

# De bestuurlijke boete en (of) de OM-afdoening

Op naar een slagvaardiger bestuur?



Scriptie WO-opleiding Nederlands Recht  
H.C. Bos, studentnummer 832118520  
Begeleider: dhr. mr.Th.H.G.M. Wissing  
Examinator: dhr. prof. mr. J.M.H.F. Teunissen

## Inhoudsopgave

• <b>Hoofdstuk 1 Inleiding</b>	<b>4</b>
1.1 Aanleiding en relevantie	5
1.2 Probleemstelling	5
1.3 Opzet van het onderzoek	
• <b>Hoofdstuk 2 Handhaving en de bestuurlijke boete</b>	<b>6</b>
2.1 Inleiding	6
2.2 Handhaving en het handhavingstekort	6
2.3 Het bestuursrechtelijk handhavingstelsel	7
2.4 Wat is de bestuurlijke boete en welke strekking heeft het?	8
2.5 Relatie met Europees recht	9
2.6 Tussenconclusie	9
• <b>Hoofdstuk 3 De bestuurlijke boete in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb</b>	<b>10</b>
3.1 Inleiding	10
3.2 Waarom dit wetsvoorstel?	10
3.3 Inhoud van het wetsvoorstel	11
3.3.1 Twee boetestelsels	11
3.3.2 De procedure	11
3.3.3 Bestemming van de opbrengst	12
3.3.4 Toetsing door de rechter	13
3.3.5 Rechtsbescherming van de burger	13
3.3.6 Verhouding tot het strafrecht	15
3.4 Conclusie: beoordeling van het wetsvoorstel	16
• <b>Hoofdstuk 4 Het wetsvoorstel ‘Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ (kleine ergernissen)</b>	<b>18</b>
4.1 Inleiding	18
4.2 Waarom het wetsvoorstel ‘Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’?	18
4.3 Inhoud van het wetsvoorstel	20
4.3.1 Boetebevoegdheid	20
4.3.2 Betrokken actoren	20
4.3.3 Bestuurlijk beboetbare feiten	21
4.3.4 Rechtsbescherming van de burger	21
4.3.5 Verhouding tot het strafrecht	22
4.4 Verhouding tot de Vierde tranche Awb	23
4.5 Het wetsvoorstel ‘Bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen’	23
4.6 Tussenconclusie: beoordeling van het wetsvoorstel ‘bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’	25
4.7 Tussenconclusie ‘Bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen’	27
4.8 Samenvattende conclusie wetsvoorstellen ‘bestuurlijke boete’	27
• <b>Hoofdstuk 5 Voor- en nadelen van de bestuurlijke boete</b>	<b>28</b>
5.1 Inleiding	28
5.2 De voordelen	28

5.3	De nadelen / bezwaren	29
5.4	Tussenconclusie	30
•	<b>Hoofdstuk 6 De Wet OM-afdoening</b>	<b>32</b>
6.1	Inleiding	32
6.2	De Wet OM-afdoening	32
6.3	Implicaties van de Wet OM-afdoening	33
6.4	Ziet de burger door de bomen het bos nog?	35
6.5	De Wet OM-afdoening in plaats van wetsvoorstellen ‘bestuurlijke boete’?	36
6.6	Strafbeschikkingsbevoegdheden opsporingsambtenaren en boa’s	37
6.7	Rechtsbescherming burgers bij bestuurlijke boete en OM-afdoening	38
6.8	Fasering	39
6.9	Tussenconclusie	39
•	<b>Hoofdstuk 7 Conclusie</b>	<b>41</b>
•	<b>Tabellen</b>	
I	Wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht 4 <sup>e</sup> tranche, behorend bij hoofdstuk 3	46
II	Korte inhoud wetsvoorstellen), behorend bij de hoofdstukken 3,4,5 en 6	47
•	<b>Bronvermelding en lijst van afkortingen</b>	<b>48</b>

## Hoofdstuk 1 Inleiding

### 1.1 Aanleiding en relevantie

Na de gebeurtenissen in Enschede, Volendam en de brand in het cellencomplex op Schiphol is de roep om handhaving van regels door de overheid sterk toegenomen.

‘Bestuursrecht kan slagvaardiger’ luidt de titel van een persbericht van de ministerraad van 9 juli 2004.<sup>1</sup> De ministerraad heeft ingestemd met de nota ‘Naar een slagvaardiger bestuursrecht’, waarin een wetgevingsprogramma is opgenomen om te komen tot een modernisering van het algemeen bestuurs(proces)recht. Want: voortvarende besluitvorming en een doeltreffende afdoening van bestuursrechtelijke geschillen is geboden, zo valt er te lezen. Verder wil het kabinet komen tot een effectieve en definitieve geschilbeslechting en een ingrijpende vereenvoudiging en sanering van de bijzondere bestuursrechtelijke wetgeving. Dit moet leiden tot een versterking van de handhaving van regels. Ook vanuit de samenleving klinkt de roep om handhaving door.<sup>2</sup> Om dit doel te bereiken zijn/worden verschillende voorstellen ontwikkeld en in procedure gebracht, waaronder het wetsvoorstel Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb)<sup>3</sup>, het wetsvoorstel Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (zgn kleine ergernissen)<sup>4</sup>, het wetsvoorstel Bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen<sup>5</sup> en tenslotte de Wet OM-afdoening<sup>6</sup>.

Het wetsvoorstel Vierde tranche Awb heeft voor een belangrijk deel betrekking op de bestuurlijke boete, daarbij gaat het om een algemene regeling.

Met bovengenoemde wetsvoorstellen komt tevens de vraag naar voren of de overheid niet teveel wil regelen. Zien de burgers door de bomen het bos nog wel? En hoe zit het met de rechtsbescherming van de burgers?

---

<sup>1</sup> Persbericht Ministerraad, Bestuursrecht kan slagvaardiger, RVD, 9 juli 2004, via [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl).

<sup>2</sup> Denk bijvoorbeeld aan de gebeurtenissen in Volendam, Enschede en de Schipholbrand, die tot grote commotie in de samenleving hebben geleid.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, Kamerstukken II 2003-2004, 29 702, nr. 2.

<sup>4</sup> Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2004-2005, 30101, nr 2.

Voluit: ‘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’, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 20 april 2004.

<sup>5</sup> Wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, Tweede Kamer, Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 30 098.

<sup>6</sup> Tweede Kamer, Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr 1-3 e.v.

De verwachting is kennelijk dat de bestuurlijke boete in zekere mate de oplossing kan bieden om tot een slagvaardiger bestuursrecht te komen. Reden om dit nader te onderzoeken.

### *1.2 Probleemstelling*

De probleemstelling van dit onderzoek luidt als volgt:

- **Dragen de nieuwe wetsvoorstellen met betrekking tot de bestuurlijke boete en met betrekking tot de OM-afdoening bij aan een slagvaardiger bestuur?**

### *1.3 Opzet van het onderzoek*

Ter beantwoording van deze probleemstelling zal ik literatuuronderzoek verrichten en mij richten op de wetsvoorstellen ‘Vierde tranche Awb’ en de wetsvoorstellen ‘Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ (zgn kleine ergernissen), ‘Bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen’ en de ‘Wet OM-afdoening’ (bestuurlijke beboeting in het strafrecht).

De opzet van het onderzoek is als volgt.

Allereerst zal ik stilstaan bij handhaving in het algemeen en wat de bestuurlijke boete nu eigenlijk is (hoofdstuk 2). Daarna volgt er een analyse van drie recente wetsvoorstellen met betrekking tot de bestuurlijke boete, te weten het wetsvoorstellen ‘Vierde tranche Awb’ (hoofdstuk 3), de ‘Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ en (in kort bestek) ‘Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen’ (hoofdstuk 4). De voor- en nadelen van de bestuurlijke boete behandel ik in hoofdstuk 5. In hoofdstuk 6 bespreek ik de Wet OM-afdoening en de relatie met de bestuurlijke boete, de verhouding tussen de buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) en de politie in relatie met de rechtsbescherming van de burger(s). Tot slot zal ik in hoofdstuk 7 tot mijn conclusie(s) komen.

## Hoofdstuk 2 Handhaving en de bestuurlijke boete

### 2.1 Inleiding

Hoofdstuk 5 van de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb) is gewijd aan de handhaving van het bestuursrecht. Zoals gezegd is de roep om handhaving van regels door de overheid groot, maar wat houdt handhaving nu eigenlijk in en wat is het belang ervan? En welke rol is daarbij weggelegd voor de bestuurlijke boete? Ingegaan zal worden op inhoud en strekking van de bestuurlijke boete.

### 2.2 Handhaving en het handhavingstekort

Volgens de ruime opvatting betreft het begrip handhaving elke handeling die er op gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of een overtreding te beëindigen.<sup>7</sup> Het gaat hierbij om naleving van *bestaande* regels. De term ‘bevorderen’ geeft aan dat met de handeling de naleving nog niet verzekerd hoeft te zijn. Voor deze handhaving worden in de praktijk veel middelen gebruikt. Naast middelen die geen wettelijke regeling behoeven, zoals voorlichting over de inhoud van voorschriften, zijn er ook handhavingsinstrumenten, zoals toezichts- en opsporingsbevoegdheden en sanctiebevoegdheden, die wel dienen te worden vastgelegd in een wettelijke regeling.

Handhaving van het bestuursrecht geschiedt vanouds zowel met bestuursrechtelijke als met strafrechtelijke middelen. Daar de Awb niet de geschikte plaats is om strafrechtelijke handhaving te regelen, ziet hoofdstuk 5 alleen toe op bestuurlijke handhaving.<sup>8</sup>

Het belang van deze bestuurlijke handhaving is de laatste decennia sterk toegenomen. Echter er is nog steeds sprake van een ‘handhavingstekort’, dat wil zeggen wanneer bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven, maar niet kan of niet wil handhaven.<sup>9</sup> Dit tekort is te wijten aan vele oorzaken, waaronder niet goed handhaafbare normen, lange procedures, onvoldoende handhavingbevoegdheden en het ontbreken van een behoorlijk handhavingbeleid.<sup>10</sup> Het terugdringen van het handhavingstekort is van groot belang, omdat onvoldoende handhaving de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de burgers aantast en het gezag van het recht in het geding brengt. Versterking van de rechtshandhaving, onder meer door het daadwerkelijk benutten en verder ontwikkelen van het bestuursrechtelijk handhavingstelsel kan het handhavingstekort terugdringen.

---

<sup>7</sup> F.C.M.A. Michiels, Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling, blz. 12.

<sup>8</sup> MvT voorontwerp vierde tranche.

<sup>9</sup> Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, reader handhavingrecht, blz. 1.18.

<sup>10</sup> Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, reader handhavingrecht, blz. 1.33 e.v.

### 2.3 *Het bestuursrechtelijk handhavingstelsel*

De bestuursorganen (burgemeester en wethouders, respectievelijk de burgemeester) beschikken reeds over een aantal sanctiebevoegdheden om wetten en regelingen te handhaven. Zo beschikken zij over de bevoegdheid tot het toepassen van bestuursdwang op grond van art. 125 Gemeentewet<sup>11</sup> jo. artikel 5.21 Awb. Een bestuursorgaan dat bevoegd is bestuursdwang toe te passen, kan in plaats daarvan aan de overtreder een last onder dwangsom opleggen op grond van art. 5:32 Awb. Tevens hebben de bestuursorganen de mogelijkheid om een vergunning in te trekken. In tegenstelling tot de bestuursdwang en de dwangsom die een algemene regeling kennen in de derde tranche van de Awb, dient de bevoegdheid tot het intrekken van een vergunning uit een bijzondere wet te worden afgeleid. Met het wetsvoorstel vierde tranche krijgt de gemeente bovendien een algemene bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete.

Belangrijk verschil tussen de bestuurlijke boete en eerdergenoemde sancties is de aard van de sanctie, te weten reparatoir dan wel punitief. Een reparatoire sanctie, ook wel herstelsanctie genoemd, is een bestuurlijke sanctie die strekt tot het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken of beëindigen van een overtreding<sup>12</sup>, tot het voorkomen van herhaling dan wel tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding.<sup>13</sup> Bestuursdwang en last onder dwangsom zijn reparatoire sancties. Een punitieve of bestraffende sanctie is een bestuurlijke sanctie voorzover deze beoogt de overtreder leed toe te voegen.<sup>14</sup> In beginsel is hiervan sprake als de sanctie verder gaat dan herstel in de rechtmatige toestand. De bestuurlijke boete valt onder deze omschrijving en is derhalve punitief van aard. Punitieve sancties komen voort uit het strafrecht en worden in beginsel opgelegd door politie en justitie. Nu het bestuur met de invoering van de bestuurlijke boete naast reparatoire sancties ook de beschikking krijgt over een punitieve sanctie<sup>15</sup>, kan de bestuurlijke boete de bestuurlijke handhaving versterken en het strafrechtelijk apparaat ontlasten. Op die manier kan de bestuurlijke boete een positieve bijdrage leveren aan het terugdringen van het handhavingstekort.

### 2.4 *Wat is de bestuurlijke boete en welke strekking heeft het?*

---

<sup>11</sup> Voor bestuursdwang vgl. ook art. 5:21 Awb e.v.

<sup>12</sup> Een overtreding kan natuurlijk niet ongedaan gemaakt worden, bedoeld wordt hier het ongedaan maken van de gevolgen ervan, zie ook de verdere definitie.

<sup>13</sup> F.C.M.A. Michiels en R. Widdershoven, *De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland*, blz. 5

<sup>14</sup> Voorzover, omdat met name de intrekking zowel reparatoir als punitief kan zijn (Michiels en Widdershoven, *De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland*, blz. 5).

<sup>15</sup> Gezien het wisselende karakter van de intrekking (zie noot 12) reken ik deze niet mee als (zuiver) punitief.

De bestuurlijke boete is sinds enige jaren sterk in opkomst. Het is echter geen nieuw verschijnsel. Het belastingrecht kent de bestuurlijke boete sinds jaar en dag, tot voor kort onder de naam ‘verhoging’, maar ook het sociaal verzekeringsrecht, de Huursubsidiewet, de Mediawet, de Mededingingswet en de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (WAHV), ook wel genoemd de Wet Mulder, kennen een bestuurlijke boete. Op gemeentelijk niveau zijn er de Wet Werk en Bijstand en de Wet inburgering nieuwkomers die een boetebevoegdheid bevatten. Op basis van de in deze wetten neergelegde boetebevoegdheden kunnen bestuursorganen overtreders van bestuursrechtelijke voorschriften zonder voorafgaande tussenkomst van de rechter bestraffen. In artikel 5.4.1.1, eerste lid, van het wetsvoorstel Vierde tranche Awb<sup>16</sup> wordt de bestuurlijke boete gedefinieerd als de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.<sup>17</sup> Een bestuurlijke boete is een sanctie en kan derhalve slechts worden opgelegd voor een overtreding, een verboden gedraging.<sup>18</sup> Daarin onderscheidt zij zich van verplichtingen tot betaling van een geldsom die door de overheid wordt opgelegd ter zake van gedragingen die op zichzelf niet in strijd met het bestuursrecht zijn, zoals heffingen, retributies en (andere) belastingen.<sup>19</sup> De bestuurlijke boete houdt voorts per definitie een ‘onvoorwaardelijke verplichting’ in tot betaling van een geldsom. Voorwaardelijke oplegging is derhalve niet mogelijk. Volgens de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel<sup>20</sup> zou daaraan ook geen behoefte bestaan, omdat dat op hetzelfde neerkomt als een last onder dwangsom. Alhoewel het op zich juist is dat met een last onder dwangsom hetzelfde resultaat kan worden bereikt als met een voorwaardelijke bestuurlijke boete, merken De Raat en Widdershoven<sup>21</sup> op dat deze gelijkstelling niet vanzelfsprekend is, daar men er niet in algemene zin vanuit mag gaan dat het bestuursorgaan dat bevoegd is een boete op te leggen, tevens bevoegd is om een last onder dwangsom op te leggen. Daarnaast mag niet uit het oog verloren worden dat voor een bestuurlijke boete bijzondere waarborgen gelden, nu deze in tegenstelling tot de last onder dwangsom punitief van aard is. Het gedeelte van het bestuursrecht waarin bestraffende sancties kunnen worden opgelegd is bijzonder genormeerd en kan als een te onderscheiden deel worden gezien.

