

**Juridische kanten van het proces van
bestuurlijke strafbeschikking en
bestuurlijke boete**

Datum 18 december 2008

Colofon

Contactpersoon	Servicecentrum Handhaving (www.servicecentrumhandhaving.nl) E: servicecentrum@minjus.nl
Auteur	Mr. Dr. N.J.M. Kwakman Rijksuniversiteit Groningen
Aansprakelijkheid	Auteur heeft de inhoud van dit stuk op persoonlijke titel geschreven en ter beschikking gesteld aan het Servicecentrum Handhaving. Het Servicecentrum Handhaving kan niet aansprakelijk worden gesteld voor eventuele gevolgen van het gebruik van deze informatie.

Inhoud

	Colofon — 3
1	Inleiding — 9
2	Ontstaansgeschiedenis BSB en BB — 11
3	Overgangperiode — 15
4	Bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhaven? — 17
4.1	Keuze tussen sanctiestelsels — 17
5	De bestuurlijke strafbeschikking — 19
5.1	De Wet OM-afdoening — 19
5.2	De bestuurlijke strafbeschikking — 20
6	De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte — 23
6.1	Feiten — 23
6.2	Uitvoering — 23
6.3	De boete — 24
6.4	Tenuitvoerlegging — 25
6.5	Rechtsbescherming — 25
7	Verschillen en overeenkomsten — 27

1 Inleiding

In het kader van de bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau kunnen gemeenten binnenkort kiezen uit twee nieuwe handhavingsmodaliteiten: de 'bestuurlijke strafbeschikking' en 'de bestuurlijke boete', die juridisch anders in elkaar steken. Dit rapport geeft een inleiding op de juridische constructie van beide instrumenten.

2 Ontstaansgeschiedenis BSB en BB

Uit de ontstaansgeschiedenis van beide instrumenten blijkt dat de wetgever via verschillende trajecten is uitgekomen bij twee handhavinginstrumenten die erg op elkaar lijken.

Terugkijkend in de ontstaansgeschiedenis, kunnen we in dit verband twee of misschien wel drie belangrijke ontwikkelingen traceren. Het betreft de volgende ontwikkelingen:

- 1 De voortdurende aanwas van ordeningswetgeving en de opeenstapeling van strafbaarstellingen die daarmee gepaard ging, heeft op den duur geleid tot een sterk overbelast strafrechtelijk handhavingapparaat. Het strafrechtelijk handhavingstekort dat dit met zich meebracht, voedde steeds meer de gedachte dat de bulk van zogenaamde bagateldelicten efficiënter moest kunnen worden afgedaan.
De gewenste standaardisering van de afdoening van deze bulkzaken leek echter nog niet mogelijk binnen het kader van het strafrecht, omdat er – wat betreft de waarborgen en voorgeschreven procedures – in het strafrecht nog onvoldoende kon worden gedifferentieerd naar ernst en aard van de overtredingen om voor deze bulkzaken (afgezien van de transactie) een apart strafrechtelijk traject te kunnen ontwikkelen. De oplossing werd gezocht in de decriminalisering van deze bagateldelicten en er werd voor gekozen deze bestuursrechtelijk af te doen. Het bekendste voorbeeld is wat dat betreft wel de Wet Administratieve Afdoening Verkeersovertredingen, min of meer naar het voorbeeld van de Duitse Ordnungswidrigkeiten. Het strafrecht werd dus ook uit doelmatigheidsoverwegingen steeds nadrukkelijker als ‘ultimum remedium’ beschouwd.
- 2 Tegelijkertijd ontstond bij bestuursorganen de behoefte om, wat betreft de handhaving van de ordeningswetgeving die aan hun zorg was toevertrouwd, de toezichtbevoegdheden en handhavinginstrumenten waarover ze beschikten, aan te vullen met een krachtig instrument.
Anders gezegd: er was behoefte aan een punitief sluitstuk van het bestuurlijke toezicht, waarmee de bestuursorganen (naast allerlei andere handhavingstrategieën en middelen, zoals overleg, waarschuwingen, bestuursdwang, last onder dwangsom, het intrekken van vergunningen, enzovoort) nog beter hun tanden konden laten zien als dat nodig was. Een vereiste was wel dat dit punitieve sluitstuk naadloos aansloot bij het bestuurlijke toezichttraject. Het moest met andere woorden passen binnen het eigen handhavingbeleid en de handhavingstrategieën en dus bij voorkeur worden losgekoppeld van het OM-vervolgingsbeleid. Daar kwam nog bij dat de verschillende departementen, maar ook het gedecentraliseerde bestuur, manco's signaleerden bij het OM voor wat betreft de deskundigheid die was vereist, en de prioriteiten die werden gesteld op het terrein van de handhaving van ordeningswetgeving. Deze behoefte om ook het punitieve sluitstuk van de handhaving in eigen hand te houden leidde uiteindelijk tot de invoering van bestuurlijke boetes op tal van terreinen, op te leggen door tal van toezichthoudende instanties, en binnenkort dan ook door de lokale overheden. Deze ontwikkeling heeft tevens geleid tot de (voorgenomen) aanpassing van de Algemene wet bestuursrecht (hierna Awb). De Awb zal onder meer worden aangevuld met een ‘regeling Bestuurlijk Boete’, die naar verwachting- in 2009 in werking zal treden. In de diverse bijzondere wetten waarin een bestuurlijke

