

Vergaderjaar 2004–2005

30 101

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

Nr. 3

MEMORIE VAN TOELICHTING

1. Inleiding

Gedragingen als wildplassen, het laten liggen van hondenpoep en het aanbrenge van graffiti kunnen grote overlast veroorzaken. Het kabinet vindt dat hiertegen krachtiger moet kunnen worden opgetreden en dat gemeenten hierbij een grotere rol moeten krijgen. Dit wetsvoorstel maakt het gemeentebesturen mogelijk om, in reactie op het veroorzaken van deze overlast in het publieke domein zelf een bestuurlijke boete op te leggen. Het voorstel vloeit voort uit het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving¹» en biedt extra handhavingmogelijkheden, waardoor gemeenten zelf kunnen kiezen voor de meest geschikte aanpak van overlast in het publieke domein. Hierna zullen deze mogelijkheden worden geschetst, met bijzondere aandacht voor de specifieke rollen van de verschillende actoren in het publieke domein, de juridische inkadering van de voorstellen en de financiële gevolgen. Eerst wordt ingegaan op de beweegredenen om tot dit voorstel te komen, de contouren ervan en het draagvlak ervoor bij de verschillende betrokkenen.

a. Beweegredenen

De strafbaarstelling van gedragingen zoals wildplassen en verkeerd aanbieden van huisvuil, zijn in lokale verordeningen geregeld. Alleen het sluitstuk van de punitieve handhaving valt in het huidige systeem onder het strafrecht. Dit betekent dat de gemeentelijke toezichthouder op bijvoorbeeld huisvuil of de overlast in een winkelcentrum wel mag opletten of er iets aan de hand is, maar geen boete mag opleggen. Gebleken is dat gemeenten het als een gemis ervaren dat het werk niet afgemaakt kan worden door het opleggen van een boete. Dit is in het licht van de wens om een integraal gemeentelijk beleid te voeren geen gewenste situatie. Het veiligheidsprogramma stelt dat gemeenten een «bijzondere verantwoordelijkheid en een zelfstandige rol hebben bij het verbeteren van de veiligheidssituatie die gestalte krijgt op lokaal en wijkniveau, in de woon en leefomgeving van de burgers». Gemeenten worden aangesproken op het organiseren van integraal veiligheidsbeleid, maar beschikken in weerwil daarvan niet over voldoende bestuursrechtelijke instrumenten om dat beleid integraal te handhaven. Vooral de gemeente (en niet zozeer de politie) wordt door de burgers aangesproken op over-

¹ Kamerstukken 2002–2003, 28 684, nr. 1.

last in de openbare ruimte en verloedering van het straatbeeld. Verloedering scoort hoog als oorzaak van gevoelens van onveiligheid bij burgers. De regering wil hier iets aan doen door het bestuurlijke toezicht en de handhaving in het publieke domein te versterken. Door het introduceren van de bestuurlijke boete wordt de gemeenten een zelfstandige bevoegdheid gegeven om op te kunnen treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende (lichte) overtredingen in de openbare ruimte. Het gaat daarbij om feiten met een geringe normatieve lading zonder gevaarzettend karakter waarvoor het gebruik van dwangmiddelen niet noodzakelijk zal zijn. In het bestuursrecht zijn de meeste instrumenten gericht op herstel van de gewenste situatie, zoals bestuursdwang en de last onder dwangsom. In aanvulling hierop voorziet de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen in de mogelijkheid voor gemeentebesturen om meer invloed uit te oefenen op de intensiteit van de handhaving en te dien aanzien de regie aan zich te trekken.

De invoering van de bestuurlijke boete komt tegemoet aan zowel de wens tot meer invloed van het gemeentebestuur op de handhaving van de normen betreffende overlast in de openbare ruimte als aan de wens om de strafrechtelijke keten te ontlasten. De invoering van bestuurlijke boete ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte, zal enerzijds als voordeel hebben dat de strafrechtelijke keten wordt ontlast, zodat politie en justitie meer capaciteit zullen hebben om zwaardere zaken te behandelen. Anderzijds zal het aan het gemeentebestuur in het kader van het integrale veiligheidsbeleid een grotere invloed verschaffen op de aanpak van overlast in de openbare ruimte en daarmee de handhaving op dat vlak kunnen versterken. Omdat de ontvangsten, anders dan bij strafrechtelijke boeten, naar gemeenten gaan, hebben gemeenten meer mogelijkheden voor versterking van de handhaving.

Met dit voorstel sluit het kabinet tevens aan bij de ontwikkeling dat de bevoegdheid bestuurlijke boetes op te leggen al op brede schaal bestaat, dan wel zal worden ingevoerd, zoals op het terrein van de arbeidsomstandighedenwetgeving en de drank- en horecawetgeving. Op het terrein van gedragingen die leiden tot overlast in de openbare ruimte ontbreekt een dergelijke bevoegdheid echter nog, terwijl zoals gezegd juist op dat terrein de behoefte aan deze bevoegdheid groot is. In dit verband kan ook worden verwezen naar het kabinetsstandpunt Handhaven op Niveau¹, dat aangeeft dat invoering van de bestuurlijke boete aan de randen van de harde kern van het strafrecht onder omstandigheden een gewenste aanvulling kan zijn op de bestaande handhavingsbevoegdheden. Onderhavig voorstel is dan ook onder andere ter advies voorgelegd aan de in het kader van bedoeld kabinetsstandpunt ingestelde Stuurgroep Handhaven op Niveau. In paragraaf 1c zal aandacht besteed worden aan het advies van deze stuurgroep.

Aan de andere kant speelt echter ook de noodzaak om bij escalatie van overlast in de openbare ruimte op te blijven kunnen treden met gepaste – strafrechtelijke – instrumenten een rol. En daarnaast is het ook van belang dat in gemeenten waar door specifieke omstandigheden de mogelijkheden van een bestuurlijke aanpak van overlast in de openbare ruimte onvoldoende zijn om de bestuurlijke boete in te voeren, overlast in de openbare ruimte wel kunnen blijven worden aangepakt. Kortom: de enkele invoering van het instrument bestuurlijke boete zonder rol voor het strafrecht zou in de praktijk tot nieuwe handhavingsproblemen kunnen leiden. Daarom wordt een gecombineerd pakket voorgesteld, waarvan de contouren hierna worden geschetst.

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67.

b. Contouren voorstel

Keuze tot invoering bestuurlijke boete

De normen betreffende de voorkoming van overlast in de openbare ruimte worden, zoals nu ook het geval is, door de gemeenteraad opgesteld en opgenomen in de gemeentelijke verordening. Wanneer deze normen overeenstemmen met de in de aan het onderhavige wetsvoorstel gekoppelde algemene maatregel van bestuur opgenomen feiten, is het mogelijk om bij de handhaving van deze feiten te kiezen voor de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Indien de gemeenteraad kiest voor het invoeren van de bestuurlijke boete, zal voor alle gedragingen die zijn opgenomen in zowel de algemene maatregel van bestuur als de gemeentelijke verordening de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete bestaan. Er moet voldaan zijn aan beide eisen. De gedraging moet benoemd zijn op de landelijke lijst en moet in een gemeentelijke verordening zijn opgenomen. In de gemeentelijke verordening moet dan ook bepaald worden op welke overtredingen, die precies omschreven zijn in de verordening, een bestuurlijke boete gesteld kan worden.

In dit systeem kan de gemeenteraad bij verordening bepalen dat het college van burgemeester en wethouders dan wel de burgemeester bevoegd wordt tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Maar de gemeenteraad is niet verplicht deze mogelijkheid in te voeren. Als invoering van de bestuurlijke boete door de gemeente niet wenselijk wordt geacht, blijft het huidige, exclusief strafrechtelijke handhavingssysteem bestaan voor die gemeente. Als wel gekozen wordt voor de bestuurlijke boete berust de bevoegdheid deze op te leggen bij – afhankelijk van de aard van het voorschrift waarvan overtreding is geconstateerd – het college van burgemeester en wethouders, dan wel de burgemeester. In de praktijk zal een gemeenteambtenaar, tevens buitengewoon opsporingsambtenaar voor de identificatieplicht, de aankondiging van de boete uitschrijven op grond van een machtigingsregeling. De afhandeling van de boete en van eventuele bezwaar- en beroepsprocedures tot en met het incasso van de boete, ligt ook in handen van de gemeente.

In de gemeenten waar de bestuurlijke boete wordt ingevoerd, blijft het noodzakelijk om ook de politie op te kunnen laten treden tegen overlast in de openbare ruimte. In concreto, waar het gaat om escalerende situaties, maar ook in abstracto, om recht te doen aan het gezag dat de politie moet uitstralen in de publieke ruimte. Daarom blijft de politie ook in gemeenten waarin de bestuurlijke boete is ingevoerd altijd bevoegd om strafrechtelijk op te treden tegen de overlast in de openbare ruimte. Zie verder ook paragraaf 2 c.

Keuze voor continuering van strafrechtelijke handhaving

Indien gemeenten er niet voor kiezen de bestuurlijke boete in te voeren, blijft exclusief het commune strafrecht met de daarbij behorende handhaving door de politie en buitengewoon opsporingsambtenaren gelden. Er verandert dan in beginsel niets ten opzichte van de huidige situatie.

c. Draagvlak en adviezen

Door gemeenten wordt al enige tijd aangedrongen op de invoering van bestuurlijke boete.

In oktober 2003 is een voorstel met de contouren van invoering van de bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte voorgelegd aan een aantal direct betrokken organisaties: de Vereniging Nederlandse Gemeenten, het korpsbeheerdersberaad, de Raad van Hoofdcommissarissen, het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie,

de Raad voor de Rechtspraak en de Stuurgroep Handhaven op Niveau. Zij zijn gevraagd over de contouren van het wetsvoorstel te adviseren en hebben alle van deze uitnodiging gebruik gemaakt. Daarnaast heeft de gemeente Rotterdam advies uitgebracht. De genoemde adviezen¹ hebben een belangrijke rol gespeeld bij de uiteindelijke keuzes in dit wetsvoorstel. Het wetsvoorstel zelf met de memorie van toelichting is vervolgens wederom voorgelegd aan bovengenoemde instanties en tevens aan de Nederlandse Orde van Advocaten en aan de Nederlandse Vereniging Voor Rechtspraak. Deze keer hebben de vier grote steden een reactie uitgebracht. Naar aanleiding van deze adviezen hebben op diverse punten nog aanpassingen en aanvullingen van de wet en de memorie plaatsgevonden. Hieronder volgt een korte samenvatting en algemene reactie op de ingebrachte adviezen. De meerderheid van de instanties is kritisch en is bezorgd over de uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van het wetsvoorstel. De Nederlandse orde van advocaten erkent dat het gemeentebestuur inderdaad weinig middelen ten dienste staan om op te treden tegen de overlast in de openbare ruimte en betoont zich een voorstander van het instrument. Opvallend hierbij is dat de verschillende adviserende partijen onderling nogal van mening verschillen over de uitwerking van de bestuurlijke boete. De regering kan zich deze zorg voorstellen, maar wijst erop dat het hier een nieuwe toepassing van het instrument betreft, waarmee in de praktijk ervaring zal moeten worden opgedaan. Hoe een en ander precies zal uitwerken, is nu nog niet met zekerheid te zeggen, zoals ook blijkt uit de verschillende interpretaties en wensen van diverse partijen. Er wordt een bevoegdheid verleend aan gemeenten, waarvan het de bedoeling is dat zij effectiever kan optreden tegen overlast in de openbare ruimte, daar waar de politie vaak niet toekomt aan het aanpakken van deze overtredingen. Gemeenten zijn niet verplicht deze mogelijkheid aan te grijpen.

Reikwijdte

De VNG is een groot voorstander van een brede invoering van de bestuurlijke boete, toegepast op verschillende terreinen. De VNG pleit er vooral voor ook fietsen op trottoirs, fietsen zonder licht, roodlichtnegatie en snelheidsovertredingen mee te nemen. Het instrument zou anders in de praktijk niet haalbaar blijken.

De regering kiest voor een beperktere invoering van de bestuurlijke boete, waarbij de bestuurlijke boete kan worden ingezet voor een beperkte lijst van APV-feiten en milieufeiten. Op de reikwijdte van het wetsvoorstel wordt in hoofdstuk 4 van de toelichting nader ingegaan. Andere onderwerpen als bouw-regelgeving kunnen in een later stadium eventueel worden toegevoegd. Dit sluit ook aan bij de opmerkingen van de kant van politie, die aangegeven dat eenvoudige feiten inzake horeca- en bouw & milieuregelgeving toegevoegd moeten kunnen worden. Naar aanleiding van het pleidooi van de VNG heeft de regering besloten om in het wetsvoorstel waarin de Wegenverkeerswet wordt gewijzigd in verband met invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften betreffende het laten stilstaan en parkeren van voertuigen, ook fietsen over de stoep en mogelijk andere daaraan gerelateerde overtredingen met betrekking tot het verkeer gebruik maken van de weg op te nemen. Zie verder paragraaf 4b.

Beleidsvrijheid gemeenten versus uniformiteit

De VNG pleit ten tweede voor een ruime gemeentelijke beleidsvrijheid ten aanzien van de invulling van de bestuurlijke boete. Het OM, het korps-beheerdersberaad en de raad van hoofdcommissarissen zijn juist van mening dat er minder keuzevrijheid voor gemeenten zou moeten bestaan en er gekozen moet worden voor een uniform landelijk systeem, waarbij het voor de burger en de gehele justitiële keten duidelijk is hoe de handhaving van overtredingen op het gebied van overlast in de openbare

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

ruimte is vormgegeven. Het OM pleit er zelfs voor deze handhaving volledig te decriminaliseren en de politie en het OM hiermee dus geen bemoeienis meer te laten hebben, terwijl de VNG, de Politie en de Raad voor de Rechtspraak juist wel pleiten voor instandhouding van de strafrechtelijke bevoegdheden van de politie.

