

De aanpak van overlastfeiten in de openbare ruimte

Een keuze tussen de bestuurlijke boete en de strafbeschikking

Naam auteur: Noortje Verschuuren
Studentnummer: 2005569
Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys, locatie Tilburg
Klas: 4YD
Plaats en datum: Tilburg, 10 januari 2011

De aanpak van overlastfeiten in de openbare ruimte

Een keuze tussen de bestuurlijke boete en de strafbeschikking

Naam auteur: Noortje Verschuuren
Studentnummer: 2005569
Opleiding: Juridische Hogeschool Avans-Fontys, locatie Tilburg
Afstudeerperiode: september 2010 - januari 2011
Klas: 4YD
1^e afstudeerdocent: Sandra van Breugel
2^e afstudeerdocent: Wim Struijlaart
Opdrachtgever: Gemeente Oisterwijk
Functie auteur: Juridisch beleidsmedewerker handhaving
Afstudeermentor: Iman Boujamid
Plaats en datum: Tilburg, 10 januari 2011

VOORWOORD

Ter afronding van de opleiding HBO-rechten aan de Avans-Fontys Hogeschool in Tilburg, heb ik in de periode september 2010 – januari 2011 onderzoek gedaan naar de bestuurlijke boete en de strafbeschikking. Het eindresultaat van dit onderzoek is onderliggend rapport. Dit rapport heb ik geschreven in opdracht van de gemeente Oisterwijk, waar ik sinds 1 februari 2009 werkzaam ben op de afdeling Vergunningen en Handhaving als juridisch beleidsmedewerker handhaving.

Ik hoop dat dit rapport een bruikbaar document is voor de gemeente Oisterwijk, op basis waarvan een weloverwogen keuze kan worden gemaakt voor de manier waarop zij handhaaft op overlastfeiten.

Het verrichten van onderzoek en het uiteindelijk schrijven van dit rapport is niet altijd even makkelijk geweest. Werk, studie en gezin zijn af en toe een lastige combinatie gebleken! Ik ben daarom ook dankbaar voor alle hulp en steun die ik tijdens het schrijven van dit rapport heb gekregen.

Ten eerste wil ik hiervoor mijn collega's, afstudeermentor Iman Boujamid en Alexander Deliën bedanken en overige collega's die mij in de afgelopen periode hebben voorzien van steun en advies.

Daarnaast wil ik mijn eerste afstudeerdocent, Sandra van Breugel, bedanken voor haar positieve begeleiding en voor haar tips en aanwijzingen. Zij wist mij te motiveren en scherp te houden. Mijn dank hiervoor!

Daarnaast wil ik mijn vrienden en familie bedanken, die ervoor hebben gezorgd dat de combinatie werk, studie en gezin mogelijk bleef. Mijn grootste dank gaat hierbij uit naar Roland Maas, zonder wie ik dit rapport niet had kunnen voltooien.

Noortje Verschuuren

Tilburg, januari 2011

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting

Hoofdstuk 1 Inleiding	9
1.1 Doelstelling.....	9
1.2 Beoogde doelgroep.....	9
1.3 Onderzoeksvraag.....	9
1.4 Methode van onderzoek.....	10
1.5 Opbouw van dit rapport.....	10
 Hoofdstuk 2 Aanleiding totstandkoming wetsvoorstel OM-afdoening en wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (wetsvoorstel BBOOR).....	 11
2.1 Veiligheidsprogramma.....	11
2.2 Aanleiding totstandkoming Wet BBOOR.....	12
2.3 Aanleiding totstandkoming Wet OM-afdoening.....	14
2.4 Twee verschillende wetsvoorstellen voor dezelfde overtredingen.....	15
 Hoofdstuk 3 Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.....	 17
3.1 Het instrument 'bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte'.....	17
3.2 Juridisch kader	18
3.3 Betrokken actoren.....	22
 Hoofdstuk 4 Strafbeschikking.....	 25
4.1 Het instrument 'strafbeschikking'.....	25
4.2 Juridisch kader	27
4.3 Betrokken actoren.....	32
 Hoofdstuk 5 De betekenis van de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR voor de gemeente Oisterwijk.....	 35
5.1 Overeenkomsten.....	35
5.2 Verschillen.....	36
5.3 Verschillende keuzemogelijkheden en de juridische gevolgen.....	37

Hoofdstuk 6 Conclusies & aanbevelingen.....	41
6.1 Deelvraag 1: Waarom zijn de Wet BBOOR en de Wet OM-afdoening ingevoerd?.....	41
6.2 Deelvraag 2: Wat houden de nieuwe handhavingsinstrumenten in?.....	42
6.3 Deelvraag 3: Wat zijn de juridische gevolgen van invoering van de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR voor de handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard binnen de gemeente Oisterwijk?.....	43
6.4 Deelvraag 4: Welke verschillende scenario's van handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard zijn vanaf 1 oktober 2010 mogelijk?.....	46
6.5 Centrale vraag: Welk scenario voor de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR is aan te bevelen voor de gemeente Oisterwijk?.....	47
6.6 Aanbevelingen.....	48
Hoofdstuk 7 Evaluatie.....	49

Literatuurlijst

SAMENVATTING

Met de invoering van de Wet BBOOR en de Wet OM-afdoening hebben gemeenten twee nieuwe handhavingsmiddelen, de bestuurlijke boete en de strafbeschikking, gekregen om op te treden tegen overlastfeiten in de openbare ruimte. De bestuurlijke boete en de strafbeschikking kunnen niet gelijktijdig door een gemeente worden ingezet, zodat een keuze moet worden gemaakt voor één van deze twee handhavingsmiddelen. Omdat voor de gemeente Oisterwijk niet duidelijk is wat de gevolgen zijn van invoering van deze twee wetten en welke mogelijkheden de nieuwe handhavinginstrumenten de gemeente Oisterwijk bieden, moet dit worden onderzocht.

Met dit rapport wordt beoogd inzichtelijk te maken welke juridische gevolgen de invoering van de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR heeft voor de handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard binnen de gemeente Oisterwijk. Daarnaast wordt aan de gemeente Oisterwijk advies gegeven over de verschillende mogelijkheden om op overlastfeiten in de openbare ruimte te handhaven. De onderzoeksvraag die in dit rapport centraal staat is 'Welk scenario voor de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR is aan te bevelen voor de gemeente Oisterwijk?'.

Uit het onderzoek komt naar voren dat de strafbeschikking prevaleert, onder andere om de volgende redenen: de strafbeschikking zorgt voor meer rechtsgelijkheid en duidelijkheid voor de burger en voor minder kosten en werkzaamheden voor de gemeente.

Binnen de strafbeschikking heeft de gemeente de keuze tussen de bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking. Het nadeel bij de politiestrafbeschikking is dat bij verzet het OM beleidssepot kan toepassen. De bestuurlijke strafbeschikking heeft geen nadelen ten opzichte van de politiestrafbeschikking, waardoor het risico op beleidssepot voor lief hoeft te worden genomen. Om deze reden prevaleert de keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking boven de keuze voor de politiestrafbeschikking.

Op basis van het onderzoeksrapport is als belangrijkste aanbeveling gedaan om als handhavingsmiddel tegen overlastfeiten de bestuurlijke strafbeschikking in te zetten.

HOOFDSTUK 1 INLEIDING

Op 14 januari 2009 zijn de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Wet BBOOR) en het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Besluit BBOOR) in werking getreden. Gemeenten hebben hiermee een instrument gekregen, de bestuurlijke boete, om op te treden tegen overlast in de openbare ruimte. Op 1 februari 2008 zijn de Wet OM-afdoening en het Besluit OM-afdoening (deels) in werking getreden. Ook hierin wordt aan gemeenten een instrument gegeven, de strafbeschikking, om zelfstandig tegen overlastfeiten op te treden. De Wet OM-afdoening is op 1 februari 2008 in werking getreden, maar pas vanaf 1 oktober 2010 is het voor de gemeente Oisterwijk mogelijk geworden om de strafbeschikking als handhavingsmiddel in te zetten. De bestuurlijke boete en de strafbeschikking kunnen niet gelijktijdig door een gemeente worden ingezet, zodat een keuze moet worden gemaakt voor één van deze twee handhavingsmiddelen. Omdat voor de gemeente Oisterwijk niet duidelijk is wat de gevolgen zijn van invoering van deze twee wetten en welke mogelijkheden de nieuwe handhavinginstrumenten de gemeente Oisterwijk bieden, moet dit worden onderzocht. In afwachting van de uitkomst van dit onderzoek, wordt een tijdelijke keuze gemaakt voor de bestuurlijke strafbeschikking, zodat de gemeente in de tussentijd wel handhavend kan blijven optreden.

1.1 Doelstelling

De doelstelling van dit rapport is inzichtelijk maken welke juridische gevolgen de invoering van de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR heeft voor de handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard binnen de gemeente Oisterwijk. Daarnaast wordt aan de gemeente Oisterwijk advies gegeven over de verschillende mogelijkheden om op overlastfeiten in de openbare ruimte te handhaven.

1.2 Beoogde doelgroep

Dit rapport is met name van belang voor het college van burgemeester en wethouders (B&W), de veiligheidscoördinator, het team handhaving van de afdeling vergunningen en handhaving (V&H) en de buitengewoon opsporingsambtenaar (boa) in dienst van de gemeente Oisterwijk.

1.3 Onderzoeksvraag

De onderzoeksvraag die in dit rapport centraal staat is: 'Welk scenario voor de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR is aan te bevelen voor de gemeente Oisterwijk?'.
Om deze vraag te kunnen beantwoorden, worden de volgende deelvragen beantwoord:

- Waarom zijn de Wet BBOOR en de Wet OM-afdoening ingevoerd?

- Wat houden de nieuwe handhavingsinstrumenten in?
- Wat zijn de juridische gevolgen van invoering van de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR voor de handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard binnen de gemeente Oisterwijk?
- Welke verschillende scenario's van handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard zijn vanaf 1 oktober 2010 mogelijk?

1.4 Methode van onderzoek

Dit rapport is tot stand gekomen door middel van deskresearch. Voor dit onderzoek is voornamelijk gebruik gemaakt van wet- en regelgeving en parlementaire documentatie. Daarnaast is recente literatuur gebruikt en is een aantal elektronische bronnen geraadpleegd.

1.5 Opbouw van dit rapport

Omdat de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR centraal staan in dit onderzoek, is het van belang te weten waarom beide wetten tot stand zijn gekomen. Dit wordt uitgewerkt in hoofdstuk 2 van dit rapport en geeft antwoord op de eerste deelvraag: 'Waarom zijn de Wet BBOOR en de Wet OM-afdoening ingevoerd?'. Daarnaast is de doelstelling van dit rapport aan de gemeente Oisterwijk advies te geven over de verschillende mogelijkheden om op overlastfeiten in de openbare ruimte te handhaven. Hiervoor is het van belang te weten wat de verschillende handhavingsmiddelen inhouden. In hoofdstuk 3 en 4 worden achtereenvolgens de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de strafbeschikking behandeld. Deze hoofdstukken geven een antwoord op de tweede deelvraag: 'Wat houden de nieuwe handhavingsinstrumenten in?'. In hoofdstuk 5 komen vervolgens de overeenkomsten en verschillen van beide instrumenten aan de orde. Aansluitend worden in hetzelfde hoofdstuk de verschillende keuzemogelijkheden en de hierbij horende juridische gevolgen behandeld, zodat een weloverwogen keuze kan worden gemaakt tussen beide handhavingsmiddelen. Met dit hoofdstuk wordt een antwoord gegeven op zowel deelvraag 3: 'Wat zijn de juridische gevolgen van invoering van de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR voor de handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard binnen de gemeente Oisterwijk?' als deelvraag 4: 'Welke verschillende scenario's van handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard zijn vanaf 1 oktober 2010 mogelijk?'. In hoofdstuk 6 worden de conclusies uit deze hoofdstukken beschreven, met aansluitend een antwoord op de onderzoeksvraag die in dit rapport centraal staat. Tot slot wordt in dit hoofdstuk een aantal aanbevelingen aan de gemeente Oisterwijk gedaan. Het rapport wordt afgesloten met een evaluatie van het onderzoek.

HOOFDSTUK 2 AANLEIDING TOTSTANDKOMING WETSVOORSTEL OM- AFDOENING EN WETSVOORSTEL BESTUURLIJKE BOETE OVERLAST IN DE OPENBARE RUIMTE (WETSVOORSTEL BBOOR)

In dit hoofdstuk staat de aanleiding van de totstandkoming van de wetsvoorstellen OM-afdoening en BBOOR centraal. Beide voorstellen vloeien voort uit het Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' (hierna: het Veiligheidsprogramma). Het Veiligheidsprogramma komt in paragraaf 2.1 aan de orde. In de paragrafen 2.2 en 2.3 worden vervolgens de wetsvoorstellen afzonderlijk besproken. Tot slot wordt in paragraaf 2.4 kort de relatie tussen beide wetsvoorstellen besproken, omdat in beide wordt voorgesteld gemeenten een handhavingsinstrument te geven waarmee kan worden opgetreden tegen overlastgevende gedragingen in de openbare ruimte.