boete-regeling is opgenomen, wordt daarop al geanticipeerd, waarbij zoveel mogelijk rekening wordt gehouden met de voorwaarden en waarborgen die daarin zijn opgenomen.

Een heikel punt is nog wel de vraag of punitieve sancties systematisch en principieel gezien thuishoren in het bestuursrecht en of ze niet exclusief tot het domein van het strafrecht behoren. Zo heb ik bijvoorbeeld zelf de bestuurlijke boete wel eens oneerbiedig 'bestuursrechtelijke eigenrichting' genoemd. Immers, het is ook de burger verboden om, indien hij slachtoffer wordt van een strafbaar feit, de dader zelf te bestraffen. Dat wordt in ons recht overgelaten aan onafhankelijke magistraten: het OM en de zittende rechterlijke macht, die zijn gebonden aan allerlei strikte regels, procedures, toezichtconstructies en andere waarborgen. En waarom zou dat dan ook niet gelden als het bestuur, dat het algemeen belang vertegenwoordigt, in die hoedanigheid (dus niet 'onafhankelijk') wordt getroffen en/of benadeeld door strafbare feiten? Daar wordt wel tegen in gebracht dat bestuurlijke boetes eigenlijk niet moeten worden gezien als strafrechtelijke leedtoevoeging, omdat er in wezen geen sprake is van vergelding, en geen sprake is van een 'strafrechtelijk verwijt' jegens de overtreders. Bestuurlijke boeten kunnen worden beschouwd als instrumenten om potentiële overtreders bij de les te houden, een vorm van conditionering dus, zoals dat bijvoorbeeld ook geldt voor verkeersdrempels: verkeersdeelnemers zullen het wel laten om met een al te grote snelheid over zo'n drempel te rijden, op straffe van schade aan de uitlaat of nog erger, maar om dat nou te beschouwen als strafrechtelijke leedtoevoeging. Het is meer een onvermijdelijke consequentie van (in dit geval) te hard rijden. Dat – zo zou men kunnen betogen – geldt ook voor het opleggen van bestuurlijke boetes. Hoe het ook zij, het EHRM ziet de bestuurlijke boete (als ten minste aan bepaalde voorwaarden wordt voldaan) in materieel opzicht in ieder geval wél als een 'criminal charge', zodat moet worden voldaan aan een aantal fundamentele regels en voorwaarden, die ook voor het strafrecht gelden. In de bijzondere wettelijke regelingen (zoals de regeling in de Gemeentewet), en ook in de algemene regeling van de Awb, is daar rekening mee gehouden. Voor de bestuurlijke boeten die op grond van de criteria van het EHRM als 'criminal charge' kunnen worden aangemerkt, worden deze fundamentele regels en voorwaarden nader uitgewerkt in de desbetreffende regelingen. Dat hoeft dus geen reden te zijn om bestuurlijke boetes principieel af te wijzen.