De regering heeft besloten tot een systeem, waarbij gemeenten kunnen kiezen of ze het instrument kunnen invoeren, waarbij hun beslissing geldt voor het totaalpakket aan gedragingen. Voor nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 1 b. Hierbij is gekozen voor een categorisering van gedragingen die bestuurlijk beboet kunnen worden. De verschillende verordeningen kunnen op basis daarvan door de gemeenten verder zelf ingevuld worden. Ook heeft de regering ervoor gekozen de gedragingen zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk te kunnen handhaven, omdat de politie, naast het bestuur, ook bevoegd moet blijven, waar nodig op te treden. Op de precieze verhouding tussen het straf- en het bestuursrecht wordt ingegaan in paragraaf 5 c.

Rechtsbescherming

De VNG wenst een drempel in te bouwen tegen te gemakkelijk procederen, zoals bijvoorbeeld de verplichting de boete te voldoen, alvorens in bezwaar kan worden gegaan. De Raad voor Rechtspraak geeft aan hiervan geen voorstander te zijn. Ook benadrukt de raad dat de bestuursrechter doorgaans langere en kostbaardere procedures kent dan de strafrechter en dat het lokaal bestuur zich op een terrein gaat begeven dat tot nu toe wezensvreemd voor hem was. De regering deelt de opvatting van de raad dat er grote zorgvuldigheid in acht moet worden genomen bij de overgang van het strafrecht naar het bestuursrecht, maar meent dat in het wetsvoorstel voldoende waarborgen zijn opgenomen. De Nederlandse orde van advocaten heeft uit het oogpunt van rechtsbescherming geen bezwaar tegen de gekozen opzet. De regering kiest ervoor de normale procedures van de Algemene wet bestuursrecht te volgen. Hierin is voorzien in een bezwaarschriftprocedure, die een filterwerking heeft voor de beroepsprocedure. Ook geldt het stelsel van griffierechten. Voor een uitgebreide toelichting, zie paragraaf 5b.

Rol diverse partijen

Door alle adviserende instanties is ingegaan op de rol die iedere partij in het proces speelt en wie de regierol op zich zou moeten nemen. Ook hier wordt verschillend over gedacht. De politie wil een coördinerende rol voor de politie behouden, de VNG wenst een regierol voor gemeenten en de Raad voor de Rechtspraak oppert een leidende en controlerende rol voor het OM, dat voor zichzelf in het geheel geen rol ziet weggelegd. Uitgangspunt van de regering is dat het instrument gemeenten de mogelijkheid moet bieden op het gebied van overlast in de openbare ruimte bestuurlijk te kunnen optreden. Dit betekent dat de regierol ten principale bij de gemeenten ligt. Uiteraard zal de uitvoering in nauwe samenwerking met de politie dienen te geschieden en zal, zeker in verband met het beginsel van ne bis in idem en de hoogte van de boeten afstemming dienen plaats te vinden met het OM. Hierin wordt in hoofdstuk 2 nader ingegaan.

Financiële gevolgen

De VNG spreekt haar grote zorg uit over de financiële gevolgen van invoering van bestuurlijke boete. De investeringen die noodzakelijk zijn voor de handhaving zijn hoger dan de ontvangsten die uit de boeten verwacht worden (verhouding 2,5 : 1). De regering merkt op dat dit slechts geldt indien een gemeente een nieuw handhavingsapparaat moet opbouwen. Indien er gebruik kan worden gemaakt van bestaande organisatie-onderdelen binnen de gemeente, zal deze verhouding gunstiger kunnen uitvallen. Ook wijst regering op het feit dat invoering van het instrument bestuurlijke boete op dit terrein bedoeld is als extra instrument dat door

gemeenten ingezet kan worden indien zij dat wenselijk achten. Het is niet in de eerste plaats bedoeld om de handhaving kostendekkend te maken. Ook nu vergt de handhaving van deze overtredingen investeringen. De VNG pleit voor aanpassingen van de boetehoogten. Dit zal in de algemene maatregel van bestuur nader worden uitgewerkt, maar bij de bepaling van de boetehoogte zal rekening gehouden moeten worden met de hoogte van de strafrechtelijke boeten. Verder wordt verwezen naar de financiële paragraaf 6.

Overige opmerkingen

Vanuit de politie is aangegeven dat het geweldsmonopolie in handen moet blijven van de politie. Dit is ook het uitgangspunt van de regering. Duidelijk is overigens ook dat de toezichthouders overlast in de openbare ruimte geen politieambtenaren zijn en dus geen toegang hebben tot politieregisters. De regering deelt niet het standpunt van de politie dat er van rijkswege een verplichting voor een landelijk uniform opgelegd moet worden. Het gaat om gemeentelijke toezichthouders en het is de verantwoordelijkheid van gemeenten om te bepalen hoe deze personen gekleed gaan. Ze moeten uiteraard wel goed herkenbaar zijn voor de burger en er moet een duidelijk onderscheid zijn tussen politieambtenaren en de toezichthouders overlast in de openbare ruimte.

De politie waarschuwt ook nog ervoor dat als gemeenten willen inzetten op een stevige 24-uurs-inzet bij overlast in de openbare ruimte, dit in verband met back-up die nodig is door de politie ingeval van escalatie, dit ook stevige capacitaire gevolgen heeft voor de politie. Dit zal binnen de mogelijkheden die er zijn moeten worden uitgewerkt op lokaal niveau.

De Stuurgroep Handhaven op Niveau vraagt zich af of de bestuurlijke boete wel moet worden ingezet voor overlast in de openbare ruimte. Zij zet vooral vraagtekens bij de effectiviteit en capaciteitswinst die ermee wordt beoogd. De regering is van mening dat dit instrument een goede aanvulling is op reeds bestaande handhavingsmogelijkheden. Er wordt een evaluatiebepaling opgenomen in de wet, zodat onderzocht kan worden of de bedoelde intensivering van de handhaving op dit terrein inderdaad wordt bereikt.

De Raad voor de Rechtspraak pleit tevens voor een pas op plaats met betrekking tot het invoeren van verschillende bestuurlijke boetesystemen en pleit voor een spoedige voortgang van de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht, waarin procedureregels met betrekking tot de bestuurlijke boete in zijn algemeenheid worden gegeven. Zie verder ook paragraaf 5a. De regering is echter van mening dat met betrekking tot dit onderwerp niet gewacht kan worden tot de inwerkingtreding van de Vierde tranche. Overigens is zoveel mogelijk aangesloten bij het concept wetsvoorstel van de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. De Raad voor de Rechtspraak geeft in zijn advies inzake het onderhavige wetsvoorstel verder aan dat, indien de onderliggende wetgeving en de handhaving door het betrokken bestuursorgaan van hoge kwaliteit zijn, de invoering van de bestuurlijke boete op termijn zal leiden tot een vermindering van de druk op het rechterlijke apparaat.

De overige punten van meer technische aard die worden aangevoerd door de raad en andere adviserende instanties komen hier niet separaat aan de orde, maar worden verderop in de memorie van toelichting bij de diverse onderwerpen behandeld.

2. De betrokken actoren

a. De gemeenten

Gemeenten die kiezen voor de bestuurlijke boete zijn integraal verantwoordelijk voor zowel het opstellen van de normen betreffende overlast in de openbare ruimte, het toezicht houden op de naleving ervan als voor het sanctioneren van overtreding ervan. De bevoegdheid straf te stellen op overtredingen van gemeentelijke verordeningen berust exclusief bij de gemeenteraad. Verordenende bevoegdheid kan binnen bepaalde grenzen worden gedelegeerd aan het college van burgemeester en wethouders, bestuurscommissies en deelraden – bij strafverordeningen in de zin van het stellen van nadere regels met betrekking tot door de raad aangewezen onderwerpen – maar alleen de raad zelf kan op overtreding daarvan straf stellen (artikelen 154 en 156 Gemeentewet). In navolging daarvan wordt nu voorgesteld dat het ook de raad is die beslist of gebruik zal worden gemaakt van de mogelijkheid in de betreffende verordening te bepalen dat voor bepaalde overtredingen een bestuurlijke boete opgelegd kan worden.

In de praktijk zijn twee organen van de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van gemeentelijke voorschriften: het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Vergunningen bijvoorbeeld worden in sommige gevallen door de burgemeester afgegeven en in andere gevallen door het college. Dat heeft ook gevolgen voor handhaving en toezicht. De burgemeester is bevoegd als het gaat om handhaving van regels die hij uitvoert. In alle andere gevallen is het college bevoegd.

De bevoegdheid die de raad op grond van dit voorstel krijgt om het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester in bepaalde gevallen de mogelijkheid te geven een bestuurlijke boete op te leggen wegens kleine vergrijpen, sluit zoals gezegd aan bij de bevoegdheid die de raad krachtens artikel 154 van de Gemeentewet al heeft om straf te stellen op overtredingen van zijn verordeningen. Regeling in Hoofdstuk IX van de Gemeentewet ligt daarom voor de hand. De Nederlandse wetgeving kent nog geen algemene regels over het opleggen van bestuurlijke boeten en de daarmee gepaard gaande procedures. Daarom is ook een aantal bepalingen daarover opgenomen. Het voornemen bestaat dergelijke algemene regels via de Vierde tranche op te nemen in de Algemene wet bestuursrecht. Zodra dat het geval is, kunnen deze algemene regels in de Gemeentewet vervallen, zij het dat enige bijzondere bepalingen, in het bijzonder de bepalingen inzake het opleggen van een bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte, zullen blijven staan. Zie hierover ook paragraaf 5.

Het is denkbaar dat er gemeenten zijn die menen op eigen kracht niet in staat te zijn een handhavingsapparaat in stand te houden met voldoende kwaliteit. De Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) biedt dan een goed instrument om op dat punt samen te werken met andere gemeenten. Daarbij zijn verschillende varianten denkbaar. In de eerste plaats kunnen de deelnemers een openbaar lichaam in het leven roepen waarbij de toezichthouders in dienst komen (artikel 8, eerste lid, Wgr). In dat geval zou zelfs ook de verordenende bevoegdheid op dit punt overgedragen kunnen worden aan de gemeenschappelijke regeling (artikel 30, eerste lid, Wgr). De deelnemers kunnen echter ook kiezen voor het zelf behouden van die verordenende bevoegdheid. In dat geval draagt de gemeenschappelijke regeling alleen zorg voor de uitvoerende activiteiten. Daarbij kunnen de gemeenten dan nog kiezen of ze die toezichtsactiviteiten willen laten uitvoeren krachtens mandaat dan wel op basis van delegatie aan het openbaar lichaam. Als het openbaar lichaam zelf de betreffende verorde-

ning vaststelt, treden de toezichthouders uiteraard op namens het bestuur van het openbaar lichaam.

In de tweede plaats kunnen de deelnemers kiezen voor de zogenaamde centrumgemeenteconstructie (artikel 8, derde lid, Wgr). De deelnemende gemeenten blijven hun eigen verordeningen vaststellen. In de gemeenschappelijke regeling omschreven bevoegdheden van bestuursorganen of van ambtenaren van aan de regeling deelnemende gemeenten worden dan krachtens een mandaatverhouding uitgeoefend door bestuursorganen, respectievelijk door ambtenaren van een der deelnemende gemeenten. Delegatie van bevoegdheden is in deze centrumgemeenteconstructie niet mogelijk.¹

De opbrengst van de boeten gaat naar het bestuurslichaam, onder wiens verantwoordelijkheid de regels zijn gesteld die worden overtreden. Dat kan dus het openbaar lichaam zijn, als de verordenende bevoegdheid ter zake is overgedragen, maar in andere gevallen de deelnemers zelf. Als het openbaar lichaam geen eigen inkomsten heeft uit de bestuurlijke boeten, dan wel onvoldoende, dan moeten de deelnemers het verschil aanvullen op basis van een te voren in de gemeenschappelijke regeling vastgelegde verdeelsleutel. Ook zou natuurlijk in de regeling vastgelegd kunnen worden dat de inkomsten uit de boeten, als die aan de deelnemende gemeenten toekomen, bij voorbaat afgestaan worden aan het openbaar lichaam.

b. De toezichthouder overlast in de openbare ruimte

De persoon die op straat rondloopt en de informatie verzamelt en het rapport uitreikt, waarin de bestuurlijke boete wordt aangekondigd, is de toezichthouder overlast in de openbare ruimte. Hij zal op straat niet tevens de bestuurlijke boete opleggen, omdat het boetebesluit deugdelijk moet worden voorbereid en de hectiek op straat daarvoor onvoldoende mogelijkheden biedt. Daarom zal hij zich beperken tot het uitschrijven van een aankondiging, in de vorm van een rapport, dat een bestuurlijke boete zal worden opgelegd. De toezichthouder overlast in de openbare ruimte moet voldoen aan een aantal vereisten.

1. hij is ondergeschikt aan het gemeentebestuur.
2. hij moet buitengewoon opsporingsambtenaar zijn voor wat betreft de wet op de uitgebreide identificatieplicht², die naar verwachting per 1 januari 2005 in werking treedt.
3. hij moet expliciet zijn aangewezen als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Awb. Dit zullen gemeenten moeten opnemen in de verordening waarin de bestuurlijke boete wordt neergelegd.

Ad 1. Machtigingsconstructie

Met betrekking tot de toezichthouder overlast in de openbare ruimte wordt een constructie gekozen waarbij slechts aan een aan het college of de burgemeester ongeschikte ambtenaar een machtiging kan worden verleend voor het uitreiken van een aankondiging van de beschikking. Er is voor gekozen, als het gaat om het uitschrijven van de kennisgevingen van bestuurlijke boeten, de machtiging te beperken tot ondergeschikten. Het gaat hier om een primaire overheidstaak, waarvoor heel duidelijk de directe verantwoordelijkheid moet liggen bij, in dit geval, het gemeentebestuur. Daartoe is in het voorstel bepaald dat voor deze bevoegdheid slechts een machtiging kan worden verleend aan ondergeschikten (artikel 154b, vijfde lid Gemeentewet). Deze machtigingsconstructie betekent dat het gemeentebestuur sturing kan geven aan het «handhavingsbeleid». Daarmee is de regie van het handhavingsbeleid en de samenhang met het preventieve beleid geheel in handen van het college respectievelijk de burgemeester. In reactie op het advies van de Raad voor de Rechtspraak op het conceptwetsvoorstel merken wij op dat de controle op de uitvoe-

¹ Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 18 maart 1993, nr. G05.92.1486, AB 1995/56, en afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 juni 1994, nr. G05.92.1522, AB 1995/57.

² Stb. 2004, 300.

ning van de opsporingsbevoegdheid niet gewaarborgd kan worden door een contract tussen de gemeente en een particulier bedrijf. De controle moet door de gemeente in haar volle omvang worden uitgeoefend. De inzet van particuliere functionarissen is daarom pas mogelijk indien deze ten behoeve van de opsporing worden aangesteld als onbezoldigd ambtenaar van de gemeente.

Ad 2. Identiteitscontrole

Tevens is de toezichthouder overlast in de openbare ruimte bevoegd om ter voorbereiding van de boeteoplegging informatie te verzamelen, zoals het vorderen van de identiteit van de betrokkene. Op 1 januari 2005 is de Wet op de uitgebreide identificatieplicht in werking getreden. In deze wet wordt de grondslag neergelegd van de mogelijkheid voor de toezichthouder overlast in de openbare ruimte om de inzage in identiteitsbewijzen te vorderen. Dit is noodzakelijk, omdat anders dan in het geval van inrichtings- of vergunningsgebonden delicten het bij de overlast in de openbare ruimte in de publieke ruimte veelal gaat om overtredingen met een anonieme dader.

In de Wet op de uitgebreide identificatieplicht worden de bevoegdheden voor de politie, buitengewoon opsporingsambtenaren en toezichthouders om inzage te vragen in het identiteitsbewijs te vragen uitgebreid. Voor het opleggen van een bestuurlijke boete voor kleine overtredingen is het essentieel dat de desbetreffende toezichthouder bevoegd is om inzage te verzoeken in het identiteitsbewijs. Voor het opleggen van een boete is het noodzakelijk dat de NAW (Naam, Adres, Woonplaats)-gegevens bekend zijn bij de ambtenaar. Met behulp van het identiteitsbewijs kunnen deze gegevens worden gecontroleerd, bijvoorbeeld aan de hand van de Gemeentelijke Basis Administratie. Op deze manier kan zekerheid worden verkregen dat de boete aan de juiste persoon wordt opgelegd.

De verplichting dat de toezichthouder tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, completeert het geheel aan bevoegdheden om de bestuurlijke boete te effectueren. Mocht niet voldaan worden aan het verzoek van de toezichthouder om inzage te verlenen in het identiteitsbewijs, dan kan de toezichthouder optreden als buitengewoon opsporingsambtenaar en hiervan een proces-verbaal opmaken. In die hoedanigheid is hij bovendien bevoegd een verdachte mee te voeren naar het politiebureau ter identificatie. In de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is in het nieuwe artikel 447e Sr het niet voldoen aan de identificatieplicht strafbaar gesteld. Een buitengewoon opsporingsambtenaar heeft de bevoegdheid om een proces-verbaal op te maken wegens overtreding van artikel 447e Wetboek van Strafrecht Met de bevoegdheden die de aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar meebrengen beschikt de toezichthouder over een afgewogen geheel van bevoegdheden die de toezichthouder de mogelijkheid bieden om het instrument van de bestuurlijke boete slagvaardig te hanteren. Het moet natuurlijk wel duidelijk zijn wanneer wordt opgetreden in de hoedanigheid van toezichthouder overlast in de openbare ruimte, en wanneer wordt opgetreden als buitengewoon opsporingsambtenaar inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht.

Aan de aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn bijzondere voorwaarden verbonden. In artikel 142 Sv is bepaald dat de minister van Justitie, onderscheidenlijk het College van procureurs-generaal, aan personen een akte van opsporing kan verlenen. De bevoegdheid tot opsporing strekt zich uit tot de in de akte aangeduide strafbare feiten. Op deze wijze kan aan toezichthouders een opsporingsbevoegdheid worden toegekend voor het in artikel 447e Sr omschreven strafbare feit. Ter uitvoering van artikel 142, vierde lid, Sv is het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (Stb.1997, 764) vastgesteld waarin onder meer de eisen voor de betrouwbaarheid, beëdiging en instructie van buitengewoon opsporingsambtenaren zijn geregeld. Verder vormen de bepalingen

omtrent de bekwaamheid een belangrijk onderdeel van dit besluit. De bekwaamheid moet blijken uit het met goed gevolg hebben afgelegd van een examen waarmee de minister van Justitie heeft ingestemd. Op deze manier wordt een adequaat niveau van bekwaamheid gewaarborgd. Er zullen geen extra dwangmiddelen aan deze bevoegdheid worden toegekend. Een opsporingsambtenaar is, als gezegd, bevoegd een verdachte mee te voeren naar het politiebureau ter identificatie. Daarmee is in beginsel gewaarborgd dat de toezichthouder voldoende instrumenten heeft om effectief op te treden in de publieke ruimte. Deze toezichthouders zijn geen politieambtenaren en hebben daarom geen toegang tot politieregisters. Aan een BOA kunnen gegevens worden verstrekt uit politieregisters, voor zover zij deze behoeven ter uitvoering van het onderzoek waarbij zij betrokken zijn. Dit zal in het kader van de uitoefening van de taakuitoefening van de toezichthouder overlast in de openbare ruimte slechts in sporadische gevallen aan de orde zijn.

Ad 3 aanwijzing als toezichthouder

Volgens de Wet op uitgebreide identificatieplicht hoeft slechts een toezichthouder in de zin van de Awb de bevoegdheid inzage te vragen in identiteitspapieren (toekomstig artikel 5:16a Awb). Volgens artikel 5:11 Awb moet een toezichthouder zijn aangewezen bij of krachtens wettelijk voorschrift voor het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. De toezichthouder overlast in de openbare ruimte zal dus conform artikel 5:11 in de verordening waarin de bepalingen zijn opgenomen, moeten worden aangewezen als toezichthouder. Het gaat bij de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte om overtreding van gemeentelijke verordeningen, dus dat is ook de meest aangewezen plek om de aanwijzing te regelen.

c. De politie

In de gemeenten waar gekozen wordt voor een bestuurlijke boete krijgt het gemeentebestuur voor wat betreft de aanpak van de overlast in de openbare ruimte het primaat bij de handhaving in de publieke ruimte en neemt de rol van de politie hierbij af. Het zal nodig zijn heldere afspraken te maken tussen gemeentebestuur en politie om competentieconflicten te voorkomen. De politie – en eventueel de buitengewoon opsporingsambtenaren die daartoe zijn aangewezen –, blijven immers wettelijk bevoegd de overlast in de openbare ruimte strafrechtelijk te handhaven. De reden hiervoor is dat de regering vindt dat opsporingsambtenaren moeten kunnen blijven optreden als er sprake is van overtredingen, ook als het gaat om overlast in de openbare ruimte. De regering kiest er onder meer voor dit in het strafrecht te laten, omdat het niet wenselijk is dat de politie een bestuursrechtelijke bevoegdheid krijgt toebedeeld, daar waar er juist voor gekozen wordt de rol van de gemeente meer op de voorgrond te laten treden. Ook omdat niet alle gedragingen die zijn opgenomen in een verordening bestuurlijk zullen kunnen worden aangepakt, is ervoor gekozen de politie deze feiten strafrechtelijk te laten afdoen.

Daar waar gekozen is voor bestuurlijke beboeting, zal de lijn zijn dat de politie niet meer stelselmatig aandacht besteedt aan overlast in de openbare ruimte en het bestuur 24 uur per dag de verantwoordelijkheid draagt voor de handhaving op dit terrein. Het moet duidelijk zijn voor burgers, maar ook voor alle betrokken partijen (o.a. politie, justitie) welke keuze de gemeente heeft gemaakt. Het is echter voorstelbaar dat de gemeente ervoor kiest niet op alle uren en tijden van de dag voor alle typen feiten die onder de bestuurlijke boete vallen 24 uur per dag toezichthouders overlast in de openbare ruimte klaar heeft staan. De gemeente heeft de vrijheid de inzet van toezichthouders overlast in de openbare ruimte te bepalen, afhankelijk van de lokale omstandigheden en noodzaak. Indien

het echter noodzakelijk is om in het weekend en in de avonden actief te handhaven, draagt het gemeentebestuur hiervoor de verantwoordelijkheid en kan zij hiervoor in beginsel geen beroep kunnen doen op inzet van het regionale politiekorps.

4. Bestuurlijk beboetbare feiten

a. De feiten

In dit wetsvoorstel wordt een bepaalde systematiek voorgesteld voor de bepaling welke feiten bestuurlijk beboet kunnen worden. Het gaat 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 van de Gemeentewet strafbaar zijn gesteld. In de algemene maatregel van bestuur worden categorieën van gedragingen opgenomen, waarbij de essentie van een gedraging, die de regering bestuurlijk beboetbaar acht, omschreven wordt. In de gemeentelijke verordening staat de precieze beschrijving van de gedraging en is de strafbaarstelling geregeld. Het moet gaan om bepalingen die door de gemeente tevens strafbaar zijn gesteld, zodat de bevoegdheid van opsporingsambtenaren om strafrechtelijk te kunnen optreden gehandhaafd blijft. Er is voor een dergelijk systeem gekozen om recht te doen aan de lokale verscheidenheid en de beleidsvrijheid van gemeenten bij de formulering van hun verordeningen. De ene gemeente zal ten aanzien van bijvoorbeeld wildplakken een ander regime hebben neergelegd dan een andere gemeente, terwijl beide regimes onder de bestuurlijke boete moeten kunnen vallen.

Bij het opstellen van de limitatieve lijst van feiten is een viertal criteria toegepast.

Het eerste criterium is of het gaat om een gedraging die zich afspeelt in het publieke domein. Ten tweede moeten de feiten geschikt zijn voor bestuurlijke handhaving. Het dient te gaan om feiten met een geringe normatieve lading, waarvoor de dader geen ernstige morele blaam treft. Het derde criterium is de onwenselijkheid om een bestuurlijke boete mogelijk te maken wanneer sprake is van een gevaarzettend karakter van de feiten zelf: exclusief strafrechtelijk optreden is dan geboden en het kan ook nodig zijn om strafvorderlijke dwangmiddelen, zoals fouillering, te gebruiken. Tenslotte is ook nog mogelijk dat de gedragingen zelf niet direct gevaarzettend zijn, maar dat het risico van escalatie dermate groot is, dat politieoptreden in die gevallen wenselijk is.

De wens van gemeenten is, zoals blijkt uit het standpunt van de VNG, verwerkt in de brochure «Bestuurlijke handhaving versterkt!», een brede invoering van de bestuurlijke boete, toegepast op verschillende terreinen, waarbij wordt gedacht aan handhaving van regels uit de Algemene plaatselijke verordening, handhaving van bouw- en milieuregelgeving en verkeershandhaving. De regering kiest ervoor de bevoegdheid voor gemeentebesturen om een bestuurlijke boete op te leggen te beperken tot de gedragingen op het terrein van de overlast in de openbare ruimte, die doorgaans in de gemeentelijke verordeningen zijn opgenomen. Er bestaat geen noodzaak voor de invoering van bestuurlijke boete bij bouw- en milieuregelgeving (met uitzondering van het verkeerd aanbieden van huisvuilzakken en bepalingen rondom zwerfafval), omdat er op dat gebied al voldoende bestuursrechtelijke handhavingsmogelijkheden bestaan, zoals het opleggen van een dwangsom. Op grond hiervan zijn bijvoorbeeld ook geen bepalingen in de sfeer van de horecaregelgeving in de lijst opgenomen.

b. Verkeersfeiten

Wat betreft de verkeershandhaving is er het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen. Hierin wordt aan de betrokken wegbeheerders de bevoegdheid toegekend om een bestuurlijke boete op te leggen voor het «fout parkeren», «stilstaan» en enkele lichte verkeersovertredingen. Deze overtredingen, die thans in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv), ook wel de Wet Mulder genoemd, zijn opgenomen, kunnen worden gekenschetst als neutrale ordeningsfeiten. Voor de lokale overheden betekent de bevoegdheid bij deze feiten in punitieve zin op te treden evenwel een belangrijk instrument voor de handhaving van het eigen parkeerbeleid. Het wetsvoorstel voorziet in een wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 en zal daarom separaat aan Uw Kamer worden aangeboden.

Dit sluit aan bij de brief die op 15 november 2001 door de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Justitie en Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer is gezonden (5130985/501/JS). Hierin is geconcludeerd dat een bestuurlijke boete voor verkeersovertredingen die wordt opgelegd door het decentrale bestuur, beperkt dient te blijven tot normatief neutrale ordeningsfeiten. Ernstige verkeersovertredingen dienen daarom te worden uitgesloten. Deze conclusie komt ook overeen met het standpunt Handhaven op Niveau¹, waarin het kabinet heeft aangegeven dat invoering van de bestuurlijke boete aan de randen van de harde kern van het strafrecht onder omstandigheden een gewenste aanvulling kan zijn op de bestaande handhavingsbevoegdheden. Op basis hiervan is in de brief van 15 november 2001 geconcludeerd dat de invoering van door het decentrale bestuur op te leggen bestuurlijke boete gewenst is voor een tweetal verkeersovertredingen, namelijk: «fout parkeren» en «stilstaan». Deze verkeersovertredingen zijn thans opgenomen in de bijlage bij de Wet Mulder. De conclusies in deze brief zijn genomen op basis van een onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen met als titel: «Kansen en risico's van de bestuurlijke verkeershandhaving».

Ten aanzien van overige verkeersfeiten wijst de regering er op dat hiervoor reeds een uiterst effectief functionerend systeem van bestuurlijke handhaving is neergelegd in de Wet Mulder. In tegenstelling tot parkeren, dat vaak al door gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren wordt gehandhaafd, verwachten wij geen verbetering van de handhaving van de overige verkeersfeiten als die worden overgebracht naar het lokale niveau. Uitgangspunt van dit systeem is dat de verkeershandhaving eenduidig herkenbaar is voor de weggebruikers. Indien per gemeente verschillende prioriteiten worden gehanteerd, vermindert de effectiviteit van de handhavende overheid. Politie en OM kunnen de benodigde eenduidigheid bevorderen. Versnippering van de handhaving over de gemeentebesturen betekent dat deskundigheid verloren gaat en duur moet worden binnengehaald. Het risico is groot dat dit ten koste gaat van de handhaving van de lastig handhaafbare normen. Politie en Justitie zullen hun invloed op de prioritering van de te handhaven normen moeten inleveren. Bovendien zullen gemeenten bij de verwerking van de boeten geen gebruik kunnen maken van de schaalvoordelen die gelden indien deze verkeersfeiten landelijk uniform worden afgedaan. De doelmatigheid van de verkeershandhaving zal dan verloren gaan. De politie moet actief blijven op de weg, zowel met het oog op de verkeersveiligheid als met het oog op andere politietaken. Voor effectieve en efficiënte handhaving rond ernstige verkeersmisdriven als grove snelheidsovertredingen en agressief rijgedrag is een speciaal toegeruste en niet aan een bepaald gemeentelijk territorium gebonden handhavingorganisatie onontbeerlijk.

¹ Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67.

c. De beboetbaarheid

De regering kiest voor een categorisering van gedragingen, waaraan de boetehoogte wordt toegekend. Bij algemene maatregel van bestuur worden de verschillende boetecategorieën en de hoogte van de boete bepaald. De hoogte van de boete zal in ieder geval niet hoger kunnen zijn dan € 340,-. Hiermee wordt aangesloten bij gehanteerde grenzen in de Vierde tranche van de Awb en de Wet Mulder. Voor een toekomstige mogelijkheid hogere boetes op te leggen zal dan altijd een wetswijziging noodzakelijk zijn.

d. De effectiviteit van de boete

De in de gemeentelijke verordeningen opgenomen overlastfeiten bestrijken normen waarvan de overtreding over het geheel genomen niet is voorbehouden aan specifieke daders. We verwachten hier dan ook geen specifieke inningsproblemen. Bovendien is het de bedoeling een (ook) voor de inningsproblematiek belangrijke categorie feiten exclusief binnen het strafrecht te houden, namelijk de drugsgereleerde feiten. Daarmee is een groot deel van de wat betreft de inning lastige dadergroep, waaronder de mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats, buiten de bestuurlijke boete gehouden. Daarnaast is zeker niet onbelangrijk dat het bij de onderhavige bestuurlijke boeten om relatief kleine bedragen gaat. Met betrekking tot het effect van de bestuurlijke boete in relatie tot daderprofielen in vergelijking met andere sanctievormen zijn twee kenmerken van de onderhavige boeteregeling relevant: het lik op stuk karakter dat de snelle uitreiking van de kennisgeving van de boetebeschikking en de korte procedure met zich meebrengen, en de relatief lage boetes. Dit betekent dat het effect van de bestuurlijke boete vooral berust op een consequente aanpak en een grote (subjectieve) pakkans. In dat opzicht onderscheidt de bestuurlijke boete zich van andere sanctievormen, zoals hechtenis en taakstraffen.

5. De juridische inkadering

a. Verhouding tot de Vierde tranche van de Awb

Een onderwerp dat aandacht verdient in dit algemene deel van de memorie van toelichting is de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht. In de memorie van toelichting van het wetsvoorstel voor de Vierde tranche Awb wordt een uiteenzetting geven van de criteria op basis waarvan kan worden besloten tot de invoering van het handhavinginstrument van de bestuurlijke boete (Kamerstukken II 2004/05, 29 702, nr. 3, blz. 118–119). Bij de keuze voor de bestuurlijke boete in het onderhavige wetsvoorstel is met deze criteria rekening gehouden (zie hiervoor ook paragraaf 4). Verder wordt met de Vierde tranche de Algemene wet bestuursrecht aangevuld met algemene regels inzake bestuursrechtelijke geldschulden en inzake bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijke boete. De Vierde tranche harmoniseert en uniformeert de algemene regels op deze terreinen en heeft als grote voordeel dat, bij inwerkingtreding, deze algemene regels uit de diverse bijzondere wetten geschrapt kunnen worden en vanaf dat moment overzichtelijk bij elkaar staan in de Awb. Deze algemene regels betreffende bestuursrechtelijke geldschulden en de bestuurlijke boete zijn in het bijzonder ook van belang voor het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Het ziet er echter naar uit dat het onderhavige wetsvoorstel, in het bijzonder vanwege de dringende oproep vanuit het parlement (motie Algra c.s. van 30 oktober 2003, *Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 16*), eerder kracht van wet zal krijgen dan de Vierde tranche. Dit heeft tot gevolg dat in het onderhavige

wetsvoorstel algemene bepalingen zijn opgenomen betreffende bestuursrechtelijke geldschulden en de bestuurlijke boete, die voor het grootste deel weer geschrapt kunnen worden op het moment van de inwerkingtreding van de Vierde tranche. Dit geldt bijvoorbeeld 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.

In het onderhavige wetsvoorstel is voor wat betreft de algemene regels inzake de oplegging van de bestuurlijke boete zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij de Vierde tranche Awb. Een belangrijke vraag is of er een aanvullende regeling nodig is in verband met het feit dat de bestuurlijke boete voor kleine overlast in het algemeen op straat wordt opgelegd. Dit zou mogelijk problemen op kunnen leveren, aangezien op de terreinen waar de bestuurlijke boete thans wordt opgelegd (bijv. belastingen, sociale zekerheid, Warenwet, Arbeidsomstandighedenwet) na de constatering van de overtreding op een later moment een besluit houdende een bestuurlijke boete wordt toegestuurd. Naar het oordeel van de regering is het van groot belang dat bij de ontdekking op heterdaad van iemand die zich schuldig maakt aan de overtreding van een APV-norm (wildplassen, hondenpoep), de aankondiging van een boetebeschikking op dat moment wordt uitgereikt. Daartoe is in aanvulling op de algemene regels uit de Vierde tranche een bijzondere voorziening in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. In artikel 154c, tweede lid is voorgeschreven dat de aankondiging van de boetebeschikking zo mogelijk terstond wordt uitgereikt door de uitreiking van een rapport. Dit rapport vormt het bestuursrechtelijke equivalent van het proces-verbaal bij het plegen van een strafbaar feit. Voor nadere uitwerking wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

Ten aanzien van de bestuursrechtelijke geldschulden is vooral aangesloten bij de regeling inzake betaling, aanmaning en invordering uit de Arbeidsomstandighedenwet 1998. In de Vierde tranche is een uitgebreide regeling opgenomen inzake het ontstaan en de inhoud van de verplichting tot betaling, verzuim en wettelijke rente, verjaring en aanmaning en invordering bij dwangbevel. Het zou op dit moment te ver voeren deze regeling in zijn geheel in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Daarom is gekozen voor aansluiting bij de regeling uit de Arbeidsomstandighedenwet. De betreffende bepalingen kunnen voor een groot deel vervallen met de inwerkingtreding van de Vierde tranche van de Awb.

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

De boeteregeling van de Vierde tranche heeft ook ten grondslag gelegen aan het wetsvoorstel inzake bestuurlijke boete fout parkeren. Ook in dit wetsvoorstel zijn de bepalingen van de Vierde tranche zoveel mogelijk overgenomen. Ten aanzien van het rechtsbeschermingstelsel – hoofdstukken 6 t/m 8 van de Awb – is voor een afwijkende regeling gekozen. Daarvoor is aangesloten bij het in de Wet Mulder geregelde rechtsbeschermingstelsel (administratief beroep; beroep bij de sector kanton van de rechtbank; hoger beroep bij het gerechtshof Leeuwarden). Reden voor deze keuze is dat op deze wijze de bestaande expertise bij de sector kanton van de rechtbank en het gerechtshof te Leeuwarden kan worden benut. Deze rechterlijke instanties hebben immers al ervaring met toetsing van besluiten op grond van de Wet Mulder, die eveneens «kleine verkeersdelicten» betreft en dus in inhoudelijk opzicht raakvlakken heeft met «fout parkeren».

De invoering van de Vierde tranche Awb brengt mee dat de regelingen in het wetsvoorstel bestuurlijke boete kleine ergernissen en het wetsvoorstel

bestuurlijke boete fout parkeren alsdan tegen het licht zullen worden gehouden en waar nodig zullen worden aangepast aan de algemene regeling in de Awb.

c. Rechtsbescherming

Bij het opstellen van dit voorstel is met betrekking tot de regeling ten aanzien van de rechtsbescherming rekening gehouden met de kaders die de Awb stelt. Tegen de oplegging van een bestuurlijke boete kan de betrokkene, conform de Awb, bezwaar en beroep aantekenen.

Het voorgestelde artikel 154c, eerste lid, van de Gemeentewet bepaalt dat de bestuurlijke boete wordt opgelegd bij gedagtekende beschikking. Vóór het nemen van de boetebeschikking is het bestuursorgaan niet verplicht de belanghebbende(n) te horen (zie artikel 4:12 Awb). Deze beschikking wordt, overeenkomstig het derde lid, van artikel 154c toegezonden aan de overtreder. Tegen dit besluit kan op grond van artikel 8:1 j° artikel 7:1 Awb bezwaar en beroep worden ingesteld. Het bezwaar moet worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen (artikel 6:4 Awb), het college van burgemeester en wethouders, dan wel de burgemeester, indien het gaat om de handhaving van regels welke hij uitvoert.

De hier geschetste rechtsgang komt overeen met de rechtsgang die ook geldt bij het gros van de overige gemeentelijke besluiten. Dit brengt mee dat voor de behandeling van de bezwaarschriften die tegen de beschikking tot het opleggen van de bestuurlijke boete worden ingediend, gebruik kan worden gemaakt van de bestaande voorzieningen.

Beroep kan op grond van artikel 8:1 Awb worden ingesteld bij de sector bestuursrecht van de rechtbank. Op grond van artikel 8:7, eerste lid, is de rechtbank bevoegd binnen het rechtsgebied waarvan het bestuursorgaan zijn zetel heeft. Dit is van belang aangezien de overtreder niet in alle gevallen tevens inwoner is van de gemeente waar hij zijn overtreding heeft begaan.

De VNG verwacht, blijkens haar advies, een sterke toename van het aantal juridische procedures. Mede hierom is een aantal keuzes gemaakt. In artikel 154j is bepaald dat de overtreder de boete binnen zes weken moet betalen. Er is, mede vanwege de opmerkingen van de VNG, niet gekozen voor een systeem waarbij het indienen van een bezwaarschrift de verplichting tot betalen van de boete door de overtreder van rechtswege opschort. Ondanks dat er een bezwaarschrift wordt ingediend, blijft dus de betalingsverplichting bestaan. Dit voorkomt in ieder geval dat slechts een bezwaarschrift wordt ingediend om de betalingsverplichting op te schorten. Een gemeente kan er, indien gewenst, voor kiezen in de beschikkingen zelf op te nemen dat niet tot inning wordt overgegaan. Dit kan het voordeel hebben dat het de efficiency vergroot, omdat op deze wijze geen «dubbele administratie» hoeft te worden bijgehouden.

Indien een dergelijke voorwaarde niet in de beschikking wordt opgenomen, betekent dit dat de boete na het verstrijken van de bezwaartermijn (zes weken) kan worden geïnd. In dat geval is niet relevant of van de bezwaarmogelijkheid gebruik is gemaakt. Hiermee wordt deels tegemoet gekomen aan de wens van de VNG, met dien verstande dat dit systeem niet voorziet in de mogelijkheid dat de behandeling van het bezwaar niet hoeft te worden gestart, zolang de boete nog niet is betaald.

De VNG en de vier grote steden pleiten voor een systeem waarbij de boete eerst moet worden betaald alvorens een bezwaarschrift in behandeling wordt genomen. Wij menen dat het advies van de VNG voorbij gaat aan de zeefwerking van de bezwaarschriftprocedure. Via de beoordeling

van de bezwaarschriften die tegen het opleggen van de bestuurlijke boete worden ingediend, heeft het bestuursorgaan de mogelijkheid om onrecht opgelegde boetes in te trekken. Hiermee kunnen onnodige procedures bij de bestuursrechter worden voorkomen, welke eveneens een flinke belasting van het gemeentelijk apparaat met zich meebrengen. Bovendien doet dit recht aan de systematiek van het bestuursrecht, waarin de mogelijkheid dient te worden geboden in een bezwaarschriftenprocedure een besluit volledig te heroverwegen. In een gerechtelijke procedure wordt in beginsel slechts op rechtmatigheid getoetst. Een systeem waarbij eerst de boete betaald moet worden, alvorens het bezwaarschrift in behandeling wordt genomen zal tevens leiden tot een «dubbele administratie» bij de gemeente. Bijgehouden moet worden welke boetes inmiddels zijn voldaan, waarna bij een intrekking van het besluit het bedrag alsnog moet worden teruggestort. Als alternatief voor het opwerpen van een drempel tegen te gemakkelijk procederen, zou een zekerheidsstelling voorafgaande aan het beroep bij de bestuursrechter kunnen worden overwogen. Wij hebben hiervan afgezien, aangezien griffierecht moet worden betaald.

