

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. 4

ADVIES RAAD VAN STATE EN NADER RAPPORT¹

Hieronder zijn opgenomen het advies van de Raad van State d.d. 24 november 2004 en het nader rapport d.d. 22 april 2005, aangeboden aan de Koningin door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de minister van Justitie. Het advies van de Raad van State is cursief afgedrukt.

Bij Kabinetsmissive van 23 juli 2004, no. 04.002930, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, mede namens de Minister van Justitie, bij de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het voorstel van wet tot wijziging van de Gemeentewet in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften bepaald bij gemeentelijke verordening betreffende kleine ergernissen in de openbare ruimte (Wet bestuurlijke boete kleine ergernissen), met memorie van toelichting.

Het wetsvoorstel maakt het mogelijk dat gemeentelijke bestuursorganen een bestuurlijke boete opleggen bij bepaalde overtredingen om zo de handhaving in het publieke domein te versterken. Het betreft overtredingen die voorkomen op een – bij algemene maatregel van bestuur vast te stellen – lijst van «beboetbare feiten» en die tevens bij gemeentelijke verordeningen strafbaar zijn gesteld. Het wetsvoorstel hangt nauw samen met het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren, waarover de Raad heden eveneens advies uitbrengt.

De Raad van State maakt naar aanleiding van het wetsvoorstel een aantal opmerkingen met betrekking tot de verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht in de rechtshandhaving, de organisatie van de bestuursrechtelijke handhaving, de afbakening van de reikwijdte, financiële aspecten, de verhouding tot de Vierde tranche Awb en de rechtsbescherming. Hij is van oordeel dat het voorstel in verband daarmee nader dient te worden overwogen.

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 23 juli 2004, nr. 04.002930, machtigde Uwe Majesteit de Raad van State zijn advies inzake het bovenvermelde voorstel van wet rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 24 november 2004, nr. W04.04.0348/l, bied ik U hierbij mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, aan.

De Raad van State geeft U in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal dan nadat met de door de Raad gemaakte opmerkingen rekening zal zijn gehouden. Terzake wordt het volgende opgemerkt.

¹ De oorspronkelijke tekst van het voorstel van wet en van de memorie van toelichting zoals voorgelegd aan de Raad van State is ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

1. De verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht in de rechtshandhaving Tegen overlast dient krachtiger te worden opgetreden; gemeenten moeten hierin volgens de memorie van toelichting een grotere rol krijgen.¹ Dit wetsvoorstel vloeit voort uit het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving».² Het kabinet gaat ervan uit dat de bestrijding van overlast de veiligheid in de publieke ruimte bevordert. «Verloedering scoort hoog als oorzaak van gevoelens van onveiligheid bij burgers.»³ Het wetsvoorstel heeft tot doel een krachtiger optreden mogelijk te maken tegen overlast in het publieke domein, veroorzaakt door feiten waarvan als voorbeelden worden genoemd «wildplassen, hondenpoep en graffiti».

De Raad onderkent de noodzaak van het versterken van de handhaving ten aanzien van overlast in de publieke ruimte ten volle en acht een verandering van de inrichting der rechtshandhaving gerechtvaardigd. De bestrijding van «disorder in public places» is elders een doorslaggevende factor gebleken in de criminaliteitsbestrijding.⁴

De Raad merkt vooraf op dat de toelichting slechts verwijst naar de nota «Naar een veiliger samenleving», terwijl reeds in de in juli 2001 uitgebrachte nota «Criminaliteitsbeheersing»⁵ het concept dat aan het wetsvoorstel ten grondslag ligt, was geschetst. In laatstgenoemde nota was ook ingegaan op de capaciteit die voor de handhaving in dit kader beschikbaar zou komen⁶; het verdient aanbeveling uiteen te zetten in hoeverre de inschattingen van toen nog van kracht zijn.

Ten tijde van de algehele grondwetsherziening van 1983 was het patroon van de rechtshandhaving in Nederland terzake van delicten in de openbare ruimte (waaronder het wegverkeer) een zaak van het strafrecht, terwijl op deelterreinen van het bestuursrecht, zoals de belastingheffing, de economische ordening en de milieubescherming gespecialiseerde diensten bestuursrechtelijke handhavingsmiddelen tot hun beschikking hadden, met de mogelijkheid van strafrechtelijke handhaving als achtervang. Regelingen zoals het Duitse Gesetz über Ordnungswidrigkeiten van 1968 werden incidenteel bepleit, maar stuitten op afwijzende reacties.⁷ Pas met de door de commissie-Mulder voorbereide, in 1992 volledig in werking getreden Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersovertreden (Wahv)⁸ kwam hierin verandering. Met behoud van de aansturing door het openbaar ministerie werd een stelsel van sanctietoepassing door bestuursorganen in het leven geroepen dat betrekking heeft op een breed scala van verkeersovertreden, met een daarop toegesneden vorm van bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Thans stelt de regering in een drietal wetsvoorstellen – het onlangs ingediende wetsvoorstel openbaar ministerie-afdoening⁹, het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren, dat een ruimer toepassingsbereik heeft dan de citeertitel doet vermoeden, en het voorliggende wetsvoorstel – verder gaande stappen voor.

Deze vier regelingen hebben gemeen dat sancties door bestuursorganen worden opgelegd. De juridische vormgeving laat echter aanzienlijke verschillen zien, hetgeen op een risico van wildgroei wijst. Alle vier knopen ze aan bij de aanvaarding – ook in de rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens – van bestuurlijke sanctietoepassing (met als een der uit artikel 113 van de Grondwet voortvloeiende randvoorwaarden dat deze geen vrijheidsbeneming mag inhouden), maar er zijn grote verschillen op het punt van de rechtssystematische inkadering, de gezagsstructuur, de rechtsbescherming en de wijze van financiering. Evenmin is in deze wetsvoorstellen gelijkelijk aangesloten bij (of afgeweken van) de regeling van de bestuurlijke boete in de Algemene wet bestuursrecht (Awb) (vierde tranche). De Raad adviseert waar mogelijk deze divergenties te beperken en in elk geval het naast elkaar bestaan van deze – de Wahv meegerekend – vier wettelijke regelingen voor het opleggen van sancties door bestuursorganen aan een termijn voor evaluatie en herziening te binden.

Het is wenselijk de diverse nieuwe wetsvoorstellen een beperkte looptijd te geven en de voorbereiding van een samenhangende regeling inzake bestuurlijke bestraffing voor te bereiden, die op een termijn van vier tot zes jaar in de plaats kan treden van de nu voorziene drie wetsvoorstellen alsmede de Wahv. De Raad adviseert het wetsvoorstel en de toelichting in deze zin te wijzigen en de voorbereiding van geharmoniseerde wetgeving ter hand te nemen.

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1. Inleiding.

² Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1.

³ Memorie van toelichting, paragraaf 1, onder a.

⁴ George K. Kelling/Catherine M. Coles, Fixing Broken Windows. Restoring Order and Reducing Crime in Our Communities, New York/London: The Free Press 1996.

⁵ Kamerstukken II 2000/01, 27 834, nr. 2, p. 46–49.

⁶ Aangehaald stuk, p.3.

⁷ De Vereniging voor Administratief Recht besprak mogelijkheden voor administratiefrechtelijke handhaving naar aanleiding van de preadviezen van J. A. M. van Angeren en Th. J. C. Verduin, De sanctionering van het administratieve recht (Geschriften VAR, deel LXVI; verslag deel LXVIII Groningen: H. D. Tjeenk Willink 1971/1972).

⁸ Wet van 3 juli 1989, Stb. 300.

⁹ Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nrs. 1–4.

1. De verhouding tussen strafrecht en bestuursrecht in de rechtshandhaving. De Raad onderkent de noodzaak van het versterken van de handhaving ten aanzien van overlast in de publieke ruimte ten volle en acht een verandering van de inrichting der rechtshandhaving gerechtvaardigd. De regering voelt zich daarmee gesteund in het voornemen om voor de gemeenten een nieuw instrument ten behoeve van de bestuurlijke handhaving te introduceren. De Raad vraagt om een uiteenzetting terzake van de in de Nota criminaliteitsbeheersing (Kamerstukken II 2000/01, 27 834, nr. 2, p. 46–49) gegeven inschatting van de capaciteit die voor de handhaving beschikbaar zou komen. In de genoemde nota is destijds de inschatting gemaakt dat 1000 fte gemeentelijke toezichthouders nodig zouden zijn. Thans is de inschatting dat er 1130 toezichthouders nodig zullen zijn. Hierbij is er van uitgegaan dat deze toezichthouders mede worden ingezet voor de handhaving van de parkeerfeiten op grond van het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren. De precieze aantallen zijn afhankelijk van de keuze van de gemeenten om al dan niet gebruik te maken van het handhavingsinstrument bestuurlijke boete en van de mogelijkheden van inpassing in de bestaande gemeentelijke handhavingsorganisatie.

De Raad van State schetst in zijn advies de geschiedenis van de handhaving in de openbare ruimte sinds de grondwetsherziening van 1983. Dit is van oudsher vooral een zaak van het strafrecht geweest. Daarin kwam verandering toen in 1992 de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) werd geïntroduceerd, die administratieve sancties voor verkeers-overtredingen mogelijk maakte. In de wetsvoorstellen bestuurlijke boete fout parkeren en bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte wordt voorgesteld het opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk te maken ten aanzien van feiten die door die wetsvoorstellen worden bestreken. In het wetsvoorstel OM-afdoening wordt voorgesteld de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken op een andere wijze in te richten door de transactie om te vormen tot een strafbeschikking. De Raad van State wijst er op dat de juridische vormgeving aanzienlijke verschillen laat zien, hetgeen wijst op een risico van wildgroei. De Raad adviseert de divergenties tussen de verschillende regelingen te beperken en in elk geval het naast elkaar bestaan van deze – de Wahv meegerekend – vier wettelijke regelingen voor het opleggen van sancties door bestuursorganen aan een termijn voor evaluatie en herziening te binden. De Raad adviseert een beperkte looptijd te verbinden aan de nieuwe wetsvoorstellen en een samenhangende regeling inzake bestuurlijke bestraffing voor te bereiden.

Alvorens in te gaan op de door de Raad gestelde vragen is het van belang het wetsvoorstel voor de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht in ogenschouw te nemen. Dit wetsvoorstel voorziet in een algemene regeling terzake van de bestuurlijke boete. Het wetsvoorstel Vierde tranche bevat evenwel geen bevoegdheidsgrondslag voor oplegging van een bestuurlijke boete door een bestuursorgaan. Het is aan de bijzondere wetgever om te bepalen of bestuurlijke handhaving door middel van (bijv.) de bestuurlijke boete aangewezen is.

De rechtvaardiging voor de keuze voor de bestuurlijke boete als extra handhavingsinstrument is toegelicht in de memorie van toelichting bij het onderhavige wetsvoorstel en is in overeenstemming met de criteria die worden genoemd in de memorie van toelichting van de Vierde tranche Awb (Kamerstukken II 2004/05, 29 702, nr. 3, blz. 118–119). Bij de selectie van de bestuurlijk beboetbare feiten op grond van dit wetsvoorstel is het uitgangspunt dat het moet gaan om feiten die overlast veroorzaken in de openbare ruimte. Hiermee wordt bedoeld op feiten met een geringe normatieve lading, waarvoor de dader geen ernstige blaam treft. Bij overtreding van de hierboven bedoelde bestuurlijk beboetbare feiten kan handhaving doorgaans vrij eenvoudig plaatsvinden – meestal zal het gaan om een constatering van de overtreding op heterdaad – en zijn geen ingrijpende dwangmiddelen nodig. Vrijheidsbeneming is niet aan de orde. Voor een toelichting op de mogelijkheden die er via het strafrecht resteren, verwijzen wij naar de memorie van toelichting.

Omdat wij verwachten dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel eerder zal plaatsvinden dan de Vierde tranche, waren wij genoodzaakt in dit wetsvoorstel niet alleen in een bevoegdheidsgrondslag voor oplegging van een bestuurlijke

boete te voorzien, maar daarnaast tevens een uitputtende boeteregeling op te nemen. In verband met onze verwachting dat de Vierde tranche kort na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in werking treedt, is wel zoveel mogelijk bij de regeling van de Vierde tranche aangesloten. Ten aanzien van de rechtsbescherming tegen de oplegging van een boete op grond van dit wetsvoorstel is geen bijzondere regeling getroffen, zodat het algemene systeem van de Awb geldt (bezwaar; beroep bij rechtbank; hoger beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).

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 Wahv 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 Wahv, 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 overlast in de openbare ruimte 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.

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.

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. In de memorie van toelichting is nader ingegaan op de rol van de politie in een gemeente waarin de keuze is gemaakt voor bestuursrechtelijke handhaving van de overlast in de openbare ruimte. 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 overlast in de openbare ruimte 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.

De regering stelt zich, 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. De regering ziet dit niet als een bezwaar en wijst op het naast elkaar bestaan van verschillende sanctiesystemen ook in andere wetten zoals in de Wet toezicht kredietwezen. Hiermee benadrukt de regering dat bestuursrechtelijke handhaving een alternatief kan zijn voor strafrechtelijke handhaving.

Het bovenstaande neemt niet weg dat de Raad naar de mening van de regering terecht zijn bezorgdheid uitspreekt over het risico van onnodige wildgroei van naast elkaar bestaande regelingen en afwijkende stelsels. In reactie op deze opmerkingen van de Raad merken wij 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 voornemen.

De regering is wel verder voornemens nauwlettend te volgen of en in hoeverre de voorliggende wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en fout parkeren in de praktijk een wezenlijke bijdrage leveren aan effectieve en efficiënte handhaving van de betreffende overtredingen. Daartoe is in het onderhavige wetsvoorstel, evenals in het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren, ook een evaluatiebepaling opgenomen. Wij zien geen meerwaarde in het beperken van de geldigheidsduur van de nieuwe wetsvoorstellen zoals de Raad voorstelt. Een dergelijke maatregel kan onzekerheid creëren voor de praktijk, hetgeen moet worden voorkomen. Dit zal 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 daarom de evaluatie niet belasten met beperkingen in de werkingsduur van verschillende daarmee verband houdende wetten. Wij menen dat voor een goede evaluatie een langere termijn noodzakelijk is dan de drie jaar die in eerste instantie was voorgesteld. De termijn waarbinnen de evaluatie van de wet dient te zijn afgerond is om deze reden gewijzigd in vijf jaar. In het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren is eenzelfde wijziging aangebracht. Wij hebben in het advies van de Raad op dit punt aanleiding gezien in de memorie van toelichting aan dit punt nadere aandacht te besteden.

2. Organisatie van de bestuursrechtelijke handhaving

De Raad onderkent ten volle de behoefte – in het bijzonder in tal van grotere gemeenten – aan strakkere en overtuigender handhaving van normen betreffende het gedrag in de openbare ruimte. Die handhaving is sterk verweven met de zorg voor openbare orde en een goed sociaal klimaat en behoort ook om die reden bij uitstek tot het domein waar gemeentelijke (straf)verordeningen een rol moeten spelen naast de algemene strafwetgeving. Preventie zal in elk geval hand in hand met de beoogde toepassing van sancties moeten worden verbeterd, waaronder vergroting van de zichtbaarheid: handhavingfunctionarissen zullen ook in dit opzicht nuttig werk doen.

De Raad wijst er wel op dat bestraffend optreden bij het tegengaan van overlast in de openbare ruimte geen panacee is. Volgens recent onderzoek is er onzekerheid welke middelen ter bestrijding van de sociale onveiligheid nu echt effectief zijn.¹ De Stuurgroep Handhaven op Niveau heeft twijfels over effectiviteit en capaciteitswinst van voorstellen als nu gedaan.² De memorie van toelichting gaat ervan uit dat niet alle gemeenten zullen kiezen voor de bestuurlijke handhaving. Uit de adviezen kan worden opgemaakt dat met name de grotere steden behoefte hebben aan deze nieuwe mogelijkheid. Over de uitwerking ervan en de – gewenste en ongewenste – neveneffecten bestaat echter nog veel onzekerheid.

In Nederland is evenals in andere staten die rechtsstaat willen zijn het strafrechtelijk handhavend optreden opgedragen aan een organisatie – het openbaar ministerie met de onder zijn gezag werkzame politie – die institutioneel onderscheiden is van de op de vervulling van dienstverlenende en ordenende taken gerichte overheidsorganisatie. Op gespecialiseerde terreinen is er daarnaast een handhavende taak voor (eveneens professionele) inspecties.

Deze inrichting heeft een waarborgfunctie voor de burger. Zij dient de consistentie en controlebaarheid van het handhavend optreden. Een vermenging met het directe bestuur wordt daardoor voorkomen en een nauwere aansluiting bij de normen die uiteindelijk in de rechtspleging worden gehanteerd, wordt daardoor bevorderd.

De Raad acht het riskant als het opleggen van straffen – daar gaat het immers ook in de zin van artikel 6 van de Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) om – in handen wordt gelegd van een te grote diversiteit van functionarissen die niet onder het gezag staan van een professionele organisatie zoals het openbaar ministerie of een specialistische inspectie. Gevolg van het naast elkaar bestaan van verschillende handhavers voor dezelfde feiten is dat het openbaar ministerie zijn regiefunctie verliest. Er kan bovendien verwarring ontstaan over de vraag wie het gezag heeft over de toezichthouders. Met betrekking tot de uitvoering van de toezichthoudende taken staan de beoogde toezichthouders kleine ergernissen in een gezagsrelatie tot het gemeentebestuur. In de uitoefening van de BOA-bevoegdheden die zij in het kader van de toezichthoudende bevoegdheden uitoefenen staan zij onder het gezag van de officier van justitie. Particuliere beveiligers die worden aangewezen als toezichthouder hebben daarnaast nog een arbeidsrechtelijke verhouding tot hun particuliere werkgever. Wanneer, zoals het wetsvoorstel voorziet, taken kunnen worden opgedragen aan een lager of privaat gesalarieerde categorie functionarissen, die wel aan de vereisten voor het ambt van bijzonder opsporingsambtenaren moeten voldoen, valt niet in te zien waarom deze niet als opsporingsambtenaar onder het gewone gezag van het openbaar ministerie zouden kunnen optreden ter handhaving van normen die overlast in de openbare ruimte beteugelen. Naast de reguliere politieambtenaar met algemene opsporingsbevoegdheid ontstaat dan een nieuwe categorie handhavers, bij voorkeur door hun uniform herkenbaar voor de burger. Bovendien is zo een beter samenspel «op straat» mogelijk met de politie, als strafrechtelijke handhaving van strafbare feiten nodig is. Gedegen afstemming met de burgemeester, die verantwoordelijk is voor de openbare orde en veiligheid, is uiteraard noodzakelijk. Via het driehoeksoverleg heeft de burgemeester invloed op handhaving door de politie. Een recent voorbeeld van goede afstemming vormen de afspraken in Maastricht en Den Haag tussen openbaar ministerie, Fiscale inlichtingen- en opsporingsdienst en gemeente ten aanzien van de zogenaamde vrijstaten.

Daarom verdient het aanbeveling de functionarissen van wie voorzien is dat zij bestuurlijk handhavend zullen optreden tegen overlast in de publieke ruimte, onder te brengen in een professionele gezagsstructuur die de verantwoordelijkheid van het openbaar ministerie voor de rechtshandhaving – ook ten aanzien van in gemeentelijke verordeningen strafbaar gestelde feiten – niet uitholt of terzijde schuift, maar daarentegen effectiever maakt. De Raad adviseert het wetsvoorstel aldus te herijken dat de oplegging van bestuurlijke boetes geschiedt door functionarissen – waaronder gemeentelijke toezichthouders – die onder het gezag van het openbaar ministerie staan, zodanig dat het handhavingsbeleid in de lokale driehoek wordt gecoördineerd.

¹ K. Wittebrood, M. van Beem, Sociale onveiligheid vergroten door gelegenhedswetgeving?: wat werkt en wat niet?, Den Haag, Raad voor maatschappelijke ontwikkeling 2004.

² Advies stuurgroep Handhaven op Niveau inzake de bestuurlijke boete kleine ergernissen van 29 januari 2004.

2 Organisatie van de bestuurlijke handhaving

De Raad adviseert het wetsvoorstel zodanig te herijken dat de oplegging van de bestuurlijke boetes geschiedt door functionarissen die onder gezag van het openbaar ministerie staan, zodanig dat het handhavingsbeleid in de lokale driehoek wordt gecoördineerd. Naar de mening van de regering gaat de Raad in zijn voorstel voorbij aan het feit dat de functionarissen – waaronder gemeentelijke toezichthouders – die bestuurlijke boetes kunnen opleggen in een gezagsrelatie staan met de gemeente, omdat het gaat om bestuursrechtelijke handhaving. De essentie van de invoering van de mogelijkheid van een bestuurlijke boete is juist om de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de beleidsvorming, beleidsuitvoering en handhaving in één hand te leggen, en wel die van het bevoegde bestuursorgaan. Het is dan ook de verantwoordelijkheid van het bestuursorgaan om de inzet en mate van handhaving te bepalen. De suggestie van de Raad om de coördinatie van het handhavingsbeleid in handen te leggen van de lokale driehoek strookt niet met dit uitgangspunt. De functionarissen krijgen uitsluitend buitengewone opsporingsbevoegdheid ten behoeve van de identificatieplicht wat een afgeleide bevoegdheid is. Voor dit laatste is de gezagsrelatie met het openbaar ministerie zoals de Raad die voorstelt, niet noodzakelijk. Voorts is het verlies aan regiefunctie relatief, omdat vanwege het handhavingstekort de prioriteitstelling ten aanzien van de feiten die met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan thans ontbreekt en het openbaar ministerie in die zin een beperkte regierol heeft.

3. Afbakening van de reikwijdte

a. Een duidelijk doel is nodig onder meer om na te gaan of het wetsvoorstel qua type feiten het juiste toepassingsbereik heeft. Verder leent niet elk in gemeentelijke verordeningen strafbaar gesteld feit zich voor bestuurlijke handhaving. Een duidelijke afbakening van gedragingen die bestuurlijk beboetbaar zijn tegenover gedragingen die strafrechtelijk vervolgbaar zijn, is essentieel. De formulering van de toelichting houdt bovendien «ergernissen» – wat subjectieve gevoelens zijn – en oorzaken daarvan niet goed uit elkaar. De Raad heeft er al eerder op gewezen dat veiligheid en rechtshandhaving veel met elkaar te maken hebben, maar niet synoniem zijn.¹ De Raad heeft de indruk dat de verhouding tussen ergernissen, overlast, onveiligheid en verloedering bij het redigeren van de memorie van toelichting niet helder voor de geest heeft gestaan.² Niet elke ergernis veroorzakende overtreding brengt verloedering teweeg of brengt de veiligheid in gevaar. Het is van belang het doel van de wet precies te benoemen. Dat doel is bepalend voor de beoordeling van de afbakening van de «beboetbare» gedragingen en van de effectiviteit van het voorstel.

De Raad adviseert de citeertitel, de considerans, artikel 154b, eerste lid, en de memorie van toelichting zo aan te passen dat deze ondubbelzinnig tot uitdrukking brengen wat het doel van het wetsvoorstel is.³ Het komt de Raad voor dat overlast daarbij een beter aanknopingspunt biedt dan de gevoelens van ergernis van slachtoffers en ooggetuigen als zodanig. De Raad wijst erop dat de overlast veroorzakende overtredingen waarop het wetsvoorstel ziet, uiteenlopend van aard zijn. De in de toelichting in ronde bewoordingen omschreven feiten die kunnen leiden tot toepassing van de voorgestelde sancties, beantwoorden niet aan een gelijksoortig profiel van de veroorzakers van een bepaald soort overlast. Eigenaren van honden die hun huisdier niet naar de goot verwijzen, worden zelden of nooit gesignaleerd als verdachten van het ook zelf urineren buiten de daarvoor aangewezen plaatsen. De memorie van toelichting geeft geen blijk van enig onderzoek naar het effect van bestuursrechtelijke vermogensstraffen in relatie tot daderprofielen in vergelijking met andere sanctievormen. Evenmin is duidelijk welk effect wordt verwacht van bestuurlijke boeten bij personen zonder vaste woon- of verblijfplaats. Een en ander heeft ook betekenis voor de vraag op welke tijden en plaatsen de toezichthouders zullen worden ingezet. De Raad adviseert de toelichting in dit opzicht aan te vullen.

b. Lang niet alle strafbare gedragingen in het publieke domein lenen zich voor handhaving door bestuurlijke boeten. Volgens de memorie van toelichting zullen in de (limitatieve) lijst van beboetbare feiten in de algemene maatregel van bestuur uitsluitend feiten worden opgenomen «met een geringe normatieve lading, waarvoor de dader geen ernstige morele blaam treft.»⁴ Verder

¹ Advies van 8 september 2003, Kamerstukken 2003/04, 29 200, nr. 4, (Miljoenennota 2004).

² Het wetsvoorstel spreekt in de citeertitel van kleine ergernissen in de openbare ruimte. Hiermee wordt de indruk gewekt dat ergernissen overlast veroorzaken, terwijl die ergernis juist wordt veroorzaakt door overlast. De eerste en de tweede zin van de toelichting duiden de te bestrijden feiten als ergernissen aan, terwijl de derde zin deze feiten (terecht) als oorzaken van de ergernissen omschrijft.

³ Zie ook de redactionele kanttekening bij artikel 154b, eerste en tweede lid.

⁴ Memorie van toelichting paragraaf 4, onder a.

dient de gedraging zich af te spelen in het publieke domein. In ieder geval zullen niet in de algemene maatregel van bestuur worden opgenomen gedragingen waarbij strafrechtelijk optreden geboden is (bij gevaarzettende feiten), strafvorderlijke dwangmiddelen nodig zijn of wanneer het risico van escalatie zo groot is dat politieoptreden wenselijk is. Daarmee is aan «harde» voorwaarden voor het invoeren van een bestuurlijke boete voldaan. Een volgend criterium dat in acht moet worden genomen bij de selectie van gedragingen die bestuurlijk beboetbaar worden, betreft de beperking van de grondrechten. In de conceptlijst gevoegd bij de brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal van 28 oktober 2003 in de vorm van de betrokken bepalingen uit de model-APV, wordt onder meer genoemd het onder het publiek verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen. Strafbaarstelling of beboetbaarstelling van deze gedragingen kan de vrijheid van meningsuiting beperken. De inachtneming van de grondwettelijke en verdragsrechtelijke voorwaarden – waaronder het verbod van preventieve censuur – vergt zowel bij de normstelling als bij de handhaving zorgvuldigheid. De beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» is steeds opgevat als een samenstel van vooraf kenbare wettelijke normering en rechterlijke toetsbaarheid van een achteraf geconstateerde normschending. Bestuursrechtelijke handhaving – met de daaraan inherente beperking van de rol van de rechter tot toetsing van reeds opgelegde sancties – past daarin slecht, nog afgezien van de vraag of het onder het publiek verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen werkelijk behoort tot de overlast veroorzakende feiten waartegen op een andere manier moet kunnen worden opgetreden. De Raad adviseert de bestuursrechtelijke handhaving van de verspreiding etc. van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen te beperken tot de verspreiding van handelsreclame, waarvoor artikel 7, eerste, tweede en derde lid, van de Grondwet niet geldt.

3. Afbakening van de reikwijdte

De Raad stelt dat een duidelijk doel nodig is onder meer om na te gaan of het wetsvoorstel qua type feiten het juiste toepassingsbereik heeft. Wij delen de mening van de Raad dat het van belang is het doel van de wet zo precies mogelijk te benoemen, omdat dat doel bepalend is voor de beoordeling van de afbakening van de beboetbare gedragingen en van de effectiviteit van het handhavingsinstrument. Ter verduidelijking is in de memorie van toelichting naast de schets van de noodzaak van het nieuwe handhavingsinstrument nader ingegaan op het doel van de wet. Waarbij als doel is aangegeven dat de gemeenten een zelfstandige bevoegdheid wordt gegeven om op te kunnen treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende (lichte) overtredingen in de openbare ruimte, waarbij het gaat om feiten met een geringe normatieve lading zonder gevaarzettend karakter waarbij het gebruik van dwangmiddelen niet noodzakelijk is. Ook de citeertitel, de considerans en artikel 154b, eerste lid, zijn in overeenstemming gebracht met dit doel.

De Raad geeft aan dat de memorie van toelichting geen blijk geeft van enig onderzoek naar het effect van bestuursrechtelijke vermogensstraffen in relatie tot daderprofielen in vergelijking met andere sanctievormen. De Raad geeft ook aan dat evenmin duidelijk is welk effect wordt verwacht van bestuurlijke boeten bij personen zonder vaste woon- of verblijfplaats. Naar aanleiding van deze opmerkingen van de Raad is de memorie van toelichting in de volgende zin aangepast. 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 drugsgelateerde 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. Daarbij moet overigens wel vermeld worden dat de verkorte strafrechtelijke procedure van het wetsvoorstel OM-afdoening voor wat betreft de strafrechtelijke boete hetzelfde voordeel zal brengen. Daardoor is de meerwaarde van de bestuurlijke boete tegenover de strafrechtelijke aanpak vooral afhankelijk van de mate waarin de gemeenten de bestuurlijke handhavingsmogelijkheden feitelijk gaan benutten afgezet tegen de capaciteit die beschikbaar zou zijn gesteld wanneer gekozen was voor strafrechtelijke handhaving.

De Raad merkt op dat de strafbaarstelling of beboetbaarstelling van het onder het publiek verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen de vrijheid van meningsuiting beperkt. Bij deze beperking moeten grondwettelijke en verdragsrechtelijke waarborgen – waaronder het verbod van preventieve censuur – in acht worden genomen. De Raad overweegt dat de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» uit artikel 7, eerste lid, van de Grondwet steeds is opgevat als een samenstel van vooraf kenbare wettelijke normering en rechterlijke toetsbaarheid van een achteraf geconstateerde normschending. Naar het oordeel van de Raad past bestuursrechtelijke handhaving hier slecht in, met name vanwege de beperking van de rol van de rechter tot toetsing van reeds opgelegde sancties. De Raad adviseert dan ook de bestuursrechtelijke handhaving van de verspreiding etc. van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen te beperken tot de verspreiding van handelsreclame, waarvoor artikel 7, eerste, tweede en derde lid, van de Grondwet niet geldt.

De regering deelt de visie van de Raad dat strafbaarstelling of beboetbaarstelling van het verspreiden, openlijk aanbieden, aanbevelen of bekendmaken van gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen de vrijheid van meningsuiting beperkt, waarbij zowel grondwettelijke en verdragsrechtelijke waarborgen dienen te worden gerespecteerd. Wij onderschrijven echter niet het standpunt van de Raad dat uit de beperkingsclausule «behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet» uit artikel 7, eerste lid, van de Grondwet voortvloeit dat een bestuurlijke boete die de vrijheid van meningsuiting beperkt, pas kan worden opgelegd als eerst de rechter zich over de rechtmatigheid van de oplegging heeft uitgelaten. De bestuursrechtelijke rechtsbescherming die openstaat na de oplegging van de bestuurlijke boete is in dit verband een adequate voorziening. De figuur van de bestuurlijke boete-oplegging met daarna de mogelijkheid van beroep op de rechter voldoet tevens aan de eisen van het EVRM.

4. Financiële aspecten

a. De financiële consequenties van het wetsvoorstel dienen duidelijk uiteen te worden gezet. Het verdient aanbeveling daarbij onderscheid te maken tussen de gevolgen voor grote, middelgrote en kleine gemeenten. Uitgangspunt dient te zijn dat de opbrengsten van de boeten worden ingeboekt bij de algemene middelen en worden toegedeeld aan het apparaat dat de daarmee samenhangende kosten heeft gemaakt. Paragraaf 6 van de memorie van toelichting geeft een schatting van de financiële gevolgen van het wetsvoorstel. De uitgangspunten zijn op een aantal punten aanvechtbaar of op zijn minst zeer onzeker. Zo wordt bij de berekening van de salariskosten van een toezichthouder uitgegaan van een schaalniveau tussen de schalen 4 en 6. Het is de vraag of op het laagste schaalniveau mag worden verwacht dat mensen kunnen worden geworven die aan de eisen voor buitengewone opsporingsbevoegdheid kunnen voldoen. Verder is het aantal van drie boeten per werkdag een slag in de lucht. Het Centraal Justitieel Incassobureau werkt met zeer grote aantallen en kan daardoor tegen veel lagere kostprijen werken dan gemeenten. Het is vermoedelijk reëler uit te gaan van de kosten van een gemeentelijke bezwaarschriftprocedure dan van de kosten van een zitting van de alleen-sprekende strafrechter. In de regel worden er veel meer bezwaarschriften dan beroepschriften ingediend. Overigens komt de mogelijkheid van hoger beroep in de schattingen helemaal niet voor. Bij het bepalen van het gemiddelde

boetebedrag – volgens de toelichting € 40 – is inzicht nodig in de hoogte van de boete en het aantal boetebesikkingen per categorie gedraging. Ook worden er zeer ruime marges gehanteerd bij het aantal te verwachten boeten (van 35 000 tot 95 000). De toelichting bevat geen voorbeelden van berekeningen van kosten en opbrengsten voor verschillende gemeenten. De Raad heeft er begrip voor dat met schattingen moet worden gewerkt, maar beveelt aan de uitgangspunten aan te passen en meer inzicht te bieden in de mogelijkheden en gevolgen die bij wijze van voorbeeld zijn berekend voor een grote, een middelgrote en een kleine gemeente.

b. De opbrengsten van de boeten komen ten goede aan de gemeenten. De kosten voor de inzet van het instrument kunnen onder omstandigheden hoger uitvallen dan de opbrengsten, aldus de toelichting. De uitgebrachte adviezen geven voeding aan de twijfel van de Raad of de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel zonder compensatie van het Rijk financieel haalbaar is. Een toezichthoudend apparaat opzetten en instandhouden voor het toezicht op de «kleine ergernissen» is zonder de opbrengsten van de bestuurlijke boeten fout parkeren,¹ voor gemeenten nauwelijks mogelijk. De Raad voor de Rechtspraak wijst erop dat de kosten voor een strafzaak voor de economische politierechter aanzienlijk lager zijn dan de kosten van een overeenkomstige zaak voor de bestuursrechter.² Uit dit alles concludeert de Raad dat het onzeker is of het wetsvoorstel een financieel reële en aantrekkelijke oplossing biedt. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan.

4. Financiële aspecten

a. De Raad vraagt de financiële consequenties van het wetsvoorstel duidelijk uiteen te zetten waarbij het aanbeveling verdient onderscheid te maken tussen de gevolgen voor grote, middelgrote en kleine gemeenten. Een analyse aan de hand van het aantal overtredingen per gemeente wijst uit dat verwacht mag worden dat de grootste 4 gemeenten in staat zijn met de opbrengst van bestuurlijke boetes de personele materiële kosten te kunnen financieren die samenhangen met de toepassing van deze wet. Circa 62% van deze feiten doen zich voor bij de G4. In aantallen uitgedrukt: Amsterdam ca 16 000, Rotterdam ca 10 000, Den Haag ca 3 300 en Utrecht ca 3 000. In de categorie G26 kent alleen Heerlen een overeenkomstig aantal van ca 3 500. Van de resterende gemeenten uit deze categorie zullen alleen Den Bosch en Nijmegen boven de 1 000 feiten uitkomen.

Dit betekent dat afgezien van de G4 en de gemeente Heerlen alle overige gemeenten niet zelfstandig in staat zullen zijn de uitvoeringskosten van dit wetsvoorstel te financieren uit de opbrengst. Dat is voor een aantal gemeenten wellicht mogelijk indien zij de uitvoering van dit wetsvoorstel opdragen aan een bestaand samenwerkingverband. Ongeveer 90 kleine tot middelgrote gemeenten kennen al een onderling samenwerkingsverband. De uitvoering van deze wet zou plaats kunnen vinden binnen deze samenwerkingsverbanden.

Onderstaand is een geactualiseerd overzicht opgenomen van de verhoudingen in 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 + fout-parkeren		
Grote 4	> 33 000	Positief
Middelgroot	> 3 000	Positief
Klein	> 3 000	Evenwicht

Naar aanleiding van het advies van de Raad om de uitgangspunten aan te passen merken wij het volgende op. Specifiek merkt de Raad op dat het

¹ No.W09.04.0366/V.

² Advies van de Raad voor de Rechtspraak inzake de bestuurlijk boete in de publieke ruimte van 3 februari 2004. De kosten voor een zaak strafzaak voor de politierechter zijn zo'n € 300, dezelfde zaak voor de bestuursrechter kost zo'n € 2400. Dit in verband met de hoge administratieve lasten, de kosten daarvoor zijn bij de bestuursrechter een factor 10 hoger.

twijfelachtig is of op het laagste schaalniveau kan worden verwacht dat mensen kunnen worden geworven die aan de eisen voor buitengewone opsporingsbevoegdheid kunnen voldoen. Het examen buitengewoon opsporingsambtenaar wordt afgenomen volgens landelijk gestelde eisen. Een ieder die niet kan voldoen aan de exameneisen krijgt geen buitengewone opsporingsbevoegdheid en kan daardoor ook geen bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete krijgen. Wij verwachten dat het mogelijk is dat mensen op het schaalniveau 4 kunnen worden geworven die aan de eisen voor buitengewone opsporingsbevoegdheid kunnen voldoen. Deze schaal zal ook kunnen worden benut als aanloopschaal. Het is uiteindelijk de verantwoordelijkheid van de gemeenten om de functie van toezichthouder overlast openbare ruimte te waarderen in de schaal 4, 5 of 6.

Verder wijst de Raad erop dat het CJIB met zeer grote aantallen werkt en daardoor tegen een lagere kostprijs kan werken dan de gemeenten. In reactie hierop merken wij op dat in onze contacten met de gemeenten deze aanname niet tot kritische reacties van de gemeenten aanleiding heeft gegeven.

Vervolgens merkt de Raad op dat het reëler is uit te gaan van de kosten van gemeentelijke bezwaarschriftprocedures dan van de kosten van een zitting van de alleenstaande strafrechter. De kosten voor een gemeenschappelijke bezwaarschriftprocedure zijn evenwel niet eenvoudig te berekenen omdat deze op verschillende manieren kan worden ingericht. De bedragen die bij de berekeningen overeenkomstig de in de memorie van toelichting opgenomen uitgangspunten worden gehanteerd voor bezwaar en beroep zijn vorig jaar tot stand gekomen in een werkgroep waarin ook de VNG was vertegenwoordigd. Aangenomen mag worden dat de gehanteerde bedragen een redelijke weergave zijn van de werkelijkheid.

b. De Raad geeft aan dat de uitgebrachte adviezen voeding geven aan de twijfel van de Raad of de uitvoering van het onderhavige wetsvoorstel zonder compensatie van het Rijk financieel haalbaar is en concludeert dat het onzeker is of het wetsvoorstel een financieel reële en aantrekkelijke oplossing biedt. De Raad adviseert in de toelichting hierop in te gaan. In reactie op deze opmerking van de Raad laten wij weten 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 decentrale bestuur 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 gebruiken voor de dekking van de kosten van de bestrijding van overlast in de openbare ruimte is derhalve een aangelegenheid waar wij buiten staan. De memorie van toelichting is in deze zin aangepast.

5. Verhouding tot regeling bestuurlijke boete in de Vierde tranche Awb
Volgens de memorie van toelichting is zoveel mogelijk aangesloten bij het – inmiddels bij de Tweede Kamer ingediende – wetsvoorstel Vierde tranche Awb, waarvan de regering verwacht dat dit door het onderhavige wetsvoorstel zal worden ingehaald.¹ Daarom toetst de Raad de nu voorgestelde regeling ook aan de regeling van de bestraffende sancties, waaronder de bestuurlijke boete, in de Vierde tranche Awb.

- *Het is de Raad opgevallen dat in het wetsvoorstel een bepaling als artikel 5.0.5 (geen bestuurlijke sanctie bij rechtvaardigingsgrond) ontbreekt.*
- *In artikel 154b, zevende lid, wordt het bestuursorgaan verplicht de boete te verlagen indien de overtreder bijzondere omstandigheden aannemelijk maakt. Volgens de toelichting op deze bepaling betekent dit «niet dat het bestuursorgaan steeds ambtshalve moet nagaan of zich bijzondere omstandigheden voordoet; de overtreder zal daarop een voldoende onderbouwd beroep moeten doen.» De bepaling is overgenomen uit het wetsvoorstel Vierde tranche Awb (artikel 5.4.1.7, derde lid). In de toelichting op die bepaling heeft de regering – naar aanleiding van een adviesopmerking van de Raad – gesteld dat de overtreder «in beginsel» een beroep zal moeten doen op bijzondere omstandigheden. Als het bestuurs-*

¹ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nrs. 1–5.

orgaan sterke aanwijzingen heeft dat de hoogte van de boete in een bepaalde casus onevenredig uitpakt, bijvoorbeeld vanwege de geringe draagkracht van de overtreder, dient het bestuursorgaan ook zonder een expliciet beroep op de hardheidsclausule de boete moeten verlagen. De Raad adviseert de toelichting bij artikel 154, zevende lid, in dezelfde zin te wijzigen.

- *Verder wijst de Raad op het verschil tussen artikel 154h (over samenloop strafrecht-bestuursrecht) en artikel 5.4.1.5 Vierde tranche Awb. Artikel 154h stelt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt indien wegens dezelfde gedraging voorwaarden ter voorkoming van strafvervolgning zijn gesteld ingevolge artikel 74 of 74c van het Wetboek van Strafvordering. Ingevolge artikel 5.4.1.5 Vierde tranche Awb vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete pas indien ook daadwerkelijk aan deze voorwaarden is voldaan.*
- *Artikel 154i, eerste lid, stemt overeen met artikel 5.4.2.2 Vierde tranche Awb. Artikel 6 EVRM brengt de verplichting mee om de vermeende overtreder inzage te verschaffen in alle voor de oplegging van de boete relevante stukken, waaronder ook stukken die ten voordele van de overtreder strekken. De toelichting op artikel 5.4.2.2 werkt dit uit. De Raad adviseert de toelichting op artikel 154i, eerste lid, in dezelfde zin aan te vullen.¹*
- *Het is niet duidelijk of het recht op strafvervolgning herleeft als de boete bij beslissing op bezwaarschrift is herroepen (artikel 154h). Evenmin is duidelijk of het recht een bestuurlijke boete op te leggen herleeft als de strafvervolgning is stopgezet. De Raad adviseert een regeling hiervoor te treffen.*
- *Binnen de strafrechtelijke systematiek kan een oplossing worden gevonden voor eendaadse samenloop van bij gemeenteverordening strafbaar gestelde overtredingen en commune delicten, bij voorbeeld het aanbrengen van graffiti dat vaak tevens als zaakbeschadiging bestraft kan worden. Bij de invoering van bestuurlijke boeten ten aanzien van zulke feiten ontbreekt dit mechanisme. De Raad adviseert hierin te voorzien.*

5. Verhouding tot regeling bestuurlijke boete in de Vierde tranche Awb

De Raad van State merkt terecht op dat zoveel mogelijk is aangesloten bij het Wetsvoorstel Vierde tranche Awb. Wij verwachten dat de inwerkingtreding van het onderhavige wetsvoorstel eerder zal plaatsvinden dan de Vierde tranche Awb. In deze vierde tranche is een algemene regeling voor de bestraffende sancties opgenomen, waaronder de bestuurlijke boete. De Raad van State heeft hier een aantal opmerkingen over gemaakt.

In de eerste plaats is het de Raad opgevallen dat in het wetsvoorstel een bepaling als artikel 5.0.5. (geen bestuurlijke sanctie bij rechtvaardigingsgrond) ontbreekt. De regering ziet naar aanleiding van deze opmerking reden een dergelijke bepaling alsnog in te voegen.

Ten tweede adviseert de Raad, onder verwijzing naar zijn advies over artikel 5.4.1.7., derde lid, van het wetsvoorstel inzake de Vierde tranche van de Awb, om de toelichting bij artikel 154b, zevende lid, aldus te wijzigen dat duidelijk wordt dat het bestuursorgaan, indien sterke aanwijzingen bestaan dat de hoogte van de boete in een bepaalde casus onevenredig uitpakt, de boete ook zonder een expliciet beroep op de hardheidsclausule dient te verlagen. In de toelichting op genoemd artikel 5.4.1.7., derde lid, heeft de regering naar aanleiding van een adviesopmerking van de Raad gesteld dat de overtreder «in beginsel» een beroep zal moeten doen op bijzondere omstandigheden. De Raad adviseert de toelichting bij artikel 154, zevende lid, in dezelfde zin te wijzigen. De regering onderschrijft het advies van de Raad en heeft de toelichting op dit punt aangepast.

Verder wijst de Raad op het verschil tussen artikel 154h en artikel 5.4.1.5 Vierde tranche Awb. Wij hebben er voor gekozen om met de formulering van het eerste lid onder a van artikel 154h aan te sluiten bij de Vierde tranche. Pas op het moment dat het onderzoek ter zitting is begonnen, kan de strafvervolgning niet worden stopgezet. De formulering van de Memorie van Toelichting is hierop aangepast. Verder zien wij in het advies van de Raad van State aanleiding tot aanpassing van het eerste lid onder b van artikel 154h. De Raad

¹ Zie ook In dezelfde zin het advies van de Raad en het nader rapport inzake Wetsvoorstel Vierde tranche Awb, artikel 5.4.2.2 Awb, Kamerstukken II 2003/04, 29 702 nr. 4, p. 22.

van State constateert dat artikel 154h stelt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete oplegt indien wegens dezelfde gedraging voorwaarden ter voorkoming van strafvervolging zijn gesteld ingevolge artikel 74 of 74c van het Wetboek van Strafvordering. Ingevolge artikel 5.4.1.5 Vierde tranche Awb vervalt de bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete pas indien ook daadwerkelijk aan deze voorwaarden is voldaan. De regering ziet geen aanleiding om de Vierde tranche hier niet te volgen en heeft de formulering overgenomen van artikel 5.4.1.5, eerste lid, onder b.

De Raad vraagt verder de toelichting bij artikel 154i, eerste lid in dezelfde zin aan te vullen als de toelichting bij het met dit artikel overeenstemmende artikel 5.4.2.2 Vierde tranche Awb. Het betreft hier de uit artikel 6 EVRM voortvloeiende verplichting om de vermeende overtreder inzage te verschaffen in alle voor de oplegging van de boete relevante stukken. De regering zal de toelichting bij artikel 154i, eerste lid in deze zin aanvullen.

De Raad van State heeft verder opgemerkt dat het niet duidelijk is of het recht op strafvervolging herleeft als de boete bij beslissing op bezwaarschrift is herroepen. Evenmin is duidelijk of het recht een bestuurlijke boete op te leggen herleeft als de strafvervolging is stopgezet. Wij nemen het advies van de Raad over door een verduidelijking op te nemen in de memorie van toelichting. Wij hebben in de toelichting opgenomen dat wij een regeling voor ogen hebben waarbij een strafvervolging niet herleeft 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. Met deze aanvulling van de toelichting blijven wij in de geest van dit wetsvoorstel dat immers beoogt de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving zo veel als mogelijk te scheiden. Het bestuursrecht en het strafrecht dienen immers niet naar willekeur te worden toegepast.

De Raad merkt tot slot op dat een voorziening voor eendaadse samenloop, zoals die in de strafrechtelijke systematiek wel bestaat, ontbreekt. De Raad adviseert hierin te voorzien. In het voorontwerp van de Vierde Tranche was aanvankelijk in artikel 5.0.8. een voorziening opgenomen voor wat in het strafrecht eendaadse samenloop heet. Gelet op de kritische reacties op dit onderdeel van het voorontwerp, en omdat eendaadse samenloop in de praktijk maar weinig voorkomt, heeft de regering er uiteindelijk voor gekozen daarvoor geen afzonderlijke regeling te treffen. Het tegengaan van onredelijke cumulatie van sancties kan ook door toepassing van het evenredigheidsbeginsel worden bereikt (zie TK 2003–2004, 29 702, nr. 3, p. 91–92). Op grond van dezelfde argumentatie heeft de regering ervoor gekozen om het advies van de Raad op dit punt ten aanzien van onderhavig wetsvoorstel niet op te volgen.

6. Rechtsbescherming

Tegen bestuurlijke-boetebeschikkingen op grond van het wetsvoorstel staan de normale procedures van de Awb open. Naar het oordeel van de regering bevat het wetsvoorstel voldoende waarborgen voor een zorgvuldige overgang van het strafrecht naar het bestuursrecht.¹ De Raad merkt het volgende op.

a. De Raad heeft in onderdeel 1 in overweging gegeven, werk te maken van harmonisatie van de bestaande en komende wetgeving die voorziet in de oplegging van sancties door bestuursorganen. Thans reeds behoeft de divergentie in de regeling van de rechtsbescherming in het voorliggende wetsvoorstel en in het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren aandacht. Deze twee wetsvoorstellen hangen immers met elkaar samen. Vooral gemeenten en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten hebben steeds aangedrongen op handhavingsbevoegdheid op beide gebieden. Desalniettemin is de regeling van de rechtsbescherming in laatstbedoeld wetsvoorstel op een andere, van de Wahv afgeleide leest geschoeid. De Raad adviseert in de memorie van toelichting een beschouwing op te nemen over de gevolgen van de nu voorgestelde discrepantie en in het bijzonder de werking van de rechtsbescherming als onderdeel van het sanctierecht. Daarbij tekent de Raad aan dat bij de keuze van het stelsel van rechtsbescherming met een aantal factoren rekening dient te worden gehouden, zoals de toegankelijkheid van de

¹ Memorie van toelichting, paragraaf 1 onder c, onder kopje Rechtsbescherming.

rechter (ook in geografische zin), de capaciteit van het rechterlijk apparaat en de kosten van de bestuurlijke voorprocedures en de procedures bij de rechter (beroep en hoger beroep).

Ook dient rekening te worden gehouden met – zeker in de eerste jaren – veel en mogelijk bewerkelijke procedures, omdat de toezichthouders en gemeentebesturen een nieuw terrein betreden en veel APV-bepalingen voor de eerste keer door de (bestuurs)rechter tegen het licht gehouden zullen worden.¹ De memorie van toelichting wijst erop dat de bezwaarschriftprocedure het aantal zaken voor de bestuursrechter zal beperken door de bekende filterwerking. Onzeker is of die filterwerking zo sterk zal zijn als voorgesteld. Gezien de aard van de overtredingen en de hoogte van de boete is niet ondenkbaar dat de bezwaarschriften zonder horen worden afgedaan; ook rechtstreeks beroep is niet uitgesloten. De Raad adviseert in de toelichting meer in het bijzonder op de extra belasting van het bestuurlijk en het rechterlijk apparaat in te gaan.

b. Weliswaar wordt voorgesteld het lage tarief voor griffierecht (€ 37 voor beroep, € 102 voor hoger beroep) in deze zaken toe te passen, het is en blijft duurder dan het griffierechtloze strafrecht. Dit betekent ongelijke behandeling voor de burger die bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk wordt bestraft voor een zelfde feit op dezelfde plaats en hetzelfde tijdstip. Overigens is het voorgestelde griffierecht relatief hoog bij een boete van gemiddeld € 40.² Het is de vraag of de rechtsbescherming voldoende toegankelijk is naar de eisen van artikel 6 EVRM, zeker nu het instellen van bezwaar en beroep geen schorsende werking heeft. Naast het griffierecht dient derhalve ook de boete betaald te worden alvorens over het bezwaar dan wel beroep zal worden geoordeeld.

c. Het wetsvoorstel bevat enkele bepalingen inzake het dwangbevel en verzet daartegen. Deze regeling is ontleend aan de Arbeidsomstandighedenwet 1998.³ De Raad heeft er begrip voor dat voor de regeling inzake betaling, aanmaning en invordering nog niet wordt aangesloten bij de Vierde tranche Awb. Artikel 154I, vierde lid, bepaalt dat het verzet tegen het dwangbevel niet kan worden gegrond op de stelling dat de boetebeschikking niet is ontvangen. Hiermee wordt afgeweken van de Vierde tranche Awb. De enkele ontkenning van een betrokkene dat hij de boetebeschikking heeft ontvangen brengt niet mee dat van de juistheid van die stelling moet worden uitgegaan. Er zijn echter omstandigheden denkbaar waarin de betrokkene de boetebeschikking niet heeft ontvangen die niet aan hem zijn toe te rekenen.⁴ Dit geldt temeer nu de boetebeschikking niet aangetekend wordt verzonden en er niet in alle gevallen een aankondiging wordt uitgereikt. In de Wahv heeft de wetgever het nodig gevonden in artikel 4, tweede lid, uitdrukkelijk te bepalen dat de beschikking geacht wordt aan de betrokkene bekend te zijn, als de brief – die niet aange tekend hoeft te worden verzonden – op het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres onbestelbaar blijkt te zijn. De Raad adviseert aan te sluiten bij de Wahv en uitdrukkelijk op te nemen wanneer de beschikking geacht wordt aan betrokkene bekend te zijn.

6. Rechtsbescherming

De Raad van State vraagt aandacht voor de divergentie in de regeling van de rechtsbescherming in het onderhavige wetsvoorstel en het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren. De regeling van de rechtsbescherming is in laatstbedoeld wetsvoorstel op een andere, van de Wahv afgeleide leest geschoeid. De Raad wijst er terecht op dat er rekening moet worden gehouden met – zeker in de eerste jaren – veel en mogelijk bewerkelijke procedures, omdat de toezichthouders en gemeentebesturen een nieuw terrein betreden en veel APV-bepalingen voor de eerste keer door de (bestuurs)rechter tegen het licht gehouden zullen worden. De regering deelt deze analyse. Deze analyse is de belangrijkste overweging geweest bij de keuze om voor de rechtsbescherming in het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren aan te sluiten bij de bestaande systematiek van de Wahv. Op grond van de Wahv kan beroep worden ingesteld bij de kantonrechter bij de rechtbank. Hoger beroep kan worden ingesteld bij het gerechtshof te Leeuwarden. Dit betekent dat de bestuursrechter, naast de nieuwe procedures vanwege het onderhavige wetsvoorstel, niet wordt belast met nieuwe procedures die voortvloeien uit het wetsvoorstel bestuurlijke boete fout parkeren. Doordat in het laatstgenoemde voorstel wordt aangesloten bij de bestaande systematiek, wordt gebruik

¹ Zie ook de adviezen van het College van procureurs-generaal en de Raad voor de rechtspraak.

² Memorie van toelichting, paragraaf 6.

³ Zoals blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Wet bestuurlijke boete fout parkeren.

⁴ Hoge Raad 26 oktober 1993, NJ 1994, 145; EHRM 16 december 1992, A251-A (Hennings tegen Duitsland).

gemaakt van de kennis die bestaat bij de kantonrechter en het gerechtshof op basis van de toetsing van besluiten die op dit moment zijn opgenomen in de bijlage bij de Wahn. Op deze wijze wordt de extra belasting voor het rechterlijk apparaat het meest adequaat opgevangen. Voor de rechtsbescherming in het onderhavige wetsvoorstel wordt wel de reguliere rechtsgang van het bestuursrecht gevolgd, namelijk: bezwaar bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft opgelegd (college van burgemeester en wethouders) en vervolgens beroep bij de sector bestuursrecht bij de rechtbank en hoger beroep bij de Raad van State. Omdat het hier om een nieuwe categorie van besluiten gaat, is er geen reden om af te wijken van de reguliere rechtsgang van de Awb. Een bijkomend voordeel van het verschil in rechtsbescherming tussen het wetsvoorstel fout parkeren en het onderhavige wetsvoorstel is dat een eventuele toename van procedures wordt verspreid over de rechterlijke instanties, hetgeen een voortvarende afhandeling van de geschillen ten goede komt.

Op de vraag van de Raad van State om in te gaan op de toegankelijkheid van de rechter (ook in geografische zin) merken wij op dat deze naar onze mening voldoende is gewaarborgd, gelet op het feit dat zowel in het onderhavige wetsvoorstel als in het wetsvoorstel fout parkeren, beroep ingesteld moet worden bij de rechtbank, zij het dat op basis van het laatstgenoemde voorstel het beroep niet wordt behandeld door de bestuursrechter maar door de kantonrechter. Voor de vraag welke rechtbank bevoegd is, moeten weliswaar verschillende criteria worden aangelegd, maar dit zal slechts in zeer beperkte gevallen leiden tot een verschil in competentie van de rechtbanken in geografische zin.

Bij de rechtsbescherming tegen een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete speelt de bezwaarschriftprocedure een belangrijke rol. De bezwaarschriftprocedure fungeert als voorportaal voor de toetsing door de onafhankelijke rechter. De wijze waarop de bezwaarschriftprocedure door het bestuursorgaan wordt toegepast is van invloed op de belasting voor de rechterlijke macht. De heroverweging van de bezwaarschriftprocedure biedt de mogelijkheid om niet alleen het geldende recht, maar ook bestuurlijke en beleidsoverwegingen van de bestuurlijke boete te bezien. Indien de uitkomsten van de procedure wordt gebruikt om de primaire besluitvorming omtrent de bestuurlijke boete te verbeteren, wordt de bezwaarschriftprocedure ten volle benut. Overeenkomstig de rechtspraak van artikel 6 EVRM heeft een onafhankelijke en onpartijdige instantie het laatste woord over de het besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete, indien hieromtrent een geschil ontstaat.

De Raad van State vraagt in de toelichting meer in het bijzonder in te gaan op de extra kosten die beide wetsvoorstellen met zich mee brengen voor de rechterlijke macht. Daarbij wijst de Raad er terecht op dat indien bij een verschuiving van het strafrecht naar het bestuursrecht wordt uitgegaan van een gelijkblijvend aantal zaken bij de rechter, de kosten voor de rechtspraak als geheel zullen toenemen vanwege de hogere kosten voor de bestuursrechter. De regering spreekt echter de hoop uit dat de invoering van de bestuurlijke boete op termijn zal leiden tot een vermindering van de druk op het rechterlijke apparaat. De Raad voor de rechtspraak geeft in zijn advies inzake het onderhavige wetsvoorstel aan dat dit mogelijk het geval kan zijn, indien de onderliggende wetgeving en de handhaving door het betrokken bestuursorgaan van hoge kwaliteit zijn. De memorie van toelichting zal op dit punt worden aangepast.

De Raad van State adviseert tevens in de toelichting meer in het bijzonder op de extra belasting van het bestuurlijke apparaat in te gaan. De Raad betwijfelt of de bezwaarschriftprocedure het aantal zaken voor de bestuursrechter zal beperken door de bekende filterwerking. Onzeker is of die filterwerking zo sterk zal zijn als voorgesteld. Gezien de aard van de overtredingen en de hoogte van de boete is niet ondenkbaar dat de bezwaarschriften zonder horen worden afgedaan; ook rechtstreeks beroep is niet uitgesloten.

In antwoord hierop brengen wij naar voren dat de Raad hier wijst op factoren die wij slechts in beperkte mate kunnen beïnvloeden. De bezwaarschriftprocedure vindt plaats onder verantwoordelijkheid van het gemeentelijke bestuursorgaan. De keuze om in bepaalde gevallen niet te horen, dan wel in te stemmen met een verzoek om rechtstreeks beroep, dient door het bestuursorgaan zelf te worden gemaakt, binnen de grenzen die de Algemene wet

bestuursrecht hieraan stelt. Wel merken wij op dat het horen bij besluiten als deze (het opleggen van een sanctie) een nuttige functie kan vervullen, omdat dit een belangrijke informatiebron is bij de afweging of het besluit op goede gronden is genomen. Het feitencomplex dat heeft geleid tot het besluit tot opleggen van de sanctie is namelijk essentieel en kan via het horen zodanige nieuwe informatie opleveren, dat het primaire besluit in de beslissing op bezwaar moet worden ingetrokken. Ook het honoreren van een verzoek om rechtstreeks beroep ligt minder in de rede. Alhoewel daar in sommige gevallen aanleiding toe kan bestaan, zullen de meeste zaken daarvoor niet geschikt zijn. Het rechtstreekse beroep als bedoeld in artikel 7:1a van de Awb, is vooral van nut in de gevallen waarbij de standpunten in de fase van de voorbereiding van het primaire besluit uitgebreid uitgewisseld zijn, op grond waarvan niet mag worden verwacht dat de bezwaarprocedure nieuwe informatie zal opleveren. Omdat de door de Raad van State aangevoerde twijfels bij de filterwerking van de bezwaarprocedure niet specifiek de uitvoering van deze wet betreffen, maar in feite op alle vergelijkbare besluiten die door de decentrale overheid moeten worden genomen, zien wij geen aanleiding de memorie van toelichting op dit punt aan te vullen.

De bedragen die worden gehanteerd voor bezwaar en beroep zijn overigens vorig jaar tot stand gekomen in een werkgroep waarin ook de VNG was vertegenwoordigd. De aannames van 10% beroep en 10% bezwaar zijn af te leiden uit een CJB-tabel. Daaruit blijkt dat zo'n 85% van de daders gelijk betaalt en dat de overige 15% betaalt na een eerste verhoogde aanmaning respectievelijk na toepassing van een verhaalsactie (met dwangbevel, inneming rijbewijs, buitengebruikstelling voertuig etc.). Het is moeilijk een inschatting te geven van de capaciteitsuitbreiding die nodig zal zijn per gemeente. Bij gemeenten is een bestaand systeem voor fiscaal parkeren dat al is ingericht op grote volumes en dat eenvoudig kan worden aangepast voor de bestuurlijke boetes. Voor wanbetaling beschikt men over een vast deurwaarderskantoor. Dit betekent dat de meerkosten in dit opzicht voor de gemeenten zullen meevallen.

De Raad merkt op dat het voorgestelde griffierecht (€ 37 voor beroep, € 102 voor hoger beroep) relatief hoog is bij een boete van gemiddeld € 40,-. De Raad vraagt zich af of de rechtsbescherming voldoende toegankelijk is naar de eisen van artikel 6 EVRM, zeker nu het instellen van bezwaar en beroep geen schorsende werking heeft, waardoor derhalve naast het griffierecht ook de boete moet worden betaald, voordat over het bezwaar dan wel beroep zal worden geoordeeld. Wij zijn van oordeel dat met de voorgestelde regeling van het griffierecht het recht op toegang tot de rechter, zoals beschermd door artikel 6 EVRM, voldoende wordt gegarandeerd. Het gaat hier in de visie van de regering niet om hoge bedragen, die bovendien worden gerestitueerd indien de rechtzoekende in het gelijk wordt gesteld. Bovendien kan de rechter in bijzondere gevallen, waarin het recht op toegang tot de rechter uit artikel 6 EVRM desalniettemin in het gedrang zou komen, dit bedrag matigen.

De Raad heeft geadviseerd om evenals in de Wahv uitdrukkelijk te bepalen dat de beschikking geacht wordt aan de betrokkene bekend te zijn, als de brief – die niet aangetekend hoeft te worden verzonden – op het in de basisadministratie persoonsgegevens vermelde adres onbestelbaar blijkt te zijn. Aan dit advies van de Raad is gevolg gegeven in een nieuw toegevoegd vijfde lid van artikel 154c.

7. Overige opmerkingen

Artikel 154c, tweede lid

Volgens de toelichting op artikel 154c, tweede lid, wordt geen rapport uitgereikt als dat niet terstond mogelijk is. Daarbij wordt het voorbeeld genoemd dat niet aanstonds duidelijk is wie de overtreder is als een vuilniszak te vroeg op straat is gezet. Een aparte aankondiging is dan niet nodig, want binnen acht weken wordt de boetebesikking al verzonden, zo stelt de toelichting; de extra administratieve lasten zouden overbodig zijn. Maar juist bij dergelijke «dagelijkse» beslommeringen zal het voor de «verdachte» (overtreder) zeven of acht weken later moeilijk zijn om aan te tonen dat hem

geen verwijt kan worden gemaakt. De Raad adviseert het achterwege laten van een rapport slechts bij hoge uitzondering mogelijk te maken.

Artikel 154c, tweede lid

Artikel 154c geeft aan wat er moeten worden opgenomen in de aankondiging van de beschikking. De memorie van toelichting zegt hier over dat niet zal worden aangegeven of de beschikking zal worden opgelegd namens de burgemeester dan wel het college maar dat zal worden volstaan met «het gemeentebestuur». Het zou namelijk voldoende zijn als wordt vermeld dat de beschikking zal worden genomen door of namens het bevoegd orgaan. Gezien het feit dat de toelichting stelt dat van elke bepaling van de APV duidelijk is welk van beide organen verantwoordelijk is, ziet de Raad niet in waarom niet meteen het bevoegde orgaan kan worden genoemd. Daar komt bij dat in het wetsvoorstel geheel niet is voorzien in het opnemen van het orgaan namens hetwelk de beschikking zal worden opgelegd. De Raad adviseert in artikel 154c, tweede lid, te bepalen dat het rapport ook vermeldt welk orgaan de bestuurlijke boete zal opleggen.

Artikel 154l, eerste lid

De verschuldigde bestuurlijke boete, verhoogd met de op de aanmaning en invordering betrekking hebbende kosten, wordt bij dwangbevel gevorderd. In artikel 154l, eerste lid, ontbreekt de wettelijke rente. De Raad adviseert te bepalen dat de boete tevens kan worden verhoogd met de wettelijke rente.

7. Overige opmerkingen

De overige opmerkingen van de Raad zijn in die zin gevolgd dat in de toelichting op artikel 154c, tweede lid, is opgenomen dat het achterwege laten van een rapport slechts bij hoge uitzondering mogelijk zal zijn. In artikel 154c, tweede lid, is in een nieuw onderdeel e., bepaald dat het rapport vermeldt welk bestuursorgaan de bestuurlijke boete zal opleggen. Verder is in artikel 154l, eerste lid, bepaald dat de boete eveneens wordt verhoogd met de wettelijke rente.

8. Voor redactionele kanttekeningen verwijst de Raad naar de bij het advies behorende bijlage.

8. Redactionele kanttekeningen

De door de Raad gemaakte redactionele kanttekeningen zijn overgenomen.

De Raad van State geeft u in overweging het voorstel van wet niet te zenden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal, dan nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De Vice-President van de Raad van State,
H. D. Tjeenk Willink*

Ik moge U, mede namens mijn ambtgenoot van Justitie, verzoeken het hierbij gevoegde gewijzigde voorstel van wet en de gewijzigde memorie van toelichting aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal te zenden.

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

**Bijlage bij het advies van de Raad van State betreffende
no. W04.04.0348/I met redactionele kanttekeningen die de Raad in
overweging geeft.**

- Artikel 154b, eerste, tweede en derde lid, duidelijker formuleren.
- In artikel 154c, tweede lid, duidelijk maken dat het rapport wordt opgesteld door de toezichthouder die de overtreding constateert.
- In artikel 154c, vierde lid, ook opnemen dat de wijze van betaling in de beschikking wordt voorgeschreven. Nu staat dit alleen in de toelichting (aanwijzing 214 van de Aanwijzingen voor de regelgeving).
- Om de formulering van artikel 154j aan te passen aan artikel 4.4.1.3 Vierde tranche Awb, aan het eind de zinsnede «tenzij de beschikking een later tijdstip vermeldt» toevoegen en voor «bekend is gemaakt» de noodzakelijke woorden invoegen: op de voorgeschreven wijze.
- In artikel 154k, eerste lid, na «binnen twee weken» invoegen: gerekend vanaf ...
- In de toelichting op artikel 154i, tweede lid, de zin «Voorzover dit niet reeds bij het opmaken van een rapport of proces-verbaal is geschied, waarborgt de onderhavige regeling dat dit geschiedt door de overtreder in de gelegenheid te stellen zijn zienswijze naar voren te brengen dan wel uiterlijk bij de bekendmaking van de beschikking waarbij de boete wordt opgelegd.» laten vervallen, omdat deze geen betrekking heeft op de regeling van artikel 154i, tweede lid.
- In artikel 154m of in de toelichting op dat artikel duidelijk maken of terugbetaling ook dient te geschieden als (hoger) beroep is ingesteld tegen de vaststelling dat de boete ten onrechte is vastgesteld en dus nog niet onherroepelijk vaststaat of de boete ten onrechte is opgelegd.