toezichthouders gedurende die nachtelijke uren. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie daarop een reactie van de regering.

3. Bestuurlijk beboetbare feiten

a. De feiten

De leden van de CDA-fractie zien het als een gemis dat zij nu nog niet kunnen beschikken over de AMvB waarin de overtredingen worden vastgelegd die met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan. Kan desalniettemin worden aangegeven welke overtredingen onder deze wet zullen gaan vallen? Zullen lichte overtredingen in de sfeer van de bouw, het milieu en de horeca, zoals overtreding van sluitingstijden, worden meegenomen? Uit de commentaren blijkt dat hieraan behoefte bestaat bij de gemeenten.

In zijn rede tot het VNG congres in juni 2005 heeft de minister van BZK verklaard dat hij het huidige wetsvoorstel ziet als een eerste ronde. De minister zei bereid te zijn een discussie over vervolgstappen aan te gaan. Hierin zullen, aldus de minister, ook de ontwikkelingen rondom het wetsvoorstel OM-afdoening worden meegenomen. Kan de regering meedelen waaraan zij precies denkt?

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de gedachte dat de categorieën van «beboetbare gedragingen» worden vastgesteld bij algemene maatregel van bestuur. Kan de regering specifieker aangeven welke soorten van gedragingen zij op het oog heeft? Indien al een concept-amvb beschikbaar is, is de regering dan bereid deze aan de Kamer voor te leggen? Vergelijking met de regeling in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften leert deze leden dat een zogenaamde voorhangprocedure ontbreekt. Zij zijn benieuwd naar de redenen hiervoor. Verder vragen deze leden of een bestuurlijke boete zal kunnen worden opgelegd voor een in deelneming begane overtreding. Zij missen ook een van toepassing verklaring van artikel 51 van het Wetboek van Strafrecht, omdat zij het bijvoorbeeld niet uitgesloten achten dat een overtreding met betrekking tot het aanbieden van huisvuil wordt gepleegd door een rechtspersoon. Graag zouden zij dan ook vernemen of een bestuurlijke boete zal kunnen worden opgelegd aan een rechtspersoon.

Welke verkeersovertredingen zullen nu door de Wet Mulder worden afgedaan en welke door de Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

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 weer beleid zal worden gevoerd welke overtredingen in welke wijken wel en niet zullen worden beboet. Deze leden willen weten of door een veelvoud aan regels de handhaving willekeurig zal worden. Tevens vragen deze leden of de regels die onder de bevoegdheden van de bijzondere opsporingsambtenaren zullen vallen, ook bekend zullen zijn bij mensen die bijvoorbeeld niet uit die gemeente afkomstig zijn. Zal de gemeente verplicht zijn om bordjes op te hangen met de gemeenteregels?

In onderhavig wetsvoorstel wordt wel een aantal voorbeelden gegeven van mogelijke gedragingen die onder de werking van het voorstel komen te vallen, maar een limitatieve lijst is er nog niet. Deze zal bij algemene maatregel van bestuur worden vastgesteld. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering waarom er niet voor is gekozen bij het wetsvoorstel de inhoud van deze AmvB bekend te maken. Daarmee kan een nog beter beeld worden verkregen van de reikwijdte van onderhavig voorstel.

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, als 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. Kan de regering de onderlinge bevoegdheidsverdeling en verantwoordelijkheden in dergelijke situaties toelichten?

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.

c. De beboetbaarheid

De leden van de CDA-fractie kunnen zich vinden in de maximale boetehoogte van 340 euro. Waarom is in de wet niet gekozen voor de mogelijkheid van jaarlijkse indexering? De leden van de CDA-fractie vinden het van groot belang dat van geharmoniseerde tarieven wordt uitgegaan. Ter verduidelijking vragen deze leden 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. Is uitgesloten dat een gemeente, bijvoorbeeld via aanvullende administratieve heffingen, per saldo een hogere boete heft?

Met betrekking tot de voorgestelde wettelijke maximering van de bestuurlijke geldboete vragen de leden van de PvdA-fractie hoe het maximale bedrag van € 340,- zich verhoudt tot de bedragen die bij strafrechtelijke handhaving worden of zullen worden (OM-afdoening) gehanteerd.

4. De juridische inkadering

a. Verhouding tot de Vierde tranche van de Awb

De regering legt uit, aldus de leden van de CDA-fractie, dat de wetgeving deels zo uitgebreid is omdat de vierde tranche van de AWB nog niet in werking zal zijn getreden als deze wet van kracht wordt. Maar geldt dit nog steeds nu het wetsvoorstel bestuurlijke boete zo vertraagd is?