2.1 Veiligheidsprogramma

Op 16 oktober 2002 is het Veiligheidsprogramma door het kabinet Balkenende I aan de Tweede Kamer aangeboden. Uit het Veiligheidsprogramma blijkt dat het kabinet van mening was dat de samenleving structureel veiliger moest worden. Om dit te bereiken, is in het Veiligheidsprogramma een pakket aan maatregelen opgenomen. Deze maatregelen moeten de criminaliteit en overlast in de openbare ruimte terugdringen, waardoor de veiligheid in Nederland wordt vergroot.¹

In het Veiligheidsprogramma komt het kabinet tot de conclusie dat er een tekort aan instrumenten in de rechtshandhaving is.² Dit tekort wordt ook wel aangeduid als handhavingstekort. Het handhavingstekort zorgt ervoor dat bevoegde instanties, wanneer zij willen optreden tegen niet-naleving van normen, dit niet altijd kunnen.³ Het tekort was op dat moment, medio 2002, volgens het kabinet één van de knelpunten in ons veiligheidssysteem. Door een aantal maatregelen in het Veiligheidsprogramma wil het kabinet dat dit tekort wordt verminderd.

Naast het handhavingstekort was er een tweede aanleiding om tot nieuwe wetgeving te komen. Er bestond in het veiligheidssysteem een onwenselijke versnippering van de betrokken instanties, mensen en middelen. Het gevolg hiervan was een te geringe effectiviteit in het optreden en te weinig zichtbare aanwezigheid van de bij veiligheid direct betrokken overheden en andere betrokkenen (burgers, bedrijfsleven) in de openbare ruimte.⁴

¹ *Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4.*

² *Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4.*

³ Michiels & Muller 2006, p. 164.

⁴ *Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4.*

De hiervoor geschetste veiligheidsproblemen dragen aanzienlijk bij aan het gevoel van onveiligheid. Volgens het toenmalige kabinet werden deze problemen niet voldoende aangepakt. Als hoofdprioriteit in de strategie van het kabinet is daarom gekozen voor het veiliger maken van de publieke ruimte. Om dit te bereiken is een aantal maatregelen aangekondigd, met name op het gebied van de aanpak van criminaliteit en het zichtbaar handhaven.⁵

Volgens het Veiligheidsprogramma is het gebrek aan zittingscapaciteit bij de strafrechter één van de knelpunten die een rol speelt bij de aanpak van criminaliteit. Om de zittingscapaciteit bij de strafrechter te ontlasten, wordt in het Veiligheidsprogramma verruiming van de bevoegdheden van het Openbaar Ministerie (OM) voorgesteld. Het OM zou dan zelf en doelgericht zaken kunnen afhandelen.⁶ Onder andere hierdoor komt meer capaciteit beschikbaar voor de bestrijding van andere vormen van criminaliteit.⁷

Om de maatregelen met betrekking tot zichtbaar handhaven te kunnen bewerkstelligen, wordt in het Veiligheidsprogramma aangekondigd dat politie en gemeenten meer handhavingsbevoegdheden zullen krijgen.⁸ Specifiek voor de bestuurlijke handhaving wordt aangekondigd dat zal worden onderzocht welke mogelijkheden er zijn om de bestuurlijke handhaving te versterken voor kleine delicten in de openbare ruimte, zoals vuil op straat, graffiti en overlast.⁹

Uit het Veiligheidsprogramma zijn onder andere twee wetsvoorstellen voortgekomen, het wetsvoorstel BBOOR en het wetsvoorstel OM-afdoening. Deze twee wetsvoorstellen hebben geresulteerd in twee nieuwe handhavingsinstrumenten: de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de strafbeschikking.

2.2 Aanleiding totstandkoming Wet BBOOR

Het wetsvoorstel BBOOR richt zich op de aanpak van overlastgevende gedragingen in de openbare ruimte, zoals wildplassen, het niet opruimen van hondenpoep en het spuiten van graffiti.

Deze overlastgevende gedragingen kunnen leiden tot verloedering van de buurt, waardoor bij de burgers een gevoel van onveiligheid kan ontstaan. Uit de memorie van toelichting bij de Wet BBOOR blijkt dat het kabinet van mening is dat krachtiger moet kunnen worden

⁵ *Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 5.*

⁶ *Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4, 26 en 27.*

⁷ *Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 16.*

⁸ *Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 34.*

⁹ *Kamerstukken II 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 37.*

opgetreden tegen deze overlastveroorzakende gedragingen in de openbare ruimte. De gemeenten moeten hierbij een grotere rol krijgen.¹⁰

De strafbaarstelling van deze overlastgevendende gedragingen is in lokale verordeningen, zoals de Algemeen plaatselijke verordening (APV), geregeld. Tegen overtreding van deze normen kon, tot voor invoering van de bestuurlijke boete, alleen strafrechtelijk worden opgetreden, niet bestuursrechtelijk. Dit betekende dat wanneer een gemeentelijke toezichthouder overtreding van deze normen constateerde, hij hiertegen niet met een boete kon optreden. Door veel gemeenten werd dit als een gemis ervaren. Het blijkt dat de politie, die wel bevoegd is tegen deze overtredingen strafrechtelijk op te treden, hier vaak niet aan toe komt.¹¹

Gemeenten beschikten over onvoldoende handhavingsmiddelen om adequaat tegen deze overlastgevendende gedragingen op te kunnen treden. Met de bestuurlijke boete hebben gemeenten een zelfstandige bevoegdheid gekregen om tegen veel voorkomende en overlastgevendende overtredingen in de openbare ruimte op te kunnen treden. Gemeentebesturen kunnen hierdoor meer invloed uitoefenen op de handhaving van overlastgevendende overtredingen in de openbare ruimte, maar daarnaast moet de bestuurlijke boete ook de strafrechtketen ontlasten.¹²

Verwacht wordt dat de bestuurlijke boete effectief is voor handhaving op overlastgevendende gedragingen in de openbare ruimte, door het lik-op-stuk karakter (snelle uitreiking van de kennisgeving van de boete en een korte procedure) en door de relatief lage boetes. Hiermee onderscheidt de bestuurlijke boete zich van andere sanctievormen, zoals onder andere de taakstraf.¹³

Inwerkingtreding Wet BBOOR en Besluit BBOOR

Op 29 april 2005 werd het wetsvoorstel BBOOR bij de Tweede Kamer ingediend. Het voorstel werd op 20 maart 2007 aangenomen door de Tweede Kamer.¹⁴ Op 18 december 2007 nam de Eerste Kamer het wetsvoorstel BBOOR aan.¹⁵ Op 14 januari 2009 zijn de Wet BBOOR en het Besluit BBOOR in werking getreden.¹⁶

¹⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 1, 2 en 3.

¹¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 1 en 4.

¹² *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 2.

¹³ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 13.

¹⁴ *Handelingen II* 2006/07, 50, p. 2972.

¹⁵ *Handelingen I* 2007/08, 15, p. 589-590.

¹⁶ *Stb.* 2008, 580 en *Stb.* 2009, 9

2.3 Aanleiding totstandkoming Wet OM-afdoening

Het kabinet Balkende I was van mening dat de samenleving structureel veiliger moest worden. Eén van de maatregelen die genoemd worden in het Veiligheidsprogramma is een verruiming van de bevoegdheden van het OM om zelf en doelgericht zaken af te kunnen doen.¹⁷ Dit is uitgewerkt in het wetsvoorstel OM-afdoening.

Kern van het wetsvoorstel is een aanpassing van de juridische grondslag voor afdoening van specifieke zaken door het OM.¹⁸ De Wet OM-afdoening vervangt de regeling voor de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken via transactie door een nieuwe regeling voor de buitengerechtelijke afdoening via een strafbeschikking.¹⁹

Een belangrijk verschil tussen de transactie en de strafbeschikking is het volgende. Uit artikel 74 Wetboek van strafrecht (Sr) volgt dat wanneer aan de door de officier van justitie voor aanvang van een terechtzitting gestelde voorwaarde(n) ter voorkoming van strafvervolgning wordt voldaan, het recht tot strafvordering vervalt. Bij de strafbeschikking ligt dat anders. De strafbeschikking strekt niet ter voorkoming van vervolging, maar is een vorm van vervolging. In de strafbeschikking kunnen straffen en maatregelen worden opgenomen, waarvan de tenuitvoerlegging niet afhankelijk is van de medewerking van de betrokkene, net zoals de rechter dit kan opnemen in zijn besluiten. Als een betrokkene onder de oude wet niet meewerkte aan buitengerechtelijke afdoening, dan diende het OM te dagvaarden. In de nieuwe wet is het voor het OM mogelijk gemaakt de zaak zelf te regelen. Het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) wordt met de tenuitvoerlegging belast, de strafrechter komt er niet aan te pas.²⁰ Om de betrokkene voldoende rechtsbescherming te bieden, kan de betrokkene tegen de strafbeschikking in verzet bij de rechtbank. Het initiatief hiertoe ligt bij de betrokkene. Bij de transactie is dit andersom. Wanneer niet wordt voldaan aan de transactie, dan wordt betrokkene gedagvaard en ligt het initiatief dus bij het OM.²¹ Naar verwachting zal de vervanging van de transactie door de strafbeschikking voor een drukverlaging op de strafrechtketen zorgen. De verwachting is dat door deze verandering, alleen die strafzaken bij de strafrechter komen, waar gelet op de aard van het feit, de gewenste justitiële reactie of een verschil van opvatting tussen de verdachte en het OM, aanleiding voor is.²²

¹⁷ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 684, nr. 1, p. 4, 26 en 27.

¹⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1.

¹⁹ Michiels & Muller 2006, p. 367.

²⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1.

²¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 4.

²² *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 1.

Inwerkingtreding Wet OM-afdoening en Besluit OM-afdoening

Op 29 oktober 2004 is het wetsvoorstel OM-afdoening bij de Tweede Kamer ingediend. Het voorstel werd op 21 juni 2005 aangenomen door de Tweede Kamer.²³ Op 4 juli 2006 heeft de Eerste Kamer het wetsvoorstel aangenomen.²⁴

Uit het inwerkingtredingsbesluit van 21 december 2007 blijkt dat de Wet OM-afdoening in werking treedt met ingang van 1 februari 2008, met uitzondering van artikel II, onderdelen O tot en met R, artikel III, onderdeel B, artikel IV, artikel VI en artikel X.²⁵ Deze onderdelen, die tot gevolg hebben dat de transactie vervalst, treden op een later tijdstip in werking. Dit is een overgangsperiode, waarin de regeling van de transactie naast de regeling van de strafbeschikking bestaat.

Het Besluit OM-afdoening is deels op 1 februari 2008²⁶ en deels op 1 april 2010 in werking getreden,²⁷ met uitzondering van artikel 4.8. Dit artikel treedt in ieder geval binnen drie jaar na 1 april 2010 in werking.²⁸

2.4 Twee verschillende wetsvoorstellen voor dezelfde overtredingen

Op 29 oktober 2004 is het wetsvoorstel OM-afdoening bij de Tweede Kamer ingediend. Een half jaar later, 29 april 2005 is het wetsvoorstel BBOOR bij de Tweede Kamer ingediend. De vraag kan worden gesteld waarom het wetsvoorstel BBOOR bij de Tweede Kamer is ingediend. In het wetsvoorstel OM-afdoening wordt al voorgesteld gemeenten een handhavingsinstrument te geven waarmee kan worden opgetreden tegen overlastgevende gedragingen in de openbare ruimte.

In de memorie van toelichting van de Wet BBOOR wordt om de volgende redenen het wetsvoorstel als meerwaarde gezien naast de strafrechtelijke handhaving:

1. Het lokale bestuur krijgt een geheel eigen verantwoordelijkheid en zelfstandige bevoegdheid om op te treden tegen overlast en verloedering in de openbare ruimte. Omdat gemeenten met deze bevoegdheid voor de handhaving van de overlastfeiten niet meer afhankelijk zijn van de inzet en prioriteiten van de politie en het OM, hebben gemeenten met de bestuurlijke boete meer mogelijkheden om hun eigen handhavingscapaciteit te bepalen. In het geval van de strafbeschikking is dit, volgens de memorie, niet het geval. Gemeenten zijn nog steeds afhankelijk van de inzet van politie en OM, al hebben gemeenten via het driehoeksoverleg (overleg tussen de

²³ *Handelingen II* 2004/05, 93, p. 5551-5553.

²⁴ *Handelingen I* 2005/06, 36, p. 1722-1735.

²⁵ *Stb.* 2008, 4.

²⁶ *Stb.* 2007, 255.

²⁷ *Stb.* 2010, 141.

²⁸ *Stb.* 2010, 140.

vertegenwoordigers van het OM, de politie en de lokale overheid) hierop wel enige invloed.