3 Differentiatie in procedures.

Al langere tijd bestaat er bij een aantal strafrechtwetenschappers de wens om binnen het strafrecht, meer dan tot nu toe, te differentiëren in procedures, onder meer om de beperkte middelen en zittingscapaciteit zo efficiënt mogelijk te besteden. Uitgangspunt daarbij is, dat in geval van ernstige delicten waarbij verdachten mogelijk ingrijpende sancties te wachten staan, of zaken waarbij anderszins veel op het spel staat, maximale rechtsbescherming dient te worden geboden. Zo zal in dat verband de grootst mogelijke zorg moeten worden besteed aan de procedure, hetgeen consequenties heeft voor de personele inzet, de waarborgen waarmee de procedure dient te worden omringd, enzovoort. Voor niet-ingewikkelde zaken waarbij tevens weinig op het spel staat (de meeste bagatel delicten), kan – zo is de gedachte – worden volstaan met meer gestandaardiseerde vormen van afdoening, waarbij de rechtsbescherming weliswaar bepaalde waarborgen vereist, maar daarnaast toch vooral in de vorm zou kunnen worden gegoten van 'een piepsysteem', naar het voorbeeld van het bestuursrechtelijke stelsel van bezwaar en beroep. De besparing van menskracht en middelen zou, zo wordt betoogd, dan kunnen worden ingezet voor zaken waarbij wel veel op het spel staat. Deze beschouwingen hebben uiteindelijk geleid tot een voorstel van het grondslagenproject Sv 2001 waarin

werd gepleit voor een driesporenmodel: een maximaal opgetuigde procedure voor zaken waarbij echt iets op het spel staat; een tussencategorie van zaken die kunnen worden afgedaan door een alleensprekende rechter (de politierechter); en een meer gestandaardiseerde procedure voor eenvoudige zaken die bedreigd worden met relatief lichte straffen. Deze laatste zaken zouden dan kunnen worden afgedaan door het OM, met een mogelijkheid van bezwaar en beroep bij de rechter. Een reden om voor de OM-afdoening te kiezen, was tevens, dat die in de plaats zou kunnen komen van de strafrechtelijke transactie (de schikking). Immers, de transactie is een vorm van (zoals dat heet) consensuele afdoening, en dat staat op gespannen voet met het uitgangspunt in ons strafrecht dat de materiële waarheidsvinding voorop dient te staan. Het kan zijn dat de verdachte er belang bij heeft aan de transactievoorwaarden te voldoen, om daarmee vervolging te voorkomen, en zijn zaak uit de publiciteit te halen of tijd te besparen. Maar rechtsbescherming gaat verder: rechtsbescherming houdt in dat burgers niet mogen worden lastig gevallen voor iets dat ze niet gedaan hebben, dus bijvoorbeeld niet voor het blok mogen worden gezet om maar te voldoen aan de transactievoorwaarden om een strafrechtelijke procedure met alles er op en er aan te voorkomen.

Deze voorstellen (zoals hiervoor bij de derde ontwikkeling benoemd) hebben geleid tot het wetsvoorstel OM-afdoening. De OM-afdoening is **geen 'schikking' meer, maar het betreft een 'beschikking'**, een eenzijdig opgelegde sanctie, ontdaan van het consensuele karakter dat de transactie nog had, maar wel met de mogelijkheid voor de betrokkene om zich daar tegen te weer te stellen door middel van verzet.

3 Overgangperiode

Op het moment dat de 'Wet overlast in de openbare ruimte' in werking treedt bestaan er op lokaal niveau de volgende handhavingsmodaliteiten in de strijd tegen overlast op lokaal niveau (gedurende de overgangperiode waarin de OM-afdoening wordt ingevoerd):