---

<sup>16</sup> Kamerstukken II, 2003-2004, 29 702, nr. 2.

<sup>17</sup> Deze definitie verschilt t.o.v. die in het voorontwerp, waar werd gesproken van ‘de bestuurlijke sanctie inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom, die is gericht op bestraffing van de overtreder’.

<sup>18</sup> Overigens dient hierbij te worden opgemerkt dat in de literatuur de term sanctie ook wel gebruikt wordt als het gaat om (herstel)maatregelen.

<sup>19</sup> MvT, blz. 133.

<sup>20</sup> MvT, blz. 120.

<sup>21</sup> I. de Raat en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht, blz. 777.

## *2.5 Relatie met Europees recht*

Nu het opleggen van een bestuurlijke boete een criminal charge oplevert in zin van art. 6 Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens (EVRM)<sup>22</sup> moet namelijk worden voldaan aan de voor Nederland bindende verdragsrechtelijke eisen. Hierbij gaat het met name om de artikelen 6 en 7 van het EVRM en de artikelen 14 en 15 van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR), welke een aantal belangrijke rechten en waarborgen bevatten voor degene tegen wie een strafvervolgning, ofwel een criminal charge, wordt ingesteld.

In het tweede lid van art. 5.4.1.1 van het wetsvoorstel Vierde tranche Awb is bepaald dat de boetetitel niet van toepassing is op de intrekking of wijziging van een aanspraak op financiële middelen. Dit tweede lid is door de wetgever opgenomen, omdat het in financiële rechtsbetrekkingen moeilijk kan zijn te bepalen of al dan niet met een boete van doen hebt. Wat is bijvoorbeeld het rechtskarakter van een verlaging van een uitkering in verband met onjuiste inlichtingen? Is dit een boete of slechts een correctie van het inkomen tot datgene waar men recht op heeft?<sup>23</sup> Ik zal echter geen antwoord op deze vragen trachten te formuleren, daar dit buiten het bestek van dit onderzoek valt.

## *2.6 Tussenconclusie*

Samenvattend kan worden gezegd dat handhaving erop gericht is de naleving van rechtsregels te bevorderen of overtredingen te beëindigen. Vanwege verschillende oorzaken is er echter sprake van een handhavingstekort, waardoor het gezag van het recht in het geding komt. De gedachte is dat onder andere door het verder ontwikkelen van het bestuursrechtelijk handhavingstelsel kan dit handhavingstekort worden teruggedrongen. De bestuurlijke boete kan in dit verband een belangrijke rol (gaan) spelen. Met de bestuurlijke boete is het bestuursorgaan namelijk een handhavingsinstrument rijker en kan het zonder voorafgaande tussenkomst van de rechter een boete opleggen. Hierbij moet niet uit het oog verloren worden dat de aard van de bestuurlijke boete, die als punitief te kwalificeren is, meebrengt dat bijzondere waarborgen gelden op grond van art. 6 EVRM.

---

<sup>22</sup> Dit blijkt uit de jurisprudentie: HR 22 juni 1988, NJ 1988, 955 en HR 10 november 1992, NJ 1993, 181.

<sup>23</sup> F.C.M.A. Michiels en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland, blz. 7.

## Hoofdstuk 3 De bestuurlijke boete in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb

### 3.1 Inleiding

De Awb wordt tot stand gebracht in fasen. Drie fasen, tranches genaamd, zijn reeds voltooid en de Vierde tranche Awb is nu ook zijn opwachting aan het maken.<sup>24</sup> Deze Vierde tranche Awb beslaat de regeling van verschillende onderwerpen in de Awb: de integratie van de Wet openbaarheid van bestuur in de Awb, het voorzien in een regeling voor bestuursrechtelijke geldschulden en van attributie van bevoegdheden en het aanvullen van de regeling inzake bestuurlijke handhaving. Tot dit laatste onderdeel, de bestuurlijke boete in het bijzonder, zal ik mij in dit hoofdstuk op richten. Een analyse van het hoe, wat en waarom van het wetsvoorstel.

### 3.2 Waarom dit wetsvoorstel?

Het laatste onderdeel van de Vierde tranche Awb met betrekking tot een regeling inzake bestuurlijke handhaving kan worden gezien als een afronding van een ontwikkeling die in de jaren tachtig is ingezet, waarin strafrechtelijke handhaving van regelgeving steeds meer als complementair ten opzichte van andere vormen van handhaving wordt gezien.<sup>25</sup> Daarnaast is er sprake van een trend waarbij delen van het strafrecht overgaan naar het bestuursrecht (depenalisering), omdat het strafrecht niet meer in staat zou zijn de gegroeide taken allemaal naar behoren uit te voeren.<sup>26</sup> Het belang van handhaving van bestuurswetten is voorop komen te staan en dat heeft ertoe geleid dat in veel bestuurswetten<sup>27</sup> een bestuurlijke boeteregeling is opgenomen, welke niet steeds met elkaar overeenstemmen.

In het wetsvoorstel is een algemene regeling voor de bestuurlijke boete opgenomen, titel 5.4 Awb om precies te zijn, welke harmoniserende bepalingen inzake de toepassing van de boetebevoegdheid bevat. Titel 5.4 kent dus geen boetebevoegdheid toe, deze wordt slechts verondersteld. De toekenning vindt plaats in andere wetten. Het is bovendien aan de bijzondere wetgever te regelen welk bestuursorgaan in welke gevallen een bestuurlijke boete op kan leggen en hoe hoog die boete dan moet zijn. Dit is in overeenstemming met het

---

<sup>24</sup> Al zal het nog wel even duren voordat de vierde tranche daadwerkelijk in werking treedt, vanwege de noodzaak alle bestaande regelingen waarin boetebevoegdheden zijn opgenomen aan te passen.

<sup>25</sup> Vgl. NJCM-commentaar op het voorontwerp vierde tranche Algemene wet bestuursrecht, blz. 1.

<sup>26</sup> F.C.M.A. Michiels en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland, blz. 2.

<sup>27</sup> Er zijn thans een zestigtal wetten die voorzien in een boetebevoegdheid, vgl. A.R. Hartmann en L.J.J. Rogier, Bestuurlijke handhaving in het wetsvoorstel vierde tranche Awb, blz. 6.

legaliteitsbeginsel, welke een zo specifiek mogelijke wettelijke grondslag eist. Bij inwerkingtreding van de Vierde tranche Awb zullen deze reeds bestaande wetten worden aangepast aan het stramien van de Awb. Dit moet leiden tot meer eenheid in de regels en waarborgen rondom de bestuurlijke boete en tot overzichtelijkheid en vermindering van regelgeving.

### *3.3 Inhoud van het wetsvoorstel*

#### *3.3.1 Twee boetestelsels*

In het wetsvoorstel is gekozen voor een systematiek van twee modellen, A en B, die beide een andere invulling geven aan de bestuurlijke boeteregeling. Welk model moet worden toegepast is afhankelijk van de maximale hoogte van de boete en de verhouding tot het strafrecht. In model A is het bedrag van de boete voor een bepaalde overtreding wettelijk gefixeerd en komt de bestuurlijke boete in plaats van het strafrecht. De gedragingen waarvoor een bestuurlijke boete kan worden opgelegd worden –behoudens uitzonderingen- niet langer als strafbare feiten aangemerkt.

In model B daarentegen legt de wet slechts het maximum van de op te leggen boete vast en heeft het bestuursorgaan dus beoordelingsvrijheid ten aanzien van het bepalen van de hoogte van de boete. De gedragingen waarvoor een boete kan worden opgelegd blijven in dit model tevens strafbaar en er kan dus in concreto gekozen worden voor de bestuursrechtelijke dan wel de strafrechtelijke weg. De Commissie voor de toetsing van wetgeving (CTW) sprak in haar advies haar voorkeur uit voor model A.<sup>28</sup> Het kabinet erkende in haar reactie op dit advies dat model A het voordeel van de eenvoud heeft, maar dat model B meer ruimte biedt om rekening te houden met de omstandigheden van het concrete geval, zoals bijvoorbeeld recidive.<sup>29</sup> Bovendien kan het in sommige gevallen wenselijk zijn zowel bestuursrechtelijk als strafrechtelijk te kunnen handhaven. Vanuit het streven naar een slagvaardigere overheid biedt model B naar mijn idee meer soelaas, omdat zij meer ruimte biedt om te bepalen hoe in een bepaalde situatie het beste kan worden gehandhaafd.

---

<sup>28</sup> Zie MvT, blz. 120.

<sup>29</sup> Zie MvT, blz. 120.

### 3.3.2 *De procedure*

De in de bestaande wetgeving voorkomende bestuurlijke boeten lopen in hoogte sterk uiteen.<sup>30</sup> Om hieraan recht te doen is in het wetsvoorstel een onderscheid gemaakt tussen een lichte, eenvoudige procedure en een zware, meer uitvoerige, zie afdeling 5.4.2.<sup>31</sup> De eerste is van toepassing op de lichtere boeten, de tweede op de zwaardere, waarbij de grens blijkens art. 5.4.2.6, eerste lid, op € 340, - ligt.<sup>32</sup> Bij uitzondering kan de bijzondere wetgever een andere grens hanteren, omdat het mede afhankelijk is van de context of een boete als zwaar of licht moet worden beschouwd. Voor de zware procedure gelden een aantal aanvullende eisen. Zo dient er een rapport opgemaakt te worden, geldt er een hoorplicht en is het functiescheidingsvereiste van toepassing. Voorts geldt krachtens art. 5.4.1.6 een langere verjaringstermijn van vijf jaar.

Grofweg verloopt de zware procedure als volgt. Wanneer een toezichthouder of een andere met handhavingstaken belaste ambtenaar een overtreding constateert, dient hij hiervan een rapport op te maken, art. 5.4.2.6, tweede lid Awb. Het rapport wordt vervolgens toegezonden aan het bestuursorgaan dat bevoegd is de boete op te leggen. Dit bestuursorgaan zal veelal een ambtenaar belasten met de voorbereiding van de boetebeschikking. Krachtens het functiescheidingsvereiste mag dit niet tevens de ambtenaar zijn die de boete heeft geconstateerd. Wanneer deze ambtenaar van oordeel is dat er een bestuurlijke boete moet worden opgelegd, dient hij de overtreder in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen, art. 5.4.2.6 derde lid Awb. Dit is in overeenstemming met de hoorplicht. Op dat moment moet ook het rapport aan de overtreder zijn toegezonden of uitgereikt. De overtreder heeft bovendien het recht op inzage in en afschrift van de stukken die aan het voornemen tot boete-oplegging ten grondslag liggen. In de lichte procedure is het bestuursorgaan wel bevoegd een rapport op te maken of de overtreder te horen, maar hiertoe bestaat geen verplichting. Evenmin geldt de eis van functiescheiding.<sup>33</sup>

### 3.3.3 *Bestemming van de opbrengst*

Op grond van art. 5.0.10 Awb komt de geldsom die ingevolge de boetebeschikking moet worden betaald, toe aan het bestuursorgaan dat de sanctie heeft opgelegd. Dit is in

---

<sup>30</sup> Zie voor bestaande wetgeving waarin bestuurlijke boeten voorkomen hoofdstuk 2, paragraaf 2.4 en voor de hoogte van de boetes in de verschillende wetten MvT, blz. 121.

<sup>31</sup> Aan dit onderscheid liggen met name doelmatigheidsoverwegingen ten grondslag. In de MvT valt te lezen dat bij boeten van minder dan €340,- de zware procedure in de meeste gevallen tot onevenredige kosten zal leiden en dat derhalve voor deze boeten in beginsel de lichte procedure geldt.

<sup>32</sup> Dit bedrag is afgeleid uit de Wet-Mulder of WAHV (Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften) waarbij een boetebedrag van maximaal €340,- wordt gehanteerd.

<sup>33</sup> MvT, blz. 122.

overeenstemming met de regeling van de last onder dwangsom. Hiermee kan het bestuursorgaan een deel van de handhaving bekostigen. De kosten zullen, met name voor de middelgrote- en kleinere gemeenten, naar verwachting hoger zijn dan de opbrengsten.<sup>34</sup> Ten aanzien van de financiële consequenties merken Van der Pal en Slangen<sup>35</sup> onder andere op dat het kabinet als vertrekpunt van de gemeentelijke inkomsten op het gebied van de bestuurlijke boete voor een berekening heeft gekozen voor het aantal overtredingen in 2002. Vervolgens zijn deze overtredingen zonder onderbouwing jaarlijks met 10 % verhoogd. Dit geëxtrapoleerde aantal overtredingen vormt de basis voor de berekening van de inkomsten uit bestuurlijke boetes voor de vier grootste gemeenten. De verwachte inkomsten voor de gemeenten zullen aanzienlijk lager moeten worden geraamd. Dit geldt uiteraard ook voor alle andere gemeenten.

### 3.3.4 Toetsing door de rechter

De bestuursrechter toetst een besluit aan de wet en aan het ongeschreven recht, vgl. art. 8:77 lid 2 Awb. In het kader van de oplegging van punitieve sancties speelt het evenredigheidsbeginsel een belangrijke rol. In het wetsvoorstel is dit beginsel neergelegd in art. 5.4.1.7, tweede lid (vgl. art. 3:4, tweede lid, Awb). Hoewel de bestuursrechter de uitoefening van bevoegdheden met beleidsvrijheid normaal gesproken marginaal toetst aan het evenredigheidsbeginsel, dient hij een opgelegde punitieve sanctie wat de hoogte betreft volledig te toetsen.<sup>36</sup> Met deze volle toetsing geeft de rechter inhoud aan zijn eigen verantwoordelijkheid voor de rechtmatigheid en evenredigheid van de bestuurlijke boete als criminal charge. De rechter is tevens bevoegd zelf in de zaak te voorzien, art. 8:72, vierde lid, Awb. De rechter is wel in zoverre beperkt dat hij geen hogere boete mag opleggen dan het bestuursorgaan heeft gedaan. Dit noemt men het verbod van reformatio in peius, welk verbod in het strafrecht niet geldt. De bestuursrechter toetst bovendien ex-tunc, zoals gebruikelijk is in het bestuursrecht. De consequentie daarvan is, volgens de Commissie Scheltema<sup>37</sup>, dat de bestuursrechter niet bevoegd is om een lagere bestuurlijke boete op te leggen in verband met een tussentijdse wetwijziging. Dit is slechts anders indien hij zelf in de zaak voorziet, omdat hij dan ex-nunc moet toetsen.<sup>38</sup>

---

<sup>34</sup> Iedere euro aan opbrengsten, vergt €2,50 aan investeringen.

<sup>35</sup> J. van der Pal en H.M.G. Slangen, Justitiële verkenningen, jrg. 31, nr. 6 2005, blz. 28

<sup>36</sup> Zie bijv. ABRvS 8 maart 1999, Rawb 1999, 116 en Rechtbank 's-Gravenhage, AWB 01/726, LJN: AD9232.