2. Daarnaast wordt gesteld dat de strafbeschikking geen extra handhavingsmiddel is voor gemeenten, maar dat met de strafbeschikking een reeds bestaand handhavingsmiddel, de transactie, wordt vervangen.
3. De opbrengsten van de bestuurlijke boete komen, in tegenstelling tot de opbrengsten van de strafbeschikking, geheel ten goede aan de gemeenten.²⁹

In onderhavig onderzoeksrapport wordt echter gesteld dat het wetsvoorstel geen meerwaarde heeft, en wel om de volgende redenen:

- Ad 1. Voor de handhaving met een bestuurlijke strafbeschikking is de politie niet benodigd en maakt het dus niet uit wat de prioriteiten van de politie zijn. Daarnaast heeft het OM aangegeven dat bij keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking geen beleidssepot wordt toegepast, zodat ook daar de prioriteiten geen rol spelen (zie pagina 31, laatste alinea).
- Ad 2. Ook de bestuurlijke boete is geen 'extra' handhavingsmiddel, omdat bij de keuze voor de bestuurlijke boete, het niet mogelijk is om een strafbeschikking voor de handhaving op overlastfeiten in te zetten (zie pagina 20, eerste alinea).
- Ad 3. Hierbij wordt niet meegenomen dat de kosten bij inzet van de bestuurlijke boete hoger zijn dan de kosten bij inzet van de strafbeschikking en dat de strafbeschikking daardoor financieel aantrekkelijker is (zie pagina 36, laatste alinea en pagina 37, eerste alinea).

²⁹ *Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3, p 17, 18 en 19.*

HOOFDSTUK 3 BESTUURLIJKE BOETE OVERLAST IN DE OPENBARE RUIMTE

In dit hoofdstuk wordt de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte behandeld. Als eerste wordt ingegaan op het instrument zelf, de overtredingen die met dit instrument kunnen worden aangepakt en de hoogte van boetes die bij deze overtredingen horen. Vervolgens wordt in paragraaf 3.2 het juridisch kader geschetst. In deze paragraaf wordt beschreven waar de regels met betrekking tot de bestuurlijke boete zijn opgenomen. Daarnaast komen in deze paragraaf de bevoegdheid en de rechtsbescherming aan de orde. Tot slot wordt in paragraaf 3.3 ingegaan op de belangrijkste partijen die bij de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte een rol spelen.

3.1 Het instrument ‘bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte’

Volgens artikel 5:40 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) wordt onder een bestuurlijke boete verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom. Dit is een algemene regel die ook geldt voor de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

Feiten

De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte kan op grond van artikel 154b Gemeentewet worden opgelegd voor overtreding van voorschriften uit de gemeentelijke verordeningen betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die daarnaast krachtens artikel 154 Gemeentewet strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van de in het Besluit BBOOR bepaalde voorschriften (artikel 154b lid 1 Gemeentewet). Daarnaast kan de bestuurlijke boete worden opgelegd voor overtreding van de in het Besluit BBOOR bepaalde voorschriften die op grond van artikel 10.23 van de Wet milieubeheer zijn vastgesteld in een verordening en ook strafbaar zijn gesteld (artikel 154b lid 2 Gemeentewet).

Bij het opstellen van de feitenlijst is een aantal criteria toegepast. Ten eerste moet het gaan om gedragingen in de openbare ruimte. Daarnaast moet het gaan om feiten met een geringe normatieve lading. De dader moet geen ernstig moreel verwijt kunnen worden gemaakt. Op de derde plaats mag het feit geen gevaarzettend karakter hebben. Tot slot mag het risico van escalatie niet dermate groot zijn, dat politieoptreden wenselijk is.³⁰

³⁰ *Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 11.*

Als een gemeente kiest voor de bestuurlijke boete, dan geldt dit voor de overtreding van alle voorschriften, bedoeld in artikel 154b lid 1 Gemeentewet, voor zover zij niet krachtens artikel 2 van het Besluit BBOOR zijn uitgezonderd.³¹

Boete

De verschillende boetecategorieën en de hoogte van de boetes zijn opgenomen in de bijlage bij het BBOOR. Bij de bepaling van de hoogte van de boete speelt het gelijkheidsbeginsel een rol. Voor eenzelfde overtreding, gepleegd in dezelfde gemeente, moet de hoogte van de bestuurlijke boete gelijk zijn aan de hoogte van de strafrechtelijke boete. De hoogte van de boetes moet zijn afgestemd op de hoogte van de boetes zoals die door het OM wordt gehanteerd.³²

Voor zover voor een voorschrift de hoogte van de boete niet in de bijlage is bepaald, moet de raad deze zelf bij verordening vaststellen. Dit geldt ook voor de hoogte van de bestuurlijke boete die aan rechtspersonen kan worden opgelegd. De gemeenteraad moet hierbij wel rekening houden met de marges.³³ De marges zijn opgenomen in artikel 154b lid 6 Gemeentewet. Hieruit blijkt dat de boete voor natuurlijke personen niet hoger mag zijn dan € 340,-- per gedraging en voor rechtspersonen niet hoger dan € 2.250,-- per gedraging.

De inkomsten die door de bestuurlijke boetes worden gegenereerd, komen in de kas van de gemeenten.³⁴

3.2 Juridisch kader

Uit de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel BBOOR blijkt dat gepleit is voor opname van algemene regels over bestuurlijke boetes in de Vierde tranche van de Awb. Hiermee wordt voorkomen dat te veel bestuurlijke boetesystemen in verschillende wetten worden opgenomen. Op het moment van het opstellen van het wetsvoorstel BBOOR, lag er ook het wetsvoorstel Vierde tranche in concept. De verwachting was dat de Wet BBOOR op een eerder tijdstip in werking kon treden dan de Vierde tranche en de regering was van mening dat met invoering van de bestuurlijke boete niet gewacht kon worden tot inwerkingtreding van de Vierde tranche.³⁵ Daarnaast bestonden er op dat moment in Nederland nog geen algemene regels over het opleggen van een bestuurlijke boete en over de procedure die daarbij hoort. Omdat de bevoegdheid die de raad krijgt om bestuurlijke boetes op te leggen voor overlastgevend gedragingen in de openbare ruimte aansluit bij de bevoegdheid die de raad heeft om straf te stellen op overtreding van zijn verordening, zijn de algemene regels

³¹ *Stb.* 2008, 580, p. 10.

³² *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 16.

³³ *Stb.* 2008, 580, p. 13.

³⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 2.

³⁵ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 6.

met betrekking tot bestuurlijke boetes en de specifieke regels met betrekking tot de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte per 1 januari 2009 opgenomen in de Gemeentewet. Met de inwerkingtreding van de Vierde tranche op 1 juli 2009 zijn de algemene regels in de Gemeentewet vervallen en deze zijn opgenomen in de Vierde tranche. De specifieke regels zijn in de Gemeentewet blijven staan.³⁶

Gelijktijdig met de Wet BBOOR is het Besluit BBOOR in werking getreden. In dit besluit worden de volgende onderwerpen nader uitgewerkt:

- In artikel 154b van de Gemeentewet is bepaald dat de bestuurlijke boete geldt voor overtreding van alle voorschriften uit de verordeningen van de raad die betrekking hebben op overlastgevende gedragingen in de openbare ruimte en waarop, op grond van artikel 154 Gemeentewet, straf is gesteld. Hierop zijn uitzonderingen gemaakt. Deze lijst van uitzonderingen is opgenomen in artikel 2 van het Besluit BBOOR en wordt aangeduid als de zogenaamde 'negatieve lijst'.
- Ook overtreding van de Afvalstoffenverordening (Asv) valt onder de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. De voorschriften uit de Asv moeten wel zijn opgenomen in artikel 3 van het Besluit BBOOR. Om deze reden wordt de lijst uit artikel 3 ook wel aangeduid als de 'positieve lijst'.
- In de bijlage bij het besluit BBOOR zijn de verschillende boetecategorieën en de hoogte van de bestuurlijke boete bepaald.³⁷

Bevoegdheid

Artikel 154 Gemeentewet geeft de raad de bevoegdheid straf te stellen op overtreding van zijn verordeningen. Artikel 154b Gemeentewet sluit hier goed bij aan. In dit artikel heeft de raad de bevoegdheid gekregen bij verordening te bepalen dat voor in dat artikel bepaalde gevallen een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De woorden 'bij verordening bepalen' in artikel 154b Gemeentewet betekenen voor de raad dat hij de bestuurlijke boete alleen kan toepassen wanneer hij hier uitdrukkelijk voor kiest.

Het woord 'kan' in artikel 154b Gemeentewet bepaalt dat de raad niet voor de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte hoeft te kiezen. Een gemeente kan er ook voor kiezen om de handhaving van overlastfeiten aan de politie en het OM over te laten, of om voor deze overlastfeiten de strafbeschikking in te zetten.³⁸

³⁶ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 7.

³⁷ *Stb.* 2008, 580, p. 10.

³⁸ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 3.

De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de strafbeschikking kunnen niet gelijktijdig door een gemeente worden ingezet. Dit volgt uit artikel 3.2.5 van het Besluit OM-afdoening. Met andere woorden: als een gemeente kiest voor de bestuurlijke boete op grond van artikel 154b Gemeentewet, kan door een gemeente geen boa worden ingezet om op overlastfeiten te handhaven met een strafbeschikking, of andersom.³⁹

Uit artikel 5:44 Awb blijkt dat het bestuursorgaan geen bestuurlijke boete kan opleggen, wanneer wegens dezelfde gedraging een strafvervolgning is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen, dan wel een strafbeschikking is uitgevaardigd.

Rechtsbescherming

Op grond van artikel 154k Gemeentewet jo. artikel 7:1 Awb kan een belanghebbende tegen een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 154b lid 1 Gemeentewet bezwaar en beroep instellen.

Bezwaar

Het bezwaar moet op grond van artikel 6:4 Awb worden ingediend bij het bestuursorgaan dat het besluit heeft genomen. Het bestuursorgaan is in dit geval B&W of de burgemeester (artikel 154b lid 4 Gemeentewet).

In de bezwaarprocedure vindt een heroverweging van het bestreden besluit plaats, waarbij zowel de rechtmatigheid als de doelmatigheid wordt betrokken.⁴⁰ Gemeenten die gebruik maken van een bezwaarschriftencommissie in de zin van artikel 7:13 Awb, kunnen bepalen dat de bezwaarschriften die worden ingediend tegen de bestuurlijke boete, niet door de bezwaarschriftencommissie worden behandeld. Het horen van de bezwaarmaker kan dan op grond van artikel 7:5 Awb plaatsvinden door één of meer ambtenaren.⁴¹

Beroep en hoger beroep

Uit artikel 154k lid 1 Gemeentewet blijkt dat het beroep, in afwijking van de Awb-procedure, behandeld wordt door de kantonrechter. Hoofdstuk 8 van de Awb is niet van toepassing. De artikelen 6 lid 2, 10 en 12 tot en met 20d van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) worden in lid 2 van artikel 154k Gemeentewet van overeenkomstige toepassing verklaard. Uit deze artikelen volgt onder andere dat hoger beroep kan worden ingesteld bij het Gerechtshof in Leeuwarden, tenzij de hoogte van de opgelegde sanctie niet meer bedraagt dan € 70,-- (artikel 14 lid 1 Wahv).

³⁹ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 14.

⁴⁰ *Kamerstukken I* 2007/08, 30 101, nr. C, p. 3.

⁴¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 16.

Met deze afwijkende procedure voor beroep en hoger beroep, wordt aangesloten bij het rechtsbeschermingstelsel van de Wahv. Op deze manier kan gebruik worden gemaakt van de expertise van de kantonrechter, die op basis van de Wahv al ervaring heeft bij het strafrechtelijk afdoen van zaken die betrekking hebben op overtreding van de APV.⁴²

De bestuurlijke boete moet binnen zes weken na het onherroepelijk worden van het besluit worden betaald (artikel 154l Gemeentewet). Door het instellen van bezwaar wordt deze termijn geschorst. Artikel 154n lid 1 Gemeentewet bepaalt dat wanneer beroep wordt ingesteld, ter hoogte van het bedrag van de opgelegde bestuurlijke boete door de indiener van het beroep zekerheid moet worden gesteld.

Artikel 6 EVRM

Door het punitieve karakter van de bestuurlijke boete, wordt deze beschouwd als vervolging (criminal charge) als bedoeld in artikel 6 van het Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM).⁴³ Het feit dat de bestuurlijke boete een criminal charge is, heeft een aantal consequenties voor de rechtsbescherming. In het EVRM en het Internationaal verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (IVBPR) wordt een aantal eisen en rechten genoemd die gelden wanneer sprake is van criminal charge.