De regering wijst op de verhouding van dit wetsvoorstel tot de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. De Vierde tranche is inmiddels in behandeling bij de Tweede Kamer. De leden van de ChristenUnie-fractie realiseren zich dat de meerderheid van de Kamer zich heeft uitgesproken voor de spoedige invoering van de mogelijkheid van bestuurlijke boeten. Toch vragen zij of de regering aan kan geven welke noodzaak er is om onderhavig wetsvoorstel te behandelen voorafgaande aan de Vierde tranche.

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

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat de regeling van de bestuurlijke boete niet alleen is geregeld in twee wetten, maar daardoor ook nog eens valt onder de verantwoordelijkheid van twee ministers. Anderzijds realiseren deze leden zich dat dit een direct gevolg is van het feit dat verschillende wetten moeten worden gewijzigd, te weten de Wegenverkeerswet en de Gemeentewet. Hoe wordt de eenheid in wetgeving en uitvoering gerealiseerd?

c. Rechtsbescherming

De leden van de CDA-fractie hebben een aantal vragen over de rechtsbescherming. Allereerst vragen zij of en zo ja, waar verschillen bestaan in de rechtsbescherming bij deze wet en de Wet bestuurlijke boete fout parkeren. Is het griffierecht dat in het kader van dit wetsvoorstel moet worden voldaan hetzelfde als bij de Wet bestuurlijke boete fout parkeren? Worden bij de gerechten voorzieningen getroffen voor de behandeling van beroepschriften in deze zaken. Voor wiens rekening komt de behande-

ling van deze procedures, voor rekening van het rijk of voor rekening van de gemeenten?

De leden van de PvdA-fractie hebben enige vragen over de bekendmaking van de beschikking. Klopt het dat, indien de beschikking noch aan het opgegeven adres, noch aan het GBA-adres heeft kunnen plaatsvinden, het voorgestelde artikel 154c, vijfde lid uitgaat van een wettelijke fictie dat de betrokkene desondanks bekend is geraakt met de beschikking? Zien deze leden het goed dat de voorgestelde regeling is ontleend aan artikel 4, tweede lid Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften? Hoe verhoudt zich deze voorgestelde regel tot artikel 3:40 Algemene wet bestuursrecht (een besluit treedt niet in werking voordat het is bekendgemaakt) en artikel 3:41, tweede lid Algemene wet bestuursrecht (indien bekendmaking niet heeft kunnen geschieden door uitreiking of toezending, geschiedt zij op een andere geschikte wijze)? Zal de betrokkene ondanks het voorgestelde vijfde lid nog een beroep kunnen doen op artikel 6:11 Algemene wet bestuursrecht?

De leden van de PvdA-fractie hebben ook vragen over de omvang van de toetsing door de bestuursrechter. Zal deze de beslissing op het bezwaar slechts marginaal toetsen of in volle omvang? Deze leden vragen verder 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 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 uitgevocht. 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.

d. Verhouding tot strafvordering

De leden van de CDA-fractie constateren dat bestuurlijke boetes niet voorkomen in de justitiële documentatie. Dit kan nadelig zijn in die gevallen waarin recidive een rol kan spelen, bijvoorbeeld bij graffiti. Is bij dergelijke delicten geen mogelijkheid om herhaling mee te wegen? En kan een gemeente bij een andere gemeente informeren of daar aan dezelfde persoon ook een bestuurlijke boete is opgelegd voor graffiti? De leden van de CDA-fractie vragen of het niet mogelijk is bepaalde delicten toch op te nemen in de justitiële documentatie, zodat recidive kan worden geregistreerd. Het Nederlands Politie Instituut vraagt in zijn commentaar erin te voorzien dat de politie rechtstreeks toegang wordt verschaft tot gegevens van de gemeenten ten aanzien van de onder dit bestuursrechtelijke regime opgelegde boetes. Zal hierin worden voorzien, zo vragen deze leden.

In antwoord op het pleidooi van de VNG, die pleit voor aanpassing van de boetehogten om het wetsvoorstel rendabel te maken, stelt de regering dat dit bij de algemene maatregel van bestuur nader zal worden uitgewerkt. De regering maakt de kanttekening 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 boetehogten. Zo ja, is dan de regering met deze leden van mening dat dit onwenselijk is vanuit het oogpunt van rechtsgelijkheid?

De regering stelt dat, indien een gemeente kiest voor het systeem van bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, de gemeente verant-

woordelijk wordt voor de handhaving van alle in de algemene maatregel van bestuur opgenomen gedragingen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of deze formulering voldoende duidelijkheid biedt voor gemeenten en niet beter uitgebreid zou kunnen worden met de opmerking dat dit alleen de gedragingen betreft die tevens in de APV zijn opgenomen.

In de memorie van toelichting stelt de regering dat bij het bepalen van de hoogte van de boeten rekening moet worden gehouden met de hoogte van de strafrechtelijke boeten. Welke afwijkingmogelijkheden zijn er dan volgens de regering wel, zo vragen de leden van de SGP-fractie. Zij vinden het van belang dat er geen sprake zal zijn van een sterk onderscheiden straf voor vergelijkbare overtredingen.

5. Financiële aspecten

In het wetsvoorstel gaat de regering uit van een verhouding tussen kosten en opbrengsten van 2,5:1. Zien de leden van de CDA-fractie het goed dat deze verhouding slaat op de bestuurlijke boete inclusief de bestuurlijke boete fout parkeren? Wat is de verhouding als alleen van de Wet bestuurlijke boete overlast wordt uitgegaan?

De leden van de CDA-fractie vragen de regering of, en zo ja, hoe de inkomstenderving van 1,5 tot 4 miljoen euro op de rijksbegroting zal worden gedekt. Gaat het hier om geld dat op de begroting van het ministerie van Justitie staat?

De leden van de PvdA-fractie constateren dat volgens de regering in de memorie van toelichting de verhouding tussen kosten en opbrengsten 2.5:1 zal zijn. Betekent dit niet dat alleen de grotere gemeenten zich handhaving door bestuurlijke boeten zullen kunnen veroorloven?

Uit de memorie van toelichting blijkt dat er nog al wat vraagtekens te plaatsen zijn bij de financiële aspecten van dit wetsvoorstel. De kosten kunnen niet helemaal uit de opbrengsten van de boetes worden gedekt. De leden van de VVD-fractie willen hier niet zo maar aan voorbij gaan, maar mede hierom pleiten zij voor een breder pakket. Zij vragen de regering hierop in te gaan.

De leden van de D66-fractie zouden graag een reactie van de kant van de regering ontvangen op de passage uit de brief van de VNG van 15 juni 2005¹ over een korting van € 10 miljoen uit het Gemeentefonds.

De meerderheid van de over het wetsvoorstel geraadpleegde instanties is kritisch en bezorgd over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. In reactie daarop antwoordt de regering dat gemeenten niet verplicht zijn deze mogelijkheid aan te grijpen. Daar komt bij dat de regering, in antwoord op vragen van de Raad van State (kamerstuknummer 30 101, nr. 4 bladzijde 10) stelt dat, afgezien van de G4 en de gemeente Heerlen, alle overige gemeenten niet zelfstandig in staat zullen zijn de uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel te financieren uit de opbrengst. Door deze opmerkingen van de regering rijst bij de leden van de fractie van de ChristenUnie sterk de vraag wat de uiteindelijke uitwerking zal zijn van dit wetsvoorstel. Zij vragen daarom de regering nog eens expliciet in te gaan op de mogelijke uitwerking van dit wetsvoorstel in de praktijk. Hoeveel gemeenten zullen bij benadering, naar de verwachting van de regering, gebruik maken van het opleggen en handhaven van de bestuurlijke boete?

Mede in verband hiermee 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

¹ Ter inzage gelegd op het secretariaat van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

hebben. Acht de regering het noodzakelijk 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?

6. Evaluatie

De regering stelt voor de wet na vijf jaar te evalueren. In verband met de veelheid aan regelingen en de onduidelijkheid die tengevolge daarvan kan ontstaan, achten de leden van de VVD-fractie een evaluatie van de wet een goede zaak. Zij vragen wel of, met het oog op een eventuele integratie van de aan de orde zijnde regelingen, een periode van vijf jaar niet te lang is. Want als pas na vijf jaar aan integratie kan worden gewerkt, zo dat nodig mocht zijn, dan is er kostbare tijd verloren gegaan. Hoe beoordeelt de regering een evaluatie na een periode van drie jaar? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

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.

Wil de gemeente een bestuurlijke boete opleggen, dan moet het gaan om een gedraging die overeenkomt met een gedraging omschreven in de algemene maatregel van bestuur. Begrijpen de leden van de VVD-fractie het goed dat de gemeente niet verplicht is alle in de algemene maatregel van bestuur genoemde gedragingen op te nemen in de gemeentelijke verordening? Kortom, mag de gemeente een keuze maken uit de in de algemene maatregel van bestuur genoemde maatregelen of moeten alle daar genoemde maatregelen in de verordening worden opgenomen? Zal in de algemene maatregel van bestuur als overlast gevende gedraging worden opgenomen «het onder het publiek verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen»? Wat is daarvan de reden? In het algemeen kan hierbij toch niet van overlast gevende gedragingen worden gesproken? Wordt de grondwettelijke vrijheid van meningsuiting niet beperkt door «het onder het publiek verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen» in de algemene maatregel van bestuur op te nemen? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een gemotiveerde reactie van de regering. De leden van de VVD-fractie vragen de regering de algemene maatregel van bestuur waarin de gedragingen zullen worden opgenomen eerst aan de Tweede Kamer voor te leggen (voorhangprocedure) alvorens deze van kracht wordt, net zoals bij de algemene maatregel van bestuur ingevolge het Wetsvoorstel tot Wijziging van de Wegenverkeerswet (Kamerstuk 30 098).

In het eerste lid is bepaald dat de raad bij verordening kan bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor bij algemene maatregel van bestuur omschreven gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die tevens strafbaar zijn gesteld. Waar gaat het in dit lid om? Om de «overlast» of om de «gedraging»? Is het zo, dat als de

genoemde strafbaar gestelde gedraging aan de orde is, er reden is voor een bestuurlijke boete, ongeacht of er sprake is van overlast op dat moment? Met andere woorden is de zinsnede «die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte» niet overbodig, omdat de lijst met gedragingen in de algemene maatregel van bestuur en de verordeningen bepalend is voor het opleggen van de bestuurlijke boete? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie hierop een reactie van de regering.

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?

Artikel 154c,

Tweede lid

In de memorie van toelichting bij dit artikel schrijft de regering: «Bij de feiten waarvoor de bestuurlijke boete kan worden opgelegd zal het in de meeste gevallen gaan om overtredingen die op heterdaad worden geconstateerd, zoals wildplassen. Dit hoeft echter niet altijd het geval te zijn.», stellen de leden van de CDA-fractie vast. Betekent dit dat de constatering ook achteraf kan plaatsvinden, bijvoorbeeld via een camera? Als een opsporingsambtenaar via een beeldscherm direct een verbinding heeft met een camera, geldt de constatering dan als een overtreding op heterdaad die beboet kan worden? De leden van de CDA-fractie vragen de regering in te gaan op de vraag of een overtreding op heterdaad moet worden geconstateerd.

Derde lid

Voorgesteld wordt de beschikking binnen acht weken nadat de overtreding is geconstateerd aan de overtreder te zenden. Waarom is gekozen voor een termijn van acht weken, vragen de leden van de VVD-fractie. Kenmerk van de boeteregeling is onder andere het «lik op stuk karakter». Hoe valt dat te rijmen met de termijn van acht weken? Het komt deze leden voor dat een termijn van acht weken wel erg lang is. Als de burger na bijna acht weken de beschikking ontvangt, is de kans groot dat hij de overtreding al weer is vergeten. Waarom is niet voor een kortere termijn gekozen en zou deze mogelijk zijn? Zo ja, wat is dan redelijk? Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Artikel 154e

De leden van de PvdA-fractie kunnen zich vinden in de toepassing van het beginsel «geen straf zonder schuld» op bestuurlijke boeten. Zij vragen echter waarom, anders dan in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (artikel 3, tweede lid), 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. Nu wel de maximumgrens van de bestuurlijke boete is ontleend aan de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, vragen zij bovendien waarom niet, net als in genoemde wet (artikel 2, vierde lid), 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.

De regering stelt dat binnen het kader van deze bepaling zo nodig ook de klassieke schulduitsluitingsgronden uit het strafrecht aan de orde komen. De leden van de ChristenUnie-fractie vragen of de regering heeft overwogen een expliciete verwijzing naar deze artikelen in onderhavig wetsvoorstel op te nemen.

Artikel 154g

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennisgenomen van de verankering van het beginsel «ne bis in idem» in het wetsvoorstel. Wat betreft de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties komt het deze leden voor dat in het voorgestelde artikel 154h noch elders in het wetsvoorstel rekening is gehouden met de in het wetsvoorstel OM-afdoening voorgestelde verruiming van het begrip «vervolgging». Onder vervolging zal immers, indien dat wetsvoorstel tot wet wordt verheven, ook vallen het opleggen van een strafbeschikking. In het licht daarvan lijkt het deze leden wenselijk dat oplegging van een bestuurlijke boete wordt uitgesloten indien wegens dezelfde gedraging al een strafbeschikking is opgelegd. Zij vragen de regering dan ook of zij het daarmee eens is.

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.

De leden van de VVD-fractie merken op op dat het hun is opgevallen dat in het onderhavige wetsvoorstel «verjaring», dat wil zeggen de bevoegdheid van de overheid om overtredingen te bestraffen in de tijd te begrenzen, ontbreekt. Wat is daarvan de reden? In het wetsvoorstel tot wijziging van de Wegenverkeerswet is in artikel 184I bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete vervalt twee jaren nadat de overtreding heeft plaatsgevonden. Gaarne krijgen de leden van de VVD-fractie een reactie van de regering.

Artikel 154n

Nu bezwaar geen schorsende werking heeft, vragen de leden van de PvdA-fractie of de verplichting tot betaling van griffierecht als voorwaarde voor toegang tot de rechter geen, in het licht van artikel 6 EVRM, ontoelaatbare drempel opwerpt.

De voorzitter van de commissie,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie,
De Gier