<sup>37</sup>

<sup>38</sup> C.L.G.F.H. Albers en R.J.N. Schlössels, De bestuurlijke boete: een koekoeksei in het bestuursrecht?, blz. 193.

### 3.3.5 *Rechtsbescherming burgers (Awb, EVRM)*

Tegen de boete staat conform de Awb bezwaar en beroep op de rechtbank (art. 8:1 jo. Art. 7:1) en vervolgens hoger beroep open op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bezwaar en beroep hebben op grond van art. 6:16 Awb geen schorsende werking.

Eerder is al naar voren gekomen dat het criminal charge-karakter van de bestuurlijke boete bijzondere waarborgen, die voortvloeien uit onder meer art. 6 EVRM, met zich meebrengt. Een aantal waarborgen lijkt echter te ontbreken. Zo geldt er bij boeten onder de €340, - geen hoorplicht voor het bestuursorgaan dat voornemens is een bestuurlijke boete op te leggen, zie art. 5.4.2.6. De overtreder krijgt dus niet de gelegenheid zijn zienswijze naar voren te brengen. De vraag is of dit in overeenstemming is met de onschuldpresumptie van art. 6, tweede lid, EVRM. Ook lijkt het feit dat een bestuursorgaan reeds kan overgaan tot invordering van de bestuurlijke boete alvorens het boetebesluit formele rechtskracht heeft verkregen (bezwaar en beroep hebben immers geen schorsende werking), niet helemaal te rijmen hiermee. De boete is namelijk reeds invorderbaar, voordat de schuld in rechte is vast komen te staan. De Commissie Scheltema stelt zich op het standpunt dat dit niet in strijd is met de onschuldpresumptie, zolang een geëxecuteerde boete bij gebleken onschuld maar wordt terugbetaald. Met deze stellingname ben ik het eens. Met het oog op de slagvaardigheid van de handhaving is voorts zonder meer te verdedigen dat in dit kader niet gekozen is voor schorsende werking van bezwaar en beroep. Met betrekking tot het schuldbeginsel kan tot slot nog worden opgemerkt dat de betekenis hiervan in het bestuursrecht beperkter is dan in het strafrecht, omdat schuld in het algemeen geen bestanddeel is van het beboetbare delict.<sup>39</sup> Wat overigens niet betekent dat de schuldvraag geheel buiten beschouwing gelaten kan worden, zo is de mate van verwijtbaarheid een belangrijke wegingsfactor bij het bepalen van de hoogte van de boete, zie art. 5.4.1.7 lid 2.

Een ander voorbeeld van een waarborg die lijkt te ontbreken is hiervoor reeds aangehaald met betrekking tot de toelaatbaarheid van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs. In het strafrecht mag onrechtmatig gekregen bewijs niet als bewijs van het ten laste gelegde feit dienen, art. 359a Sv (uitz), echter de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State heeft in haar uitspraak van 4 februari 2000<sup>40</sup> bepaald dat er geen rechtsregel bestaat die ieder gebruik verbiedt van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs ter onderbouwing van een sanctiebesluit. In een administratiefrechtelijk geding is zodanig bewijs slechts dan niet toegestaan indien het bewijs is verkregen op een wijze die zozeer indruist tegen hetgeen

---

<sup>39</sup> I. de Raat en R. Widdershoven, *De bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht*, blz. 775.

<sup>40</sup> ABRvS 4 februari 2000, JB 2000/72, AB 2000, 242.

van een behoorlijk handelende overheid mag worden verwacht, dat dit gebruik onder alle omstandigheden ontoelaatbaar moet worden geacht, aldus de Afdeling.

In paragraaf 3.3.4. is reeds aan de orde geweest dat de rechter een boetebeschikking *ex tunc* toetst. Dit heeft tot gevolg dat een overtreder niet profiteert van een wetwijziging waarbij de boete wordt verlaagd in de periode tussen de beslissing op bezwaar en het oordeel van de rechter. Ik ben van mening dat dit een te beperkt standpunt is en acht deze consequentie, in het licht van art. 15, eerste lid, derde volzin, IVBPR en de jurisprudentie omtrent het toepassen van de meest gunstige bepaling bij boeten<sup>41</sup>, niet wenselijk. Bovendien heeft de rechter op grond van art. 6 EVRM een eigen verantwoordelijkheid en dient hij de boetebeschikking volledig te toetsen. Met het oog hierop zou het vasthouden aan de *ex tunc* toetsing mijns inziens moeten worden heroverwogen.<sup>42</sup>

Op andere punten, zoals de cautie en het *ne bis in idem*-beginsel, is gekozen voor een regeling die meer bescherming biedt dan de internationale mensenrechtenverdragen eisen. Dat doet recht aan het feit dat deze verdragen slechts een minimum aangeven, waar staten in hun eigen wetgeving ten gunste van de betrokkene van mogen afwijken.

Het zwijgrecht is neergelegd in art. 5.0.11 van het wetsvoorstel. Het tweede lid bepaalt dat de betrokkene van zijn recht geen inlichtingen te verstrekken op de hoogte wordt gebracht alvorens hem mondeling wordt gevraagd inlichtingen te verstrekken en in ieder geval wanneer hij in de gelegenheid wordt gesteld over het voornemen tot oplegging zijn zienswijze naar voren te brengen. Deze cautie heeft het EHRM (nog) niet in art. 6 EVRM ingelezen en het wetsvoorstel gaat op dit punt dus iets verder.<sup>43</sup>

Het *ne bis in idem*-beginsel (vgl. art. 14 lid 7 IVBPR en art. 4 Zevende Protocol EVRM) is neergelegd in art. 5.4.1.4. voor bestuurlijke boeten en in art. 5.4.1.5. voor de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties. Dit beginsel is ontleend aan het strafrecht<sup>44</sup> en komt erop neer dat niemand twee keer mag worden gestraft voor dezelfde gedraging. Wanneer reeds een strafrechtelijke vervolging is ingesteld tegen iemand, mag hem voor dezelfde overtreding niet tevens een bestuurlijke boete worden opgelegd. Andersom vervalt het recht tot strafvervolging indien al een bestuurlijke boete ter zake van dezelfde overtreding is opgelegd.

---

<sup>41</sup> CRvB 1 maart 2000, Rawb 2001, 25 en Rb. Groningen 2 september 1999, USZ 1999/292.

<sup>42</sup> Vgl. I. de Raat en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht, blz. 787.

<sup>43</sup> NCJM-commentaar op het voorontwerp vierde tranche Awb, handhaving volgens de toekomstige Awb, blz. 7.

<sup>44</sup> Zie art. 68 Sr.

### 3.3.6 *Verhouding tot het strafrecht*

Een aantal juristen gaat ervan uit dat punitieve sancties als de bestuurlijke boete deel uitmaken van het strafrecht in ruime zin.<sup>45</sup> Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens lijkt een vergelijkbaar standpunt in te nemen door het opleggen van punitieve sancties doorgaans als een criminal charge aan te merken. Onder meer vanwege dit karakter meent de Commissie Scheltema dat het punitief bestuursrecht niet nodeloos van het strafrecht moet afwijken. Desalniettemin bestaat volgens de Commissie niet aan alle leerstukken behoefte in het bestuursrecht, omdat de bestuurlijke boete vooral bedoeld is voor relatief eenvoudige delicten. Op bepaalde punten wijkt de door de Commissie voorgestelde boeteregeling dan ook af van het strafrecht. Zo gaat zij uit van de toelaatbaarheid van strafrechtelijk onrechtmatig verkregen bewijs ter onderbouwing van een boetebesluit.<sup>46</sup>

Evenals in het strafrecht zijn er in de Vierde tranche Awb rechtvaardigingsgronden (art. 5.0.5) en schulditsluitingsgronden (art. 5.4.1.2) opgenomen die aan oplegging van een boete in de weg kunnen staan.

### 3.4 *Conclusie: beoordeling van het wetsvoorstel*

De Vierde tranche van de Awb bevat een algemene regeling inzake de bestuurlijke boete, welke een einde moet maken aan de uiteenlopende boeteregelingen in diverse bestuurswetten. Zodoende wordt gestreefd naar minder regelgeving enerzijds en meer eenheid en overzichtelijkheid van de regelgeving omtrent de bestuurlijke boete anderzijds.

Met betrekking tot de inhoud van het wetsvoorstel kan samenvattend worden opgemerkt dat er om doelmatigheidsredenen gekozen is voor een systeem van twee boetestelsels, te weten model A en B, die verschillen in de verhouding tot het strafrecht en de hoogte van de boete. Voorts maakt het wetsvoorstel onderscheid tussen een lichte en een zware procedure inzake boeteoplegging, afhankelijk van de hoogte van de boete, waarbij voor de zware procedure een aantal aanvullende eisen gelden, zoals een hoorplicht en het functiescheidingsvereiste.

Vanwege het criminal charge-karakter van de bestuurlijke boete is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het strafrecht, echter bestaat volgens de Commissie Scheltema niet aan alle strafrechtelijke leerstukken behoefte, vanwege de geringe ernst van de beboetbare delicten. Dit heeft ertoe geleid dat discussie ontstond over de vraag of de rechtsbescherming

---

<sup>45</sup> Vgl. G. Knigge, De verkalking voorbij. Over de verhouding van het strafrecht en het bestuursrecht, blz. 83 e.v.

<sup>46</sup> C.L.G.F.H. Albers, De bestuurlijke boete in de gemeentelijke praktijk; straffen en gestraft worden, blz. 640.

van de overtreder wel voldoende in acht werd genomen.<sup>47</sup> Mijns inziens is dit het geval, al zijn er wel punten van kritiek mogelijk.

Eerder heb ik betoogd dat ex-tunc toetsing van de boetebeschikking door de rechter heroverwogen zou moeten worden. De rechtsbescherming mag op dit punt prevaleren boven de slagvaardigheid van het bestuursrecht. Daarnaast kun je je in het kader van het ne bis in idem-beginsel, art. 5.4.1.5 Awb, afvragen wat te doen als het OM te kennen heeft gegeven te zullen vervolgen, maar daar niet aan toe komt, hetgeen gezien de hoge werkdruk aldaar niet ondenkbaar is. Is het bestuur dan weer bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete of niet?<sup>48</sup> Dit is niet duidelijk uit de wettekst te herleiden. Onduidelijkheid over de afstemming tussen het OM en het bestuur komt de rechtsbescherming van de overtreder en de slagvaardigheid van het bestuur(srecht) niet ten goede.<sup>49</sup> Verder acht ik de rechtsbescherming voor burgers voldoende gewaarborgd. De meeste leerstukken uit het strafrecht hebben hun neerslag gekregen in de Awb, al had het wat mij betreft de voorkeur gehad in de boeteregeling van titel 5.4 Awb te volstaan met een verwijzing naar de toepasselijke strafrechtelijke leerstukken in plaats van het opnemen van nieuwe formuleringen hieromtrent in de Awb. Hiermee voorkom je namelijk dat vraagstukken in het bestuursrecht anders worden uitgelegd dan in het strafrecht.<sup>50</sup> Dat niet alle strafrechtelijke leerstukken zijn opgenomen in de Vierde tranche Awb, acht ik acceptabel gezien de geringe ernst van de beboetbare delicten. De Commissie Scheltema heeft het in mijn ogen op dit punt dus bij het rechte eind. Ik ben van mening dat de doelmatigheidsargumenten hier de doorslag moeten geven.

Het zal echter nog wel enige tijd duren voordat de overheid met de Vierde tranche van de Awb werkelijk beschikt over een slagvaardiger bestuursrecht, daar het aanpassen van alle bijzondere wetten waarin thans een bestuurlijke boetebevoegdheid is opgenomen nog de nodige tijd zal vergen.

---

<sup>47</sup> Vgl. C.L.G.F.H. Albers, De bestuurlijke boete in de gemeentelijke praktijk; straffen en gestraft worden, blz. 637.

<sup>48</sup> Vgl. A.R. Hartmann en L.J.J. Rogier, Bestuurlijke handhaving in het wetvoorstel vierde tranche Awb, blz. 5.

<sup>49</sup> Immers onder rechtsbescherming kan ook rechtszekerheid worden verstaan.

<sup>50</sup> Vgl. G.J.M. Corstens, Bestuurlijke boeten in de vierde tranche Awb, blz. 5, 6.

## **Hoofdstuk 4 Het wetsvoorstel ‘bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ (kleine ergernissen)**

### *4.1 Inleiding*

Reeds in het programma ‘Naar een veiliger samenleving’,<sup>51</sup> werd een lans gebroken voor versterking van de bestuurlijke handhaving met betrekking tot de kleine ergernissen in het publieke domein. Op 20 april 2004 heeft het ministerie van Binnenlandse Zaken het concept-wetsvoorstel ‘bestuurlijke boete kleine ergernissen’ ter advisering voorgelegd aan de Raad van State. Inmiddels is de titel aangepast in het wetsvoorstel ‘bestuurlijke boete in de openbare ruimte’. Hoewel deze titel als een ruimer begrip kan worden beschouwd, ben ik van mening dat ‘kleine ergernissen’ meer de kern raken van de problematiek waar burgers in hun wijk tegenaan lopen. Daarnaast zal ik aandacht besteden aan het wetsvoorstel ‘Bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen’. De wetsvoorstellen zijn in behandeling bij de Eerste Kamer. Tijd voor een bespreking van het wetsvoorstellen en een vergelijking tussen ‘bestuurlijke boete in de openbare ruimte’ en het wetsvoorstel Vierde tranche Awb.

### *4.2 Waarom het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte?*

Gemeentebesturen krijgen, na onderhavige wijziging van de Gemeentewet,<sup>52</sup> de bevoegdheid zelf een boete (lees: bestuurlijke boete) op te leggen voor –nog nader te bepalen overtredingen- van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Het gaat daarbij om de ‘kleine ergernissen’ die desondanks grote overlast kunnen veroorzaken, zoals onder andere zwerfafval, geluidsoverlast, wildplassen, graffiti, hondenpoep en het verkeerd aanbieden van huisafval. Gemeenten krijgen met het wetsvoorstel dus de beschikking over een extra handhavingsmiddel, waardoor ze zelf kunnen kiezen voor de meest geschikte aanpak van overlast in het publieke domein.

Veel overtredingen die de leefbaarheid van de woonomgeving aantasten, kunnen de gemeenten niet aanpakken, zoals onder meer hard rijden in woonstraten, het negeren van het rode verkeerslicht, illegale bouwwerken en milieuovertredingen. Bestuurlijke handhaving wordt door het kabinet voor slechts een klein deel van de lichte overtredingen mogelijk gemaakt. Door de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) is gepleit om het bereik van de bestuurlijke boeten (overlast in openbare ruimte én foutparkeren en andere lichte

---

<sup>51</sup> Tweede Kamer, Kamerstukken II, 2002-2003, 28 684, nr. 1.

<sup>52</sup> zie noot 4.

overtredingen) te vergroten dan is voorgesteld. Voor de burger betekent een brede invoering van de bestuurlijke boete volgens de VNG meer duidelijkheid. De bredere toepassing van het instrument bestuurlijke boete is overigens niet door de Tweede Kamer overgenomen. Wel is er een amendement aangenomen waardoor op grond van het wetsvoorstel 'Bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen'<sup>53</sup>, naast het fout parkeren ook het negeren van rood licht door fietsers en voetgangers onder de bestuurlijke boete valt. Resultaat van de stemmingen over de amendementen is dat gemeenten met bestuurlijke boete kunnen handhaven op veel APV-overtredingen, maar de handhaving van snelheidsovertredingen binnen de bebouwde kom, het door rood rijden en brommer- en van scooteroverlast blijft een nadrukkelijke taak voor de politie<sup>54</sup>.