Een van die eisen is dat eenieder recht heeft op een eerlijk proces. Hieruit vloeit voort dat niemand hoeft mee te werken aan zijn eigen veroordeling (het nemo-tenetur-beginsel). Het nemo-tenetur-beginsel omvat onder andere het zwijgrecht. Wanneer een overtreding wordt geconstateerd, waarvoor een bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte door een boa kan worden uitgevaardigd, en de boa ondervraagt de overtreder hierover, dan moet de boa aangeven dat de overtreder niet verplicht is tot antwoorden. Dit is de zogenaamde cautieplicht.⁴⁴

Een andere eis is dat de toetsing door de bestuursrechter aan bepaalde extra eisen moet voldoen. De toetsing van de bestuurlijke boete moet op grond van artikel 6 EVRM volledig zijn. De toetsing moet onder andere betrekking hebben op evenredigheid en verwijtbaarheid.⁴⁵

⁴² *Kamerstukken II* 2006/07, 30 101, nr. 21, p. 3.

⁴³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 101, nr. 6, p 25.

⁴⁴ Bröring 2005, p.65 en 66.

⁴⁵ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 101, nr. 6, p 25 en 26.

3.3 Betrokken actoren

Verschillende partijen spelen een rol bij de uitvoering van de bestuurlijke boete. De bepalende factor bij de bestuurlijke boete is de gemeente.⁴⁶ De gemeente is verantwoordelijk voor het opstellen van de normen die gaan over de overlast in de openbare ruimte, het toezicht houden op de naleving van die normen, de sanctionering hiervan, de inning van de boete en de behandeling van de bezwaarschriften.⁴⁷ De belangrijkste partijen worden hieronder vermeld.

Gemeenteraad

De gemeenteraad heeft op grond van artikel 154 Gemeentewet de bevoegdheid straf te stellen op overtreding van normen uit zijn verordeningen. De gemeenteraad kan ervoor kiezen B&W en de burgemeester de mogelijkheid te geven overtreding van deze normen te bestraffen met een bestuurlijke boete. Als de gemeenteraad hiervoor kiest, dan moet hij dit expliciet doen in een verordening.

B&W en burgemeester

Zowel B&W, als de burgemeester kunnen van de raad de bevoegdheid krijgen bestuurlijke boetes op te leggen. De burgemeester krijgt deze bevoegdheid alleen, wanneer het gaat om de handhaving van regels die hij uitvoert (artikel 154b lid 4 Gemeentewet). De aankondiging van de bestuurlijke boete wordt gedaan door de boa, maar de beslissing over de bestuurlijke boete wordt genomen door B&W of de burgemeester.

Boa

De toezichthouder is vanuit de gemeente de persoon die over het algemeen de overtreding constateert. Op dat moment zal hij hiervan een rapport maken en aan de overtreder uitreiken (artikel 154c lid 1 Gemeentewet). Na uitreiking van het rapport, beslist het bestuursorgaan binnen 13 weken over het opleggen van de bestuurlijke boete (artikel 5:51 lid 1 Awb).

De toezichthouder die het rapport over de bestuurlijke boete opmaakt, moet ondergeschikt zijn aan het gemeentebestuur en hij moet zijn aangewezen als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 Awb. Daarnaast moet hij boa zijn (artikel 154c lid 5 Gemeentewet).⁴⁸ In artikel 142 van het Wetboek van strafvordering (Sv) is bepaald wie als boa met de opsporing van strafbare feiten is belast.

⁴⁶ *Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 10.*

⁴⁷ *Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 7.*

⁴⁸ *Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 8.*

Politie

In de gemeenten waar de bestuurlijke boete wordt ingevoerd, wordt de gemeente de bepalende factor. Het bestuur is 24 uur per dag verantwoordelijk voor de handhaving van overtreding van overlastfeiten die beboet kunnen worden met de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.⁴⁹ Dit heeft als gevolg dat de politie minder aandacht zal besteden aan de handhaving op overtreding van overlastfeiten. Hierdoor is het van belang dat met de politie duidelijke afspraken worden gemaakt. Het blijft noodzakelijk dat ook de politie kan optreden tegen overlast in de openbare ruimte. De inzet van de politie is noodzakelijk in escalerende situaties, maar ook om recht te doen aan het gezag dat de politie moet uitstralen in de publieke ruimte.⁵⁰

⁴⁹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 10.

⁵⁰ Michiels & Muller 2006, p. 366.

HOOFDSTUK 4 DE STRAFBESCHIKKING

In dit hoofdstuk wordt de strafbeschikking nader belicht. Gemeenten kunnen geen gebruik maken van de OM-strafbeschikking, omdat deze alleen door de officier van justitie kan worden uitgevaardigd (artikel 257a Sv). Voor gemeenten zijn daarom alleen de bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking van belang. Voor de duidelijkheid wordt in dit hoofdstuk ook ingegaan op de OM-strafbeschikking en op de algemene regels die gelden voor de strafbeschikking. Indien nodig, wordt op onderdelen alleen de bestuurlijke strafbeschikking behandeld, of specifiek op de bestuurlijke strafbeschikking ingezoomd. In paragraaf 4.1 komt het instrument strafbeschikking aan de orde. In deze paragraaf wordt ingegaan op het instrument zelf, de overtredingen die met dit instrument kunnen worden aangepakt en de hoogte van boetes. In de daaropvolgende paragraaf wordt het juridisch kader behandeld. In deze paragraaf wordt aangegeven waar de regels over de strafbeschikking zijn opgenomen, in welke artikelen de bevoegdheid is geregeld en welke rechtsmiddelen kunnen worden ingezet. Daarnaast wordt in deze paragraaf ingegaan op de gefaseerde invoering van de Wet OM-afdoening en op de grondslag van de bestuurlijke strafbeschikking. Tot slot worden in paragraaf 4.3 de betrokken partijen behandeld.

4.1 Het instrument ‘strafbeschikking’

De Wet OM-afdoening introduceert een regeling voor het buitengerechtelijk afdoen van strafbare feiten door middel van een strafbeschikking. In deze regeling zijn drie verschillende strafbeschikkingen opgenomen: de OM-strafbeschikking, de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking. In de Aanwijzing OM-afdoening wordt de definitie gegeven van zowel de strafbeschikking, als van de drie verschillende strafbeschikkingen afzonderlijk. Voor de duidelijkheid van dit hoofdstuk zijn deze definities hieronder opgenomen:

Strafbeschikking: de beschikking waarin straffen, maatregelen en (gedrags)aanwijzingen opgelegd en gegeven kunnen worden aan plegers van misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat en aan degene die een overtreding hebben begaan (artikel 257a Sv).

OM-strafbeschikking: de door de officier van justitie op grond van artikel 257a Sv uitgevaardigde strafbeschikking.

Politiestrafbeschikking: de door de opsporingsambtenaar op grond van artikel 257b Sv uitgevaardigde strafbeschikking.

Bestuurlijke strafbeschikking: een door een buitengewoon opsporingsambtenaar (in dienst van een gemeente die heeft gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking en dit heeft gemeld bij het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen) op grond van

artikel 257b Sv uitgevaardigde strafbeschikking met betrekking tot een overlastfeit.⁵¹ Hierbij wordt opgemerkt dat artikel 257b Sv niet de juiste grondslag is. Dit wordt nader uitgewerkt in paragraaf 4.2 onder het kopje 'Onjuiste grondslag'.

De strafbeschikking strekt niet ter voorkoming van vervolging, maar is een vorm van vervolging. Het is een bestraffing die op een vaststelling van schuld aan een strafbaar feit is gebaseerd.⁵²

Feiten

Artikel 3.3 van het Besluit OM-afdoening vermeldt welke zaken met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan. In de bijlage van het Besluit OM-afdoening zijn deze feiten opgenomen. Aan de feiten is een feitcode gekoppeld. De feiten waarvoor een politiestrafbeschikking kan worden uitgevaardigd, hebben een 'p' voor de feitcode.⁵³ Voor 93 van deze 'politiefeiten' kan een bestuurlijke strafbeschikking worden uitgevaardigd. Deze 93 feiten hebben alle betrekking op overlastgevende gedragingen in de openbare ruimte en moeten zijn opgenomen in de APV of de Asv van de gemeente.⁵⁴ Een overzicht van deze 93 overlastfeiten is onder andere opgenomen in bijlage 1 bij de Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten.⁵⁵ Een gemeente kan de bestuurlijke strafbeschikking voor deze feiten alleen inzetten, wanneer de teksten uit de APV en de Asv aansluiten bij de feittteksten zoals die zijn opgenomen in de bijlage. Deze feittteksten zijn gelijk aan de teksten uit de model-APV.⁵⁶

Als een gemeente kiest voor de bestuurlijke strafbeschikking, dan moet het bestuur dit schriftelijk melden bij het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen.⁵⁷ Bij het CJIB moet worden aangegeven voor welke overlastfeiten de gemeente de bestuurlijke strafbeschikking wil toepassen.⁵⁸

De bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking zijn vergelijkbare instrumenten waarmee overlast in de openbare ruimte kan worden aangepakt. De feiten waarvoor een

⁵¹ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 3 en 4.

⁵² *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 2.

⁵³ *Stcrt.* 2010, 2963, p. 2.

⁵⁴ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 8.

⁵⁵ *Stcrt.* 2010, 2949.

⁵⁶ *Stcrt.* 2010, 2943, p. 2.

⁵⁷ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 8.

⁵⁸ *Stcrt.* 2010, 2930, noot 6.

bestuurlijke strafbeschikking of een bestuurlijke boete kan worden gegeven, sluiten zoveel mogelijk op elkaar aan.⁵⁹

Boete

In het Besluit OM-afdoening en in de Richtlijn voor strafvordering, tarieven en feitomschrijvingen voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zijn ook de bij de overlastfeiten vastgestelde boetebedragen opgenomen.⁶⁰

Bij de selectie van op te leggen straffen en maatregelen is het criterium voornamelijk geweest dat de sancties niet dusdanig ingrijpend mogen zijn en niet een dusdanig ingewikkelde afweging vergen, dat alleen de strafrechter daartoe mag overgaan.⁶¹ In artikel 9 Sr wordt de geldboete, door de volgorde waarin de verschillende hoofdstraffen zijn opgenomen,⁶² als lichtste hoofdstraf aangewezen. De lage geldboete voldoet dan ook aan het hiervoor gestelde criterium. Bij een hoge geldboete kan dit anders liggen. Daarom wordt een strafbeschikking met een hoge geldboete slechts uitgevaardigd wanneer de verdachte, bijgestaan door een raadsman, gehoord is door de officier van justitie die nadien de strafbeschikking uitvaardigt. Onder een hoge geldboete wordt een bedrag van meer dan € 2.000,-- verstaan (artikel 257c lid 2 Sv).⁶³

Uit artikel 257b Sv blijkt dat een bestuurlijke strafbeschikking als straf alleen een geldboete kan bevatten, met een maximum van € 350,--. Een bestuurlijke strafbeschikking betreft dus altijd een lage geldboete.

Per uitgevaardigde strafbeschikking ontvangt de gemeente een vergoeding. De hoogte van deze vergoeding is € 40,-- wanneer het een overlastfeit betreft en € 25,-- wanneer het een parkeerfeit betreft (artikel 4 Vergoedingsregeling gemeenten voor handhaving parkeren en overlast 2010).

4.2 Juridisch kader

Op 1 februari 2008 is de Wet OM-afdoening deels in werking getreden. Met deze wet wordt de regeling voor de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken via transactie vervangen

⁵⁹ *Stcr.* 2010, 2943, p. 1.

⁶⁰ *Stcr.* 2010, 2930, p. 6.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 23.

⁶² *Kamerstukken II* 1997/98, 26 114, nr. 3, p. 7.

⁶³ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 23.

door het buitengerechtelijk afdoen van strafbare feiten door middel van een strafbeschikking.⁶⁴ De regeling is opgenomen in het Wetboek van strafvordering.

In het Besluit OM-afdoening zijn uitvoeringsregels opgenomen die noodzakelijk zijn om de Wet OM-afdoening te kunnen uitvoeren. Het besluit heeft drie hoofdonderwerpen:

- Het besluit stelt krachtens artikel 257d Sv regels over de wijze waarop aantekening moet worden gehouden van de uitreiking en toezending van het afschrift van de strafbeschikking.
- De politiestrafbeschikking op grond van artikel 257b Sv wordt genormeerd.
- In het besluit worden enkele andere besluiten aangepast aan de strafbeschikking.⁶⁵

Naast het Besluit OM-afdoening zijn er nog andere besluiten, aanwijzingen en richtlijnen opgesteld waarin uitvoeringsregels van de wet OM-afdoening zijn opgenomen. Met name de Aanwijzing OM-afdoening, het Besluit van 29 maart 2010, houdende wijziging van het Besluit OM-afdoening en het Transactiebesluit 1994 in verband met de gefaseerde invoering van de strafbeschikkingsbevoegdheid voor opsporingsambtenaren en de Richtlijn voor strafvordering tarieven en feitomschrijvingen voor misdrijven, overtredingen en gedragingen als bedoeld in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften zijn van belang. Specifiek voor de bestuurlijke strafbeschikking zijn de Richtlijn voor strafvordering bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten en de Aanwijzing bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten van belang.