Thans is niet in te schatten in welke mate bezwaar wordt gemaakt tegen het opleggen van de bestuurlijke boete. Een aantal factoren zal hierbij een rol spelen, namelijk: de wijze van toepassing door de betrokken ambtenaar, de intensiteit van de handhaving binnen de gemeente en de feiten waarvoor de boete wordt opgelegd. Wel wijzen wij op de mogelijkheden die de Algemene wet bestuursrecht biedt voor een efficiënte afdoening van bezwaarschriften. Gemeenten die voor de afdoening gebruik maken van een bezwaarschriftencommissie in de zin van artikel 7:13 Awb, kunnen overwegen om de bezwaarschriften die worden ingediend tegen de bestuurlijke boete van deze wijze van behandeling uit te zonderen. Op grond van artikel 7:5 Awb kan het horen ook plaatsvinden door één of meerdere ambtenaren. Ook kan gekozen worden voor het telefonisch horen, indien de bezwaarde daarmee instemt. Daarnaast kan op het organisatorische vlak veel winst geboekt worden bij de efficiënte afdoening van bezwaren, waarbij wij wijzen op de in maart 2004 door de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebrachte handreiking voor de behandeling van bezwaarschriften (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, *De bezwaarschriftprocedure stap voor stap; een handreiking voor de praktijk*, Den Haag 2004).

d. Verhouding tot strafvordering (samenloop met strafrecht)

In dit wetsvoorstel en de brief van 28 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 28 684, nr. 20) is ervoor gekozen dat de politie bevoegd blijft om strafrechtelijk op te treden tegen overlast in de openbare ruimte (ook in gemeenten die gekozen hebben voor de bestuurlijke boete). Bij adviesinstanties bestaat overeenstemming over de ongewenstheid van de toekenning van de bevoegdheid aan de politie om ook de bestuurlijke boete op te leggen, onder andere omdat de politie dan gaat werken onder gezag en ten behoeve van het gemeentebestuur, en daarmee buiten de bestaande gezagsverhoudingen.

Een belangrijke consequentie van de keuze voor dit gemengde systeem is dat de hoogte van de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke boete op elkaar zullen moeten worden afgestemd. Het gelijkheidsbeginsel vergt dat een bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding, gepleegd in dezelfde gemeente, gelijk dient te zijn aan een strafrechtelijke boete. Dit betekent dat de hoogte van de boete moet zijn afgestemd met de hoogte van de boetes zoals die door het OM wordt gehanteerd. Het OM hanteert landelijk vastgesteld lijsten met boetehogten voor diverse overtredingen, waar-

onder de overlast in de openbare ruimte. De hoogtes van de boetes voor overlast in de openbare ruimte zullen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur. De systematiek zal ook in dat kader nader besproken worden.

Door de samenloop met het strafrecht en de bevoegdheden van politie en justitie, achten wij het noodzakelijk om bij algemene maatregel van bestuur gedragingen op te nemen die bestuurlijk beboet kunnen worden. Tevens wordt bepaald dat, indien een gemeente kiest voor het systeem van bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, de gemeente verantwoordelijk wordt voor de handhaving van *alle* in de algemene maatregel van bestuur opgenomen gedragingen. Indien per gemeente een andere selectie van bestuurlijk beboetbare feiten kan worden gemaakt ontstaat er een onwerkbaar situatie voor OM en politie, die zeer nadelig is voor de handhaving. Overigens zij aangestipt dat de complicaties van een duaal stelsel niet geheel kunnen worden weggenomen, alleen verminderd. Zo kan er onder meer op worden gewezen dat bestuurlijke boetes niet voorkomen in de justitiële documentatie. Dat beperkt de mogelijkheden om bij bestraffing rekening te houden met recidive.

e. Verhouding tot het wetsvoorstel OM-afdoening

Het wetsvoorstel OM-afdoening vervangt de bestaande, algemene regeling voor de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken via de transactie door een andere, en voegt derhalve geen extra afdoeningsmodaliteit toe. De omvorming van de transactie tot een strafbeschikking maakt het mogelijk dat in de strafbeschikking straffen en maatregelen worden opgenomen waarvan de tenuitvoerlegging niet van de medewerking van de betrokkene afhankelijk is. Daarbij wordt onder meer voorgesteld om de oplegging van geldboetes in een strafbeschikking mogelijk te maken, hetgeen de effectuering doelmatiger maakt. Deze omvorming leidt er daarmee toe dat de verschillen tussen buitengerechtelijke afdoening in het strafrecht en de bestuurlijke boete verminderen. Net als een bestuurlijke boete is ook de strafbeschikking voor tenuitvoerlegging vatbaar, als niet tijdig een rechtsmiddel wordt aangewend. Daardoor wordt de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken doelmatiger.

Het geldende recht voorziet er reeds in dat buitengewone opsporingsambtenaren, werkzaam bij gemeenten, kunnen worden belast met het opsporen en aanbieden van transacties. ten aanzien van bepaalde strafbare feiten. Het voorziene systeem van de OM-afdoening maakt het mogelijk dat deze buitengewone opsporingsambtenaren de bevoegdheid krijgen strafbeschikkingen uit te vaardigen voor deze feiten. In dat geval kunnen de gemeenten alleen door middel van (driehoeks)overleg invloed uitoefenen op de prioritering. In dat geval hebben de gemeenten slechts een geringe rol bij de prioritering van de handhaving.

De regering beoogt met het onderhavige wetsvoorstel juist de gemeenten een zelfstandige handhavingbevoegdheid te geven. Doel van het wetsvoorstel is de rol van het lokale bestuur bij het bestrijden van overlast in de openbare ruimte te versterken. Uitgangspunt daarbij is dat vanuit het lokale veiligheidsbeleid het bestuur de primaire verantwoordelijkheid heeft voor het bestrijden van overlast in de openbare ruimte. De toezichthouders die worden belast met het toezicht op de zogenaamde overlastfeiten, staan onder het gezag van de gemeente. De gemeente is bij de keuze voor de bestuursrechtelijke handhaving 24 uur per dag verantwoordelijk voor de handhaving op dit terrein. De politie blijft wel bevoegd om strafrechtelijk op te treden tegen deze feiten, maar zal hieraan niet stelselmatig aandacht besteden. Het bestuur zal met de eigen verantwoordelijkheden en zelfstandige bevoegdheden voor de handhaving van het lokale

veiligheidsbeleid efficiënt en effectief op kunnen treden tegen overlast en verloedering in het publieke domein. Wij zien om die reden een meerwaarde van het onderhavige wetsvoorstel naast strafrechtelijke handhaving.

In het geval het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel OM-afdoening tot wet zijn verheven en inwerking zijn getreden, is het afhankelijk van de keuze van de gemeenten welk handhavingsinstrument zal worden ingezet. Binnen sommige gemeenten zal dan voor de kleine ergernissen alleen strafrechttoepassing aan de orde zijn – en dan speelt het wetsvoorstel OM-afdoeningen een rol – , in andere gemeenten zal bestuursrechtelijke handhaving voorop staan en heeft het strafrecht – en dus ook het wetsvoorstel OM-afdoeningen een beperkte aanvullende functie.

Wij stellen ons, gelet op bovenstaande, op het standpunt dat er goede redenen zijn te noemen voor de verschillende keuzes die in de onderscheiden wetsvoorstellen op onderdelen zijn gemaakt met betrekking tot de inrichting van het stelsel. De divergenties tussen het wetsvoorstel OM-afdoening en de beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete komen met name voort uit de verschillende keuzes voor rechtssystematische inkadering. Wij zien dit niet als een bezwaar en wijzen op het naast elkaar bestaan van verschillende sanctiesystemen ook in andere wetten zoals in de Wet toezicht kredietwezen. Hiermee benadrukken wij dat bestuursrechtelijke handhaving een alternatief kan zijn voor strafrechtelijke handhaving.

Wij realiseren ons met de Raad van State dat de hiervoor beschreven wetsvoorstellen met het onderhavige wetsvoorstel en de WAHV kan leiden tot een veelheid van handhavingssystemen die elk hun eigen juridische vormgeving kennen, waarbij de Raad naar onze mening terecht zijn bezorgdheid uitsprekt over het risico van onnodige wildgroei van naast elkaar bestaande regelingen en afwijkende stelsels. Wij merken daarover het volgende op. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel OM-afdoening is al aangegeven, dat zal worden onderzocht of de procedure van de WAHV in het systeem van de OM-afdoening kan worden geïntegreerd (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 6). Het OM stelde daar blijkens zijn advies bij een concept van dat wetsvoorstel prijs op. Wij zien het advies van de Raad van State als een ondersteuning van dit voorname. Verder zijn wij voornemens nauwlettend te volgen of en in hoeverre de voorliggende wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete kleine ergernissen en fout parkeren in de praktijk een wezenlijke bijdrage leveren aan effectieve en efficiënte handhaving van de betreffende overtredingen. Daartoe is in het onderhavige wetsvoorstel, evenals in het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren, ook een evaluatiebepaling opgenomen. In de door de Raad voorgestelde beperking van de geldigheidsduur van de nieuwe wetsvoorstellen zien wij geen meerwaarde. Een dergelijke maatregel kan onzekerheid creëren voor de praktijk, wat moet worden voorkomen. Het zal bovendien de werkbaarheid en flexibiliteit van de verschillende regelingen, die de kans moeten krijgen hun waarde in de praktijk te bewijzen, niet ten goede komen. Daarnaast zal de evaluatie, waarin de werking in de praktijk wordt onderzocht, met de nodige zorgvuldigheid ter hand moeten worden genomen. Wij willen de evaluatie niet belasten met beperkingen in de werkingsduur van verschillende daarmee verband houdende wetten. In paragraaf 7 wordt nader ingegaan op de evaluatie.

6. Financiële aspecten

Met dit wetsvoorstel krijgen gemeenten de keuze om al dan niet de bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte in te voeren. De lokale overheden dringen al enige tijd sterk aan op invoering van de mogelijkheid tot invoering van deze bestuurlijke boete. De voornaamste

reden hiervoor is dat gemeenten daarmee de gehele verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de aanpak van de overlast in de openbare ruimte, inclusief het sluitstuk van de handhaving, de punitieve sanctie. Gemeenten worden hierdoor beter in staat gesteld een integraal veiligheidsbeleid te voeren en de toezichthouders op straat kunnen «hun werk af maken». In veiligheid zal echter geïnvesteerd moeten worden. Versterking van de handhaving op diverse terreinen zal altijd investeringen vergen en kosten met zich meebrengen. Op dit moment is er te weinig capaciteit bij politie en justitie voor de aanpak van de overlast in de openbare ruimte. Mede daarom kiest de regering voor uitbreiding van mogelijkheden bij de gemeenten, waarbij er in lijn met andere regelingen voor een bestuurlijke boete en conform de voornemens rond de regeling van de bestuurlijke boete in de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht tevens voor gekozen is de ontvangsten van de boeten toe te laten komen aan het orgaan dat de bestuurlijke boete oplegt. Concreet betekent dit dat de ontvangsten naar de gemeentekas gaan. De regering gaat er hierbij van uit dat lokale overheden bereid zijn om de benodigde investeringen te plegen om kracht bij te zetten aan hun streven de omvang van de overlast in de openbare ruimte terug te dringen. In reactie op een daartoe strekkende opmerking van de Raad van State merken wij op dat het niet ondenkbaar is dat de opbrengsten van de bestuurlijke boete voor overtredingen inzake stilstaan en fout parkeren daadwerkelijk worden, of moeten worden, aangewend voor het bestrijden van de overlast in de openbare ruimte. Wij wijzen er evenwel op dat de aanwending van de opbrengsten een eigen integrale verantwoordelijkheid is van het gemeentebestuur en een gevolg is van het overdragen van taken en bevoegdheden aan dit bestuur door middel van het instrument bestuurlijke boete. Of de gemeenten de opbrengsten uit de bestuurlijke boete voor overtredingen inzake stilstaan en fout parkeren willen, of wellicht wel moeten, gebruiken voor de dekking van de kosten van de bestrijding van overlast in de publieke ruimte is derhalve een aangelegenheid waar wij buiten staan.

De financiële gevolgen van het voorstel zijn lastig te schatten, onder andere omdat die afhankelijk zijn van de mate waarin gemeenten bestaande toezichtcapaciteit zullen gaan benutten. Indien bestaande toezichtcapaciteit niet zal worden benut, zullen de kosten die gemaakt worden voor de aanpak van overlast in de openbare ruimte niet geheel kunnen worden gedekt door de ontvangsten uit de opgelegde boetes. Indien de taken kunnen worden vervuld binnen de thans reeds bij gemeenten beschikbare capaciteit, zal invoering van de bestuurlijke boete extra inkomsten genereren. Van de zijde van gemeenten is aangegeven dat deze mogelijkheid bestaat, omdat er nu al toezichthouders op straat surveilleren, die, indien ze toezichthouder overlast in de openbare ruimte worden, in dezelfde werktijd meer overtredingen zullen kunnen constateren. Omdat het gaat om een keuze die gemeenten gelaten wordt, is het landelijke financiële beeld dus voor een groot deel afhankelijk van het aantal gemeenten dat zal kiezen voor invoering van de bestuurlijke boete en de wijze waarop de bevoegdheid tot beboeten in praktijk wordt gebracht. De financiële gevolgen zijn daarnaast ook afhankelijk van het aantal te bestrijden overlast in de openbare ruimte en dus ook van het succes van een gemeentebestuur bij het bestrijden van de overlast in de openbare ruimte.

Naar aanleiding van het advies van de Raad van State om meer inzicht te bieden in de mogelijkheden en gevolgen is bij wijze van voorbeeld een berekening gemaakt voor een grote, een middelgrote en een kleine gemeente. Een analyse aan de hand van het aantal overtredingen per gemeente wijst uit dat mag worden verwacht dat de grootste vier gemeenten in staat zullen zijn met de opbrengsten van de bestuurlijke

boeten uit fout parkeren en overlast in de openbare ruimte de personele en materiële kosten te kunnen financieren. Van de overige gemeenten zal circa 25% voldoende parkeerbeschikkingen kunnen opleggen waardoor gewaarborgd is dat kosten en baten met elkaar in evenwicht zijn. Bij de overige gemeenten is kostendekkendheid niet haalbaar tenzij in regionaal verband wordt samengewerkt.

Onderstaand is een schema opgenomen met de raming van de kosten en baten van verschillende gemeenten.

Categorie gemeenten	Aantal overtredingen	kosten/baten
overlast in de openbare ruimte		
Grote 4	> 3 000	Positief
Middelgroot	> 1 500	Evenwicht
Klein	< 1 500	Negatief
fout parkeren		
Grote 4	> 30 000	Positief
Middelgroot	> 1 500	Positief
Klein	> 1 500	Evenwicht
overlast in de openbare ruimte + foutparkeren		
Grote 4	> 33 000	Positief
Middelgroot	> 3 000	Positief
Klein	> 3 000	Evenwicht

Hoewel dus een landelijk totaalbeeld op dit moment moeilijk te schetsen is, valt er wel wat te zeggen over de verhoudingen in kosten en baten, indien de taken die samenhangen met de bestuurlijke boete niet zouden worden ingevuld binnen de bestaande capaciteit. Om tot een schatting te komen van de financiële gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel zijn de volgende aannames gehanteerd:

- om de salariskosten voor de toezichthouders overlast in de openbare ruimte te berekenen is uitgegaan van het schaalniveau tussen de schalen 4 tot en met 6, aangevuld met de relevante toeslagen; het aantal boetes per toezichthouder zal ca. 3 per werkdag bedragen;
- om de incassokosten te berekenen is aansluiting gezocht bij de kostprijs zoals door het Centraal Justitieel Incasso Bureau in de strafrechtelijke variant wordt gehanteerd;
- om de kosten voor de bezwaarprocedure bij de gemeenten te berekenen is uitgegaan van de kosten van een zitting van de alleensprekende strafrechter;
- om de kosten van de rechtbank in beeld te brengen is aangesloten bij het bedrag dat hiervoor binnen de zittende magistratuur wordt gehanteerd voor zittingen van de kamers voor bestuursrechtspraak;
- zowel bij het percentage bezwaren als het percentage beroepen is uitgegaan van 10% van het aantal boetebeschikkingen respectievelijk het aantal verwachte bezwaarprocedures;
- het gemiddelde boetetarief zal ca. 40 euro bedragen;
- op basis van het aantal processen-verbaal in 2002 voor de relevante APV-feiten worden minimaal 35 000 resp. maximaal 95 000 boetes verwacht.

Berekeningen op basis van deze aannames geven aan dat, indien geen gebruik van bestaande capaciteit wordt gemaakt, de verhouding tussen kosten en opbrengen 2,5:1 bedraagt. Deze verhouding zal zich in gunstige zin wijzigen, ingeval meer taken die samenhangen met de gemeentelijke uitvoering van deze wet, ingevuld kunnen worden binnen het bestaande gemeentelijke apparaat. Er zijn dan immers geen of lagere kosten te verwachten.

In de minimale variant zullen de opbrengsten ca. € 1,5 miljoen per jaar bedragen; in de maximale variant ca. € 4 miljoen per jaar. Het kabinet verwacht dat in 2009 de maximale variant zal worden verwezenlijkt. Voor de Rijksbegroting wordt rekening gehouden met een ontvangstendering oplopend tot € 4 miljoen in 2009.

De kosten voor rechterlijke macht zullen bij een gelijkblijvend aantal zaken in zijn geheel toenemen, omdat de kosten voor de bestuursrechter hoger zijn dan die voor de strafrechter. De Raad voor de rechtspraak heeft in zijn advies aangegeven dat de invoering van de bestuurlijke boete op termijn kan leiden tot een vermindering van de druk op het rechterlijke apparaat indien de onderliggende wetgeving en de handhaving door het betrokken bestuursorgaan van hoge kwaliteit zullen zijn.

De kosten voor de inzet van dit instrument kunnen onder omstandigheden hoger uitvallen dan de ontvangsten. De regering is van mening dat er gemiddeld genomen geen sprake zal zijn van disproportionele kosten. De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte zal een waardevolle aanvulling vormen op het bestaande handhavinginstrumentarium waarmee de belangrijkste doelstelling, versterking van de handhavingkracht door lokale overheden op het terrein van de overlast in de openbare ruimte, gerealiseerd wordt.

7. Evaluatie

In de wet is een bepaling opgenomen dat deze geëvalueerd wordt na vijf jaar. Gezien de noviteit van het instrument bestuurlijke boete op het gebied van de overlast in de openbare ruimte is het noodzakelijk dat voldoende tijd wordt gegeven om het instrument in al zijn facetten toe te kunnen passen alvorens tot evaluatie over te gaan. Wij menen dat een termijn van vijf jaar nodig is om goed inzicht te verkrijgen in de werking van het voorgestelde systeem. In de evaluatie zal de relatie met de handhavingssystemen in de wetsvoorstellen Bestuurlijke boete fout parkeren en OM-afdoening uitdrukkelijk in ogenschouw worden genomen en zal worden bezien of er aanleiding is voor verdere uniformering tussen de handhavingssystemen zoals neergelegd in de Wahv, het wetsvoorstel OM-afdoening, het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen en onderhavige wetsvoorstel. Dan is het in beginsel ook het moment om te bezien of mogelijk nieuwe feiten moeten worden opgenomen.

Artikelsgewijs

Artikel 154b

Eerste lid

De kern van het onderhavige wetsvoorstel is neergelegd in het eerste lid van dit artikel. De raad krijgt de bevoegdheid om bij verordening te bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van zijn verordeningen, mits er voldaan wordt aan een aantal voorwaarden dat in het eerste lid is omschreven. Het is de raad die bepaalt of de mogelijkheid wordt geopend bestuurlijke boetes op te leggen voor bepaalde gedragingen die voorkomen op een landelijke lijst en die in een gemeentelijke verordening strafbaar zijn gesteld. De bevoegdheid voor het stellen van straf op overtredingen van verordeningen is geregeld in artikel 154 van de Gemeentewet. Dit geldt voor alle verordeningen, bijvoorbeeld ook voor de afvalstoffenverordening, die gemeenten op grond van art 10.23 van de Wet milieubeheer moeten opstellen. Als de raad geen besluit tot invoering van het bestuurlijke boetesysteem

neemt, blijft de mogelijkheid bestaan om overtredingen strafrechtelijk te sanctioneren.

Ten eerste moet het gaan om gedragingen die overeenkomen met de bij algemene maatregel van bestuur omschreven gedragingen. In de bij deze wet behorende algemene maatregel van bestuur, wordt een aantal gedragingen of categorieën van gedragingen opgenomen, waarvoor geldt dat de raad mag bepalen dat voor overtreding van verordeningsbepalingen die daaronder vallen een bestuurlijke boete mag worden opgelegd. Indien een bepaling in een verordening niet in deze algemene maatregel van bestuur is omschreven, kan de raad niet bepalen dat voor overtreding van deze verordeningsbepaling een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Zoals in het algemene gedeelte van deze toelichting is aangegeven, gaat het om gedragingen die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde binnen de gemeentegrenzen en die ook wel worden omschreven als overlast in de openbare ruimte. Het gaat om gedragingen van geringe ernst, die op eenvoudige wijze zijn te constateren.

Ten tweede moet het gaan om bepalingen die de raad bij verordening tevens strafbaar heeft gesteld. Deze strafbaarstelling zal doorgaans zijn opgenomen in de Algemene Plaatselijke Verordening (APV), maar kan ook zijn opgenomen in medebewindsverordeningen, zoals de afvalstoffenverordening. De ratio hierachter is om de samenloop met het strafrecht te handhaven. Het moet altijd mogelijk blijven deze bepalingen strafrechtelijk af te doen, zodat de politie een rol kan blijven behouden, hoewel het verantwoordelijke gemeentelijke bestuursorgaan de stelselmatige verantwoordelijkheid voor de handhaving zal dragen. Dit betekent dat voor de gedragingen die in de algemene maatregel van bestuur zijn opgenomen en waarvan de raad heeft bepaald dat deze bestuurlijke beboetes kunnen worden, ook de strafrechtelijke weg blijft openstaan. In het algemeen deel van de toelichting is ingegaan op de verhouding in de praktijk tussen deze twee handhavingsmethoden. Deze nieuwe bepaling laat derhalve de inhoud van artikel 154 Gemeentewet onverlet.

De deelraden die in sommige gemeenten bestaan vormen nog een bijzonder punt van aandacht. De gemeenteraden kunnen op grond van artikel 156, derde lid, van de Gemeentewet aan deelraden de bevoegdheid overdragen nadere regels te stellen ten aanzien van verordeningen die door strafbepalingen of bestuursdwang worden gehandhaafd. Dat kan op grond van het nu voorliggende wetsvoorstel mede het besluit omvatten dat bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd ter handhaving van de verordening die de deelgemeente moet handhaven. Daarbij kan echter niet de bevoegdheid worden overgedragen straf te stellen (artikel 156, tweede lid, aanhef en onder d, Gemeentewet). Het is dus steeds de raad die beslist of al dan niet straf wordt gesteld op overtreding van bepaalde feiten in de gemeentelijke verordeningen. Echter, voor die gevallen waarin de raad dat heeft gedaan kan aan de deelraden de bevoegdheid worden overgedragen te besluiten, binnen de ruimte die artikel 154b biedt, om bij de handhaving bestuurlijke boetes op te leggen.

Tweede lid

Het tweede lid vormt een beperking van de aan de raad toegekende bevoegdheid in het eerste lid. Hierin is vastgelegd dat indien toepassing gegeven wordt aan het eerste lid, tevens bepaald wordt dat bestuurlijke boete geldt voor overtreding van *alle* bepalingen die voldoen aan de twee voorwaarden van het eerste lid. Alle bepalingen die strafbaar zijn gesteld *en* in de algemene maatregel van bestuur zijn omschreven, moeten bestuurlijk beboetes kunnen worden. De raad kan niet bepalen dat slechts enkele van deze bepalingen bestuurlijk beboetbaar zijn. Op deze wijze wordt een zo groot mogelijke uniformiteit bewerkstelligd in de toepassing

van het instrument van de bestuurlijke boete voor kleine overlast in de publieke ruimte en wordt de kenbaarheid voor de burger vergroot. In alle gemeenten die ervoor kiezen het instrument van de bestuurlijke boete in te voeren, zal dit dan gelden voor dezelfde categorieën van feiten. Door de eis te stellen dat de overtreding ook conform artikel 154 Gemeentewet strafbaar moet zijn gesteld, wordt bereikt dat een gemeente die wil kiezen voor bestuurlijke boete niet gedwongen wordt feiten strafbaar te stellen die nu niet in een verordening strafbaar zijn gesteld. Dit doet recht aan de gemeentelijke beleidsvrijheid om, gezien de lokale omstandigheden, zelf te bepalen op welke overtredingen een punitieve sanctie wordt gesteld. Het is niet de bedoeling dat een gemeente die kiest voor invoering van bestuurlijke boete, genoodzaakt wordt feiten strafbaar te gaan stellen en bestuurlijk beboetbaar te stellen, die nog niet strafbaar waren gesteld in die betreffende gemeente.

Derde lid

In het derde lid is een opzegtermijn van twaalf maanden opgenomen. De reden hiervoor is dat politie en justitie voldoende tijd moeten hebben de punitieve handhaving van de overlast in de openbare ruimte weer volledig over te nemen van de gemeente. Gezien de planningscyclus bij de politie, is twaalf maanden hiervoor noodzakelijk. De planningscyclus bij het OM, de rechterlijke macht en het CJIB, dat verantwoordelijk is voor de inning van de strafrechtelijk opgelegde boetes, is ook twaalf maanden. Om deze reden heeft de regering ervoor gekozen een termijn van twaalf maanden in het wetsvoorstel op te nemen.

Vierde lid

In de praktijk zijn twee organen van de gemeente verantwoordelijk voor de uitvoering van gemeentelijke voorschriften: het college van burgemeester en wethouders en de burgemeester. Vergunningen bijvoorbeeld worden in sommige gevallen door de burgemeester afgegeven en in andere gevallen door het college. Die verantwoordelijkheid omvat mede de handhaving en het toezicht. Bestuursdwang kan dan ook door beide organen worden toegepast. Dat is geregeld in artikel 125 van de Gemeentewet. Hetzelfde voor de oplegging van een last onder dwangsom (artikel 5:32, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht juncto artikel 125 Gemeentewet). Om die reden is ook voor de bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete in het vierde lid van dit artikel vastgelegd dat deze zowel door het college als door de burgemeester kan worden uitgeoefend, afhankelijk van het onderwerp. De burgemeester is bevoegd als het gaat om handhaving van regels die hij uitvoert. In alle andere gevallen is het college bevoegd.

Dat betekent wel dat degenen die in de praktijk de boetes opleggen deels een mandaat van de burgemeester behoeven, en deels van het college. Bij het opmaken van de beschikkingen zal er op toegezien moeten worden dat op dit punt geen vergissingen worden gemaakt. Bij elke overtreding zal moeten worden vastgesteld of handhaving van de betreffende regel een verantwoordelijkheid is van de burgemeester dan wel van het college. In de praktijk zal dat echter geen problemen behoeven op te leveren. Uiteindelijk is van elke bepaling van de APV bekend welk van beide organen verantwoordelijk is voor het toezicht op de naleving. Op de aankondiging van de beschikking hoeft bovendien niet per se al het verantwoordelijke orgaan vermeld te worden. Daar kan worden gemeld dat de boete wordt opgelegd door het gemeentebestuur. Het is voldoende als de beschikking zelf wordt genomen door of namens het bevoegde orgaan.

Vijfde lid

In het vijfde lid is bepaald dat de bevoegdheid om een rapport uit te reiken waarin de bestuurlijke boete wordt aangekondigd slechts kan worden gemachtigd aan een ondergeschikte, die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is. Het gaat in dit artikel om de toezichthouder overlast in de openbare ruimte die op straat loopt en de overtredingen constateert. Aan deze persoon wordt in dit artikel een aantal eisen gesteld. Ten eerste moet deze ondergeschikt zijn aan het gemeentebestuur. Het gemeentebestuur heeft daarmee het gezag en de verantwoordelijkheid over de toezichthouders overlast in de openbare ruimte. De taken van de toezichthouder overlast in de openbare ruimte kunnen derhalve niet geheel «uitbested» worden.

Ten tweede moet de toezichthouder overlast in de openbare ruimte buitengewoon opsporingsambtenaar zijn. Hierdoor hebben ze de bevoegdheid een proces-verbaal uit te schrijven, indien een persoon aan wie ze een rapport willen uitreiken geen medewerking verleent aan inzage van de identiteitspapieren. Zie hiervoor verder het algemeen deel van de toelichting.

Daarnaast kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld aan de toezichthouder overlast in de openbare ruimte. De beperking van de bevoegdheid tot machtiging is gelegen in het feit dat de handhaving van de openbare orde moet worden beschouwd als een primaire overheidstaak. De aard van de bevoegdheid, handhaving van de openbare orde in de publieke ruimte en het sanctioneren daarvan, kan dermate diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers dat machtiging aan particuliere toezichthouders, die niet ondergeschikt zijn aan burgemeester en wethouders, moet worden uitgesloten. Indien particuliere boa's worden ingezet dienen deze dus een dienstverband aan te gaan met burgemeester en wethouders, waarbij de particuliere functionaris ten behoeve van de opsporing wordt aangesteld als onbezoldigd ambtenaar van de gemeente.

Zesde lid

Het maximumbedrag van de boete is gesteld op € 340. Deze grens geldt eveneens voor de overtredingen die zijn opgenomen in artikel 2 van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften. Dit bedrag sluit tevens aan bij de grens die in het wetsvoorstel Vierde Tranche Algemene wet bestuursrecht wordt aangehouden voor de toepasselijkheid van de procedure bij zware boeten.

Zevende lid

Het kan echter niet worden uitgesloten dat deze boete in een concreet geval wegens bijzondere omstandigheden onbillijk uitwerkt. De afweging door de AMvB-gever is nu eenmaal naar haar aard een abstracte, waarbij niet altijd met alle bijzondere omstandigheden rekening kan worden gehouden. Voor dergelijke gevallen bevat het zevende lid een «anti-hardheidsclausule»: het bestuursorgaan is dan bevoegd een lagere boete op te leggen dan de algemene maatregel van bestuur voorschrijft. Overigens is de «anti-hardheidsclausule» niet bedoeld voor het geval dat de overtreder door de bijzondere omstandigheden geen enkel verwijt van de overtredding kan worden gemaakt; in dat geval volgt reeds uit artikel 154e dat geen boete kan worden opgelegd.

Deze «anti-hardheidsclausule» betekent niet dat het bestuursorgaan steeds ambtshalve moet nagaan of zich bijzondere omstandigheden voordoen; de overtreder zal daarop in beginsel een voldoende onderbouwd beroep moeten doen. In reactie op het advies van de Raad voor de Rechtspraak op het conceptwetsvoorstel merken wij op dat het bevoegde bestuursorgaan langs deze weg rekening kan houden met de bijzondere omstandigheden van het geval.

Eerste lid

In het eerste lid is bepaald aan welke bijzondere motiveringseisen de beschikking tot oplegging van de bestuurlijke boete moet voldoen. Voor de duidelijkheid van de overtreder dient een omschrijving van de overtreding te worden opgenomen, waarbij wordt verwezen naar de bepaling in de gemeentelijke verordening. Daarnaast dient te worden opgenomen waar en wanneer de overtreding is geconstateerd en dient het verschuldigde bedrag te worden opgenomen. Deze bijzondere motiveringseisen laten de toepasselijkheid van de algemene voorschriften in de Algemene wet bestuursrecht voor het nemen van besluiten onverlet.

Tweede lid

In de praktijk zal de beschikking tot het opleggen van de bestuurlijke boete niet onmiddellijk na het moment van constatering van de overtreding kunnen worden overgelegd. Om praktische redenen wordt daarom meteen een aankondiging van de beschikking aan de overtreder overhandigd. Deze aankondiging vindt plaats door middel van de uitreiking van een gedagtekend rapport, dat kan worden beschouwd als het bestuursrechtelijke equivalent van een proces-verbaal. Dit rapport wordt uitgereikt door de toezichthouder overlast in de openbare ruimte. De beschikking (bedoeld in het eerste lid) volgt later. Via het rapport wordt de overtreder onverwijld en in bijzonderheden op de hoogte gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging, waarmee wordt voldaan aan de eisen van onderdeel a van het derde lid van artikel 6 EVRM.

Bij de feiten waarvoor de bestuurlijke boete kan worden opgelegd zal het in de meeste gevallen gaan om overtredingen die op heterdaad worden geconstateerd, zoals wildplassen. De aankondiging van de boetebeschikking dient dan zo mogelijk op dat moment te worden gedaan. Deze bepaling sluit aan bij artikel 4, tweede lid, van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften.

In enkele gevallen zal het echter niet mogelijk zijn aanstonds na constatering van de overtreding een aankondiging van de boetebeschikking uit te reiken. Zo is het mogelijk dat bij het vroegtijdig aanbieden van huisvuil de overtreder niet onmiddellijk bekend is. Nader onderzoek kan uitwijzen waar de overtreder woont. Indien dat onderzoek zodanig lang duurt dat de datum van de aankondiging en van de boetebeschikking vrijwel zullen samenvallen, zou een aparte aankondiging dubbelop zijn. In een dergelijk geval kan worden volstaan met de toezending van de boetebeschikking.

Derde lid

De boetebeschikking wordt binnen acht weken aan de overtreder toegezonden. Op deze manier heeft het bestuursorgaan voldoende gelegenheid om een besluit op te stellen dat aan alle wettelijke eisen voldoet, terwijl de zaak hiermee ook binnen redelijke termijn kan worden afgehandeld. De beschikking moet verzonden zijn binnen de termijn van acht weken, na deze termijn kan geen bestuurlijke boete meer worden opgelegd.

Vierde lid

Het vierde lid bepaalt dat de beschikking aangeeft wanneer het boetebedrag uiterlijk moet zijn betaald. Vanzelfsprekend zal hierbij moeten worden aangegeven op welke wijze deze moet worden voldaan. Dit laatste zal veelal betekenen dat een acceptgiro bij de beschikking wordt gevoegd waarmee de boete kan worden voldaan.

In deze bepaling wordt het zwijgrecht geregeld van degene van wie kan worden aangenomen dat hij de overtreding heeft begaan. Op grond van artikel 5:20 Awb is een ieder immers in beginsel gehouden desgevraagd alle medewerking te verlenen aan de toezichthoudende ambtenaren die deze redelijkerwijs nodig hebben voor de vervulling van hun taak. Artikel 6 EVRM en artikel 14 IVBPR kennen een aantal rechten toe aan degene tegen wie een «criminal charge» wordt ingesteld. Artikel 14 IVBPR noemt het zwijgrecht uitdrukkelijk als een van die rechten. Artikel 6 EVRM kent het zwijgrecht weliswaar niet met zoveel woorden toe, maar volgens de jurisprudentie ligt een zwijgrecht besloten in het algemene recht op een eerlijk proces van artikel 6, eerste lid, EVRM. Ook degene die beschuldigd wordt van een beboetbaar feit kan zich op grond van het EVRM en het IVBPR beroepen op een zwijgrecht. De formulering van het zwijgrecht sluit aan bij de voorgestelde regeling in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb.

Eerste lid

Een persoon komt het zwijgrecht toe, zodra hij met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete wordt verhoord. Deze formulering maakt in de eerste plaats duidelijk dat het gaat om situaties waarin het bestuursorgaan serieus overweegt om de overtreding «punitief» af te doen. Het bestuursorgaan overweegt derhalve niet (langer) om (alleen) een herstelsanctie op te leggen. De terminologie «wordt verhoord» sluit aan bij het strafrecht en het fiscale recht. In deze formulering gaat het erom dat naar objectieve omstandigheden door een redelijke waarnemer kan worden vastgesteld dat sprake is van een «verhoor» met het oog op de oplegging van een bestuurlijke boete. Het subjectieve inzicht van de verhorende ambtenaar is dus niet doorslaggevend. Bij de oplegging van een boete op grond van het onderhavige wetsvoorstel betekent dit doorgaans dat beroep kan worden gedaan op het zwijgrecht bij het verhoor op straat nadat de vermoedelijke overtreder op heterdaad is betrapt en de toezichthoudende ambtenaar een rapport opmaakt met de aankondiging dat een bestuurlijke boete zal worden opgelegd.

De voorgestelde formulering, die zoals gezegd aansluit bij de formulering in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, onderstreept nog eens dat het recht om te zwijgen geldt bij vragen die zijn gericht op bestraffing, niet bij vragen die (tevens) zijn gericht op andere bestuurstaken, zoals de belasting- of premieheffing. Dit is van belang voor de afbakening tussen het zwijgrecht en bestuursrechtelijke inlichtingenplichten. Voor het onderhavige wetsvoorstel speelt deze afbakening overigens minder, aangezien meestal sprake is van een betrapting op heterdaad. Hierop start direct de verhoorfase, waarin een beroep kan worden gedaan op het zwijgrecht.

Tweede lid

In het tweede lid is de zogenoemde cautie geregeld. Op grond van deze bepaling is de ambtenaar die in het kader van het onderzoek mondeling vragen stelt die betrokkene gelet op zijn zwijgrecht niet behoeft te beantwoorden, gehouden om betrokkene nadrukkelijk te wijzen op het hem toekomende recht om te zwijgen en de vragen niet te beantwoorden. De artikelen 6 EVRM en 14 IVBPR stellen de cautie niet verplicht; de wetgever heeft hier dus meer vrijheid dan ten aanzien van het zwijgrecht zelf. Maar er is geen enkele aanleiding om op dit punt in de bestuurlijke boete-procedure af te wijken van het procedurevoorschrift dat in het kader van het algemene strafrecht geldt en dat is neergelegd in artikel 29 Wetboek van Strafvordering. Dat betekent overigens ook dat er geen aanleiding is om in dit wetsvoorstel een verdergaande cautieplicht op te nemen dan uit het Wetboek van Strafvordering voortvloeit. De formulering van de cautie sluit aan bij die in het wetsvoorstel Vierde tranche.

Artikel 154e

Deze bepaling beoogt het beginsel «geen straf zonder schuld» ook voor bestuurlijke boeten voor kleine overlast op gemeentelijk niveau te codificeren. Thans is het ook te vinden in een aantal andere bijzondere wetten, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens (artikel 66, tweede lid). Net als bij strafrechtelijke overtredingen is schuld in de zin van verwijtbaarheid bij bestuursrechtelijk gesanctioneerde overtredingen doorgaans geen bestanddeel van het delict. Dit betekent dat het bestuursorgaan de verwijtbaarheid niet behoeft te bewijzen, maar deze mag veronderstellen als het daderschap vaststaat. Dit laat echter onverlet, dat ook in deze gevallen het beginsel «geen straf zonder schuld» geldt (zo reeds HR 14 februari 1916, NJ 1916, 681 (Melk-en-water-arrest)). Om aan het opleggen van een boete te ontkomen, zal de overtreder dan echter een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld, en deze afwezigheid aannemelijk moeten maken.

Binnen het kader van deze bepaling kunnen zo nodig ook de klassieke schulduitsluitingsgronden uit het strafrecht (ontoerekeningsvatbaarheid, noodweerexces, overmacht en handelen ter uitvoering van een onbevoegd gegeven ambtelijk bevel) aan de orde komen.

De voorgestelde regeling is in overeenstemming met artikel 6 EVRM. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat een ieder voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld wettig is bewezen. Schuld moet hier niet worden opgevat als verwijtbaarheid, maar als daderschap. Als het daderschap vaststaat, mag schuld in de zin van verwijtbaarheid worden verondersteld, mits tegenbewijs mogelijk is (EHRM 7 oktober 1988, Publ. ECHR, Ser. A, Vol 141-A, NJ 1991, 351 (Salabiaku); EHRM 25 september 1992, Publ. ECHR, Ser. A, Vol. 207, NJ 1995, 593 (Pham Hoang)). Nu de overtreder te allen tijde een beroep kan doen op afwezigheid van alle schuld, is aan deze laatste voorwaarde voldaan.

Artikel 154f

Eerste lid

In navolging van het strafrecht (artikel 69 Wetboek van Strafrecht), het fiscale recht (artikel 67i Awr) en het sociaal zekerheidsrecht bepaalt artikel 154f, eerste lid dat geen boete meer kan worden opgelegd indien de overtreder is overleden. Wanneer de boete slechts de nalatenschap zou treffen, kan zij immers het beoogde bestraffende effect niet hebben.

Tweede lid

In lijn met het voorgaande is bepaald dat een boete vervalt als zij op het tijdstip van overlijden nog niet onherroepelijk is, alsmede dat een boete vervalt voorzover zij op het tijdstip van overlijden van de overtreder nog niet is betaald. Dit laatste geldt ook als de executie al een aanvang heeft genomen door de betekening van het dwangbevel; de executie zal dan moeten worden gestaakt.

Artikel 154g

Dit artikel codificeert het zogeheten «*ne bis in idem*»-beginsel voor bestuurlijke boeten op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Voor de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties is hetzelfde beginsel neergelegd in artikel 154h.