Volgens de VNG<sup>55</sup> kunnen nagenoeg alle overtredingen zoals vermeld in de Model-APV met een bestuurlijke boete worden afgedaan behalve de overtredingen die een gevaarzettend karakter hebben. Deze kunnen op een negatieve lijst worden geplaatst. Deze negatieve lijst is nog niet bekend. Dit geldt evenzo voor de AMvB met de lijst van overtredingen die in aanmerking komen voor de bestuurlijke boete.

De wet bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte kan de bestuurlijke boeteleemte, zoals Michiels en Widdershoven<sup>56</sup> deze (trachten te) omschrijven, in gemeenten voor wat betreft de bestrijding van overlast tot op zekere hoogte vullen. Doel van dit wetsvoorstel is om naast de normstelling van en het toezicht op ook de punitieve handhaving van overtreding van lokale verordeningen, waarin dergelijke kleine ergernissen zijn geregeld, bij de gemeenten onder te brengen.<sup>57</sup> Hierdoor krijgt het bestuur in het kader van het integrale veiligheidsbeleid<sup>58</sup> een grotere invloed op de aanpak van kleine ergernissen en wordt de strafrechtsketen ontlast, waardoor politie en justitie zich kunnen concentreren op de bestrijding van de criminaliteit. Naar verwachting moet dit dus leiden tot een verhoging van de slagkracht van de overheid om de veiligheid in onze samenleving te bevorderen en de criminaliteit te bestrijden.<sup>59</sup>

---

<sup>53</sup> Tweede Kamer, Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 30 098.

<sup>54</sup> VNG, Bestuurlijke boete: gemeenten slechts gedeeltelijk geholpen, 27 juni 2006 ([www.vng.nl](http://www.vng.nl))

<sup>55</sup> VNG-net, Bestuurlijke boete: gemeenten slechts gedeeltelijk geholpen d.d. 27-06-2006

<sup>56</sup> F.C.M.A. Michiels en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland, blz. 6.

<sup>57</sup> J.S. Holthuis, Het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (kleine ergernissen), blz. 2290.

<sup>58</sup> Belangrijk, want kleine ergernissen leiden tot verloedering en verloedering brengt gevoelens van onveiligheid met zich mee, is de redenering.

<sup>59</sup> Aldus staat beschreven in een brief van het min BZK van 28 oktober 2003 aan div. instanties, waaronder de VNG en de Raad voor de Rechtspraak, die een advies zullen uitbrengen over het concept-wetsvoorstel.

### *4.3 Inhoud van het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte*

#### *4.3.1 Boetebevoegdheid*

Het wetsvoorstel strekt tot aanvulling van de Gemeentewet met de art. 154b tot en met 154m. Bij algemene maatregel van bestuur worden alle gedragingen opgenomen die bestuurlijk beboet kunnen worden. Kiest een gemeente, op grond van art. 154 b eerste lid, voor invoering van de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen, dan is de gemeente verantwoordelijk voor de handhaving van al deze in de Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB) opgenomen gedragingen. Een selectie is dus niet mogelijk. Dit vergroot de duidelijkheid en de rechtszekerheid. Consequentie is wel dat er verschillen ontstaan tussen gemeenten: terwijl de ene gemeente ervoor kiest het hele pakket overtredingen (ook) bestuurlijk te beboeten, kiest de andere gemeente ervoor de bestuurlijke boete in het geheel niet in te voeren en alles bij het oude te laten. In het kader van decentralisatie is dit toe te juichen, echter bevordert het niet de overzichtelijkheid voor de politie en de burgers.

Overigens blijft de politie, ongeacht de keuze van de gemeente, wettelijk bevoegd om op te treden tegen kleine ergernissen. Wel dient opgemerkt te worden dat wanneer een gemeente kiest voor invoering van de bestuurlijke boete, de prioriteit van de handhaving bij de gemeente ligt en de politie in zoverre kan terugtreden.

#### *4.3.2 Betrokken actoren*

De boetebevoegdheid komt toe aan het gemeentebestuur. Afhankelijk van de regeling die wordt gehandhaafd is dit het college van burgemeester en wethouders dan wel de burgemeester. In de praktijk wordt de bevoegdheid echter gemandateerd aan gemeentelijke toezichthouders. Dit moeten toezichthouders zijn in de zin van art. 5:11 Awb. Zij zijn bevoegd een overtreder diens naam en adresgegevens te vragen, alsmede tot inzage van diens identificatiebewijs op grond van de Wet op de uitgebreide identificatieplicht die per 1 januari 2005 in werking is getreden. Wanneer een overtreder weigert mee te werken kan deze onder dwang worden meegevoerd naar het politiebureau. Daarom dient de 'toezichthouder kleine ergernissen' tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) te zijn, art. 154b lid 5 Gemeentewet.

#### *4.3.3 Bestuurlijk beboetbare feiten*

Voor welke feiten kan nu eigenlijk een bestuurlijke boete worden opgelegd? Volgens de Memorie van Toelichting moet het gaan om overtredingen van bepalingen die zijn opgenomen in een gemeentelijke verordening, mits deze vallen onder de bij algemene

maatregel van bestuur omschreven gedragingen en voorzover deze gedragingen tevens krachtens artikel 154 Gemeentewet strafbaar zijn gesteld.<sup>60</sup> Hiermee wordt recht gedaan aan de lokale verscheidenheid en de beleidsvrijheid van gemeenten bij de formulering van hun verordeningen.

Het type gedragingen dat beboetbaar zal worden gesteld, wordt vervolgens geselecteerd aan de hand van vier criteria. Ten eerste moet het gaan om een gedraging in het publieke domein. Ten tweede moeten de feiten geschikt zijn voor bestuurlijke handhaving, dat wil zeggen dat de feiten een geringe normatieve lading dienen te hebben. Ten derde zal geen boete worden opgelegd indien het karakter van de feiten gevaarzettend is of –ten vierde– wanneer het risico van escalatie dreigt. In deze gevallen is strafrechtelijk optreden gewenst.

In het wetsvoorstel is geen mogelijkheid opgenomen voor het bestuurlijk beboeten van verkeersovertredingen, zoals fietsen zonder licht en door rood rijden. Wel is zoals eerder gezegd een amendement op het wetsvoorstel ‘bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen’ overgenomen waarbij bestuurlijk kan worden opgetreden (bestuurlijke boete) betreffende het fout parkeren, het negeren van rood licht door fietsers en voetgangers.

Voor de VNG is dit een pleister op de wonde. Ook is genoemde instantie voorstander van invoering van de bestuurlijke boete op het gebied van bouw- horeca- en milieuregelgeving. De VNG voorziet grote financiële en organisatorische problemen wanneer de bestuurlijke boete niet op brede schaal wordt ingevoerd.<sup>61</sup>

#### 4.3.4 *Rechtsbescherming*

Tegen de boete staat voor de burger uiteraard bezwaar en beroep op de rechtbank (art. 8:1 jo. Art. 7:1) en vervolgens hoger beroep open op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bezwaar en beroep hebben geen schorsende werking, er moet dus binnen zes weken worden betaald, art. 154j.<sup>62</sup> Zodoende wordt voorkomen dat niet slechts een bezwaarschrift wordt ingediend om de betalingsverplichting op te schorten. Uiteraard krijgt men het bedrag terug wanneer men in het gelijk is gesteld. De VNG heeft wel voorgesteld een systeem in te voeren waarbij de boete eerst moet worden betaald alvorens het bezwaarschrift in behandeling genomen wordt.<sup>63</sup> Hier is echter niet voor gekozen, omdat de bezwaarschriftprocedure een belangrijke zeefwerking heeft waardoor onnodige procedures en belasting van het gemeentelijk apparaat worden voorkomen.

---

<sup>60</sup> MvT, 8.

<sup>61</sup> VNG wijst wetsvoorstel bestuurlijke boete in huidige vorm af, 3 juni 2004, VNG-net.

<sup>62</sup> Tenzij art. 8:81 e.v. Awb.

<sup>63</sup> MvT, blz. 12.

Voorafgaande aan de boetebeschikking geldt geen hoorplicht (art. 4:12 Awb), wat in overeenstemming is met de Vierde tranche Awb. Daar de boete voor kleine ergernissen maximaal €340 bedraagt, valt dit immers onder de lichte procedure.

#### 4.3.5 *Verhouding tot het strafrecht*

Conform model B (zie hoofdstuk 3, paragraaf 3.3) blijven de bestuurlijk beboetbare feiten tevens strafbaar en kunnen ook als zodanig worden afgedaan. Dit betekent wel dat de hoogte van de bestuurlijke en de strafrechtelijke boete op elkaar moeten worden afgestemd. Het gelijkheidsbeginsel brengt namelijk met zich mee dat de hoogte van een bestuurlijke boete voor dezelfde overtreding niet hoger of lager mag zijn dan de hoogte van een strafrechtelijke boete.

Het OM hanteert reeds vaste boetebedragen voor diverse overtredingen, waaronder de kleine ergernissen. Deze zullen dus worden overgenomen in de algemene maatregel van bestuur met betrekking tot de hoogte van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (voor kleine ergernissen).<sup>64</sup>

Door de samenloop met het strafrecht is het tevens noodzakelijk geacht een non-cumulatieregeling op te nemen in art. 154g en 154h Gemeentewet. Art. 154g codificeert het ne bis in idem-beginsel voor bestuurlijke boeten, terwijl art. 154h het ne bis in idem-beginsel neerlegt voor samenloop van bestuurlijke boeten met strafrechtelijke sancties. Dit beginsel is ontleend aan het strafrecht<sup>65</sup> en komt erop neer dat niemand twee keer mag worden gestraft voor dezelfde gedraging. Wanneer reeds een strafrechtelijke vervolging is ingesteld tegen iemand, mag hem voor dezelfde overtreding niet tevens een bestuurlijke boete worden opgelegd. Andersom vervalt het recht tot strafvervolging indien al een bestuurlijke boete ter zake van dezelfde overtreding is opgelegd, zie 154h lid 2. Hiermee is evenwel nog geen goede afstemming bereikt tussen bestuur en het justitiële apparaat. Opvallend is dat de afstemmingsregeling van de Vierde tranche Awb en waarin voorrang wordt gegeven aan het strafrecht hier niet van toepassing is.<sup>66</sup>

#### 4.4 *Verhouding tot Vierde tranche Awb*

Voor wat betreft de algemene regels inzake de oplegging van de bestuurlijke boete is zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Vierde tranche Awb. Met betrekking tot de oplegging is

---

<sup>64</sup> MvT, blz. 13.

<sup>65</sup> Zie art. 68 Sr.

<sup>66</sup> F.C.M.A. Michiels en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland, blz. 11.

het van belang dat de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen in het algemeen direct op straat zal worden opgelegd, terwijl op de terreinen waar de bestuurlijke boete thans wordt opgelegd (bijv. sociale zekerheid) na constatering van de overtreding op een later moment een besluit houdende een bestuurlijke boete wordt toegestuurd.<sup>67</sup> Omdat de Vierde tranche Awb hier geen rekening mee heeft gehouden, wordt bezien of hiervoor een extra regeling nodig is. Art. 154c, tweede lid, waarin is voorgeschreven dat een boetebeschikking zo nodig terstond moet worden uitgereikt, vormt een aanvulling op de algemene regels uit de Vierde tranche Awb.

Omdat de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (kleine ergernissen) waarschijnlijk eerder in werking zal treden dan de Vierde tranche Awb,<sup>68</sup> bevat het wetsvoorstel nog veel bepalingen die met de inwerkingtreding van de Vierde tranche Awb weer kunnen vervallen. Denk aan het zwijgrecht, het ne bis in idem-beginsel, maar ook aan bepalingen met betrekking tot betaling en invordering. Overigens geldt dit niet voor de bepaling waarin de bestuurlijke boetebevoegdheid wordt toegekend, aangezien de Vierde tranche Awb ervan uitgaat dat deze bevoegdheid in een bijzondere wet wordt geregeld.

#### *4.5 Het wetsvoorstel 'Bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte verkeers-overtredingen'*

Op basis van het genoemde wetsvoorstel<sup>69</sup> wordt op grond van een uitbreiding van de Wegenverkeerswet aan het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid verleend tot oplegging van bestuurlijke boete op grond van bij AMvB vastgelegde overtredingen, ondermeer voor het stilstaan en parkeren van voertuigen en voor enkele andere verkeers-overtredingen, zoals onjuist gebruik maken van de weg door fietsers en voetgangers, het door rood licht rijden van voetgangers en fietsers. De boeteregeling uit het wetsvoorstel wijkt sterk af van de boeteregeling uit het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast openbare ruimte (ten aanzien van bezwaar bij college van burgemeester en wethouders, beroep bij sector kanton van de rechtbank en eventueel hoger beroep bij Gerechtshof Leeuwarden conform de procedure WAHV).

Zoals eerder gezegd bij paragraaf 4.2 is door de VNG is gepleit om het bereik van de bestuurlijke boeten (overlast in openbare ruimte én foutparkeren en andere lichte overtredingen) te vergroten dan in het wetsvoorstel is voorgesteld, met name in verband met

---

<sup>67</sup> MvT, blz. 11.

<sup>68</sup> In het bijzonder vanwege de dringende oproep vanuit het parlement (motie Algra c.s. v 30 oktober 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 16).

<sup>69</sup> Tweede Kamer 2004/05, 30098

de duidelijkheid naar de burgers toe. Er is een amendement aangenomen waardoor op grond van het wetsvoorstel ‘Bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen’<sup>70</sup>, naast het fout parkeren ook het negeren van rood licht door fietsers en voetgangers onder de bestuurlijke boete valt. De kritiek van de gemeenten en ook van de VNG is dat er een te beperkte reikwijdte is van de wetsvoorstellen bestuurlijke boete

De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders strekt zich overeenkomstig het voorgestelde artikel (art. 184a lid 1 Wegenverkeerswet) uit tot alle wegen binnen het grondgebied van de gemeente met uitzondering van autosnelwegen. Burgemeester en wethouders kunnen de bevoegdheid tot oplegging van een bestuurlijke boete mandateren aan bijzondere opsporingsambtenaren in dienst van de gemeente. In tegenstelling tot het wetsvoorstel ‘bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ is er voor de gemeenten bij dit wetsvoorstel geen keuzemogelijkheid. De gemeenten móeten bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte overtredingen , optreden met bestuurlijke boetes.

Het wetsvoorstel ‘Bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen’ voorziet evenals het wetsvoorstel ‘Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ óók in een duaal stelsel. Naast de boa’s blijft de politie bevoegd strafrechtelijk, dan wel via de bestuursrechtelijke weg van de WAHV, op te treden, ook al heeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving.<sup>71</sup>

Ten aanzien van de rechtsbescherming is in verband met het bestuursrechtelijke karakter aansluiting gezocht bij de Awb.<sup>72</sup> Indiening van een bezwaarschrift schort de betalingsverplichting in beginsel niet op. Het voorgestelde artikel 184n Wegenverkeerswet bepaalt dat de beslissing van het tot opleggen bevoegde bestuursorgaan op het door betrokkene ingediende bezwaar door de kantonrechter wordt getoetst. Met het grotendeels van toepassing verklaren van de regeling van de WAHV wordt in dit wetsvoorstel een bijzonder regime gecreëerd, dat afwijkt van de gebruikelijke bestuursrechtelijke handhaving. Een belangrijke beweegreden voor de invoering van deze wijze van handhaving van fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen is de idee dat parkeerhandhaving door het bestuur het voordeel biedt dat er een integraal parkeerbeleid kan worden opgezet met beleid en

---

<sup>70</sup> Tweede Kamer, Kamerstukken II, vergaderjaar 2004-2005, 30 098.

<sup>71</sup> Kamerstukken II, 2004/05, 30 101 en 30 098, nr. 3, resp. blz 16-17 en 10

<sup>72</sup> Justitiële Verkenningen, jrg 31, nr 5 2005.

handhaving in één hand. Dit zou kunnen leiden tot een eenvoudiger en doelmatiger handhaving en de integraliteit van de verantwoordelijkheid van het bestuur bevorderen.<sup>73</sup>

#### *4.6 Tussenconclusie: beoordeling van het wetsvoorstel 'bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte'*

De bestuurlijke boete voor kleine ergernissen kan voor het bestuur een leemte opvullen waar het gaat om de aanpak van overlast. Naast de normstelling en het toezicht op overtredingen van plaatselijke verordeningen, krijgt het bestuur ook de bevoegdheid 'het karwei af te maken' door het opleggen van een boete. Hieraan bestaat grote behoefte<sup>74</sup>, omdat gemeenten worden aangesproken op het organiseren van integraal veiligheidsbeleid, maar in weerwil daarvan niet over voldoende middelen beschikken om dat beleid integraal te handhaven. De bestuurlijke boete kan in deze behoefte voorzien, waardoor gemeentebesturen meer invloed krijgen op de handhaving van orde en veiligheid te zake van kleine ergernissen.

Bovendien kan de bestuurlijke boete ervoor zorgen dat de strafrechtsketen wordt ontlast, zodat politie en justitie meer capaciteit zullen hebben om zwaardere zaken te behandelen. Dit is echter alleen het geval wanneer en voorzover het justitiële apparaat zich thans bezighoudt met feiten waarvoor straks slechts bestuurlijke boeten worden opgelegd en geen vervolging meer zou plaatsvinden. Dat geldt echter niet voor veel kleine ergernissen.<sup>75</sup> Het is dus maar de vraag in hoeverre de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen de strafrechtsketen daadwerkelijk kan ontlasten. Mijns inziens moet men hier niet veel van verwachten.

De juridische opzet van het wetsvoorstel is overzichtelijk en overtuigend. Een toezichthouder stelt een feit vast en reikt een rapport uit, met aankondiging van een boete. Het gemeentebestuur respectievelijk de burgemeester legt een boete van maximaal €340,- op en de beboete persoon kan bezwaar maken en een beroep doen op de bestuursrechter volgens de begrippen van de Awb. Omtrent de praktische opzet rijzen nog wat vragen. Welke eisen gaat men bijvoorbeeld aan een toezichthouder stellen? Hoe wordt de opleiding georganiseerd? De toezichthouder zal namelijk in aanraking komen met mensen die overlast veroorzaken en dat vergt de nodige vaardigheden. De vraag is ook of gemeenten hiervoor wel voldoende geld

---

<sup>73</sup> A.R. Hartmann, L.J.J. Rogier en C.J.Roon, Bestuurlijke bevoegdheden voor de gemeente, NTB 2005 nr. 9 blz. 305.

<sup>74</sup> MvT, blz. 1.

<sup>75</sup> F.C.M.A. Michiels en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland, blz. 12.

beschikbaar hebben of willen vrijmaken.<sup>76</sup> Aangezien de invoering van het boetestelsel een gemeente waarschijnlijk meer geld zal kosten dan dat het hen oplevert<sup>77</sup> (niet alleen vanwege de opleidingseisen, maar ook door het inzetten van meer toezichthouders) vrees ik dat dit niet het geval zal zijn. Daar komt nog eens bij dat invoering van de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen naar verwachting extra werkzaamheden in het kader van de rechtsbescherming met zich meebrengt (behandeling bezwaarschriften en optreden als verweerder in beroep en hoger beroep). Gezien het voorgaande denk ik dat de bereidheid van gemeenten om het nieuwe instrument te gaan gebruiken niet groot is.

Te betwijfelen valt of het doel van het wetsvoorstel om te komen tot een betere handhaving en daardoor een betere naleving wel gehaald zal worden, gezien de complicaties in de sfeer van de rechtsbescherming, personele inzet en financiën. Ook lijkt het erop dat gemeenten de bestuurlijke boete vooral omarmen als het gaat om invoering van de bestuurlijke boete ter handhaving van de Wegenverkeerswetgeving en zodoende als middel om extra inkomsten te genereren. Dit dient echter niet het doel van het wetsvoorstel en je kunt je dus afvragen of het instrument wel gebruikt gaat worden waarvoor het is bedoeld.<sup>78</sup>

Mijn conclusie i.c. is dat ik grote vraagtekens heb waar het gaat om de bestuurlijke boete als instrument tegen kleine ergernissen. In vergelijking met het beperkte effect dat lijkt te kunnen worden bereikt is de noodzakelijke inzet aan mensen en middelen wellicht te groot.<sup>79</sup>

#### *4.7 Tussenconclusie 'Bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte verkeers-overtredingen'*

In tegenstelling tot het wetsvoorstel 'bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' is er voor de gemeenten bij dit wetsvoorstel geen keuzemogelijkheid. De gemeenten móeten bij inwerkingtreding van het wetsvoorstel bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte overtredingen , optreden ("24 uur per dag") met bestuurlijke boetes. Dat komt de duidelijkheid in ieder geval ten goede.

---

<sup>76</sup> J.G. de Vries Robbé, Nma, AFM en kleine ergernissen, blz. 476.

<sup>77</sup> In de MvT wordt dit ook toegegeven.

<sup>78</sup> Op dit punt sluit ik mij aan bij F.C.M.A. Michiels en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland, blz. 12

<sup>79</sup> Vgl. F.C.M.A. Michiels en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland, blz. 13.

Ten aanzien van de rechtsbescherming is in verband met het bestuursrechtelijke karakter evenals het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte aansluiting gezocht bij de Awb.<sup>80</sup> Dat vind ik een goed punt.

#### 4.8 *Samenvattende conclusie wetsvoorstellen 'bestuurlijke boete'*

Ik ben het met de kritiek van de gemeenten, de VNG en van Van der Pal en Slangen<sup>81</sup> eens dat er een te beperkte reikwijdte is van de wetsvoorstellen bestuurlijke boete. Veel overtredingen die de leefbaarheid van de woonomgeving aantasten, kunnen gemeenten met de wetsvoorstellen bestuurlijke boete niet aanpakken, zoals te hard rijden in woonstraten, het negeren van rood licht (door o.a. automobilisten), illegale verbouwingen en milieuvoorschriften. Bestuurlijke handhaving wordt slechts mogelijk gemaakt voor een klein deel van de overtredingen. Het is aan de burger niet uit te leggen waarom het bestuursorgaan bij de ene overtreding wel optreedt (voetganger negeert rood licht) en bij een andere soortgelijke overtreding niet (bromfiets negeert rood licht).

De VNG wijst erop dat de introductie van de bestuurlijke boete er niet toe mag leiden dat de politie -die daarvoor 24 uur paraat is- zich terugtrekt van het terrein van het toezicht op zaken die ook via de bestuurlijke boete kunnen worden gehandhaafd. Ik deel deze vrees.

---

<sup>80</sup> Justitiële Verkenningen, jrg 31, nr 5 2005.

<sup>81</sup> J. van der Pal en H.M.G. Slangen, Justitiële verkenningen, jrg. 31, nr. 6 2005, blz. 28

## Hoofdstuk 5 Voor- en nadelen van de bestuurlijke boete

### 5.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken heb ik twee wetsvoorstellen besproken die betrekking hebben op de bestuurlijke boete. Ver(der)gaande invloed van de bestuurlijke boete lijkt onontkoombaar. Om goed te kunnen beoordelen of dit een wenselijke ontwikkeling is en of de bestuurlijke boete nu werkelijk bijdraagt aan een slagvaardiger bestuursrecht, is in dit hoofdstuk een overzicht van de voor- en nadelen van de bestuurlijke boete opgenomen.<sup>82</sup>

### 5.2 De voordelen

Een voordeel van de bestuurlijke boete is dat het bestuur wordt gedwongen zich intensiever met de handhaving te bemoeien, wat de handhaving en daarmee de naleving ten goede kan komen.

Een goed punt is ook dat het bestuur een aandeel in de punitieve handhaving krijgt. Het kan wenselijk zijn uitvoering en handhaving, dan wel reparatoire en punitieve handhaving, gedeeltelijk in één hand te brengen en aldus te benadrukken dat het bestuur ook voor de handhaving verantwoordelijkheid draagt. Tevens kan dit vanuit het oogpunt van efficiëntie voordelen bieden. Een voordeel van bestuursrechtelijke afdoening boven strafrechtelijke afdoening kan zijn dat handhaving specialistische deskundigheid vergt, terwijl het, gelet op de relatief geringe aantallen zaken, voor het strafrechtelijk apparaat niet lonend is deze deskundigheid op te bouwen. Het bestuur beschikt vaak al over deze deskundigheid en heeft bovendien meer ervaring. Voorts kan het zo zijn dat de geringe ernst van de overtredingen strafrechtelijk optreden niet rechtvaardigt of dat de overtredingen zoveel voorkomen, dat je beter het bestuursrechtelijk apparaat kan inzetten, dat immers meer ingesteld is op het nemen van grote hoeveelheden routine-beslissingen.

Verder brengt de bestuurlijke boete een voordeel vanuit democratisch perspectief met zich mee. Het bestuur, dat in het stelsel van de bestuurlijke boete primair verantwoordelijk is voor de sanctionering, is in tegenstelling tot de rechter democratisch gelegitimeerd. Sanctionering door het bestuur speelt zich voorts buiten de openbaarheid af, hetgeen door de overtreder als een voordeel boven bestraffing door de rechter zal worden gezien. Die bestraffing voltrekt zich immers in het openbaar, wat door de overtreder als stigmatiserender zal worden ervaren dan een aan hem in 'beslotenheid' op te leggen bestuurlijke boete.

---

<sup>82</sup> zie hiervoor ook de voorgaande hoofdstukken.

### 5.3 De nadelen / bezwaren

Aanvankelijk was het grootste bezwaar tegen een (autonome) bestuurlijke bevoegdheid voor gemeentebesturen de vrees voor een uiteenlopend gebruik van handhavingsbevoegdheden op decentraal niveau.<sup>83</sup> De gemeenteraad kan immers in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV) zelf bepalen welke gedragingen als beboetbaar moeten worden aangemerkt en de verboden gedragingen als zodanig worden ook door de raad geformuleerd. Bovendien zal de ene gemeente de voorkeur geven aan handhaving van APV-bepalingen middels bestuurlijke boetes, terwijl andere gemeenten hier niet zonder meer voor kiezen en de voorkeur geven aan strafrechtelijke handhaving. Daarnaast zou de toepassing van de boetebevoegdheid op zich, mede gelet op de toepasselijke beleidsregels, per gemeente kunnen verschillen. De vraag is of deze plaatselijke verschillen in de wijze en mate van handhaving wenselijk zijn. De praktijk zal dit moeten uitwijzen, maar naar mijn opvatting is het geen wenselijke situatie, mede in het licht gezien van de burgers.

Er zijn voorts nog een aantal algemene kanttekeningen te plaatsen bij het gebruik van de bestuurlijke boete.<sup>84</sup> Zo wordt de bestuurlijke boete, in tegenstelling tot de strafrechtelijke boete, opgelegd zonder (voorafgaande) tussenkomst van een onafhankelijke rechter. Het is echter wel zo dat de opgelegde boete altijd door een onafhankelijke rechter kan worden getoetst door de mogelijkheid van beroep bij de bestuursrechter, waarmee aan de eis van art. 6 EVRM is voldaan. Op dit punt zie ik dus geen bezwaar. Ik ben het met het standpunt van de Commissie Scheltema eens dat dit niet in strijd is met de onschuldpresumptie, zolang een geëxecuteerde boete bij gebleken onschuld maar wordt terugbetaald. Korthedshalve verwijs ik in dit verband naar hoofdstuk 3.3.5.

Eerder werd het, met name vanuit doelmatigheidsoverwegingen, een voordeel genoemd dat het bestuur naast normstelling, toezicht en opsporing nu ook sanctionering voor zijn rekening kan nemen. Je kunt je echter ook afvragen of deze ‘machtsconcentratie’ wel wenselijk is. In het strafrecht kom je een dergelijke vorm van machtsconcentratie niet tegen. Bovendien is het in dit kader opvallend dat in het verleden nogal eens werd geredeneerd dat de scheiding van toezicht en strafrechtelijke repressie nuttig was, omdat het bestuur dan de met de overtreder opgebouwde vertrouwensrelatie geen schade hoefde te berokkenen door die

---

<sup>83</sup> C.L.G.F.H. Albers, ‘De bestuurlijke boete in de gemeentelijke praktijk; straffen en gestraft worden’, blz. 638.

<sup>84</sup> Algemene kanttekeningen ontleend aan: J.S. Holthuis, Het wetsvoorstel bestuurlijke boete kleine ergernissen, blz. 2290.

overtreder in een strafproces te betrekken: het Openbaar Ministerie kwam die taak toe.<sup>85</sup> Dit argument lijkt echter verlaten.

Daarnaast is het feit dat het bestuur volgens het stelsel van de bestuurlijke boete primair verantwoordelijk is voor de sanctionering niet in het belang van de externe openbaarheid. Weliswaar staat het bestuur onder democratische controle, de publieke controleerbaarheid is minder dan in geval van bestraffing na een onderzoek op de openbare terechtzitting van de strafrechter. Doordat het sanctioneren zich afspeelt in beslotenheid, is er bovendien het risico dat de boeteplegging een object van onderhandeling wordt. Corstens<sup>86</sup> merkt op dit een vreemde zaak te vinden ‘voor wie gewend is te denken in termen van vaststelling van onrecht en op grondslag daarvan toedelen van sancties door een onpartijdige en onafhankelijke rechter’.

Een ander veel gehoord bezwaar is het risico dat de bestuursrechter en de strafrechter strafrechtelijke begrippen uiteenlopend gaan uitleggen. Dit kan de rechtseenheid in gevaar brengen. Immers veel strafrechtelijke vraagstukken, zoals samenloop, deelneming en rechtvaardigings- en schulditsluitingsgronden zijn van toepassing op de bestuurlijke boete en zijn ook overgenomen in de Vierde tranche Awb.<sup>87</sup> De uitleg van strafrechtelijke bepalingen wordt aldus toevertrouwd aan vier verschillende hoogste rechters: De Hoge Raad, de Afdeling bestuursrechtspraak, de Centrale Raad van Beroep, evenals het College van Beroep voor het bedrijfsleven. Daartegenover staat dat als uitgangspunt in de MvT bij de Vierde tranche Awb is opgenomen dat de bestuursrechter zoveel mogelijk aansluiting moet zoeken bij het strafrecht en daarvan niet nodeloos mag afwijken. Op dit punt voorzie ik geen grote problemen.

#### *5.4 Tussenconclusie*

Ik kom tot de tussenconclusie dat de nadelen niet opwegen tegen de voordelen van de bestuurlijke boete. Veel van de opgesomde nadelen kunnen mijns inziens worden gerelativeerd, hetgeen ik in de tekst reeds naar voren heb gebracht. Wel kan ik mij de zorg om een machtsconcentratie van het bestuur indenken, echter ik verwacht dat de gevolgen hiervan beheersbaar zijn.<sup>88</sup> Omdat het gaat om eenvoudige delicten van geringe ernst, vind ik de vergelijking met het strafrecht waarin een dergelijke machtsconcentratie niet voorkomt, niet

---

<sup>85</sup> G.J.M. Corstens, Bestuurlijke boeten in de vierde tranche, blz. 4.

<sup>86</sup> G.J.M. Corstens, Bestuurlijke boeten in de vierde tranche, blz. 4.

<sup>87</sup> Zie ook mijn eerder ingenomen standpunt in hoofdstuk 3, paragraaf 3.4.

<sup>88</sup> Op dit punt sluit ik mij aan bij het kabinetsstandpunt 2000, waarin een indicator ‘ongewenste gevolgen van machtsconcentraties bij sanctietoepassing zijn beheersbaar’ is opgenomen.

helemaal juist. Voordeel van een machtsconcentratie, of liever gezegd het in één hand brengen van toezicht, opsporing en sanctionering, is dat er efficiëntie-voordelen te behalen zijn en dat dit een slagvaardiger bestuursrecht ten goede kan komen.

## Hoofdstuk 6. De Wet OM-afdoening

### 6.1 Inleiding

In de verhouding tussen het bestuursrecht en het strafrecht is een nieuw hoofdstuk geschreven, te weten de Wet OM-afdoening.<sup>89</sup> Op basis van een nieuwe titel<sup>90</sup> in het Wetboek van Strafvordering (WvSv), wordt het Openbaar Ministerie bevoegd om bij vaststelling van een strafbaar feit, straffen en maatregelen op te leggen. Na bespreking van de Wet Om-afdoening, zullen in dit hoofdstuk de implicaties van de Wet OM-afdoening worden aangegeven. Daarna komt de positie van de burger aan de orde. Voorts stel ik me de vraag of en in hoeverre genoemde wet in de plaats kan treden van de wetsvoorstellen ‘bestuurlijke boeten’ en zal aandacht worden besteed aan de (strafbeschikkings-) bevoegdheden van opsporingsambtenaren en boa’s. Tenslotte kijk ik naar de overeenkomsten en verschillen tussen het bestuursrecht en strafrecht.

### 6.2 De Wet OM-afdoening

Deze wet maakt het mogelijk dat de officier van Justitie op een strafbaar feit reageert met een zogenoemde strafbeschikking. Dit betekent een zelfstandige bevoegdheid van het OM om eenzijdig een strafsancie –mogelijk cumulatief- op te leggen op basis van artikel 257a WvSv (zoals een taakstraf van maximaal 180 uur, een geldboete, zaken aan het verkeer onttrekken, een verplichting tot schadevergoeding, een ontzegging van de bevoegdheid om motorvoertuigen te besturen). In beginsel komen alle overtredingen en misdrijven waar een maximum straf van 6 jaar op staat voor deze wijze van afdoening in aanmerking. De zogenoemde strafbeschikking is een nieuw instrument in het strafrecht.

Op dit moment kan het Openbaar Ministerie overtredingen en misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat afdoen door de verdachte een transactie aan te bieden. Als de verdachte dat aanbod accepteert, heeft hij strafvervolgning voorkomen. Na inwerkingtreding van de wet OM-afdoening kan het Openbaar Ministerie die zaken ook afdoen door een strafbeschikking uit te vaardigen. Het uitvaardigen van een strafbeschikking is een vorm waarin het Openbaar Ministerie een zaak kan vervolgen én bestraffen. Een strafbeschikking komt vergeleken met de transactie dan ook meer overeen met een rechterlijke veroordeling. Een strafbeschikking kan uit verschillende straffen, maatregelen en aanwijzingen bestaan, zoals een geldboete, een taakstraf, een ontzegging van de bevoegdheid

---

<sup>89</sup> Tweede Kamer, Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr 1-3 e.v.

<sup>90</sup> titel IVA: ‘Vervolgning door een strafbeschikking’, artikel 257a-257h WvSv.

motorrijtuigen te besturen, een schadevergoedingsmaatregel ten behoeve van het slachtoffer en een gedragsaanwijzing als een stadionverbod. Voor veel van deze sancties geldt dat de wet verplicht de verdachte eerst te horen voordat de strafbeschikking wordt uitgevaardigd.

Naast het Openbaar Ministerie en de politie, kunnen -hoogstwaarschijnlijk vanaf 1 oktober 2008- ook bestuursorganen (zoals burgemeester en wethouders respectievelijk de burgemeester) en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) strafbeschikkingen uitvaardigen. Het gaat hierbij om zogeheten bestuurlijke strafbeschikkingen in het kader waarvan aan personen die overtredingen of lichte misdrijven begaan een boete kan worden opgelegd.

Met het oog op de stijgende behoefte aan en meer eenheid in de rechtshandhaving is de mogelijkheid daartoe is geregeld in de Wet OM-afdoening. Deze wet moet het strafrecht efficiënter en slagvaardiger maken. Via een AMvB kan de strafbeschikkingsbevoegdheid worden toegekend.

Als degene aan wie een strafbeschikking is uitgevaardigd - die ter onderscheid van een veroordeelde als 'bestrafte' wordt aangeduid - het daar niet mee eens is, kan hij op grond van artikel 257e WvSV beroep (het doen van verzet) instellen bij de strafrechter. Dit geldt voor alle strafbeschikkingen, dus ook die van de politie, een gemeente of een Boa. Hierdoor komt de zaak alsnog bij de rechter terecht, die deze weer in volle omvang beoordeelt. Hierdoor komt de strafbeschikking te vervallen. Niet de rechtmatigheid van de strafbeschikking staat in die procedure centraal, maar de vraag of de verdachte een strafbaar feit heeft begaan en in verband daarmee een straf opgelegd dient te worden.

### *6.3. Implicaties Wet OM-afdoening*

De Wet OM-afdoening biedt de mogelijkheid om de bestraffingsbevoegdheden ook toe te kennen aan bestuursorganen. Dit betekent een doorbreking van de traditionele rechterlijke bestaffingsmonopolie. De strafbeschikking houdt een schuldvaststelling in, er is sprake van een verplaatsing van het procesinitiatief naar de verdachte.

De strafbeschikking waarin de geldboete wordt opgelegd, is in wezen een door de officier van justitie op te leggen bestuurlijke boete, met dien verstande dat op grond van artikel 1:6 aanhef en sub a Awb de hoofdstukken 2 t/m 8 en 10 niet van toepassing zijn op de opsporing en vervolging van strafbare feiten en de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke

beslissingen. De toepasselijkheid van de Awb wordt voor de strafbeschikking uitgesloten door deze als daad van vervolging te kwalificeren.

Het overgrote deel van de bij strafbeschikking op te leggen sancties zal naar de verwachting van G.T.J.M. Jurgens<sup>91</sup> ook uit een geldboete bestaan. Het gegeven dat er sprake is van een zestigtal wetten<sup>92</sup> waarin de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boete zijn toegekend aan bestuursorganen, wordt in de totstandkomingsgeschiedenis van de Wet OM-afdoening geregeld aangehaald als argument om ook binnen de strafrechtkolom tot het toekennen van een zelfstandige afdoeningsbevoegdheid aan het OM over te gaan.

De regeling van het instrument OM-afdoening heeft plaats gekregen in de strafrechtelijke context. Er is niet gekozen voor een rechtsbeschermingsprocedure op grond van het bestuursrecht waarin de rechtmatigheid van de strafbeschikking centraal staat.

In de Wet OM-afdoening wordt ook de mogelijkheid geboden om de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een strafbeschikking aan bestuursorganen toe te kennen.

Interessant is de uitwerking door de wetgever in de strafrechtelijke context is gegeven aan een aantal aspecten rond de totstandkoming, inhoud, rechtsbescherming en tenuitvoerlegging van strafbeschikkingen in vergelijking met de bestuursrechtelijke wetgeving waarin de bestuurlijke boete is geregeld.

Bij eventuele invoering van alle genoemde wetsvoorstellen, dreigt samen met de bestaande regelingen, volgens Hartmann<sup>93</sup>, een wildgroei van regelgeving. In dit verband spreken H.E. Bröring en G.T.J.M. Jurgens van verrommeling die dreigt te ontstaan.<sup>94</sup> Ik ben het met genoemden eens. De problemen die zich bij invoering kunnen voordoen, zijn ondoorzichtigheid van de wetgevingssituatie, de veelheid van regelingen die elkaar ook overlappen. In kader van de OM-afdoening zal naast de strafbeschikking ook nog voor enige tijd blijven bestaan de huidige wijze van buitengerechtelijke afdoening (transigeren en voorwaardelijk sepot). Ten aanzien van verkeersovertredingen zullen (naast de wetsvoorstellen 'bestuurlijke boete') ook blijven gelden de WAHV en het gefiscaliseerde afdoen van parkeerovertredingen op grond van artikel 225 Gemeentewet.

---

<sup>91</sup> NTB nr. 10 De Wet OM-afdoening : bestuurlijke boete, blz. 329

<sup>92</sup> Dit getal (60) wordt genoemd in de memorie van antwoord aan de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel OM-afdoening, zie Kamerstukken I 2005/06, 29849, C, blz. 2.

<sup>93</sup> A.R. Hartmann, Justitiële verkenningen, jrg 31, nr 5 2005, blz. 92

<sup>94</sup> H.E. Bröring en G.T.J.M. Jurgens; NTB, nr 10 De bestuurlijke boete is zo gek nog niet ( blz. 340)

#### 6.4 *Ziet de burger door de bomen het bos nog?*

Voor de burger betekent de diversiteit aan regelingen en de onderlinge verschillen met betrekking tot de rechtsbescherming tegen een mogelijk opgelegde bestuurlijke boete tot een situatie waar ze door de bomen het bos niet meer kunnen zien.

Straks kan de burger door een bepaalde gedraging aangesproken worden op zowel de WAHV, de Wet bestuurlijke boete fout parkeren en lichte verkeersovertredingen (artikel 184 e.v. WVV 1994) als via het belastingrecht worden aangepakt. Voorts kan in soortgelijke situaties worden gekozen voor afdoening op basis van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (bestuursrechtelijk) en op grond van de strafrechtelijke OM-weg of tussen de WAHV en de strafrechtelijke OM-weg<sup>95</sup>.

De diversiteit aan regelingen kan, volgens Hartmann<sup>96</sup>, problemen opleveren voor uitvoeringspraktijk van de handhaving, de rechtszekerheid en rechtsbescherming voor de burger, maar ook voor de inzichtelijkheid van wetgeving. Een en ander kan ten koste gaan van de acceptatie en naleving (de legitimiteit) van wetgeving.

Voorkomen moet worden dat de burgers –door het doolhof- hun rechten bij de onafhankelijke rechter niet meer kunnen effectueren, aangezien er dan een schending kan optreden tegen het gestelde in artikel 6 EVRM, waar het betreft onrechtmatige belemmering van de toegang tot een onafhankelijke rechter. In het kader van artikel 6 EVRM verwijs ik naar mijn betoog in hoofdstuk 5.3.

Op dringend verzoek van de VNG is er door de Tweede Kamer gedeeltelijk gehoor gegeven uit het uitbreiden van de reikwijdte van het wetsontwerp bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen (volgens de VNG<sup>97</sup> zouden ook snelheids-overtredingen in 30-km gebieden, rijden door rood licht en dergelijke, door de gemeenten met bestuurlijke boete moeten kunnen worden aangepakt). De brede toepassing van het instrument bestuurlijke boete is niet door de Tweede Kamer overgenomen. Wel is er een amendement aangenomen, waardoor naast fout parkeren ook het negeren van rood licht (door fietsers en wandelaars) ook onder de bestuurlijke boete gaat vallen. Ik ben niet gelukkig met de beperking dat het negeren van rood licht alleen geldt voor fietsers en voetgangers in het kader van de bestuurlijke boete. Ik zie het al voor me. ‘Een bromfietser en een fietser negeren beiden rood licht. De boa moet de bromfietser laten gaan, aangezien hij niet bevoegd is op grond van de Wet bestuurlijke boete, maar de fietser is wel de klos. Deze wordt beboet door

---

<sup>95</sup> H.E. Böring en G.T.J.M. Jurgens; NTB, nr 10 De bestuurlijke boete is zo gek nog niet ( blz. 341)

<sup>96</sup> A.R. Hartmann, Justitiële verkenningen, jrg 31, nr 5 2005,

<sup>97</sup> VNG-net, Bestuurlijke boete: gemeenten slechts gedeeltelijk geholpen, d.d. 27-06-2006

de boa'. Een voorbeeld als dit valt naar mijn mening nauwelijks uit te leggen aan de burgers. Volgens mij worden de (gevoelens van) rechtsongelijkheid bij burgers hiermee juist gevoed. De kleine ergernissen zullen hierdoor juist toenemen.

#### *6.5 Wet OM-afdoening in de plaats van wetsvoorstellen bestuurlijke boete?*

De oplossingsrichting welke Hartmann kiest<sup>98</sup>, is het opteren voor de Wet OM-afdoening in de plaats van de wetsvoorstellen 'bestuurlijke boete'. De Wet OM-afdoening biedt de mogelijkheid in artikel 257ba WvSv dat ook aan personen of lichamen belast met een publiekrechtelijke taak de bevoegdheid kan worden verleend tot het opleggen van sancties, in dit geval boetes. Dit betekent in concreto dat de handhaving van APV-feiten (overlast in de openbare ruimte), fout parkeren en lichte verkeersovertredingen via strafbeschikking kan worden afgedaan. Hierdoor kan de Wet OM-afdoening tegemoet komen aan wens van het gemeentebestuur tot meer invloed op de handhaving van de normen op genoemde feiten.

Eén van de belangrijkste beweegredenen voor de invoering van de 2 wetsvoorstellen 'bestuurlijk boete' is volgens Hartmann de omstandigheid dat de inkomsten van de opgelegde boeten in beginsel in de gemeentekas vloeien. Hiervoor is ook in de Wet OM-afdoening een voorziening getroffen (op grond van het voorgestelde artikel 576a WvSv). In dit verband stel ik me in de lijn van Hartmann, L.J.J. Rogier en C.J. Roon<sup>99</sup>, de vraag of de sterke financiële prikkel van dit systeem wel zo groot is als in de twee wetsvoorstellen 'bestuurlijke boete' wordt voorgespiegeld.

In hoofdstuk 3.3.3 heb ik aangegeven dat het bestuursorgaan maar een deel van de handhaving kan bekostigen. De kosten zullen, met name voor de middelgrote- en kleinere gemeenten naar verwachting hoger zijn dan de opbrengsten. De door Kwakman<sup>100</sup> aangegeven problematiek van de overbelaste strafrechtpleging, en de daarmee verband houdende handhavingstekort, heeft de opvatting gevoed dat bepaalde overtredingen ook heel goed bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan.

Overigens is genoemde auteur van mening dat met de Wet OM-afdoening het dreigende handhavingstekort in het strafrecht is afgewend. Vooral de mogelijkheid die de Wet OM-afdoening biedt om het bestuur de bevoegdheid te geven om onder verantwoordelijkheid van het OM strafbeschikkingen op te leggen, komt tegemoet aan de wens van het bestuur zo

---

<sup>98</sup> A.R. Hartmann, *Justitiële Verkenningen*, jrg 31, 2005, blz. 95

<sup>99</sup> A.R. Hartmann, L.J.J. Rogier en C.J. Roon, 'Bestuurlijke boetebevoegdheden voor de gemeente', NTB 2005, 42

<sup>100</sup> N.J.M. Kwakman, NTB 2006, nr. 10 De bestuurlijke boete: publiekrechtelijke eigenrichting, blz. 332

nauw mogelijk te betrekken bij (ook) punitieve handhaving van de rechtsorde, met name waar het gaat om eigen ordeningswetgeving.

Volgens Bröring en Jurgens kan er worden betoogd dat beide stelsels -OM afdoening en de bestuurlijke boete- naast elkaar bestaansrecht hebben. Binnen de OM-afdoening is weliswaar differentiatie (afwijking ten opzichte van het commune straf(proces)recht) mogelijk, maar dit is deels een verplaatsing van een in wezen organisatorische probleem. Is het wel zo verstandig de eindverantwoordelijkheid voor prioritering binnen toezicht en handhaving in geval van bestuurlijke regelgeving bij het OM neer te leggen? De afweging ten opzichte van de inzet van herstelfuncties van volgens Bröring en Jurgens het best worden verricht door de organen die bevoegd zijn tot het opleggen van beide sancties (reparatoire- en punitieve sancties).<sup>101</sup>

In essentie is het bestuursrechtelijke aanpak gericht op rechtsherstel en niet op leedtoevoeging. Leedtoevoeging past (of liever gezegd) paste niet bij het bestuur. Het ondergraaft de legitimiteit. Zonder de inbedding van legitimiteit kan volgens Tas en Van Os<sup>102</sup> de invoer en uitbreiding van de bestuurlijk boete leiden tot een repressief klimaat in de wijk en maakt het de kloof tussen bestuur en burger alleen maar groter. Verkapte belastingheffing zorgt voor chagrijnige burgers en ondergraaft op termijn de legitimiteit van de overheid als geheel. Ik ben het hiermee volkomen eens.

#### 6.6 *Strafbeschikkingsbevoegdheden opsporingsambtenaren en boa's*

De strafbeschikkingsbevoegdheid kan bij AMvB aan opsporingsambtenaren worden toegekend op grond van het nieuwe artikel 257 WvSv (alleen overtredingen en misdrijven van eenvoudige aard begaan door verdachten van 18 jaar of ouder, waarbij de op te leggen boete maximaal € 340,- is). Vanaf 1 oktober 2008 kunnen op grond van de Wet OM-afdoening APV-overtredingen op grond van bestuurlijke strafbeschikkingen (BSB) worden opgelegd door de politie. (nog nader bij AMvB te bepalen APV-overtredingen). Vooralsnog is niet bekend wanneer het bestuursorgaan en de boa bevoegd zullen worden tot het opleggen van bestuurlijke strafbeschikkingen.

Voor de bestuurlijke boete kan het in één hand leggen van toezicht en beboeting geschieden doordat voor het nemen van een boetebeschikking door het bestuursorgaan mandaat wordt verleend aan een toezichthouder. Het bestuursorgaan is zelf veelal niet bevoegd tot toezicht op de naleving. Artikel 10:3 lid 4 Awb-IV beperkt deze mogelijkheid tot

---

<sup>101</sup> H.E. Böring en G.T.J.M. Jurgens; NTB, nr 10 De bestuurlijke boete is zo gek nog niet ( blz. 340)

<sup>102</sup> Floris Tas en Peter van Os, Bestuursrechtelijke handhaving: de rol van de betrokken partijen.

situaties waarin de maximaal op te leggen boete niet hoger is dan € 340,--. In een aantal bijzondere bestuursrechtelijk wetten (op terrein van financieel en economisch) is daarnaast nog een verdergaande functiescheiding opgenomen, zo mag het horen van de overtreder niet worden verricht door degene(n) die betrokken waren bij het naar aanleiding van de overtreding opgemaakte rapport en het daaraan voorafgaande onderzoek.

In het kader van de discussies rond de invoering van de bestuurlijke boete is aandacht besteed aan de vraag in hoeverre het in één hand leggen van de constatering van een overtreding en de bestraffing daarvan een mogelijk gebrek van distantie bij de aan overheidszijde betrokken personen, op bezwaren stuit. In dat verband werd gerefereerd aan het feit dat op dit vlak bij strafrechtelijke afdoening betrokkenheid van verschillende actoren is gegarandeerd: de opsporingsambtenaar die het feit constateert, de officier van justitie die al dan niet tot vervolging overgaat en de strafrechter die over de straf beslist.<sup>103</sup> Opmerkelijk is dat bij de toelichting bij het wetsvoorstel OM-afdoening het punt van cumulatie van functies werd weggewuifd met de stelling dat in het bestuursrecht cumulatie heel gewoon is.<sup>104</sup>

### *6.7 Rechtsbescherming burgers bij bestuurlijke boete en OM-afdoening*

#### Bestuurlijke boete

Bij de bestuurlijke boete wordt de rechtsbescherming voor de burger geregeld in de Algemene wet bestuursrecht. Tegen een bestuurlijke boete kan de burger in bezwaar gaan bij het bestuursorgaan en vervolgens in beroep bij de bestuursrechter.

#### OM-afdoening

De Wet OM-afdoening is een nieuwe wijze van afhandelen van kleine overtredingen op basis van het strafrecht. De wet biedt, naast de regulier opsporingsambtenaren, ook aan het bestuursorgaan de bevoegdheid om strafbeschikkingen op te leggen, onder verantwoordelijkheid van het OM. In principe komen alle overtredingen en misdrijven waar een maximum straf opstaat van 6 jaar in aanmerking. De OM-afdoening is kort gezegd het buitengerechtelijk afdoen van strafbare feiten. Deze wet vormt de transactie om tot een strafbeschikking.

Bij de OM-afdoening is de rechtsbescherming geregeld in het Wetboek van Strafrecht en het Wetboek van Strafvordering. Na een opgelegde strafbeschikking heeft de burger 2 weken de

---

<sup>103</sup> H.E. Böring en G.T.J.M. Jurgens; NTB, nr 10 De bestuurlijke boete is zo gek nog niet ( blz 341)

<sup>104</sup> Kamerstukken II 2004/05, 29849, nr.3 blz.5.

tijd om in verzet te gaan. In dat geval komt de zaak voor bij de politierechter of de kantonrechter, al maar gelang het feit waarop de beschikking betrekking heeft. Het gaat in de eerste plaats om veel standaardzaken (lichte overtredingen) echter er zijn zaken bij die verstrekkende gevolgen kunnen hebben voor burgers, zoals een taakstraf van 180 uur, een forse boete of een langdurige ontzegging van de rijbevoegdheid.

In het artikel “De bestuurlijke boete: publiekrechtelijke eigenrichting”<sup>105</sup> stelt Kwakman dat we ermee moeten leren leven, zo lijkt het, dat punitieve sancties, in de zin van leedtoevoeging niet langer is voorbehouden aan het strafrecht. In dit verband rept hij over de “good guys” en “bad guys”. De good guys zijn aanhangers van het harmonisatiemodel die stellen dat het met de verstoorde familiebetrekkingen, op het punt dat leedtoevoeging niet langer is voorbehouden aan het strafrecht, tussen het bestuursrecht en het strafrecht nogal meevalt. De “bad guys” blijven zich, met verwijzing naar de trias politica, met hand en tand verzetten tegen de bestuurlijke boete, als vorm van gecontroleerde, publiekrechtelijke eigenrichting. Om in deze termen te blijven spreken ben ik in beginsel aanhanger van de “good guys”, mede gelet op de afbakeningen in de wetten “bestuurlijke boeten” (o.a. beperkt aantal bepalingen, beperkte boetebedragen), de wijze waarop de (adequate) rechtsbescherming van de burger is geregeld en het gegeven dat er sprake is van een handhavingstekort, welk probleem vraagt om de koe bij “beide hoorns” te pakken.

## 6.8 Fasering

De Wet OM-afdoening zal gefaseerd worden ingevoerd. Op 1 oktober 2007 zal gestart worden met strafbeschikkingen voor rijden onder invloed (art. 8 WvW94) en onverzekerde motorrijtuigen (art. 30 WAM). Een half jaar later wordt begonnen met het verwerken van de ingestelde verzetsprocedures en mislukte executiezaken met betrekking tot strafbeschikkingen die dan voor veelvoorkomende, eenvoudige zaken door de politie en het Openbaar Ministerie kunnen worden opgelegd (de zogenoemde feitgecodeerde strafbeschikkingen). Vanaf 1 oktober 2008 zal de rest van de feiten een strafbeschikking mogen worden uitgevaardigd.

De transactie en de strafbeschikking zullen tot vijf jaar na inwerkingtreding van de wet naast elkaar blijven bestaan. Na vijf jaar vindt een evaluatie plaats, op basis waarvan besloten wordt of de transactie definitief zal gaan verdwijnen.

---

<sup>105</sup> De bestuurlijke boete: publiekrechtelijke eigenrichting” (blz 331)

### 6.9 *Tussenconclusie*

Op basis van een nieuwe titel 106 in het Wetboek van Strafvordering (WvSv), wordt het Openbaar Ministerie bevoegd om bij vaststelling van een strafbaar feit, straffen en maatregelen op te leggen. Met het oog op de stijgende behoefte aan en meer eenheid in de rechtshandhaving is de mogelijkheid daartoe is geregeld in de Wet OM-afdoening. Deze wet moet het strafrecht efficiënter en slagvaardiger maken.

De Wet OM-afdoening biedt de mogelijkheid om bestraffingsbevoegdheden ook toe te kennen aan bestuursorganen. Dit betekent een doorbreking van de traditionele rechterlijke bestaffingsmonopolie.

Met de Wet OM-afdoening is de belangrijkste reden (in verband met het dreigende handhavingstekort ) om bepaalde typen delicten bestuursrechtelijk af te doen (op grond van de wetsvoorstellen bestuurlijke boete) grotendeels komen te vervallen.

---

<sup>106</sup> titel IVA: ‘Vervolging door een strafbeschikking’, artikel 257a-257h WvSv.

## Hoofdstuk 7 Conclusie

Ik begon mijn onderzoek met een persbericht van de ministerraad, waarin werd aangegeven dat het bestuursrecht slagvaardiger kan. Om dit te bewerkstelligen zou modernisering van het bestuurs(proces)recht geboden zijn. Daartoe zijn onder andere het wetsvoorstel Vierde tranche Awb en de concept-wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (kleine ergernissen) en bestuurlijke boete fout parkeren en andere verkeersovertredingen in procedure gebracht. Daarnaast heb ik de Wet OM-afdoening behandeld in hoofdstuk 6, waarbij ik me de vraag stelde of en in hoeverre genoemde wet in de plaats kan treden van de wetsvoorstellen ‘bestuurlijke boeten’.

In dit onderzoek zijn de verschillende wetsvoorstellen uitvoerig aan de orde geweest. Met betrekking tot de Vierde tranche Awb specifiek voor wat betreft het onderdeel bestuurlijke boete. Daarbij heb ik getracht inzicht te geven in de instrumenten van de bestuurlijke boete en van de OM-afdoening als bijdrage aan een slagvaardiger bestuursrecht.

Om het geheugen op te frissen zal ik de probleemstelling nogmaals weergeven:

**Dragen de nieuwe wetsvoorstellen met betrekking tot de bestuurlijke boete en met betrekking tot de OM-afdoening bij aan een slagvaardiger bestuur?**

Ik ben van mening dat de bestuurlijke boete slechts in een beperkte mate zou kunnen bijdragen aan een slagvaardiger bestuursrecht. Het effect van de invoering moet niet worden overschat.

Tegenover een algemene regeling van de bestuurlijke boete in de Vierde tranche Awb sta ik positief. Dit leidt namelijk tot meer eenheid en overzichtelijkheid van de regelgeving omtrent de bestuurlijke boete en tot vermindering van regelgeving, omdat allerlei (boete)bepalingen in bestuurswetten die thans over een boetebevoegdheid beschikken geschrapt kunnen worden. Dit zal een slagvaardiger bestuursrecht mijns inziens zeker ten goede komen. Echter voor het zover is moeten al deze wetten, het zijn er zestig, aangepast worden aan het stramien van de Awb, hetgeen de nodige tijd zal vergen. Het zal niet meevallen om alle bijzondere wetten, waarin reeds verschillen bestaan ten aanzien van de toepassing van de bestuurlijke boete, aan te passen, dan wel goede redenen te geven waarom bijzonderheden moeten blijven bestaan.

Tegenover het concept-wetsvoorstellen van de ‘bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’ (kleine ergernissen) en ‘bestuurlijke boete voor fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen’ sta ik sceptisch. Theoretisch gezien zou het bestuur met deze

bestuurlijke boeten een voordeel kunnen behalen met het oog op versterking van de handhaving. Met invoering van genoemde wetsvoorstellen is het bestuur namelijk niet alleen bevoegd tot het houden van toezicht en het opsporen van overtredingen, maar kan zij haar ‘karwei afmaken’ door bij constatering van een overtreding een bestuurlijke boete op te leggen. Tevens krijgt zij hiermee de beschikking over een punitief handhavingsinstrument, waarmee zij in staat is slagvaardiger op te treden.

Volgens de VNG kunnen nagenoeg alle overtredingen zoals vermeld in de Model-APV met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan behalve de overtredingen die een gevaarzettend karakter hebben. Deze kunnen op een negatieve lijst worden geplaatst. Deze negatieve lijst is nog niet bekend. Dit geldt evenzo voor de AMvB met de lijst van overtredingen die in aanmerking komen voor de bestuurlijke boete.

Ik vrees echter dat de praktische bezwaren die kleven aan de bestuurlijke boete voor kleine ergernissen, zo kost het de meeste gemeenten op grond van het huidige wetsvoorstel meer dan het oplevert, de doorslag zullen geven wanneer het gemeentebestuur de keuze moet maken voor het al dan niet invoeren ervan.

Daarnaast kleeft er voor het bestuur een ander bezwaar aan. Het nemen van bestuurlijke maatregelen, zoals bestuursdwang, dwangsom, intrekken vergunning en handhaven van de regels, is niet zo populair bij het bestuur. Dit komt mede omdat er politieke risico’s (consequenties) aan zitten. Wat te denken van de verkiezingstijd, waarbij de politiek dingt naar de gunsten van de burger. Zou de burger die bijvoorbeeld kort voor de verkiezingen een bestuurlijke boete krijgt opgelegd in verband met het als voetganger negeren van rood licht nog zo gemotiveerd zijn om zijn politieke keuze uit te brengen? Het bestuur vreest dat de burger zich zal kunnen afwenden van de politiek. Wat te denken van de wethouder die in een gemeente struikelde over een paar sandwichborden die volgens de aangescherpte handhavingsregels niet op de goede plaats stonden. De raad vond dat de wethouder de regels te stringent toepaste en zegde het vertrouwen op. Kortom, ondanks alle mogelijke instrumenten die het bestuursorgaan heeft op het gebied van handhaven zal er mijns inziens terughoudend mee worden omgegaan.

Mijn inschatting is dat de bereidheid van gemeenten om de boete voor kleine ergernissen in te voeren op die manier niet heel groot zal zijn en dat het doel om te komen tot een slagvaardiger bestuursrecht op grond hiervan slechts in beperkte mate zal worden gehaald. Mijn verwachtingen zijn absoluut niet hooggespannen ten aanzien van de uitvoering van de wetsvoorstellen ‘bestuurlijke boete’.