- 1 Voorlopig nog even de strafrechtelijke transactie, en voor dit onderwerp met name: de zogeheten politietransactie.
De politietransactie is mogelijk in geval van bepaalde – in een (bij AMvB opgestelde) lijst opgenomen – overtredingen, begaan door personen van 12 jaar en ouder, waarbij de voorwaarde bestaat uit het betalen van een geldsom. De politietransactie is daarnaast mogelijk in geval van bepaalde bij AMvB aangewezen misdrijven, begaan door personen van 18 jaar en ouder, waarbij de voorwaarde bestaat uit het betalen van een geldsom die niet meer dan €350,- bedraagt). De politietransactie wordt mettertijd in haar geheel getransplanteerd naar de Wet OM-afdoening.
- 2 De Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (hierna WAHV).
Op grond van de WAHV kan een bestuurlijke boete worden opgelegd bij lichte verkeersovertredingen waarbij geen letsel of schade is veroorzaakt, en waarbij een maximale boete van €340,- kan worden opgelegd (of in geval van personen die nog geen 16 jaar oud zijn: maximaal €170,-). De bij beschikking opgelegde administratieve sanctie wordt opgelegd door 'bij AMvB aangewezen ambtenaren'. De (bij AMvB aangewezen) ambtenaren - meestal BOA's namens het OM - die de overtreding hebben vastgesteld, kunnen aanstonds een vooraankondiging van de beschikking uitreiken. Dat is natuurlijk niet mogelijk als de overtreding is geconstateerd door middel van een onbemand technisch middel.
De inning wordt centraal verzorgd door het CJIB. De betrokkene kan bezwaar aantekenen bij het OM en vervolgens in beroep gaan bij de kantonrechter (en in geval van boetes van boven de €70,- in hoger beroep bij het Gerechtshof Leeuwarden).
Indien het verkeersvoorschriften betreft die strafbaar zijn gesteld bij of krachtens de Gemeentewet, en die in het kader van de WAHV worden gehandhaafd door gemeentelijke BOA's, is het mogelijk om op grond van art. 27a WAHV in aanmerking te komen voor een deel van de opbrengsten uit de administratieve boetes, om daaruit deze aangestelde BOA's te kunnen bekostigen.
- 4 De bestuurlijke boete in het kader van de Wet Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte (wordt verderop uitgebreid behandeld)
- 5 De Wet OM-afdoening. De Wet OM-afdoening wordt vanaf 2007 gefaseerd (zowel territoriaal als wat betreft categorieën overtredingen) ingevoerd. Er is begonnen met strafbeschikkingen door het OM voor rijden onder invloed (art. 8 Wegenverkeerswet). Op termijn volgt de rest. Er zijn verschillende typen strafbeschikkingen te onderscheiden:
 - De OM strafbeschikking
 - De politiestrafbeschikking. In het kader van de wet OM-afdoening kunnen opsporingsambtenaren een zogenaamde politiestrafbeschikking uitvaardigen,

die in de plaats komt van de oude politietransactie en daar ook sterk op lijkt. Eigenlijk is politiestrafbeschikking niet het goede woord, omdat deze bevoegdheid niet alleen kan worden verleend aan de reguliere opsporingsambtenaren, de politie, maar in beginsel ook aan BOA's.

- De bestuurlijke strafbeschikking. In het kader van de wet OM-afdoening kunnen ook lichamen en personen die zijn belast met een bestuurlijke taak (in feite dus bestuursorganen), onder bepaalde voorwaarden een strafbeschikking uitvaardigen: de zogenaamde. 'bestuurlijke strafbeschikking'. De bestuurlijke strafbeschikking is met name bedoeld om decentrale overheden meer te betrekken bij de handhaving van regelgeving op het terrein van 'kleine ergernissen', zoals dat voorheen werd genoemd. Meer neutraal geformuleerd: de bestuurlijke strafbeschikking kan worden ingezet in geval van APV-overtredingen en bepaalde overtredingen in het kader van de afvalstoffenverordening. (Waterschappen kunnen overigens ook bestuurlijke strafbeschikkingen uitvaardigen.) De verantwoordelijkheid en het beleid liggen niet bij het OM maar bij de gemeente, zij het onder toezicht van het OM. De uitvoering geschiedt in de praktijk door BOA's. Dat wil zeggen dat zij de zogenaamde 'aankondiging' uitreiken bij het constateren van een overtreding. De inning (en de feitelijke uitvaardiging van de beschikking) geschiedt, namens de gemeenten, door de CJIB.
- De fiscale strafbeschikking.

Mede omdat, wat betreft de bestuurlijke strafbeschikking (en ook de politiestrafbeschikking), de bedragen overeen zullen komen met de bestuurlijke boetes, en voorts de financiële obstakels om te kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking zijn geslecht (een compensatieregeling, zie verderop) is er tussen de hier opgesomde varianten inhoudelijk niet veel verschil te ontdekken. Verderop wordt gezien in hoeverre de diverse varianten onderling nog wel verschillen, zodat u zelf kunt beoordelen of dat voldoende grond oplevert om te blijven vasthouden aan het bestaan van zoveel keuzemogelijkheden of dat wellicht op de langere termijn zou moeten worden gestreefd naar het ineenschuiven ervan.

4 Bestuursrechtelijk of strafrechtelijk handhaven?

Een reden om op termijn te kiezen voor een ineenschuiven van de verschillende varianten, zou kunnen zijn dat de justitiabelen, maar ook het bestuur, op den duur door de bomen het bos niet meer zien. Op het departement van justitie zijn in ieder geval geluiden in die richting te beluisteren (zo denkt men er bijvoorbeeld over om de WAHV op termijn op te laten gaan in de Wet OM-afdoening).

Maar er is ook een andere kant van het verhaal: deze differentiatie kent niet alleen nadelen, maar ook voordelen. En het departement heeft zich beijverd om deze voordelen beter te articuleren.

4.1 Keuze tussen sanctiestelsels

Zo heeft de minister enkele jaren geleden al een notitie aan beide Kamers gezonden, met als titel: 'De keuze tussen sanctiestelsels en de betekenis van het Wetsvoorstel OM-afdoening daarvoor'. Daarin zijn een aantal 'indicatoren' opgenomen voor de keuze tussen een bestuursrechtelijke of een strafrechtelijke handhaving. Overigens zagen we iets vergelijkbaars ook in het kader van de concipiëring van Awb: er is nogal wat discussie geweest over de vraag of, indien ervoor zou worden gekozen bepaalde ordeningswetgeving te handhaven door middel van bestuurlijke boetes, de boetebedragen gefixeerd zouden moeten worden (het zogenaamde A-model, dat we herkennen in de WAHV) of dat alleen de maximum straf waarmee wordt gedreigd, in de wet zou moeten worden opgenomen (het zogenaamde B-model). Overigens zijn beide modellen toelaatbaar geacht. In dat verband is ook de vraag opgeworpen of het bestuurlijke sanctiestelsel exclusief zou moeten zijn of dat de strafrechtelijke handhaving daar bovenop nog een rol zou kunnen spelen. Daarbij zijn overwegingen betrokken die sterke overeenkomst vertonen met de indicatoren uit de notitie van de Minister waarop zo-even werd geduid.

Enkele voorbeelden van deze indicatoren zijn:

- zijn er ingrijpende dwangmiddelen nodig of is te verwachten dat toepassing van geweld -dan wel het toebrengen van schade - nodig is;
- is er een vrijheidsstraf geïndiceerd;
- is er sprake van recidive;
- en met name ook: is het op grond van de bijzondere deskundigheid en menskracht die bij een bestuursorgaan voorhanden is op een bepaald terrein, wenselijk dat het bestuursorgaan uitdrukkelijk wordt betrokken bij de handhaving van de regelgeving op dat terrein?

Als dat laatste het geval is, maar er wordt op andere gronden toch gekozen voor de strafrechtelijke (buitengerechtelijke) afdoening in plaats van de bestuursrechtelijke afdoening, dan kan deze laatste indicator reden zijn om daarbinnen te differentiëren naar gelang het OM daadwerkelijk bij de afdoening dient te worden betrokken. Vertaald naar de handhaving van de eigen APV (en meer algemeen naar de bestrijding van overlast in de openbare ruimte) zou het plaatje er dan als volgt uit komen te zien:

Als er aanleiding voor is het OM nadrukkelijk te betrekken bij de buitengerechtelijke afdoening, en er geen redenen zijn om het bestuur daarin beleidsruimte te geven, kunnen gemeentelijke toezichthoudende ambtenaren op grond van art. 142 Sv worden aangesteld als BOA met een bevoegdheid om (onder verantwoordelijkheid van het OM) *politiestrafbeschikkingen* uit te vaardigen.

Indien het wel wenselijk is het bestuur beleidsruimte toe te bedelen, dan kan aan het bestuur (bij AMvB) de bevoegdheid worden toegekend *bestuurlijke strafbeschikkingen* uit te vaardigen. Er is dan eventueel toezicht door het OM op afstand (afhankelijk van de vraag in hoeverre er aanleiding bestaat het OM bij de buitengerechtelijke afdoening te betrekken). De feitelijke uitvoering van de bestuurlijke strafbeschikking kan dan worden opgedragen aan gemeentelijke BOA's.

Hieruit blijkt, dat ook in het geval er indicatoren zijn voor een strafrechtelijke buitengerechtelijke afdoening, de bestuursrechtelijke handhaving en de strafrechtelijke handhaving steeds meer naar elkaar toegroeien, en zelfs ineenschuiven. Althans: de rechtsfiguur van de bestuurlijke strafbeschikking (en de mogelijkheid tot differentiatie die daarin ligt besloten) biedt die opening. Sterker nog: lijkt daartoe uit te nodigen.

Na de evaluatie die 5 jaar na de inwerkingtreding van de Wet OM-afdoening zal worden gehouden, zullen we bezien of aan die uitnodiging gehoor is gegeven, of dat de keuzemogelijkheid uit de zo-even opgesomde handhavingsvarianten dermate grote voordelen biedt, dat daaraan moet worden vastgehouden.

De Minister van Justitie heeft op 11 november j.l. een kabinetsnota (een brief) aan beide kamers heeft gestuurd, als een soort richtinggevend kader voor de keuze die (onder andere) de gemeenten zullen moeten maken uit beide sanctiestelsels. De minister maakt daarin een onderscheid tussen de zogenaamde 'besloten context' – dat wil zeggen- 'specifieke' rechtsbetrekkingen tussen de overheid en bepaalde adressaten (zoals vergunninghouders, belastingplichtigen, uitkeringsgerechtigden) - en de zogenaamde 'open context', dat wil zeggen situaties waarbij juist geen sprake is van 'specifieke' rechtsbetrekkingen. Uitgangspunt zou kunnen zijn, aldus de minister, dat in geval van een 'besloten context' de bestuurlijke boete het meest functionele alternatief zou zijn, (mede omdat de adressaten bij het bestuursorgaan bekend zijn en er gericht toezicht kan worden uitgeoefend, waarbij de punitieve sanctie als een stok achter de deur kan dienen), terwijl voor de 'open context' de strafrechtelijke afdoening het meest voor de hand zou liggen, omdat daarbij onder andere de uniformiteit voorop staat. Er kan echter in beide gevallen sprake zijn van contra-indicaties op grond waarvan toch van het uitgangspunt moet worden afgewezen, zoals: internationale verplichtingen, de eis van rechtseenheid, het belang van een zo effectief mogelijke handhaving, de verwevenheid met georganiseerde criminaliteit, de beschikking over hoogwaardige en gespecialiseerde handhavingdiensten, en daarnaast ook de meer algemene indicatoren waar zo-even al even op werd gewezen.

Het moge duidelijk zijn dat de voorkeur die de minister uitspreekt voor de *bestuurlijke afdoening* in een zogenaamde 'besloten context', en de *strafrechtelijke afdoening* in een zogenaamde 'open context', vooral is ingegeven door het streven naar een effectieve handhaving van ordeningswetgeving. Als we uit zouden gaan van het vereiste dat het opleggen van punitieve sancties zoveel mogelijk moet zijn voorbehouden aan onafhankelijke magistratelijke functionarissen, zou dat beginsel al helemaal moeten gelden voor een 'besloten context' (met een grote wederzijdse betrokkenheid tussen bestuur en de desbetreffende adressaten) wil er geen sprake zijn van wat ik wel eens schertsend 'bestuursrechtelijke eigenrichting' heb genoemd.

5 De bestuurlijke strafbeschikking

De bestuurlijke strafbeschikking is één van de wijzen van buitengerechtelijke afdoening die zijn geregeld in de Wet OM-afdoening. Daarom eerst in zijn algemeenheid iets over de Wet OM-afdoening.

5.1 De Wet OM-afdoening

Het OM kan voor strafbare feiten waar niet meer dan 6 jaar gevangenisstraf op staat, eenzijdig een strafbeschikking uitvaardigen.

5.1.1 *Straffen en aanwijzingen*

De sancties die in een strafbeschikking kunnen worden opgelegd, kunnen worden onderscheiden in straffen en aanwijzingen. De straffen zijn:

- ontzegging van de rijbevoegdheid (voor maximaal 6 maanden);
- een boete;
- een taakstraf van maximaal 180 uur;
- onttrekking aan het verkeer; en
- schadevergoeding aan het slachtoffer.

De aanwijzingen zijn:

- afstand van inbeslaggenomen voorwerpen ten behoeve van verbeurdverklaring of onttrekking aan het verkeer;
- uitlevering van voorwerpen ten behoeve van verbeurdverklaring;
- betaling of overdracht ten behoeve van het ontnemen van wederrechtelijk verkregen voordeel;
- een betaling aan het schadefonds geweldsmisdrijven; en
- andere aanwijzingen het gedrag van de bestrafte betreffende (gedurende een proeftijd van maximaal 1 jaar).

5.1.2 *Tenuitvoerlegging*

Het betreft weliswaar een eenzijdig opgelegde sanctie, maar voor de aanwijzingen en bepaalde straffen (de taakstraf en de rijontzegging) is de medewerking nodig van de bestrafte. In dat licht bezien is de strafoplegging in zekere zin nog enigszins consensueel.

De verdachte (met een eventueel toegevoegde raadsman) moet daartoe worden gehoord en zich bereid verklaren medewerking te verlenen. Verklaart hij zich daartoe niet bereid, dan volgt een gewone dagvaarding. Indien hij zich wel bereid heeft verklaard, maar later nalatig blijkt te zijn, dan volgt er eveneens een normale dagvaarding. Voor de overige straffen - dat geldt dus ook voor de boete die in het kader van de bestuurlijke strafbeschikking kan worden opgelegd - is geen medewerking nodig. De bestrafte hoeft in dat geval ook niet te worden gehoord, tenzij het een boete betreft die meer dan 2000,- bedraagt.

In geval van onwil of nalatigheid bij een opgelegde boete, is verhaal mogelijk en kan evt. een gijzeling voor maximaal 1 week worden bevolen door de rechter.

Dagvaarding is bij weigerachtigheid overigens ook gewoon mogelijk.

5.1.3 *Rechtsbescherming*

Tegen de beschikking kan de verdachte in verzet gaan bij het parket. Het OM beoordeelt vervolgens of het de beschikking zal intrekken of wijzigen, dan wel het verzet aanhangig zal maken bij de Kantonrechter. Gevallen van verzet worden

overigens centraal afgewikkeld door de Centrale Verwerkingseenheid Openbaar Ministerie (de CVOM) te Utrecht.

Verzet moet worden gedaan binnen 14 dagen nadat de beschikking bij de bestrafte bekend is geworden.

Het verzet schorst de tenuitvoerlegging.

Echter, in geval van een boete van minder dan €340,- (dus ook de boetes die kunnen worden opgelegd in het kader van een bestuurlijke strafbeschikking) ter zake van een strafbaar feit dat minder dan 4 maanden voorafgaand aan de strafbeschikking is gepleegd, kan verzet worden gedaan tot uiterlijk 6 weken na de toezending (ongeacht of de bestrafte daarvan kennis heeft genomen). Dus als men voorafgaand aan een lange vakantie vermoedt een strafbaar feit te hebben gepleegd dat in aanmerking komt voor een bestuurlijke strafbeschikking, dan doet men er verstandig aan zijn post te laten nasturen, om bij terugkomst niet voor een onherroepelijke verrassingen te komen te staan.

5.2 De bestuurlijke strafbeschikking

Voor alle duidelijkheid zij nog eens herhaald dat de 'politiestrafbeschikking' iets anders is dan de 'bestuurlijke strafbeschikking', alhoewel niet uitgesloten is dat beide varianten kunnen worden toegepast door dezelfde BOA's. Hierna wordt verder ingegaan op de bestuurlijke strafbeschikking.

De bestuurlijke strafbeschikking is geregeld in art. 257ba Sv. