



## **Advies Raad van State inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in verband met actualisering van de boetebedragen**

### **Nader Rapport**

7 december 2016

Nr. 2022583

Directie Wetgeving en Juridische Zaken

Aan de Koning

### **Nader rapport inzake het ontwerp van een algemene maatregel van bestuur houdende wijziging van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in verband met actualisering van de boetebedragen**

Blijkens de mededeling van de Directeur van Uw kabinet van 12 oktober 2016, nr. 2016001778, machtigde Uwe Majesteit de Afdeling advisering van de Raad van State haar advies inzake het bovenvermelde ontwerp van een algemene maatregel van bestuur rechtstreeks aan mij te doen toekomen. Dit advies, gedateerd 11 november 2016, nr. W03.16.0320/II, bied ik U hierbij aan.

Het advies is gevolgd. De overgangsbepaling is vervangen door een opmerking in de toelichting bij artikel II (nieuw). Ook aan de redactionele opmerking van de Afdeling is gevolg gegeven en de nota van toelichting is hierop aangepast.

Van de gelegenheid is gebruik gemaakt om de nota van toelichting te actualiseren. De tarieven en de formulering van enkele overlastfeiten uit de bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (hierna: Bboor) zijn – in tegenstelling tot wat eerder in de nota van toelichting was opgenomen – niet gebaseerd op de 22<sup>e</sup> editie van de OM-Tekstenbundel, maar op de 21<sup>e</sup> editie van de OM-Tekstenbundel (uitgave januari 2016).

Voorts is een aantal feiten aan de bijlage bij het besluit toegevoegd, te weten de feiten A.47 t/m A.53. In tegenstelling tot de overige feiten uit de bijlage, die in de OM-Tekstenbundel de kwalificatie politiefacten (P-feiten) hebben gekregen, zijn de feiten A.47 t/m A.53 OM-feiten (zogenoemde \*-feiten). Deze feiten horen bij nader inzien ook thuis op de bijlage van het Bboor, vanwege het feit dat ze bestuurlijk beboetbaar zijn op basis van artikel 154b van de Gemeentewet in samenhang met de artikelen 2 en 3 Bboor, en omdat in de OM-Tekstenbundel een vast boetebedrag voor deze feiten is vastgesteld.

Ik moge U hierbij het gewijzigde ontwerpbesluit en de gewijzigde nota van toelichting doen toekomen en U verzoeken overeenkomstig dit ontwerp te besluiten.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,  
G.A. van der Steur.*



## Advies Raad van State

No. W03.16.0320//  
's-Gravenhage, 11 november 2016

Aan de Koning

Bij Kabinetsmissive van 12 oktober 2016, no.2016001778, heeft Uwe Majesteit, op voordracht van de Minister van Veiligheid en Justitie, bij de Afdeling advisering van de Raad van State ter overweging aanhangig gemaakt het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in verband met actualisering van de boetebedragen, met nota van toelichting.

De kern van het ontwerpbesluit vormt het afstemmen van de bedragen voor de bestuurlijke boete met de bedragen die thans door middel van een strafbeschikking worden opgelegd voor gemeentelijke overlastfeiten, zoals bijvoorbeeld het hinderlijk ophouden in een voor het publiek toegankelijke ruimte. Op dit moment gebruiken veel gemeenten voor het aanpakken van overlast in de openbare ruimte de strafbeschikking;<sup>1</sup> de bestuurlijke boete wordt thans nog door geen enkele gemeente gebruikt.<sup>2</sup> Wel overwegen enkele gemeenten, zo vermeldt de toelichting, om de bestuurlijke boete voor overlastfeiten te gaan inzetten.

De Afdeling advisering van de Raad van State adviseert het besluit vast te stellen, maar acht aanpassing van het ontwerpbesluit aangewezen met betrekking tot het overgangsrecht.

### 1. Overgangsbepaling

Artikel II van het ontwerpbesluit bepaalt dat artikel I geen gevolgen heeft voor gedragingen die voor het tijdstip van inwerkingtreding van het besluit hebben plaatsgevonden.<sup>3</sup> De nota van toelichting stelt hierover dat de hogere bedragen enkel gelden voor gedragingen die plaatsvonden na het moment van inwerkingtreding.<sup>4</sup>

In de toelichting wordt gesteld dat veel gemeenten voor het aanpakken van overlast in de openbare ruimte gebruik maken van de strafbeschikking en dat de bestuurlijke boete tot nu toe *niet* is gebruikt. Tevens stelt de toelichting dat vanuit enkele gemeenten het signaal is gekomen dat zij overwegen om van de huidige strafrechtelijke handhaving (de strafbeschikking) over te gaan op bestuursrechtelijke handhaving (de bestuurlijke boete).<sup>5</sup> Daarom wordt in het ontwerpbesluit voorgesteld om de boetebedragen in het bestuursrecht en strafrecht gelijk te stellen.

De Afdeling wijst erop dat artikel 5:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaalt dat een bestuurlijke sanctie slechts wordt opgelegd indien de overtreding *en de sanctie* bij of krachtens een aan de gedraging voorafgaand wettelijk voorschrift zijn omschreven. Deze bepaling is de pendang van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel, zoals neergelegd in onder meer artikel 16 van de Grondwet en artikel 1, eerste lid, van het Wetboek van Strafrecht.<sup>6</sup> De bepaling brengt – voor zover hier relevant – mee dat het op te leggen boetebedrag voorafgaand aan de gedraging bij of krachtens wettelijk voorschrift is omschreven.

<sup>1</sup> Nota van Toelichting, algemeen. De strafbeschikking is geregeld in Titel IVA van het Wetboek van Strafvordering. Op grond hiervan heeft de officier van justitie de bevoegdheid om zonder tussenkomst van de strafrechter bepaalde sancties op te leggen terzake van overtredingen en misdrijven waarop een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar.

<sup>2</sup> Artikel 154b van de Gemeentewet biedt gemeenten de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van plaatselijke voorschriften betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte. Artikel 154b, eerste lid, van de Gemeentewet luidt: De raad kan bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van: a. voorschriften uit zijn verordeningen betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die tevens krachtens artikel 154 strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde voorschriften, en b. de bij algemene maatregel van bestuur bepaalde voorschriften die op grond van artikel 10.23 van de Wet milieubeheer zijn vastgesteld in een verordening en die strafbaar zijn gesteld.

<sup>3</sup> Artikel I, onderdeel B, bevat een bijlage met de actualisering van de boetebedragen voor overlast in de openbare ruimte.

<sup>4</sup> Toelichting op artikel II.

<sup>5</sup> Nota van toelichting, algemeen, tweede alinea. Op de site van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten wordt gemeld dat de gemeenten Amsterdam en Den Haag met ingang van 1 januari 2017 als eerste gemeenten de bestuurlijke boete gaan toepassen bij de aanpak van overlast in de openbare ruimte. Zij maken gebruik van de bevoegdheid die gemeenten op grond van artikel 154b van de Gemeentewet hebben. (<https://vng.nl/onderwerpen/index/veiligheid/openbare-ordebevoegdheden/nieuws/besluit-bestuurlijke-boete-overlast-in-openbare-ruimte>).

<sup>6</sup> Artikel 1, eerste lid, Sr luidt: Geen feit is strafbaar dan uit kracht van een daaraan voorafgegane wettelijke strafbepaling. Vgl. artikel 7 van het Europees Verdrag voor de rechten van de mens en artikel 15, eerste lid, van het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten. Overigens is met betrekking tot de bestuurlijke boete in artikel 5:46, vierde lid, van de Algemene wet bestuursrecht bepaald dat artikel 1, tweede lid, van het Wetboek van Strafrecht van overeenkomstige toepassing is. Daarin is het strafrechtelijke beginsel verankerd dat bij verandering van wetgeving na het tijdstip waarop het feit is begaan, de voor de verdachte meest gunstige bepaling moet worden toegepast. Vgl. ook EHRM 17 september 2009, 10249/03 (Scoppola tegen Italië).



---

In het licht van deze in de Algemene wet bestuursrecht opgenomen pendant van het strafrechtelijke legaliteitsbeginsel is het voorgestelde artikel II niet nodig.

De Afdeling adviseert artikel II te schrappen.

**2. De Afdeling verwijst naar de bij dit advies behorende redactionele bijlage.**

De Afdeling advisering van de Raad van State geeft U in overweging in dezen een besluit te nemen, nadat met het vorenstaande rekening zal zijn gehouden.

*De vice-president van de Raad van State,  
J.P.H. Donner.*



---

**Redactionele bijlage bij het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State  
betreffende no.W03.16.0320/II**

- Artikel I, onderdeel A 'onverminderd artikel 154b, zevende lid, van de wet en artikel 5:46, derde lid, van de Algemene Wet bestuursrecht' schrappen (deze bepalingen uit de Gemeentewet en uit de Algemene wet bestuursrecht gelden reeds; zo nodig dit verduidelijken in de nota van toelichting).



---

## **Tekst zoals toegezonden aan de Raad van State: Wijziging van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in verband met actualisering van de boetebedragen**

Wij Willem-Alexander, bij de gratie Gods, Koning der Nederlanden, Prins van Oranje-Nassau, enz. enz. enz.

Op de voordracht van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van 10 oktober 2016, Directie Wetgeving en Juridische Zaken, nr. 2001933.

Gelet op artikel 154b, zesde lid, van de Gemeentewet;

De Afdeling advisering van de Raad van State gehoord (advies van [...], nr. [...]);

Gezien het nader rapport van Onze Minister van Veiligheid en Justitie van [...], nr. [...],

Hebben goedgevonden en verstaan:

### **ARTIKEL I**

A

In artikel 4, eerste lid, wordt 'onverminderd artikel 154b, achtste en negende lid, van de wet' vervangen door: onverminderd artikel 154b, zevende lid, van de wet en artikel 5:46, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht.

B

De bijlage wordt vervangen door de bijlage bij dit besluit.

### **ARTIKEL II**

Artikel I heeft geen gevolgen voor gedragingen die voor het tijdstip van inwerkingtreding van dit besluit hebben plaatsgevonden.

### **ARTIKEL III**

Dit besluit treedt in werking op een bij koninklijk besluit te bepalen tijdstip.

Lasten en bevelen dat dit besluit met de daarbij behorende nota van toelichting in het Staatsblad zal worden geplaatst.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*



## Bijlage bij de wijziging van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in verband met actualisering van de boetebedragen

### Bijlage als bedoeld in artikel 4, eerste lid, van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

| <i>A. Voorschrift uit de plaatselijke verordening</i>   | <i>Boete in euro's</i> |
|---|------------------------|
| A.1<br>Op door het college aangewezen openbare plaatsen gedrukte of geschreven stukken dan wel afbeeldingen onder publiek verspreiden dan wel openlijk aanbieden  | 140                    |
| A.2<br>Zonder vergunning op een openbare plaats als dienstverlener optreden of zijn diensten als zodanig aanbieden  | 180                    |
| A.3<br>Als straatartiest, straatfotograaf, tekenaar, filmopereur of gids ten behoeve van publiek optreden op of aan door de burgemeester aangewezen openbare plaats, waar dit niet is toegestaan  | 230                    |
| A.4<br>De weg of een weggedeelte anders gebruiken dan overeenkomstig de publieke functie daarvan, waardoor<br>– aan de weg schade wordt toegebracht of kan worden toegebracht<br>– de bruikbaarheid van de weg wordt belemmerd of kan worden belemmerd<br>– het beheer of onderhoud van de weg wordt belemmerd of kan worden belemmerd      | 230<br>230<br>230      |
| A.5<br>Zonder vergunning of anders dan de daarin gestelde voorwaarden de weg of een weggedeelte gebruiken anders dan overeenkomstig de publieke functie daarvan (bijv. terrasverbod, reclameborden)   | 230                    |
| A.6<br>Een winkelwagentje na gebruik onbeheerd op een openbare plaats achterlaten   | 90                     |
| A.7<br>Zich met een winkelwagentje op of aan de weg bevinden op meer dan de toegestane afstand van het bedrijf dat het winkelwagentje ter beschikking heeft gesteld   | 90                     |
| A.8<br>Zonder een vergunning of in afwijking van een vergunning een evenement organiseren   | 90                     |
| A.9<br>als houder van een openbare inrichting na sluitingstijd<br>– die inrichting voor bezoekers geopend hebben<br>– in die inrichting bezoekers laten verblijven  | 280<br>280             |
| A.10<br>Zich als bezoeker in een openbare inrichting bevinden<br>– na sluitingstijd<br>– gedurende de tijd dat de inrichting gesloten dient te zijn   | 90<br>90               |
| A.11<br>Een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is bekrassen of bekladden  | 140                    |
| A.12<br>Op een openbare plaats of dat gedeelte van een onroerende zaak dat vanaf die plaats zichtbaar is zonder schriftelijke toestemming van de rechthebbende een aanplakbiljet of ander geschrift, afbeelding of aanduiding dan wel met enigerlei stof enige afbeelding, letter, cijfer of teken aanplakken of op andere wijze aanbrengen | 140                    |
| A.13<br>Aanplakborden gebruiken voor het aanbrengen van handelsreclame  | 140                    |
| A.14<br>Als houder van een schriftelijke toestemming niet voldoen aan de verplichting om op eerste vordering van een opsporingsambtenaar de schriftelijke toestemming van de rechthebbende op een openbare plaats/dat gedeelte van een onroerende zaak ter inzage af te geven   | 90                     |
| A.15<br>Op de weg of openbaar water enig aanplakbiljet, aanplakdoek, kalk, teer, kleur- of verfstof of verfgereedschap vervoeren of bij zich hebben   | 140                    |
| A.16<br>Op een openbare plaats klimmen of zich bevinden op een beeld, monument, overkapping, constructie, openbare toiletgelegenheid, voertuig, hek, heining, andere afsluiting, verkeersmeubilair of daarvoor niet bestemd straatmeubilair   | 90                     |