Het strafrecht kent het beginsel, dat niemand ten tweede male kan worden vervolgd indien de rechter reeds onherroepelijk uitspraak heeft gedaan over hetzelfde feit (artikel 68 Wetboek van Strafrecht). Algemeen wordt aangenomen, dat ook in het bestuursrecht behoort te gelden dat niemand tweemaal mag worden gestraft voor dezelfde overtreding. Dit standpunt

sluit ook aan bij bestaande boeteregelingen die waar nodig voorzieningen kennen om dubbele bestraffing te voorkomen.

Het beginsel houdt in, dat niemand tweemaal mag worden gestraft voor *dezelfde* overtreding. Indien iemand gelijktijdig twee of meer overtredingen pleegt, kan hij wel voor beide afzonderlijk worden gestraft. Derhalve is ook in dit verband cruciaal, of een handeling die in strijd komt met twee of meer voorschriften moet worden opgevat als één overtreding, dan wel kan worden uiteengelegd in twee of meer zelfstandige overtredingen. In het eerste geval kan immers wegens die overtreding slechts eenmaal een bestraffende sanctie worden opgelegd. In het tweede geval daarentegen kan voor iedere overtreding een afzonderlijke sanctie worden opgelegd.

Artikel 154h

Artikel 154g beoogt het herhaald opleggen van bestuurlijke boeten voor dezelfde overtreding te voorkomen. Het onderhavige artikel ziet op de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties. Ook dan geldt het beginsel «*ne bis in idem*». De strafvervolging herleeft niet als de boete bij beslissing op bezwaarschrift is herroepen ofwel het primaire besluit is ingetrokken zonder dat bezwaar is ingesteld. Het recht om een bestuurlijke boete op te leggen vervalt definitief indien een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen. Beoogd wordt de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving zo veel als mogelijk te scheiden. Het bestuursrecht en het strafrecht dienen immers niet naar willekeur te worden toegepast.

Eerste lid

Het eerste lid bepaalt dat in geval voor een overtreding tegen iemand reeds een strafrechtelijke vervolging is ingesteld, hem voor dezelfde overtreding niet ook nog eens een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De strafvervolging wordt normaal gesproken ingesteld door het uitbrengen van de dagvaarding, artikel 258 Wetboek van Strafvordering. Dit is het moment waarop de strafrechter in de zaak wordt betrokken. Dit kan soms ook al gebeuren door een voorlopige hechtenis of een gerechtelijk vooronderzoek. Op dat moment kan geen bestuurlijke boete meer worden opgelegd.

Ook geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd indien het recht tot strafvervolging is vervallen op grond van de artikelen 74 (OM-transactie) en 74c (politie-transactie) Wetboek van Strafrecht. Als er dus een (strafrechtelijke) boete is aangeboden, kan ook geen bestuurlijke boete meer worden opgelegd.

Tweede lid

Het tweede lid ziet op de spiegelbeeldige situatie: het recht tot strafvervolging van het OM vervalt indien het bestuursorgaan wegens dezelfde gedraging een bestuurlijke boete heeft opgelegd.

Artikel 154i

Eerste lid: inzage dossier

Het eerste lid van deze bepaling, dat is ontleend aan artikel 67m Algemene wet inzake rijksbelastingen, voorziet erin dat de overtreder op zijn verzoek ter voorbereiding van zijn verdediging inzage kan verkrijgen in zijn dossier. Onder het dossier dient in dit verband te worden verstaan alle stukken die relevant zijn voor de besluitvorming over de bestuurlijke boete. Daaronder vallen in ieder geval alle stukken die moeten dienen tot onderbouwing van de beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke boete, maar ook stukken die informatie bevatten die ten voordele van de overtreder strekt (EHRM 16 december 1992, Publ. ECHR Ser. A. Vol 247

(Edwards). Indien het bestuursorgaan meent ten aanzien van enig stuk tot geheimhouding verplicht te zijn, dan kan het dit stuk onder omstandigheden buiten het dossier laten, maar dan kan het stuk ook niet meer ter motivering van de boete worden gebruikt; een bestraffende sanctie kan niet worden gebaseerd op stukken waartegen een overtreder zich niet kan verweren. Als gezegd kunnen bovendien stukken, die ten voordele van de overtreder strekken, niet buiten het dossier worden gehouden. Dit recht op inzage geldt ook in de bezwaarfase, en derogeert in zoverre aan artikel 7:4, zesde lid (vgl. ook Rb. Rotterdam 26-11-2002, AB 2003, 385 (SEP/NMa)).

Tweede lid: taalhulp

Het tweede lid is opgenomen in verband met de onderdelen a en e van het derde lid van artikel 6 EVRM. Onderdeel a bepaalt dat de overtreder onverwijld en in bijzonderheden op de hoogte moet worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging.

Artikel 6, derde lid, onderdeel a, EVRM eist daarnaast dat de mededeling van de gronden van de beschuldiging geschiedt in een taal die de overtreder verstaat. Onderdeel e geeft de overtreder voorts recht op kosteloze bijstand door een tolk, indien hij de ter terechtzitting gebezigde taal niet verstaat. Het EHRM heeft beide bepalingen in hun onderlinge samenhang zo uitgelegd, dat de overtreder recht heeft op mondelinge vertolking en schriftelijke vertaling telkens wanneer, maar ook alleen wanneer en voorzover, dit nodig is om een adequate verdediging te kunnen voeren (vgl. EHRM 28 november 1978, Ser. A, Vol. 29 (Luedicke, Belkacem en Koç); EHRM 19 december 1989, Ser. A, Vol. 168 (Kamasinski)).

Een en ander is in de onderhavige bepaling uitgedrukt door het criterium «voorzover blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt». Op de overheid rust een inspanningsverplichting om alles te doen hetgeen redelijkerwijs gevegd kan worden om de betrokkene in staat te stellen om zich adequaat te verdedigen. Dit betekent dus niet, dat een overtreder die het Nederlands niet beheerst, zonder meer recht heeft op vertaling van het gehele dossier (aldus ook G. J. M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Arnhem 1993, blz. 139). Waar het om gaat is of de overtreder materieel een adequate verdediging kan voeren (vgl. ook HR 26 mei 1992, NJ 1992, 676). Onder omstandigheden kan een mondelinge toelichting op een schriftelijk stuk daartoe voldoende zijn (vgl. het zojuist aangehaald Kamasinski-arrest). Onder omstandigheden kan het eventueel voldoende zijn dat de advocaat of adviseur van de betrokkene de Nederlandse taal begrijpt. Uitgangspunt blijft echter dat de overtreder in staat wordt gesteld om een adequate verdediging te voeren. Zeker bij de kennisgeving van de aard van de beschuldiging, is het van belang dat zij in een voor de betrokkene begrijpelijke taal plaatsvindt en kan niet te snel worden aangenomen dat aan de verplichtingen van artikel 6 EVRM is voldaan door het feit dat de advocaat of adviseur van de betrokkene het Nederlands beheerst.

Artikel 154j

Eerste lid

Deze regeling sluit aan bij de regeling van bestuursrechtelijke geldschulden, zoals voorgesteld in de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (zie artikel 4.4.1.3). Het eerste lid stelt als hoofdregel de betalingstermijn voor schulden die op grond van een beschikking betaald moeten worden op zes weken.

De lengte van de termijn is daarmee gelijk aan die voor het instellen van bezwaar of beroep in artikel 6:7 Awb. Ook het tijdstip van ingang van de termijn wordt in beginsel op dezelfde wijze bepaald als bij de bezwaar- en beroepstermijn. In aansluiting op artikel 6:8, eerste lid van de Awb, wordt

daartoe geregeld dat de betalingstermijn gaat lopen nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt.

Het voordeel van eenzelfde termijn voor betaling en voor bezwaar en beroep is dat de regeling voor de betrokkenen eenvoudiger is: men zal zich minder snel in de termijn vergissen. Indien het gaat om een schuld die de burger moet betalen is voorts nog een voordeel dat het verrichten van de betaling en het beslissen over de vraag of men bezwaar of beroep wil instellen binnen dezelfde termijn moet geschieden.

Omdat bezwaar en beroep volgens de hoofdregel van artikel 6:16 Awb geen schorsende werking hebben, blijft ook bij instelling van bezwaar of beroep de verplichting tot betaling bestaan. De betalingstermijn gaat lopen op het moment van de bekendmaking van de beschikking. De betaling moet binnen de gestelde termijn geschieden. Bij overschrijving op een bankof girorekening betekent dit, overeenkomstig wat ook in het privaatrecht geldt, dat tijdig is betaald indien het verschuldigde bedrag binnen de termijn op de rekening van de schuldeiser is bijgeschreven.

Tweede lid

Het tweede lid bepaalt, dat uit de oplegging van bestuurlijke sancties voortvloeiende geldschulden kunnen worden ingevorderd bij dwangbevel. Dit is overeenkomstig het geldende recht en vindt in de nabije toekomst regeling in de Vierde tranche Awb (afdeling 4.4.4).

Artikelen 154k en 154l

Van belang voor de vraag of de tenuitvoerlegging (invordering) van de boete toelaatbaar is voordat een rechter zich erover heeft uitgesproken is de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM. In het licht van deze onschuldpresumptie rijst de vraag of de hoofdregel van het bestuursrecht, inhoudende dat aan bezwaar en beroep geen schorsende werking toekomt (artikel 6:16 Awb), ook voor boetebeschikkingen kan gelden. Met het oog op de slagvaardigheid van de handhaving is schorsende werking van bezwaar en beroep immers veelal minder gewenst. Uit de Straatsburgse jurisprudentie volgt dat de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, EVRM niet uitsluit dat de tenuitvoerlegging van besluiten plaatsvindt, voordat de rechter onherroepelijk over de schuld van de overtreder heeft beslist. Deze bevoegdheid tot onmiddellijke executie moet wel binnen redelijke grenzen worden toegepast, waarbij een redelijk evenwicht tussen de betrokken belangen in acht moet worden genomen.

Bij deze beoordeling moet onder meer worden betrokken of in het geval van een succesvol beroep de reeds betaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd en de oorspronkelijke rechtspositie van de betrokkene kan worden hersteld (zie EHRM 23 juli 2002, Janosevic tegen Zweden, EHRC 2002, nr. 88). Bij de bestuurlijke boete op grond van het onderhavige wetsvoorstel (kleine overlast in de publieke ruimte) zullen, vooral ook gezien de geringe hoogte van het boetebedrag (maximaal € 340), de boetebesluiten door de bank genomen onmiddellijk kunnen worden geëxecuteerd. Hierbij is van belang, dat naar Nederlands bestuursrecht steeds de mogelijkheid bestaat om de voorzieningenrechter te verzoeken een boetebeschikking te schorsen (artikel 8:81 Awb).

Omdat deze mogelijkheid bestaat, is ervoor gekozen in artikel 154j, eerste lid te bepalen dat de boete binnen zes weken moet worden betaald. Door-slaggevende overweging voor deze keuze is de effectiviteit van de straf: het gewenste «lik-op-stuk»-beleid zou ernstig worden gefrustreerd als ten uitvoerlegging van een opgelegde boete niet mogelijk zou zijn. Het maken van deze keuze is ingegeven door het feit dat niet rauwelijks tot executie kan worden overgegaan, maar dat een aanmaning plaatsvindt. Aan de betrokkene moet duidelijk worden gemaakt dat hem, als hij niet binnen de

wettelijke termijn betaalt, tenuitvoerlegging van de boetebeschikking met toepassing van het voorgestelde artikel 154k boven het hoofd hangt. Dit laatste betekent dat in algemene zin informatie moet worden verstrekt over de mogelijke executievormen (diverse vormen van beslag). Van belang is in dit verband dat voor de belanghebbende de mogelijkheid van verzet open staat. Tenslotte is van belang dat het bij de boete per definitie gaat om een sanctie van financiële aard, wat met zich brengt dat deze altijd achteraf volledig kan worden teruggedraaid (zoals ook is bepaald in het voorgestelde artikel 154m).

Artikel 154m

Van belang is dat het grootste effect van de opgelegde boete wordt bereikt door het zogenoemde «lik-op-stuk»-beleid. Bij het toekennen van een schorsende werking wordt de tenuitvoerlegging van een opgelegde boete hangende een bezwaar- of beroepstermijn en zolang op een ingesteld bezwaar of beroep niet onherroepelijk is beslist, ernstig gefrustreerd. Bovendien zou het wel toekennen van schorsende werking een ongewenst effect kunnen hebben, namelijk een stimulans om vooral bezwaar of beroep in te stellen. Zeker daar waar het gaat om eenvoudig te constateren overtredingen, zoals in het onderhavige wetsvoorstel, leidt het toekennen van de schorsende werking van het bezwaar of beroep tot een soort uitstel van betaling. Dit laatste leidt weer tot een ongewenste onevenredige belasting van het bestuursapparaat. De consequentie van het niet toekennen van een schorsende werking aan het bezwaar of beroep behoort dan wel te zijn, dat, indien blijkt, dat een boete ten onrechte is opgelegde, de betrokkene de door hem betaalde geldsom vermeerderd met de wettelijke rente terugbetaald zal krijgen. Deze terugbetalingsverplichting van een ten onrechte opgelegde boete is geregeld in het voorgestelde artikel 154m.

Artikel 154n

Voor het beroep bij de bestuursrechter wordt een griffierecht geheven. Indien het beroep gegrond is, wordt dit griffierecht door het bestuursorgaan aan de indiener van het beroepschrift vergoed. De Algemene wet bestuursrecht kent voor het griffierecht een hoog en een laag tarief. Gelet op de gemiddelde hoogte van de bestuurlijke boeten die ingevolge deze wet zullen worden opgelegd, ligt het voor de hand om in dit wetsvoorstel voor het lage tarief te kiezen. Artikel 154n voorziet daarin.

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

De Minister van Justitie,
J. P. H. Donner