Een probleem dat zich bij invoering van de verschillende wetsvoorstellen kan voordoen is ondoorzichtigheid van de wetgevingssituatie. Zo is er de veelheid van regelingen die elkaar ook overlappen. Voor de burger betekent de diversiteit aan regelingen en de onderlinge verschillen met betrekking tot de rechtsbescherming tegen een mogelijk opgelegde bestuurlijke boete tot een situatie waar ze door de bomen hoogstwaarschijnlijk het bos niet meer kunnen zien. Ik ben het eens met Hartmann<sup>107</sup>, dat bij eventuele invoering van alle genoemde wetsvoorstellen<sup>108</sup> samen met de bestaande regelingen, een wildgroei van regelgeving dreigt en met H.E. Bröring en G.T.J.M Jurgens die spreken van een verrommeling van wetgeving /regels.<sup>109</sup>

Door de verschillende (komende) regels op het gebied van handhaving is (zal) het zo langzamerhand voor de burger een doolhof geworden. Per gemeente kan het verschillen wie, welke bevoegdheden en op grond waarvan heeft. Elke afdoeningsmogelijkheid is namelijk met een eigen, van de andere mogelijkheden zich onderscheidend rechtsbeschermingstraject is opgetuigd. Door de veelheid aan verschillende regelingen ten aanzien van dezelfde materie is de kans op het ontstaan van een totaal onoverzichtelijke wetgevingssituatie voor zowel de uitvoerende instanties (zoals politie en gemeentelijke boa's), als voor de burger zeker niet denkbeeldig. Dat komt de slagvaardigheid van het bestuur zeker niet ten goede.

Strafrechtelijk kan via de wet OM- afdoening overtredingen worden gehandhaafd. De vraag die ook de Eerste Kamer heeft gesteld is waarom het instrument van de OM- afdoening (bestuurlijke strafbeschikking) niet voldoende is. Versnippering van handhaving-instrumenten, namelijk zowel via het strafrecht (bestuurlijke strafbeschikking) als via het bestuursrecht (bestuurlijke boete) komt inzichtelijkheid (voor de burger) niet ten goede. Ik ben het hiermee eens.

Voorts kan er sprake zijn van competentiestrijd en koudwatervrees tussen opsporings-ambtenaren en boa's. Het betekent dat politie en het bestuur hele duidelijke afspraken moeten maken over wie, wat, waar, op grond waarvan en wanneer doet. Voor de burger zal duidelijk moeten worden gecommuniceerd, wie welke bevoegdheden heeft (en op grond waarvan) tot toezicht, opsporing en vervolging. Voorts zal er veel aandacht moeten zijn voor de

---

<sup>107</sup> A.R. Hartmann, Justitiële verkenningen, jrg 31, nr 5 2005, blz.92

<sup>108</sup> wetsvoorstellen 'Vierde tranche Awb' en de wetsvoorstellen 'Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte' (zgn kleine ergernissen) en 'Bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen de 'Wet OM-afdoening' bestuurlijke beboeting in het strafrecht'.

<sup>109</sup> H.E. Bröring en G.T.J.M. Jurgens; NTB, nr 10 De bestuurlijke boete is zo gek nog niet ( blz 340)

rechtsbescherming op het gebied van bestuursrecht en strafrecht. Hoewel de Tweede Kamer het niet nodig vindt om voor boa's een herkenbaar (algemeen) uniform aan de gemeenten op te leggen, ben ik van mening dat de boa's als zodanig kenbaar zouden moeten zijn voor burgers. Dit kan in ieder geval escalatie voorkomen in bepaalde gevallen, want bij escalatie zal de boa de politie om bijstand moeten vragen bij het aanhouden en meevoeren van personen die niet willen meewerken (bijv. bij geen identificatiepapieren en/of onwilligheid). Het zou ten koste gaan van de efficiency als de politie regelmatig zou moeten bijspringen (capaciteitsgevolgen). Overigens heb ik bij het raadplegen van de website van justitie gezien dat er een nieuw insigne is ontworpen voor buitengewoon opsporingsambtenaren. Dit betekent dat vanaf 2008 de boa's herkenbaar zijn. Dit draagt volgens het ministerie bij aan het veiligheidsgevoel. Voor de burgers zal het duidelijk moeten zijn (liever gezegd worden) dat boa's burgers aan mogen spreken, maar ook (buitengewone)opsporingsbevoegdheden heeft.

De oplossingsrichting welke Hartmann kiest<sup>110</sup>, is te opteren voor de Wet OM-afdoening in de plaats van de wetsvoorstellen 'bestuurlijke boete'. Ik ben met Hartmann van mening dat met de Wet OM-afdoening het dreigende handhavingstekort in het strafrecht is afgewend. Vooral de mogelijkheid die de Wet OM-afdoening biedt om het bestuur de bevoegdheid te geven om onder verantwoordelijkheid van het OM strafbeschikkingen op te leggen, komt tegemoet aan de wens van het bestuur zo nauw mogelijk te betrekken bij (ook) punitieve handhaving van de rechtsorde, met name waar het gaat om eigen ordeningswetgeving. Met de Wet OM-afdoening komt er een instrument bij, die tot een zelfde resultaat kan leiden als beoogt met de wetsvoorstellen bestuurlijke boete

Alles overwegende kom ik tot de volgende conclusie.

Ik ben de mening toegedaan dat de bestuurlijke boete in de praktijk maar in beperkte mate zou kunnen bijdragen aan een slagvaardiger bestuur(srecht). Het effect van de invoering moet zeker niet hoog moet worden ingeschat.

De Wet OM-afdoening verdient de voorkeur boven de wetsvoorstellen 'bestuurlijke boete' als het gaat om de aanpak van kleine ergernissen. Met genoemde wet kan het handhavingstekort, dat wil zeggen wanneer bij niet-naleving een tot handhaving bevoegde instantie rechtens moet handhaven, maar niet kan of niet wil handhaven<sup>111</sup> worden bestreden door middel van

---

<sup>110</sup> Hartman, Justitiële Verkenningen, jrg 31, 2005, blz. 95

<sup>111</sup> Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, reader handhavingsrecht, blz. 1.18.

differentiatie binnen het strafrecht zelf, waardoor differentiatie tussen de verschillende rechtsgebieden (in het bijzonder tussen het strafrecht en het bestuursrecht) niet meer nodig is. Het terugdringen van het handhavingstekort is van groot belang, omdat onvoldoende handhaving de rechtszekerheid en rechtsgelijkheid van de burgers aantast en het gezag van het recht in het geding brengt.

**Tabel I Wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht (Awb) 4<sup>e</sup> tranche**

<b>Bijlage bij hoofdstuk 3</b>		
<b>Modellen</b>	<b>Model A</b>	<b>Model B</b>
	Combinatie van vaste (boete) tarieven en een scheiding tussen bestuursrechtelijke en strafrechtr. handhaving.	Geen vaste tarieven en geen scheiding tussen strafrechtelijk en bestuursrechtelijke handhaving.
<b>Bestuursrecht of strafrecht</b>	Bestuursrechtelijke handhaving (in de plaats van strafrecht)	Keuze tussen bestuursrecht en strafrecht
<b>Procedures</b>	<b>Lichte procedure</b> met lichtere boeten. Geen verplichting tot hoorplicht, geen functiescheidingsvereiste.	<b>Zware procedure</b> Bij zware boeten ligt grens bij max. €340. Hoorplicht, functiescheidingsvereiste.
<b>Rechtsbescherming</b>	Tegen de boete staat conform de Awb bezwaar en beroep op de rechtbank (art. 8:1 jo. art. 7:1) en vervolgens hoger beroep open op de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State. Bezwaar en beroep hebben op grond van art. 6:16 Awb geen schorsende werking.	Keuze tussen bestuursrechtelijk en strafrechtelijk Zie kolom links voor bestuursrecht. Voor strafrecht kan binnen 14 dagen verzet worden aangetekend.  O.a. una via regel Het bestuursorgaan legt geen bestuurlijke boete op indien tegen de overtreder wegens dezelfde gedraging een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen of met hem is getransigeerd.
<b>Beoordeling rechter</b>	Vol, Ex tunc geen reformatio in p.	Idem en-of strafrechtbeginselen

**Tabel II Korte inhoud wetsvoorstellen (en Wet OM-afdoening)**

	<b>Wetsvoorstel Algemene wet bestuursrecht (Awb) 4<sup>e</sup> tranche</b>	<b>Wetsvoorstel `bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte´</b>	<b>Wetsvoorstel `bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersover- treidingen´</b>	<b>Wet OM-afdoening  Wetboek van Strafvordering (WvSv),Titel IVA´</b>
<b>Hoofdstuk</b>	3	4	5	6
<b>Korte inhoud wetsvoorstellen (en Wet OM- afdoening)</b>	Dit wetsvoorstel voorziet o.a. in harmonisering van procedurebepalingen voor bestuurlijke handhaving, in het bijzonder bestuurlijke boete, welke nu zijn opgenomen in 60 verschillende wetten (geen toekenning boetebevoegdheid).	Dit wetsvoorstel voorziet in een bestuurlijke boete voor lichte, niet-gevaarzettende, overtredingen die overlast veroorzaken in de openbare ruimte. Het gaat daarbij om overtredingen die thans strafrechtelijk worden beboet.	Dit wetsvoorstel voorziet in een bestuurlijke boete voor het parkeren van voertuigen waar dat niet is toegestaan. Het gaat daarbij om de parkeerovertreidingen die thans in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zijn opgenomen	Op basis van een nieuwe titel in het Wetboek van Strafvordering (WvSv), wordt het Openbaar Ministerie bevoegd om bij vaststelling van een strafbaar feit, straffen en maatregelen op te leggen.  Naast het OM en de politie, kunnen -hoogstwaarschijnlijk vanaf 1 oktober 2008- ook bestuursorganen (zoals burgemeester en wethouders respect. de burgemeester) en buitengewoon opsporingsambtenaren (boa's) strafbeschikkingen uitvaardigen. Het gaat hierbij om zogeheten bestuurlijke strafbeschikkingen.
<b>Bevoegdheid</b>	Bestuursorgaan ( b en w resp. de burgemeester)	Bestuursorgaan ( b en w resp. de burgemeester) en ook door toezichthouders die in dienst zijn van burgemeester en wethouders en tevens zijn aangesteld als boa's.  De politie blijft , ongeacht de keuze van de gemeente, wettelijk bevoegd om op te treden tegen kleine ergernissen.  Prioriteit handhaven ligt bij gemeente! en in zoverre kan politie terugtreden.	Het college van burgemeester en wethouders de ( op grond van bij AMvB vastgelegde overtredingen) en toezichthouders die in dienst zijn van burgemeester en wethouders.	OM bevoegd tot strafbeschikking bij misdrijven waarop max. 6 jaar staat. Het bestuursorgaan wordt de bevoegdheid gegeven onder verantwoordelijkheid van het OM om strafbeschikkingen op te leggen. Ook strafbeschikkingsbevoegdheid middels AmvB aan boa's.
<b>Bezwaar/ Beroep</b>		In beginsel conform Awb, tenzij optreden politie dan strafrechtelijke weg.	Bezwaar bij bestuursorgaan. Beroep bij sector kanton van de rechtbank en eventueel hoger beroep bij Gerechtshof Leeuwarden conform de procedure WAHV).	
<b>Verzet</b>				Binnen 14 dagen
<b>Rechtsbescherming</b>	Procedure in Awb	Awb	Aansluiting gezocht bij Awb	Strafrechtelijke weg

## Bronvermelding

### Kamerstukken

- Voorstel van wet Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht), Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 702, nr. 2 + Memorie van Toelichting, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 702, nr. 3.
- Wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (kleine ergernissen) (Wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende kleine ergernissen in de openbare ruimte) + Memorie van Toelichting, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 20 april 2004.
- Wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 098.
- Wet OM-afdoening, Tweede Kamer, Kamerstukken II 2004-2005, 29 849, nr 1-3 e.v.

### Literatuur

- C.L.G.F. H. Albers, De bestuurlijke boete in de gemeentelijke praktijk; straffen en gestraft worden, Gst. 2002, 7176, 13 december 2002, blz. 637 e.v.
- C.L.G.F.H. Albers, R.J.N. Schlössels, De bestuurlijke boete: een koekoeksei in het bestuursrecht?, NTB 2002/7, blz. 187 e.v.
- Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, Handhaven op niveau, Handhavingstekort, uit: reader handhavingsrecht
- G.J.M. Corstens, Bestuurlijke boeten in de Vierde tranche Awb, NJB afl. 2000/24.
- J.S. Holthuis, Het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (kleine ergernissen), NJB afl. 2004/44, blz. 2290.
- G. Knigge, De verkalking voorbij. Over de verhouding van het strafrecht en het bestuursrecht, RMThemis 2000/3, blz. 83 e.v.
- F.C.M.A. Michiels, Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling (VAR-pleadadvies 1995), Alpen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink 1995, blz. 12.
- F.C.M.A. Michiels en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete als instrument voor de gemeentelijke handhaving in Nederland.
- NJCM-commentaar op het voorontwerp vierde tranche Awb, handhaving volgens de toekomstige Awb, via [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

- I. de Raat en R. Widdershoven, De bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht, NJCM-bulletin, jrg. 25 (2000), nr. 3, blz. 771 e.v.
- L.J.J. Rogier, A.R. Hartmann, Bestuurlijke handhaving in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, NJB afl. 2004/36, via [www.njb.nl](http://www.njb.nl).
- J.G. de Vries Robbé, Nma, AFM en kleine ergernissen, Gst. 2004, 7212, 28 augustus 2004, 154<sup>e</sup> jaargang, blz. 476.
- A.R. Hartmann, Justitiële Verkenningen, jrg 31, nr 5 2005, blz. 92 e.v.
- H.E. Böring en G.JT. Jurgens; NTB nr. 10 De Bestuurlijke boete is zo gek nog niet, blz 340 e.v.
- N.J.M. Kwakman, NTB, nr 10 De bestuurlijke boete: publiekrechtelijke eigenrichting, blz.332.
- Floris Tas en Peter van Os, Bestuursrechtelijke handhaving: de rol van de betrokken partijen.

### **Jurisprudentie**

- EHRM 21 februari 1984, NJ 1988, 937 (Öztürk)
- HR 22 juni 1988, NJ 1988, 955.
- HR 10 november 1992, NJ 1993, 181.
- ABRvS 8 maart 1999, Rawb 1999, 116.
- ABRvS 4 februari 2000, JB 2000/72, AB 2000, 242.
- ABRvS van 15 april 1999, Rawb 1999, 146.
- CRvB 1 maart 2000, Rawb 2001, 25.
- Rb. Groningen 2 september 1999, USZ 1999/292.

### **Overig**

- Persbericht ministerraad, Bestuursrecht kan slagvaardiger, RVD, 9 juli 2004, via [www.minjus.nl](http://www.minjus.nl).
- Publicatie VNG, Bestuurlijke handhaving versterkt, VNG-pleidooi voor invoering van de bestuurlijke boete, VNG-uitgeverij 2003, via [www.vngnet.nl](http://www.vngnet.nl).
- Publicatie VNG, Bestuurlijke boete: gemeenten slechts gedeeltelijk geholpen, 26-06-07 via [www.vngnet.nl](http://www.vngnet.nl)

## Lijst van afkortingen

EVRM	= Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens
IVBPR	= Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten
Awb	= Algemene wet bestuursrecht
WSr	= Wetboek van Strafrecht
WvSv	= Wetboek van Strafvordering
AMvB	= Algemene maatregel van bestuur
WAHV	= Wet Administratiefrechtelijke Handhaving Verkeersvoorschriften (ook wel genaamd de Wet Mulder)
APV	= Algemene Plaatselijke Verordening
BOA	= buitengewoon opsporingsambtenaar
CTW	= Commissie voor de toetsing van wetgevingsprojecten
Min BZK	= Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
MvT	= Memorie van Toelichting
OM	= Openbaar Ministerie
VNG	= Vereniging van Nederlandse Gemeenten