|      |   |     |
|------|---|-----|
| A.17 | Op een openbare plaats zich zodanig ophouden dat voor andere gebruikers of bewoners van nabij die plaats gelegen woningen onnodige overlast of hinder wordt veroorzaakt   | 140 |
| A.18 | Zonder redelijk doel zich in een portiek of poort ophouden of in, op of tegen een raamkozijn of een drempel van een gebouw zitten of liggen   | 90  |
| A.19 | Zonder redelijk doel zich anders dan als bewoner of gebruiker van flatgebouwen, appartementsgebouwen en soortgelijke meergezinshuizen of van publiek toegankelijke gebouwen bevinden in een voor gemeenschappelijk gebruik bestemde ruimte van dat gebouw                                 | 90  |
| A.20 | (in of op) een portaal, telefooncel, wachtlokaal voor openbaar vervoer, parkeergarage, rijwielstalling of een andere voor het publiek toegankelijke ruimte  |     |
|      | – zich zonder redelijk doel en op een voor anderen hinderlijke wijze ophouden   | 140 |
|      | – verontreinigen  | 140 |
|      | – voor een ander doel gebruiken dan waarvoor die ruimte bestemd is  | 90  |
| A.21 | Als persoon die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt op een openbare plaats die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied alcoholhoudende drank nuttigen  | 90  |
| A.22 | Als persoon die de leeftijd van 18 jaar heeft bereikt op een openbare plaats die deel uitmaakt van een door het college aangewezen gebied aangebroken flessen, blikjes e.d. met alcoholhoudende drank bij zich hebben   | 90  |
| A.23 | Op (of aan) een openbare plaats een (brom)fiets plaatsen of laten staan tegen een raam, raamkozijn, deur of gevel van een gebouw of in de ingang van een portiek  |     |
|      | – in strijd met de uitdrukkelijk verklaarde wil van de gebruiker van dat gebouw of portiek  | 45  |
|      | – waardoor die ingang wordt versperd  | 45  |
| A.24 | Een (brom)fiets op een door het college aangewezen plaats onbeheerd buiten de daarvoor bestemde ruimten of plaatsen laten staan   | 45  |
| A.25 | Op uren en/of plaatsen die door het college of de burgemeester zijn aangewezen zich met een fiets of bromfiets bevinden op een door het college of de burgemeester aangewezen terrein waar een markt, kermis, uitvoering, bijeenkomst of plechtigheid wordt gehouden, welke publiek trekt | 45  |
| A.26 | Zich in de nabijheid van een persoon, gebouw, woonwagen of woonschip ophouden met de kennelijke bedoeling deze persoon of een zich daarin bevindende persoon te bespieden   | 140 |
| A.27 | Een persoon in een gebouw, woonwagen of woonschip door middel van een verrekijker of ander optisch instrument bespieden   | 140 |
| A.28 | Als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op  |     |
|      | – een weg gelegen binnen de bebouwde kom zonder dat de hond is aangelijnd   | 90  |
|      | – een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak, speelweide of op een andere door het college aangewezen plaats   | 140 |
|      | – een weg zonder dat de hond is voorzien van een identificatiemerk dat de eigenaar of houder van de hond duidelijk doet kennen  | 90  |
|      | – een weg zonder een deugdelijk middel dat is bestemd voor het verwijderen van uitwerpselen bij zich te dragen en/of dit middel niet op eerste vordering tonen aan de met het toezicht belaste ambtenaar  | 90  |
|      | – een door het College aangewezen plaats buiten de bebouwde kom zonder dat de hond is aangelijnd  | 90  |
| A.29 | als eigenaar of houder van een hond deze laten verblijven of laten lopen op een openbare plaats of op een terrein van een ander   |     |
|      | – terwijl na schriftelijke aanzegging van het college deze hond niet kort is aangelijnd   | 230 |
|      | – terwijl na schriftelijke aanzegging van het college deze hond niet kort is aangelijnd en gemuilkorfd  | 230 |
|      | – zonder dat deze hond is voorzien van een afleesbare microchip met uniek identificatienummer dat in verband met het gedrag van de hond is verstrekt  | 230 |
| A.30 | Als degene die buiten een inrichting de zorg heeft voor een dier, niet voorkomen dat dit dier voor de omgeving (geluid)hinder veroorzaakt   | 140 |
| A.31 | Als rechthebbende op herkauwende dieren, eenhoevige dieren of varkens die zich bevinden in een weiland of op een terrein dat niet van de weg is afgescheiden, niet voldoen aan de verplichting om zodanige maatregelen te treffen dat dit vee die weg niet kan bereiken                   | 140 |



|  |   |     |
|--|---|-----|
| A.32   | consumentenvuurwerk gebruiken op een door het college aangewezen plaats waar dit gebruik verboden is  | 100 |
| A.33   | Op een openbare plaats consumentenvuurwerk gebruiken terwijl dat gevaar, schade of overlast kan veroorzaken   | 100 |
| A.34   | Binnen de bebouwde kom op een openbare plaats zijn natuurlijke behoefte doen buiten een daarvoor bestemde plaats  | 140 |
| A.35   | Buiten een daartoe bestemd kampeerterrein kampeermiddelen plaatsen of geplaatst houden ten behoeve van recreatief nachtverblijf   | 140 |
| A.36   | De weg als slaappleaats gebruiken   | 140 |
| A.37   | Met of voor een vaartuig een ligplaats innemen, hebben of beschikbaar stellen op een door het college aangewezen gedeelte van een openbaar water waar dit niet is toegestaan  |     |
|  | a. voor gezagvoerders en schippers  | 90  |
|  | b. voor een ieder   | 90  |
| A.38   | Het zonder ontheffing/vergunning van het College/bevoegd gezag varen, doen of laten varen met enig (motor)vaartuig  |     |
|  | a. voor gezagvoerders en schippers  | 90  |
|  | b. voor een ieder   | 90  |
| A.39   | Varen, doen of laten varen zonder dat de ontheffing/ vergunning in het (motor)vaartuig aanwezig is of zonder dat de corresponderende sticker op de juiste wijze is bevestigd  |     |
|  | a. voor gezagvoerders en schippers  | 90  |
|  | b. voor een ieder   | 90  |
| A.40   | Als bader of zwemmer in openbaar water zich zodanig gedragen dat het scheepvaartverkeer daarvan hinder of gevaar kan ondervinden  | 140 |
| A.41   | Zich zonder redelijk doel aan een vaartuig in openbaar water vasthouden, daarop klimmen of zich daarop of daarin begeven of bevinden  | 90  |
| A.42   | Rijden of zich bevinden met een motorvoertuig/(brom)fiets of een paard binnen een voor publiek toegankelijk natuurgebied, park, plantsoen of voor recreatief gebruik beschikbaar terrein  |     |
|  | a. voor bestuurders van motorvoertuigen op meer dan twee wielen   | 140 |
|  | b. voor bestuurders van motorvoertuigen op twee wielen  | 140 |
|  | c. voor bromfietzers en snorfietzers  | 95  |
|  | d. voor fietsers en bestuurders van gehandicaptenvoertuigen met of zonder motor   | 55  |
|  | e. voor overige weggebruikers   | 55  |
| A. 43  | Zonder daartoe bevoegd te zijn zich bevinden buiten wegen of paden, die liggen in/op bij de gemeente in onderhoud zijnde parken, wandelplaatsen, plantsoenen, groenstroken of grasperken  | 45  |
| A.44   | Met een voertuig rijden door een park/plantsoen of op een niet van de weg deel uitmakende, van gemeente-wege aangelegde beplanting of groenstrook   |     |
|  | a. voor bestuurders van motorvoertuigen op meer dan twee wielen   | 140 |
|  | b. voor bestuurders van motorvoertuigen op twee wielen  | 140 |
|  | c. voor bromfietzers en snorfietzers  | 95  |
|  | d. voor fietsers en bestuurders van gehandicaptenvoertuigen met of zonder motor   | 55  |
|  | e. voor overige weggebruikers   | 55  |
| A.45   | Een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied anders dan tot doel van dagrecreatie  | 140 |
| A.46   | Een recreatiegebied gebruiken in strijd met de bepalingen geldend voor dat gebied door zich als eigenaar of houder van een hond zich met die hond in een vastgestelde periode te bevinden buiten een aangewezen gebied, waar het verblijf van de hond is toegestaan | 90  |
| <i>B. Voorschrift uit de plaatselijke verordening (milieu)</i> |   |     |
| B.1  | Als particulier buiten een inrichting toestellen of geluidsapparaten in werking hebben of handelingen verrichten, waardoor voor een omwonende of voor de omgeving geluidhinder wordt veroorzaakt  | 140 |





---

|     |   |     |
|-----|---|-----|
| B.2 | In/op een bos, heide, veengrond, duingebied dan wel binnen een afstand van dertig meter daarvan   | 140 |
|     | – roken gedurende een door het college aangewezen periode   | 280 |
|     | – in de openlucht brandende dan wel smeulende voorwerpen wegwerpen/laten vallen of liggen   | 280 |
| B.3 | Als degene die zich met een hond op een openbare plaats begeeft, niet voldoet aan de verplichting ervoor zorg te dragen dat de uitwerpselen van die hond onmiddellijk worden verwijderd van die openbare plaats   | 140 |
| B.4 | In de openlucht vuur aanleggen, stoken of hebben  | 280 |
|     | <i>C. Voorschrift uit de afvalstoffenverordening, voor zover betrekking hebbend op:</i>   |     |
| C.1 | Het inzamelen van huishoudelijke afvalstoffen   | 140 |
| C.2 | Het ter inzameling aanbieden van huishoudelijke afvalstoffen  | 90  |
| C.3 | Het ter inzameling aanbieden van bedrijfsafvalstoffen   | 140 |
| C.4 | Buiten een daarvoor door het college bestemde plaats en buiten een inrichting in de zin van de Wet milieubeheer een afvalstof, een stof of voorwerp in de bodem brengen, storten, houden, achterlaten of anderszins plaatsen op een wijze die aanleiding kan geven tot hinder of nadelige beïnvloeding van het milieu | 140 |
| C.5 | Het achterlaten van straatafval in de openbare ruimte   | 140 |
| C.6 | Het doorzoeken of verspreiden van afvalstoffen of inzamelmiddelen die ter inzameling gereed staan   | 230 |
| C.7 | Het achterlaten van zwerfafval bij vervoeren, laden of lossen van afvalstoffen  | 370 |
| C.8 | Het op een voor het publiek zichtbare plaats aanwezig hebben van afvalstoffen   | 230 |
| C.9 | Het zich ontdoen van een autowrak, afkomstig uit een huishouden, anders dan door afgifte aan inrichtingen, genoemd in artikel 6 van het Besluit beheer autowrakken  | 370 |



## NOTA VAN TOELICHTING

### Algemeen

Dit besluit actualiseert de boetebedragen in de bijlage bij het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (hierna: Bboor), door de verschillen weg te nemen tussen de bedragen in die bijlage en de hoogte van de boetes die voor deze overlastgevend gedragingen worden opgelegd in strafbeschikkingen. Voorts actualiseert de wijziging twee verouderde verwijzingen in artikel 4 Bboor. Artikel 154b Gemeentewet, dat in 2009 in werking is getreden, biedt gemeenten de bevoegdheid om een bestuurlijke boete op te leggen voor overtreding van plaatselijke voorschriften betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte. Gemeenten kunnen er ook voor kiezen om tegen dergelijke overtredingen strafrechtelijk op te treden, door middel van een (bestuurlijke) strafbeschikking als bedoeld in artikel 257b Wetboek van Strafvordering, zoals nader uitgewerkt in het Besluit OM-afdoening. Als de gemeente kiest voor de bestuurlijke boete, dan geldt die keuze voor alle feiten, bedoeld in artikel 154b, eerste lid, Gemeentewet, en die feiten vallen dan buiten de reikwijdte van de bestuurlijke strafbeschikking.<sup>1</sup> Als derde optie kan de gemeente ervoor kiezen om het optreden tegen deze overtredingen geheel over te laten aan de politie en het openbaar ministerie. Veel gemeenten maken voor overlast in de openbare ruimte gebruik van de strafbeschikking. De bestuurlijke boete is tot nu toe nog niet gebruikt. De boetebedragen die worden opgelegd in strafbeschikkingen staan in de 'Tekstenbundel voor misdrijven, overtredingen en Muldergedragingen', die jaarlijks landelijk wordt vastgesteld door het openbaar ministerie (hierna: OM-Tekstenbundel). De bedragen van de strafbeschikking zijn sinds de introductie van dat instrument jaarlijks geïndexeerd. Er was tot op heden geen noodzaak om de bijlage bij het Bboor te actualiseren, omdat gemeenten geen gebruik maakten van de bestuurlijke boete.<sup>2</sup> Vanuit enkele gemeenten is thans het signaal gekomen dat zij overwegen om van de huidige strafrechtelijke handhaving (de strafbeschikking) over te gaan op bestuursrechtelijke handhaving (de bestuurlijke boete). Dit wijzigingsbesluit zorgt ervoor dat de boetebedragen in beide 'kolommen', bestuursrecht en strafrecht, gelijk zijn. Dat voorkomt rechtsongelijkheid, ten eerste binnen de gemeenten die de bestuurlijke boete hanteren (waar de politie bevoegd blijft om voor deze overtredingen een strafbeschikking uit te vaardigen) ten tweede tussen de gemeenten die de bestuurlijke boete hanteren en de gemeenten die de strafbeschikking hanteren. Dit betekent dat de hoogte van de bestuurlijke boete moet zijn afgestemd op de hoogte van de boetes zoals die door het openbaar ministerie wordt gehanteerd.<sup>3</sup> Onderhavige wijziging is gebaseerd op de 22<sup>e</sup> uitgave van de OM-Tekstenbundel, die van toepassing is vanaf 1 januari 2017. De formulering van de overlastfeiten in die bundel sluit nauw aan bij de model-algemene plaatselijke verordening (model-APV) van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.

Het onderhavige besluit wijzigt artikel 4 Bboor en de bijlage bij het Bboor en geeft daarmee uitvoering aan het zesde lid van artikel 154b Gemeentewet, dat regelt dat bij algemene maatregel van bestuur de hoogte van de boete wordt bepaald. Dit besluit leidt niet tot wijziging van de gedragingen die bestuurlijk beboet kunnen worden; of een overlastfeit wel of niet bestuurlijk beboetbaar is, volgt namelijk uit artikel 154b, eerste lid, Gemeentewet, in samenhang met de artikelen 2 en 3 Bboor. Een gedraging die kan leiden tot overlast in de openbare ruimte, is bestuurlijk beboetbaar indien:

- a. de gedraging krachtens artikel 154 Gemeentewet strafbaar is gesteld in een verordening van de gemeenteraad en *niet* valt onder artikel 2 Bboor (negatieve lijst), dan wel
- b. de gedraging in de gemeentelijke afvalstoffenverordening is aangeduid als strafbaar feit en valt onder de limitatieve opsomming van artikel 3 Bboor (positieve lijst).

De onder a bedoelde gedragingen zien uitsluitend op voorschriften die strafbaar zijn op grond van de autonome verordenende bevoegdheid van de raad (artikel 149, in samenhang met artikel 154 Gemeentewet). Volgt de strafbaarheid reeds uit een andere wet, bijvoorbeeld uit de Wet op de economische delicten, dan is het voorschrift niet bestuurlijk beboetbaar op basis van het Bboor. Wellicht ten overvloede zij opgemerkt dat het onderhavige besluit geen wijziging aanbrengt in deze systematiek.

Net als de oorspronkelijke bijlage bij het Bboor bevat de gewijzigde bijlage niet voor alle bestuurlijk beboetbare overlastfeiten het boetebedrag, maar alleen voor die feiten waarvoor in de OM-Tekstenbundel een boetebedrag is vastgesteld. Verder bevat de bijlage bij het Bboor alleen het boetebedrag voor overtredingen door natuurlijke personen. Voor niet in de bijlage opgenomen overlastfeiten en voor overtredingen begaan door rechtspersonen moet de raad zelf de hoogte van de boete vaststellen in de verordening (zie artikel 154b, zesde lid, tweede volzin, Gemeentewet). De bestuurlijke boete kan voor natuurlijke personen per gedraging niet hoger zijn dan het bedrag van de geldboete van de eerste categorie, bedoeld in artikel 23, vierde lid, Wetboek van Strafrecht (met ingang van 1 januari 2017: € 410), en voor rechtspersonen per gedraging niet hoger dan € 2250

<sup>1</sup> Zie artikel 154b, tweede lid, Gemeentewet en artikel 3.2, vijfde lid, Besluit OM-afdoening.

<sup>2</sup> Vgl. het voornemen van de regering in 2008 om 'bij iedere nieuwe uitgave van de Tekstenbundel (...) (te) bezien in hoeverre aanpassing van de bijlage bij dit besluit noodzakelijk is', Stb. 2008, p. 580, p. 13.

<sup>3</sup> Zie Stb. 2008, 580, p. 12.



(artikel 154b, zesde lid, derde volzin, Gemeentewet). Een bestuurlijke boete kan slechts worden opgelegd aan personen die ten tijde van de overtreding 12 jaar of ouder waren. De bestuurlijke boete wordt voor personen die ten tijde van de overtreding nog geen zestien jaar oud waren, gehalveerd (artikel 154b, zevende lid, Gemeentewet). Voor recidive kan geen hogere boete worden opgelegd.<sup>4</sup> Omwille van de overzichtelijkheid ligt het in de rede dat iedere gemeente die heeft gekozen voor de invoering van de bestuurlijke boete, zelf een volledig overzicht publiceert van de boetebedragen die binnen de gemeente gelden.

## Artikelsgewijs

### Artikel I

#### *Onderdeel A (wijziging artikel 4)*

Deze wijziging actualiseert twee verwijzingen. Tot 1 juli 2009 luidde het achtste lid van artikel 154b Gemeentewet: 'Indien de overtreder aannemelijk maakt dat de bij algemene maatregel van bestuur vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is, wordt een lagere bestuurlijke boete opgelegd.' Deze bepaling is geschrapt in de Aanpassingswet vierde tranche Awb, tegelijk met de inwerkingtreding van artikel 5:46, derde lid, Awb, dat dezelfde strekking heeft: 'Indien de hoogte van de bestuurlijke boete bij wettelijk voorschrift is vastgesteld, legt het bestuursorgaan niettemin een lagere bestuurlijke boete op indien de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde bestuurlijke boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is.' Het oude negende lid van artikel 154b Gemeentewet is op 1 juli 2009 vernummerd tot zevende lid. De bepaling luidt: 'Een bestuurlijke boete kan slechts worden opgelegd aan personen die ten tijde van de overtreding 12 jaar of ouder waren. De bestuurlijke boete wordt voor personen die ten tijde van de overtreding nog geen zestien jaar oud waren, gehalveerd.' De bedragen in de bijlage bij het Bboor gelden dus voor natuurlijke personen vanaf 16 jaar. Voor kinderen tussen 12 en 16 jaar moeten de bedragen in de bijlage worden gehalveerd.

#### *Onderdeel B (vervanging van de bijlage bij het Bboor)*

##### *Deel A: voorschrift uit de plaatselijke verordening*

In navolging van de (diverse wijzigingen sinds 2009 van de) OM-Tekstenbundel en de model-APV zijn in deel A feiten geschrapt en toegevoegd en is een aanzienlijk aantal feiten geherformuleerd. Daarnaast is de hoogte van de boetebedragen aangepast aan de bedragen in de OM-Tekstenbundel. Een van de geschrapte feiten is het gebruiken en openlijk voorhanden hebben van softdrugs (feit A.28 oud). Het enkele *gebruiken* van softdrugs in de openbare ruimte blijft echter bestuurlijk beboetbaar, mits de gemeenteraad deze gedraging strafbaar stelt op grond van zijn autonome bevoegdheid. Zoals is opgemerkt in het algemeen deel van deze toelichting, bevat de bijlage alleen boetebedragen voor gedragingen waarvoor ook in de OM-Tekstenbundel bedragen zijn vastgesteld. Het gebruiken en openlijk voorhanden hebben van softdrugs is geschrapt uit de bijlage bij het Besluit OM-afdoening als gevolg van eerdere jurisprudentie, waaruit afgeleid leek te moeten worden dat gemeenten niet bevoegd zijn om deze gedragingen strafbaar te stellen, aangezien de strafbaarheid al volgt uit de Opiumwet.<sup>5</sup> Voor het enkele *gebruiken* van softdrugs in de openbare ruimte blijkt die interpretatie echter onjuist, zo volgt uit een recent arrest van de Hoge Raad.<sup>6</sup> Artikel 3 Opiumwet ziet immers niet op het enkele gebruiken van softdrugs. Voor het openlijk voorhanden hebben van softdrugs in de openbare ruimte moet worden aangenomen dat die interpretatie nog steeds juist is, aangezien artikel 3 Opiumwet het 'aanwezig hebben' van softdrugs verbiedt. Het enkele openlijk voorhanden hebben (of aanwezig hebben) van softdrugs in de openbare ruimte is dus niet bestuurlijk beboetbaar. Voorbeelden van toegevoegde overlastfeiten zijn het onbeheerd achterlaten van een winkelwagentje op een openbare plaats (feit A.6), het verbod om consumentenvuurwerk te gebruiken op daarvoor door het college van burgemeester en wethouders aangewezen plaatsen (A.32) en het verbod van gebruik van consumentenvuurwerk terwijl dat gevaar, schade of overlast kan veroorzaken (A.33).

##### *Deel B: voorschrift uit de plaatselijke verordening (milieu)*

In navolging van de OM-Tekstenbundel en de model-APV zijn ook in deel B enkele formuleringen gewijzigd en enkele feiten geschrapt en is de hoogte van de boetebedragen aangepast aan de bedragen in de OM-Tekstenbundel.

<sup>4</sup> Zie Kamerstukken II 2005/06, 30 101, 6, p. 26 en Kamerstukken I 2007/08, 30 101, C, p. 13.

<sup>5</sup> ABRvS 13 juli 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BR1425.

<sup>6</sup> HR 13 oktober 2015, ECLI:NL:HR:2015:3031, r.o. 2.8.



---

*Deel C: voorschrift uit de afvalstoffenverordening*

In deel C zijn alleen de boetebedragen aangepast.

**Artikel II**

De hogere boetebedragen in de bijlage bij het Bboor gelden enkel voor gedragingen die plaatsvinden na het moment van inwerkingtreding.

**Artikel III**

De inwerkingtreding is beoogd op een vast verandermoment, te weten 1 januari 2017. De invoeringstermijn van drie maanden wordt niet volledig gehaald in verband met het feit dat de nieuwe boetebedragen pas bekend zijn gemaakt in het najaar van 2016.

*De Minister van Veiligheid en Justitie,*