Bevoegdheid

Op grond van artikel 257a lid 1 Sv is de officier van justitie bevoegd een strafbeschikking uit te vaardigen, indien hij vaststelt dat een overtreding of een misdrijf is begaan, waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar. Aan de overtreder kunnen de volgende straffen en maatregelen worden opgelegd:

- a. een taakstraf van ten hoogste honderdtachtig uren;
- b. een geldboete;
- c. onttrekking aan het verkeer;
- d. de verplichting tot betaling aan de staat van een som geld ten behoeve van het slachtoffer;
- e. ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorrijtuigen voor ten hoogste zes maanden.

⁶⁴ Michiels & Muller 2006, p. 367.

⁶⁵ Stb. 2007, 255, p. 41.

Artikel 257b Sv geeft de bevoegdheid een strafbeschikking uit te vaardigen voor daartoe aangewezen opsporingsambtenaren. De bevoegdheid geldt voor overtredingen (lid 1) en misdrijven (lid 2), waarop naar de wettelijke omschrijving gevangenisstraf is gesteld van niet meer dan zes jaar, welke van eenvoudige aard zijn, begaan door personen die de leeftijd van achttien jaren hebben bereikt. De geldboete mag maximaal € 350,-- bedragen. De opsporingsambtenaren maken gebruik van hun bevoegdheid volgens richtlijnen die door het College van procureurs-generaal worden vastgesteld (lid 3).

In artikel 3.2 lid 4 Besluit OM-afdoening is bepaald dat aan alle boa's strafbeschikkingsbevoegdheid wordt toegekend, voor zover zij opsporingsbevoegdheid hebben gekregen. Deze bepaling is opgenomen, omdat een opsporingsambtenaar die opsporingsbevoegd is ten aanzien van een feit dat voor buitengerechtelijke afdoening door opsporingsambtenaren in aanmerking komt, dit feit ook zelf moet kunnen afdoen.⁶⁶

In artikel 257ba Sv is de bevoegdheid een strafbeschikking uit te vaardigen geregeld voor daartoe aan te wijzen lichamen of personen, met een publieke taak belast, binnen daarbij gestelde grenzen. De lichamen en personen bekleed met deze bevoegdheid, maken hiervan gebruik onder toezicht van en volgens richtlijnen vast te stellen door het College van procureurs-generaal (zie ook paragraaf 4.2 onder het kopje 'Onjuiste grondslag').

Net als bij de bestuurlijke boete, hebben gemeenten een keuze om de bestuurlijke strafbeschikking als handhavingsmiddel in te zetten. Als zij de keuze maken om gebruik te maken van de bestuurlijke strafbeschikking, dan moeten zij dit schriftelijk melden bij het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen.⁶⁷

Zoals in paragraaf 3.2 van dit rapport reeds is opgemerkt, kunnen de strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte niet gelijktijdig door een gemeente worden ingezet.

Gefaseerde invoering

De Wet OM-afdoening wordt gefaseerd ingevoerd. In bijlage 1 bij de Aanwijzing OM-afdoening is een overzicht van de gefaseerde invoering opgenomen. Door de gefaseerde invoering kunnen niet alle feiten die uiteindelijk met een strafbeschikking worden beboet, vanaf de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening met een strafbeschikking worden

⁶⁶ *Stb.* 2010, 140, p. 5.

⁶⁷ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 8.

afgedaan. Per 1 februari 2008 is begonnen met rijden onder invloed op grond van artikel 8 Wegenverkeerswet 1994. Begin 2009 zijn de G4 (de gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag) gestart met de strafbeschikking voor een aantal feiten uit de APV en de Asv op grond van artikel 257a Sv.⁶⁸

Vanaf 1 januari 2010 is de strafbeschikking voor overlastfeiten op grond van artikel 257a Sv beschikbaar gekomen voor de gemeenten in de arrondissementen Zwolle/Lelystad en Almelo. Per 1 april 2010 is begonnen aan een verdere gefaseerde uitrol per arrondissement voor de bestuurlijke en de politiestrafbeschikking.⁶⁹ De gefaseerde invoering houdt in dat per arrondissement de bestuurlijke strafbeschikking wordt ingevoerd. Voor een gefaseerde invoer is gekozen, om de overgang van de transactie naar de strafbeschikking beheersbaar te houden. Vanaf het moment dat in een arrondissement de politiestrafbeschikking of de bestuurlijke strafbeschikking kan worden uitgevaardigd, kan geen transactie meer worden aangeboden.⁷⁰

Onjuiste grondslag

In de parlementaire geschiedenis wordt onder 'bestuurlijke strafbeschikking' verstaan, de strafbeschikking die op grond van artikel 257ba Sv door daartoe aangewezen lichamen of personen, met een publieke taak belast, wordt uitgevaardigd. Door de gefaseerde uitrol en ontwikkeling van de benodigde automatisering is de bestuurlijke strafbeschikking in de eerste fase op grond van artikel 257a Sv uitgevaardigd voor overlastfeiten gepleegd in de G4. Dit betekent dat de in deze eerste fase uitgevaardigde bestuurlijke strafbeschikkingen formeel werden uitgevaardigd door de officier van justitie. Met de gefaseerde invoering van de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking vanaf 1 april 2010, werd de grondslag ook in de G4 en in het arrondissement Zwolle/Lelystad en Almelo gewijzigd in artikel 257b Sv. Op het moment dat het CJIB de bestuurlijke strafbeschikking op grond van artikel 257ba Sv kan verwerken, wordt de juridische grondslag voor de strafbeschikking voor overlastfeiten definitief gewijzigd van artikel 257b Sv in artikel 257ba Sv.⁷¹

Rechtsbescherming

Als de strafbeschikking is uitgevaardigd, moet de verdachte hiervan in kennis worden gesteld. Als de verdachte het niet eens is met de strafbeschikking, dan kan hij hiertegen verzet aanwenden.

⁶⁸ *Stb.* 2010, 140, p. 3.

⁶⁹ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 4.

⁷⁰ *Stb.* 2010, 140, p. 3.

⁷¹ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 3 en 4 en voetnoot 6.

Verzet

In artikel 257e Sv is bepaald dat een verdachte binnen 14 dagen nadat het afschrift van de strafbeschikking in persoon aan hem is uitgereikt, of zich een omstandigheid heeft voorgedaan waaruit blijkt dat de strafbeschikking hem bekend is, verzet kan doen. Als het gaat om een strafbeschikking waarin een geldboete van niet meer dan € 340,-- is opgelegd, en de overtreding is ten hoogste vier maanden voor de toezending van de strafbeschikking gepleegd, kan tot uiterlijk zes weken na toezending van de strafbeschikking verzet worden gedaan.

De keuze om dit rechtsmiddel als verzet aan te duiden en niet als beroep, is voornamelijk gelegen in het feit dat dit rechtsmiddel sterk overeenkomt met het reeds bekende rechtsmiddel verzet. Dit verzet kon worden ingesteld tegen een beslissing die zonder een berechting op tegenspraak tot stand was gekomen. Ten tijde van het tot stand komen van het wetsvoorstel OM-afdoening, waren de regels voor dit verzet nog opgenomen in het Wetboek van strafvordering. Per 1 maart 2007 zijn de regels over verzet echter komen te vervallen. De reden hiervoor is dat het hoger beroep per die datum onbeperkt is opengesteld voor die verdachten die niet op de hoogte waren van de zitting in eerste aanleg. De regels over verzet werden daardoor overbodig.⁷²

Het verzet heeft een schorsende werking.⁷³ In de toelichting bij de uitgevaardigde strafbeschikking, staat vermeld dat wanneer er redenen zijn om aan te nemen dat verzet alleen is gedaan om de procesgang te vertragen of om betaling van de boete uit te stellen, in de verzetprocedure een hogere straf kan worden geëist. De straf kan met maximaal 20% worden verhoogd.⁷⁴

Wanneer de rechter de niet-ontvankelijkheid van het OM uitspreekt of de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolging of veroordeelt, vernietigt hij de strafbeschikking (artikel 257f lid 4 Sv).

Uit de Aanwijzing OM-afdoening volgt, dat wanneer een verdachte verzet instelt tegen een bestuurlijke strafbeschikking, het OM geen beleidssepot zal toepassen.⁷⁵ Dit is anders wanneer gemeenten een politiestrafbeschikking uitvaardigen voor overlastfeiten. De officier van justitie acht zich in dat geval vrij, beleidssepot toe te passen (artikel 242 lid 2 Sv). Beleidssepot, ook wel opportuniteitssepot genoemd, houdt in dat de officier van justitie afziet

⁷² *Kamerstukken II* 2005/06, 30 320, nr. 3, p. 2.

⁷³ *Stcrt.* 2010, 2930, p 2.

⁷⁴ *Stcrt.* 2010, 2930, p 11.

⁷⁵ *Stcrt.* 2010, 2930, p 8.

van vervolging, terwijl vervolging wel haalbaar wordt geacht, maar om redenen van opportuniteit niet wenselijk.⁷⁶

Hoger beroep en beroep in cassatie

Binnen 14 dagen na de einduitspraak van de rechtbank kan hoger beroep worden ingesteld. Voorwaarde voor deze termijn is wel dat de dagvaarding of oproeping voor de zitting binnen zes weken na het door de verdachte ingediende verzet is gedaan, rechtsgeldig aan de verdachte is betekend en in eerste aanleg geen onvoorwaardelijke straf of maatregel is opgelegd die vrijheidsbeneming van langere duur meebrengt dan zes maanden (artikel 408 lid 1 sub d Sv).

Bij uitspraken betreffende misdrijven staat dit hoger beroep voor de officier van justitie zonder beperkingen open. Voor de verdachte geldt de beperking dat geen hoger beroep kan worden ingesteld wanneer hij van de hele tenlastelegging is vrijgesproken. Daarnaast geldt bij een vonnis betreffende een overtreding, dat voor beide partijen hoger beroep niet mogelijk is wanneer geen straf of maatregel is opgelegd, of wanneer de opgelegde geldboetes niet meer dan € 50,- bedragen (artikel 404 lid 1 en 2 Sv). In principe gelden dezelfde regels voor beroep in cassatie. Artikel 404 lid 4 Sv laat zien dat onder andere wanneer het een overtreding van een verordening van een gemeente betreft, beroep in cassatie wel openstaat.

Artikel 6 EVRM

Het uitvaardigen van een strafbeschikking wordt gezien als een 'criminal charge'. Artikel 6 EVRM speelt dus ook, net als bij de bestuurlijke boete, een rol. Hetgeen is vermeld in paragraaf 3.2 geldt ook voor de bestuurlijke strafbeschikking. In deze paragraaf wordt dan ook volstaan met een verwijzing naar deze paragraaf.

4.3 Betrokken actoren

Bij de uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking spelen verschillende partijen een rol. De rol van de belangrijkste partijen wordt in deze paragraaf kort toegelicht.

B&W

B&W is verantwoordelijk voor de keuze om de strafbeschikking als handhavingsmiddel in te zetten. Zij moet deze keuze schriftelijk bij het CJIB kenbaar maken. Pas daarna is het voor gemeenten mogelijk om gebruik te maken van de strafbeschikking.⁷⁷

⁷⁶ Mevis 2006, p. 342.

⁷⁷ *Stcr.* 2010, 2930, p. 8

OM

Het OM heeft met de OM-strafbeschikking een instrument in handen gekregen om een zaak zelf buitengerechtelijk af te doen. Daarnaast is het OM op grond van artikel 36 lid 2 van het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar (BBO) aangewezen als toezichthouder. Zijn taak is erop toe te zien dat de boa zijn opsporingstaak naar behoren vervult en de opsporingsbevoegdheden en de politiebevoegdheden op de juiste wijze uitoefent. Als het OM van mening is dat de kwaliteit van de boa niet voldoende is, dan kan het OM bij Ministerie van Justitie verzoeken om schorsing of intrekking van de opsporingsbevoegdheid van de boa.⁷⁸ Daarnaast ziet hij toe op een goede samenwerking met de politie (artikel 38 BBO).

Wanneer een verdachte verzet heeft gedaan tegen een strafbeschikking, zal het OM overgaan tot oproeping van de verdachte.⁷⁹ Voorafgaand aan de zitting kan het OM beoordelen of de aan de strafbeschikking ten grondslag liggende afweging de rechtelijke toets kan doorstaan. Als het OM van mening is, dat de strafbeschikking dit niet kan, dan is het OM bevoegd de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen (artikel 257e lid 8 Sv). Wanneer de strafbeschikking wordt ingetrokken, zal de verdachte niet worden opgeroepen voor de zitting.

CJIB

Het CJIB is een uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.⁸⁰ Het CJIB heeft als taak degene die bevoegd is de strafbeschikking uit te vaardigen te ondersteunen bij de hierbij horende taken (artikel 2.1 Besluit OM-afdoening). Degene die een strafbeschikking uitvaardigt, stuurt de benodigde gegevens hiervoor naar het CJIB. Het CJIB zal, namens hem, voor de daadwerkelijke uitvaardiging zorg dragen.⁸¹ Daarnaast zal het CJIB zorg dragen voor de inning van de opgelegde boete.⁸²

Boa

Op grond van artikel 257b Sv kan een boa een bestuurlijke strafbeschikking uitvaardigen voor overlastfeiten. De boa moet beschikken over opsporingsbevoegdheid, de bekwaamheid en betrouwbaarheid voor het uitoefenen van opsporingsbevoegdheid en een akte van beëdiging. Als hij hierover beschikt, mag hij volgens artikel 2 BBO op het grondgebied

⁷⁸ *Stcr.* 2010, 2930, p. 6

⁷⁹ *Stcr.* 2010, 2930, p. 1 en 9.

⁸⁰ <http://www.cjib.nl/Organisatie/> (geraadpleegd: 4 januari 2011)

⁸¹ *Stb.* 2007, 255, p. 47.

⁸² *Stcr.* 2010, 2949, p. 2.

vermeld in die akte, opsporingsbevoegdheden uitoefenen ter zake van de feiten die in zijn akte zijn vermeld. Daarnaast mag hij hiervan proces-verbaal op maken.

Politie

Opsporingsambtenaren van de politie kunnen op grond van artikel 257b strafbeschikkingen uitvaardigen. Daarnaast is de politie aangewezen als direct toezichthouder (artikel 36 lid 3 BBO). De taken die de politie als direct toezichthouder heeft, zijn opgenomen in artikel 39 BBO. Zij controleert onder andere of de bevoegdheden juist worden uitgeoefend. Daarnaast moet zij ervoor zorgen dat er een goede samenwerking is tussen de opsporingsambtenaren en de politie.

Wanneer een gemeente kiest voor de bestuurlijke strafbeschikking, zal de politie, net als wanneer een gemeente kiest voor de bestuurlijke boete, minder aandacht besteden aan de handhaving op overtreding van overlastfeiten. Ook bij de keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking, blijft het noodzakelijk dat de politie kan optreden tegen overlast in de openbare ruimte. De inzet van de politie is noodzakelijk in situaties die mogelijk escaleren, maar ook om recht te doen aan het gezag dat de politie moet uitstralen in de publieke ruimte.

HOOFDSTUK 5 DE BETEKENIS VAN DE WET OM-AFDOENING EN DE WET BBOOR VOOR DE GEMEENTE OISTERWIJK

In dit hoofdstuk worden de bestuurlijke boete en de strafbeschikking vergeleken. In de eerste paragraaf komen de overeenkomsten aan de orde. De paragraaf daarna behandelt de verschillen. In de laatste paragraaf wordt beschreven op welke verschillende manieren kan worden opgetreden tegen overlastfeiten in de openbare ruimte en wat de juridische gevolgen van iedere optie zijn.

5.1 Overeenkomsten

De strafbeschikking en de bestuurlijke boete overlastfeiten in de openbare ruimte zijn vergelijkbare handhavingsmiddelen. Er zijn aspecten die zowel voor handhaving met de bestuurlijke boete, als voor handhaving met de strafbeschikking gelden. Een aantal van deze overeenkomsten wordt in deze paragraaf vermeld.

Beide middelen hebben een lik-op-stuk karakter door de snelle uitreiking van de kennisgeving en door de korte procedure. De feiten waarvoor een bestuurlijke strafbeschikking of een bestuurlijke boete kan worden gegeven, sluiten zoveel mogelijk op elkaar aan.⁸³

Handhaving kost geld. De hoogte van de kosten verschilt per handhavingsmiddel (zie paragraaf 5.2, laatste alinea), maar voor beide middelen geldt dat de inzet ervan niet winstgevend zal zijn. Een van de kostenposten bij zowel de strafbeschikking als bij de bestuurlijke boete, is het in dienst hebben van een boa (artikel 257b Sv en artikel 154c lid 5 Gemeentewet jo. artikel 5:11 Awb).

De hoogte van de bestuurlijke boete of de bestuurlijke strafbeschikking is vergelijkbaar. Voor eenzelfde overtreding, gepleegd in dezelfde gemeente, moet de hoogte van de bestuurlijke boete gelijk zijn aan de hoogte van de strafrechtelijke boete.⁸⁴

De rechtsmiddelen die tegen de bestuurlijke boete en de strafbeschikking kunnen worden ingezet, verschillen van elkaar, maar in beide gevallen schorst het instellen van een rechtsmiddel de tenuitvoerlegging van de boete (artikel 154n Gemeentewet) of strafbeschikking.⁸⁵

⁸³ *Stcrt.* 2010, 2943, p. 1.

⁸⁴ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 16.

⁸⁵ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 2.

Daarnaast geldt landelijk dat handhaven op overlastfeiten voor de politie geen prioriteit heeft. Voor de bestuurlijke boete geldt, dat wanneer een gemeente hiervoor kiest, zij 24 uur per dag verantwoordelijk is voor de handhaving op overlastfeiten. Bij de bestuurlijke strafbeschikking is dit niet expliciet opgenomen, maar ook hier geldt dat de politie zich minder zal richten op overlastfeiten. De politie blijft bevoegd om handhavend op te treden, maar zal dit alleen doen in geval van escalerende situaties of wanneer niet handhavend optreden afbreuk doet aan het gezag dat de politie moet uitstralen.

5.2 Verschillen

Ook al zijn de strafbeschikking en de bestuurlijke boete vergelijkbare handhavingsmiddelen, er zijn ook verschillen tussen beide instrumenten. In deze paragraaf wordt een aantal verschillen genoemd.

Zoals in paragraaf 5.1 aangegeven, schorst het instellen van een rechtsmiddel bij beide instrumenten de tenuitvoerlegging van de boete of strafbeschikking. Het rechtsmiddel dat kan worden ingezet tegen de bestuurlijke boete is bezwaar en vervolgens beroep. Bij de strafbeschikking is dit verzet en vervolgens beroep. Wanneer bezwaar wordt ingesteld tegen de bestuurlijke boete, moet zekerheid worden gesteld ter hoogte van het bedrag van de opgelegde bestuurlijke boete (artikel 154n lid 1 Gemeentewet). Bij verzet tegen de strafbeschikking is zekerheidstelling niet nodig.

De strafbeschikking wordt opgenomen in de Justitiële Documentatie, met uitzondering van de strafbeschikkingen waarin een geldboete van minder dan € 100,-- is opgelegd (artikel 5 lid 1 Besluit justitiële gegevens). Dit is niet het geval bij de bestuurlijke boete.

De politie kan voor overlastfeiten geen bestuurlijke boete opleggen, alleen een politiestrafbeschikking. Wanneer een gemeente kiest voor de bestuurlijke boete, betekent dit dat de politie voor dezelfde feiten een andere sanctie kan opleggen. Dit zorgt voor versnippering in de handhaving en is onduidelijk voor burgers, onder andere door verschillende betrokken actoren die bij de verschillende handhavingsmiddelen betrokken zijn en door verschillende rechtsmiddelen die kunnen worden ingesteld.

De totale opbrengst van de bestuurlijke boete komt in de kas van de gemeenten.⁸⁶ Bij de strafbeschikking is dit niet zo. Per uitgevaardigde strafbeschikking ontvangt de gemeente een vergoeding (artikel 4 Vergoedingsregeling gemeenten voor handhaving parkeren en

⁸⁶ *Kamerstukken II 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 2.*

overlast 2010). Dit betekent niet dat de bestuurlijke boete meer geld oplevert dan de strafbeschikking. Integendeel. Bij de bestuurlijke boete is de gemeente van het begin tot het einde verantwoordelijk. Onder andere de bezwaar- en beroepsprocedure en de inning van de boete zullen extra werk opleveren voor de gemeente. Bij de strafbeschikking wordt de verzets- en beroepsprocedure behandeld door het OM⁸⁷ en de inning van de boete wordt verzorgd door het CJIB⁸⁸. Hierdoor zullen de kosten van de bestuurlijke boete hoger zijn dan de kosten voor de strafbeschikking.

5.3 Verschillende keuzemogelijkheden en de juridische gevolgen

De keuze om per 1 oktober 2010 handhavend op te treden tegen overlastfeiten in de openbare ruimte met de bestuurlijke strafbeschikking is een tijdelijke keuze. Er moet nog een definitieve keuze worden gemaakt hoe de gemeente om wenst te gaan met de overtreding van overlastfeiten. Er zijn verschillende opties. In deze paragraaf worden deze verschillende opties benoemd. Daarbij wordt aangegeven wat de belangrijkste juridische gevolgen van de betreffende keuze zijn. De juridische gevolgen bevatten vaak ook organisatorische en financiële elementen.

De bestuurlijke boete

De eerste mogelijkheid is om handhavend op te treden tegen overlastfeiten met de bestuurlijke boete. Wanneer een gemeente kiest voor de bestuurlijke boete, dan geldt deze keuze voor alle voorschriften bedoeld in artikel 154b lid 1 Gemeentewet, voor zover zij niet krachtens artikel 2 van het Besluit BBOOR zijn uitgezonderd.⁸⁹ Daarnaast moeten de voorschriften krachtens artikel 154 Gemeentewet strafbaar zijn gesteld. Als de gemeenteraad kiest voor de bestuurlijke boete, dan moet hij dit expliciet in een verordening bekend maken (artikel 154b Gemeentewet). Wanneer voor de bestuurlijke boete wordt gekozen, dan kan de boa in dienst van de gemeente geen gebruik maken van een strafbeschikking (artikel 3.2.5 Besluit OM-afdoening).

De gemeente is van het begin tot het einde verantwoordelijk: van het opstellen van de normen die gaan over de overlast in de openbare ruimte, het toezicht houden op de naleving van die normen, de sanctionering hiervan, de inning van de boete, tot de behandeling van de bezwaar- en beroepschriften.⁹⁰ Het bestuur is 24 uur per dag verantwoordelijk voor de handhaving.⁹¹

⁸⁷ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 1 en 9.

⁸⁸ *Stcrt.* 2010, 2949, p. 2.

⁸⁹ *Stb.* 2008, 580, p. 10.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 7.

⁹¹ *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 10.

Op grond van artikel 154k Gemeentewet jo. artikel 7:1 Awb kan een belanghebbende tegen een beschikking tot oplegging van een bestuurlijke boete als bedoeld in artikel 154b lid 1 Gemeentewet bezwaar en beroep instellen. Doordat boea's van de politie voor dezelfde feiten een strafbeschikking kunnen uitvaardigen, zorgt dit voor versnippering in de handhaving. Door het instellen van een rechtsmiddel, wordt de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete geschorst (artikel 154l Gemeentewet), maar de overtreder moet wel zekerheid stellen (artikel 154n lid 1 Gemeentewet). Gemeenten die gebruik maken van een bezwaarschriftencommissie in de zin van artikel 7:13 Awb, kunnen bepalen dat de bezwaarschriften die worden ingediend tegen de bestuurlijke boete, niet door de bezwaarschriftencommissie worden behandeld.⁹²

Door het punitieve karakter van de bestuurlijke boete, wordt deze beschouwd als 'criminal charge' als bedoeld in artikel 6 van het EVRM.⁹³ In het EVRM en het IVBPR wordt een aantal eisen en rechten genoemd die gelden wanneer sprake is van criminal charge, onder andere de cautieplicht van een boea, wanneer deze een overtreder ondervraagt.

De bestuurlijke strafbeschikking

De tweede mogelijkheid is om handhavend op te treden tegen overlastfeiten met de bestuurlijke strafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking kan worden ingezet voor 93 overlastfeiten, maar ook voor een selectie van deze 93 feiten. De feiten waarvoor een gemeente de bestuurlijke strafbeschikking wil inzetten, moeten zijn opgenomen in de APV of in de Asv.⁹⁴ Daarnaast moet aan het CJIB worden aangegeven voor welke overlastfeiten de bestuurlijke strafbeschikking wordt ingezet.⁹⁵

Voor de gemeente Oisterwijk geldt, dat wanneer gekozen wordt voor deze optie, uitgezocht moet worden of de bestuurlijke strafbeschikking wordt ingezet voor de drie onderwerpen waarop nu wordt gehandhaafd, of dat dit wordt uitgebreid naar meer, wellicht alle 93 feiten. De prioriteit van de handhaving kan dan nog steeds liggen bij de drie onderwerpen waarop nu wordt gehandhaafd, maar de gemeente loopt niet het risico van beleidssepot.

De gemeente is niet van het begin tot het einde verantwoordelijk, zoals bij de bestuurlijke boete. De feiten moeten in de APV of Asv zijn opgenomen, maar de teksten hiervan sluiten aan bij de model-APV.⁹⁶ Als een strafbeschikking door een boea is aangekondigd, stuurt deze de benodigde gegevens door naar het CJIB. Het CJIB zal, namens hem, voor de

⁹² *Kamerstukken II* 2004/05, 30 101, nr. 3, p. 16.

⁹³ *Kamerstukken II* 2005/06, 30 101, nr. 6, p. 25.

⁹⁴ *Stcrt.* 2010, 2943, p. 2.

⁹⁵ *Stcrt.* 2010, 2930, noot 6.

⁹⁶ *Stcrt.* 2010, 2943, p. 2.

daadwerkelijke uitvaardiging zorg dragen.⁹⁷ Daarnaast zal het CJIB zorg dragen voor de inning van de opgelegde boete.⁹⁸ De gemeente heeft hierin geen rol.

Het rechtsmiddel dat kan worden aangewend, is verzet (artikel 257e Sv), eventueel gevolgd door beroep (artikel 408 lid 1 sub d Sv). Door het instellen van verzet wordt de executie van de strafbeschikking opgeschort.⁹⁹ De verzetprocedure wordt behandeld door het OM.¹⁰⁰ Ook hierin heeft de gemeente geen rol. Het OM heeft ook een toezichthoudende rol. Als het OM van mening is dat de kwaliteit van de boa niet voldoende is, dan kan het OM bij Ministerie van Justitie verzoeken om schorsing of intrekking van de opsporingsbevoegdheid van de boa.¹⁰¹

Net als bij de bestuurlijke boete, is een bestuurlijke strafbeschikking een 'criminal charge', waardoor artikel 6 EVRM een rol speelt.

De bestuurlijke boete heeft een aantal nadelen ten opzichte van de bestuurlijke strafbeschikking, waarvan de belangrijkste is dat gemeenten van het begin tot het einde verantwoordelijk zijn en dat dit extra werk en kosten met zich brengt. Op 1 december 2010 hebben de laatste arrondissementen de beschikking gekregen over de strafbeschikking als handhavingsmiddel. De bestuurlijke boete kan worden ingezet vanaf 14 januari 2009. Tot op heden heeft nog geen gemeente gekozen voor de bestuurlijke boete.

Politiestrafbeschikking

Voor dezelfde 93 overlastfeiten waarvoor een bestuurlijke strafbeschikking kan worden uitgevaardigd, kan een boa in dienst bij de gemeente ook een politiestrafbeschikking uitvaardigen (artikel 257b Sv). Tussen het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking voor overlastfeiten of het uitvaardigen van de bestuurlijke strafbeschikking voor overlastfeiten zit niet veel verschil. Een verschil is, dat voor het uitvaardigen van een politiestrafbeschikking de keuze niet hoeft te worden aangegeven bij het CJIB.¹⁰² Als een politiestrafbeschikking door een boa is aangekondigd, dan worden de gegevens wel doorgestuurd naar het CJIB. Het CJIB zorgt vervolgens ook voor de daadwerkelijke uitvaardiging namens de boa¹⁰³ en voor inning van de boete.¹⁰⁴

⁹⁷ *Stb.* 2007, 255, p. 47.

⁹⁸ *Stcrt.* 2010, 2949, p 2.

⁹⁹ *Stcrt.* 2010, 2930, p 2.

¹⁰⁰ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 1 en 9.

¹⁰¹ *Stcrt.* 2010, 2930, p. 6

¹⁰² *Stcrt.* 2010, 2930, noot 6.

¹⁰³ *Stb.* 2007, 255, p. 47.

¹⁰⁴ *Stcrt.* 2010, 2949, p 2.

Ook bij de politiestrafbeschikking wordt de verzetprocedure behandeld door het OM. In tegenstelling tot de bestuurlijke strafbeschikking, heeft het OM bij de politiestrafbeschikking echter wel de keuze om beleidssepot toe te passen (artikel 242 lid 2 Sv).

Niet handhavend optreden

Een laatste keuze die de gemeente heeft, is het niet handhavend optreden tegen overlastfeiten in de openbare ruimte. Alleen de politie is dan bevoegd om op te treden tegen overlastfeiten in de openbare ruimte, maar optreden tegen overlastfeiten heeft bij de politie geen prioriteit. Uit het Coalitieakkoord Oisterwijk 2010 - 2014 blijkt dat het de wens is van de coalitie om boe's in te zetten tegen overlast in de openbare ruimte.¹⁰⁵ Niet handhavend optreden is alleen al om die reden geen optie.

¹⁰⁵ Coalitieakkoord Oisterwijk 2010 – 2014, 2010, p. 10.
<http://www.oisterwijk.nl/publicaties/53880/Coalitieakkoord-2010-2014>, (geraadpleegd: 4 januari 2011)

HOOFDSTUK 6 CONCLUSIES & AANBEVELINGEN

De onderzoeksvraag die in dit rapport centraal staat is 'Welk scenario voor de Wet OM-aftoening en de Wet BBOOR is aan te bevelen voor de gemeente Oisterwijk'. In dit hoofdstuk wordt deze onderzoeksvraag beantwoord. Hieraan voorafgaand worden de deelvragen beantwoord. Tot slot zijn aan het einde van dit hoofdstuk de aanbevelingen aan de gemeente Oisterwijk opgenomen.

6.1 Deelvraag 1: Waarom zijn de Wet BBOOR en de Wet OM-aftoening ingevoerd?

Uit het Veiligheidsprogramma dat op 16 oktober 2002 door het kabinet Balkende I aan de Tweede Kamer is aangeboden, blijkt dat het kabinet van mening was dat de samenleving structureel veiliger moest worden. Om dit te bereiken, is in het Veiligheidsprogramma een pakket aan maatregelen opgenomen, die de criminaliteit en overlast in de openbare ruimte moet terugdringen en waardoor de veiligheid in Nederland moet worden vergroot. Onder andere het door het kabinet geconstateerde tekort aan instrumenten in de rechtshandhaving en een versnippering van de betrokken instanties, mensen en middelen in het veiligheidssysteem, hebben geleid tot deze maatregelen, onder meer op het gebied van de aanpak van criminaliteit en het zichtbaar handhaven.

Dit alles heeft tot onder andere twee wetsvoorstellen geleid: het wetsvoorstel OM-aftoening en het wetsvoorstel BBOOR. Deze twee wetsvoorstellen hebben vervolgens geresulteerd in twee handavingsinstrumenten: de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de strafbeschikking.

Wetsvoorstel BBOOR

Het wetsvoorstel BBOOR is ingediend omdat, zo blijkt uit het wetsvoorstel, gemeenten over onvoldoende handavingsmiddelen beschikten om adequaat tegen overlastgevende gedragingen op te kunnen treden. Om dit probleem aan te pakken, is voorgesteld om gemeenten een zelfstandige bevoegdheid te geven om tegen veel voorkomende en overlastgevende overtredingen in de openbare ruimte op te kunnen treden: de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

Wetsvoorstel OM-aftoening

Een andere maatregel om de criminaliteit aan te pakken, is een verlichting van onder andere de zittingscapaciteit van de strafrechter. Dit is uitgewerkt in het wetsvoorstel OM-aftoening. Hierin wordt voorgesteld om de bevoegdheden van het OM om zelf en doelgericht zaken af te kunnen doen, te verruimen. De Wet OM-aftoening vervangt de regeling voor de

buitengerechtelijke afdoening van strafzaken via transactie door een nieuwe regeling voor de buitengerechtelijke afdoening via een strafbeschikking. Hierdoor is het mogelijk geworden straffen en maatregelen op te nemen, waarvan de tenuitvoerlegging niet afhankelijk is van de medewerking van de betrokkene. Het OM kan de zaak nu zelf afdoen, en hoeft, wanneer de verdachte niet meewerkt, de strafrechter niet in te schakelen.

6.2 Deelvraag 2: Wat houden de nieuwe handhavingsinstrumenten in?

De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de strafbeschikking zijn voor de gemeenten vergelijkbare, maar niet dezelfde instrumenten om de overlast in de openbare ruimte aan te pakken. De twee nieuwe handhavingsmiddelen worden hieronder afzonderlijk beschreven.

De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

Onder een bestuurlijke boete wordt volgens artikel 5:40 Awb verstaan: de bestraffende sanctie, inhoudende een onvoorwaardelijke verplichting tot betaling van een geldsom.

De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte kan op grond van artikel 154b Gemeentewet worden opgelegd voor overtreding van voorschriften uit de gemeentelijke verordeningen betreffende gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte en die daarnaast krachtens artikel 154 Gemeentewet strafbaar zijn gesteld, met uitzondering van de in het Besluit BBOOR bepaalde voorschriften. Daarnaast kan de bestuurlijke boete worden opgelegd voor overtreding van de in het Besluit BBOOR bepaalde voorschriften die op grond van artikel 10.23 van de Wet milieubeheer zijn vastgesteld in een verordening en ook strafbaar zijn gesteld. De boete voor natuurlijke personen is maximaal € 340,-- per gedraging en voor rechtspersonen maximaal € 2.250,-- per gedraging.

De aankondiging van de bestuurlijke boete wordt gedaan door de boa, maar de beslissing over de bestuurlijke boete wordt genomen door B&W of de burgemeester.

In de memorie van toelichting van de Wet BBOOR wordt een aantal redenen genoemd, waardoor het wetsvoorstel als meerwaarde wordt gezien naast de strafrechtelijke handhaving. Uit paragraaf 2.4. blijkt echter dat deze redenen geen meerwaarden zijn, maar dat deze redenen ook gelden voor de strafbeschikking. Alle gemeenten kunnen op dit moment een keuze maken om of de strafbeschikking of de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in te zetten. Nog geen enkele gemeente heeft gekozen voor de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Er is een grote kans dat dit zo blijft, omdat de bestuurlijke strafbeschikking makkelijker in te voeren is en minder werk en kosten met zich

brengt. Als dit inderdaad zo blijft, dan kan geconcludeerd worden dat de Wet BBOOR voor niets is ingevoerd.

De strafbeschikking

De Wet OM-afdoening introduceert een regeling betreffende het buitengerechtelijk afdoen van strafbare feiten door middel van een strafbeschikking. Een strafbeschikking is een beschikking waarin straffen, maatregelen en (gedrags)aanwijzingen opgelegd en gegeven kunnen worden aan plegers van misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat en aan degene die een overtreding hebben begaan (artikel 257a Sv). In deze regeling zijn drie verschillende strafbeschikkingen opgenomen:

<i>OM-strafbeschikking:</i>	de door de officier van justitie op grond van artikel 257a Sv uitgevaardigde strafbeschikking.
<i>Politiestrafbeschikking:</i>	de door de opsporingsambtenaar op grond van artikel 257b Sv uitgevaardigde strafbeschikking.
<i>Bestuurlijke strafbeschikking:</i>	een door een buitengewoon opsporingsambtenaar (in dienst van een gemeente die heeft gekozen voor de bestuurlijke strafbeschikking en dit heeft gemeld bij het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen) op grond van artikel 257b Sv uitgevaardigde strafbeschikking met betrekking tot een overlastfeit.

Met de bestuurlijke strafbeschikking kunnen 93 overlastfeiten in de openbare ruimte worden bestraft. De 93 feiten hebben alle betrekking op overlastgevende gedragingen in de openbare ruimte en moeten zijn opgenomen in de APV of de Asv van de gemeente. Uit artikel 257b Sv blijkt dat een bestuurlijke strafbeschikking als straf alleen een geldboete kan bevatten, met een maximum van € 350,--.

Artikel 257b Sv geeft de bevoegdheid een strafbeschikking uit te vaardigen voor daartoe aangewezen opsporingsambtenaren.

6.3 Deelvraag 3: Wat zijn de juridische gevolgen van invoering van de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR voor de handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard binnen de gemeente Oisterwijk?

Een aantal juridische gevolgen van de implementatie van beide wetten, is gelijk. Deze juridische gevolgen worden in deze paragraaf als eerste besproken. Daarna zullen per instrument de juridische gevolgen die alleen voor dat instrument gelden worden besproken.

De deelvraag die in deze paragraaf beantwoord wordt, richt zich op de juridische gevolgen van de implementatie van de Wet BBOOR en de Wet OM-afdoening. Er zijn echter ook organisatorische en financiële aspecten die een belangrijke rol spelen bij de keuze voor de bestuurlijke boete of de strafbeschikking. Deze gevolgen worden daarom apart aansluitend op de juridische gevolgen benoemd.

Juridische gevolgen voor beide instrumenten

- Met beide middelen kunnen ongeveer dezelfde feiten worden beboet.
- De hoogte van de boetes bij beide instrumenten is vergelijkbaar.
- Het instellen van een rechtsmiddel schorst de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete en van de strafbeschikking.
- Door invoering van de bestuurlijke boete of de strafbeschikking voor overlastfeiten, zal de politie minder aandacht aan dat onderdeel van handhaving besteden.
- Door het punitieve karakter van de bestuurlijke boete en de strafbeschikking, worden deze beschouwd als 'criminal charge' in de zin van artikel 6 EVRM.

Niet-juridische gevolgen voor beide instrumenten

- Handhaving kost geld. De hoogte van de kosten verschilt per handhavingsmiddel, maar voor beide middelen geldt dat de inzet ervan niet winstgevend zal zijn.

Juridische gevolgen Wet BBOOR

- Wanneer een gemeente kiest voor de bestuurlijke boete, dan geldt de keuze voor alle voorschriften bedoeld in artikel 154b lid 1 Gemeentewet, voor zover zij niet krachtens artikel 2 van het Besluit BBOOR zijn uitgezonderd. Alle voorschriften moeten krachtens artikel 154 Gemeentewet strafbaar zijn gesteld.
- De raad moet de keuze voor de bestuurlijke boete in een verordening bekend maken.
- Het gemeentebestuur is van het begin tot het einde en 24 uur per dag verantwoordelijk voor de handhaving op de overlastfeiten.
- Het rechtsmiddel dat tegen de bestuurlijke boete kan worden ingesteld is bezwaar en beroep. Gemeenten die gebruik maken van een Bezwaarschriftencommissie, kunnen bepalen dat bezwaarschriften die tegen een bestuurlijke boete worden ingediend, niet door de Bezwaarschriftencommissie worden behandeld.
- De bezwaar- en beroepsprocedure schorst de tenuitvoerlegging van de bestuurlijke boete, maar de indiener van het bezwaar of het beroep moet zekerheid stellen ter hoogte van het bedrag van de opgelegde boete.

- De politie kan voor dezelfde feiten waarvoor de gemeente een bestuurlijke boete oplegt, een strafbeschikking uitvaardigen. Dit zorgt voor rechtsongelijkheid en onduidelijkheid voor de burger en een versnippering in de handhaving. Dit is één van de aspecten die door de maatregelen in het Veiligheidsprogramma juist moest worden voorkomen.
- Wanneer gekozen wordt voor de bestuurlijke boete, dan kan door de boa in dienst van de gemeente voor de overlastfeiten geen strafbeschikking worden uitgevaardigd.

Niet-juridische gevolgen Wet BBOOR

- De behandeling van de bezwaar- en beroepsprocedure en de inning van de boetes leveren extra werk en kosten op voor de gemeenten.
- De totale opbrengst van de bestuurlijke boete komt in de kas van de gemeenten. Daar staat tegenover dat de kosten voor de bestuurlijke boete hoog zijn. Dit komt onder andere doordat gemeenten zelf verantwoordelijk zijn voor de behandeling van de bezwaar- en beroepsprocedure en voor de inning van de boetes.

Juridische gevolgen wet OM-afdoening

- De bestuurlijke strafbeschikking kan door een boa in dienst van de gemeente worden ingezet voor 93 overlastfeiten, maar ook voor een selectie van deze 93 feiten. Aan het CJIB moet worden aangegeven voor welke overlastfeiten de bestuurlijke strafbeschikking wordt ingezet. Wordt aan het CJIB aangegeven dat voor een gedeelte van de 93 feiten een bestuurlijke strafbeschikking wordt ingezet, dan kan voor het resterende gedeelte een politiestrafbeschikking worden uitgevaardigd. Het nadeel hiervan is dat voor dit gedeelte, in geval van verzet, door het OM beleidssepot kan worden toegepast.
- Wanneer niet gekozen wordt voor de bestuurlijke strafbeschikking, dan kan voor de 93 overlastfeiten wel een politiestrafbeschikking worden uitgevaardigd, zowel door een boa in dienst van de politie, als door een boa in dienst van de gemeente. Ook dan geldt dat in geval van verzet het OM beleidssepot kan toepassen.
- De feiten waarvoor een gemeente een strafbeschikking wil inzetten, moeten zijn opgenomen in de APV of in de Asv.
- Het rechtsmiddel dat tegen de strafbeschikking kan worden ingezet is verzet, gevolgd door beroep. Dit geldt voor zowel de bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking, uitgevaardigd door de boa in dienst van de gemeente, als voor de politiestrafbeschikking uitgevaardigd door een boa in dienst van de politie. Dit zorgt voor rechtsgelijkheid en duidelijkheid voor de burger.

- De uitgevaardigde strafbeschikking wordt opgenomen in de Justitiële Documentatie, met uitzondering van de strafbeschikkingen waarin een geldboete van minder dan € 100,-- is opgelegd.

Niet-juridische gevolgen wet OM-afdoening

- Per uitgevaardigde strafbeschikking ontvangt de gemeente een vergoeding. Deze vergoeding is niet kostendekkend, maar de totale kosten zullen lager zijn dan de totale kosten voor de bestuurlijke boete.
- De verzets- en beroepsprocedure wordt behandeld door het OM. De inning van de boete wordt verzorgd door het CJIB. De gemeente speelt hierin geen rol. Dit zorgt voor minder kosten en werkzaamheden dan bij de bestuurlijke boete het geval is.

6.4 Deelvraag 4: Welke verschillende scenario's van handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard zijn vanaf 1 oktober 2010 mogelijk?

Er zijn vier manieren waarop de handhaving van strafbaar gestelde bepalingen van bestuursrechtelijke aard vanaf 1 oktober 2010 plaats kan vinden.

De eerste mogelijkheid is het handhaven op overlastfeiten met de bestuurlijke boete. Bij deze keuze is de gemeente van het begin tot het einde verantwoordelijk: van het opstellen van de normen die gaan over de overlast in de openbare ruimte, het toezicht houden op de naleving van die normen, de sanctionering hiervan, de inning van de boete, tot de behandeling van de bezwaar- en beroepschriften. Het bestuur is 24 uur per dag verantwoordelijk voor de handhaving.

De tweede optie is om handhavend op te treden tegen overlastfeiten met de bestuurlijke strafbeschikking. De bezwaar- en beroepsprocedure wordt behandeld door het OM en de inning van de boete wordt door het CJIB verzorgd.

De derde optie is handhaving door middel van de politiestrafbeschikking. De bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking lijken veel op elkaar, maar er is een aantal verschillen. Het belangrijkste verschil is dat, in tegenstelling tot de bestuurlijke strafbeschikking, het OM bij de politiestrafbeschikking de keuze heeft om beleidssepot toe te passen.

Uiteraard is het voor gemeenten ook mogelijk om niet-handhavend op te treden tegen overlastfeiten in de openbare ruimte, een vierde keuze. Dit betekent dat er voor

overlastfeiten geen boa in dienst hoeft te worden genomen. Alleen de politie is dan bevoegd om op te treden tegen overlastfeiten in de openbare ruimte.

6.5 Centrale vraag: Welk scenario voor de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR is aan te bevelen voor de gemeente Oisterwijk?

Handhaven op overlastfeiten heeft geen prioriteit meer voor de politie. De politie is niet langer meer de belangrijkste verantwoordelijke voor de lokale veiligheid. Deze rol is nu voor een groot gedeelte neergelegd bij de gemeenten. De politie is nog wel bevoegd om te handhaven, maar doet dit nauwelijks. Dit betekent dat wanneer de gemeente niet handhaaft op overlastfeiten, dit nagenoeg niet zal gebeuren. Daarnaast is het de wens van de coalitie om boa's in te zetten op de handhaving op overlastfeiten. Niet-handhavend optreden is om die reden geen optie. Er zal een keuze moeten worden gemaakt op welke manier de gemeente Oisterwijk handhavend wenst op te treden tegen overlastgevende gedragingen in de openbare ruimte.

De gemeente Oisterwijk kan kiezen tussen de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de strafbeschikking. De strafbeschikking prevaleert, onder andere om de volgende redenen: de strafbeschikking zorgt voor meer rechtsgelijkheid en duidelijkheid voor de burger en voor minder kosten en werkzaamheden voor de gemeente.

Binnen de strafbeschikking heeft de gemeente de keuze tussen de bestuurlijke strafbeschikking en de politiestrafbeschikking. Het nadeel bij de politiestrafbeschikking is dat bij verzet het OM beleidssepot kan toepassen. De bestuurlijke strafbeschikking heeft geen nadelen ten opzichte van de politiestrafbeschikking, waardoor het risico op beleidssepot voor lief moet worden genomen. Om deze reden prevaleert de keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking boven de keuze voor de politiestrafbeschikking.

De boa in dienst van de gemeente Oisterwijk handhaaft op een selectie van de 93 overlastfeiten, namelijk op de gebieden zwerfafval, huishoudelijk afval en hondenbeleid. Voor de resterende feiten kan een politiestrafbeschikking worden uitgevaardigd, maar hierbij wordt het risico van beleidssepot gelopen bij verzet. Dit is een onnodig risico. Daarnaast is de boa aangesteld om op deze drie gebieden te handhaven en is B&W niet op de hoogte van het feit dat hij ook op andere feiten handhaaft. Het is raadzaam om ervoor te kiezen dat op alle 93 overlastfeiten met de bestuurlijke strafbeschikking kan worden gehandhaafd, of in ieder geval op die feiten die nu al in de APV of Asv strafbaar zijn gesteld. Het is noodzaak dat deze overlastfeiten in de APV of Asv zijn opgenomen en dat de keuze wordt doorgegeven aan het CJIB.

6.6 Aanbevelingen

Hetgeen in de vorige paragraaf is benoemd, laat zich vertalen in de volgende aanbevelingen:

- Het verdient aanbeveling om als handhavingsmiddel tegen overlastfeiten de bestuurlijke strafbeschikking in te zetten.
- Het verdient aanbeveling daarbij te kiezen om met de bestuurlijke strafbeschikking handhavend te kunnen optreden tegen alle 93 overlastfeiten, in ieder geval voor die feiten die in de APV of in de Asv strafbaar zijn gesteld.
- Het heeft de voorkeur om de boa aan te stellen om handhavend op te kunnen treden tegen al deze feiten, zodat voor iedereen duidelijk is waar binnen de gemeente Oisterwijk op wordt gehandhaafd.
- Het verdient aanbeveling om de keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking op korte termijn door te geven aan het CJIB, zodat geen beleidssepot kan worden toegepast.
- Het verdient aanbeveling om, voordat de keuze bij het CJIB wordt aangegeven, een check uit te voeren of de feiten uit de feitenlijst corresponderen met de feiten zoals deze zijn opgenomen in de APV en Asv.

HOOFDSTUK 7 EVALUATIE

Het opstellen van het onderzoeksplan vormde het begin van dit onderzoeksrapport. Ik vond het moeilijk om een duidelijk onderzoeksplan te schrijven, omdat ik op dat moment nog te weinig inhoudelijk op de hoogte was van het onderwerp. Pas nadat ik meer achtergrondinformatie had gelezen, kreeg ik duidelijk voor ogen wat de doelstelling van het rapport moest zijn en hoe ik mijn onderzoek wilde uitvoeren.

Ik heb veel informatie verzameld en veel gelezen, voornamelijk artikelen, onder andere uit vakbladen, maar ook veel juridische boeken. De informatie die ik daaruit haalde heb ik gebruikt als achtergrondinformatie. De informatie die ik heb gebruikt voor het schrijven van dit onderzoeksrapport, heb ik voornamelijk gehaald uit primaire bronnen. Deze primaire bronnen, de wetteksten en de daarbij behorende parlementaire geschiedenis, hebben ervoor gezorgd dat de informatie benodigd voor het trekken van conclusies en doen van aanbevelingen, betrouwbaar is.

Het onderzoeksrapport en het bouwplan heb ik tijdens het onderzoek en tijdens het schrijven van dit rapport nog op punten aangepast. Soms twijfelde ik over het belang van bepaalde informatie voor het rapport. Dit speelde met name bij een aantal organisatorische aspecten, die de keuze van de bestuurlijke boete of de strafbeschikking met zich mee brengt.

Een van deze aspecten heeft betrekking op een regionale samenwerking op het gebied van boa's. Het verdient aanbeveling een vervolgonderzoek in te stellen naar de mogelijkheden voor de gemeente Oisterwijk om een regionale samenwerking aan te gaan.

De doelstelling van dit onderzoeksrapport is ten eerste inzichtelijk maken welke juridische gevolgen de invoering van de Wet OM-afdoening en de Wet BBOOR heeft en ten tweede een advies te geven over de verschillende mogelijkheden om op overlastfeiten in de openbare ruimte te handhaven. In het rapport worden de juridische gevolgen per keuzemogelijkheid duidelijk beschreven. Vervolgens wordt in het rapport aangegeven welke keuze de voorkeur geniet en op basis waarvan. Hierdoor kan gesteld worden dat de doelstelling is behaald.

LITERATUURLIJST

Boeken

Bröring 2005

H.E. Bröring, *De bestuurlijke boete*, Deventer: Kluwer 2005.

Mevis 2006

P.A.M. Mevis, *Capita strafrecht. Een thematische inleiding*, Nijmegen: Ars A Libri 2006.

Miciels & Muller 2006

F.C.M.A. Michiels & E.R. Muller (red.), *Handhaving. Bestuurlijk handhaven in Nederland*, Deventer: Kluwer 2006.

Elektronische bronnen

www.cjib.nl

www.oisterwijk.nl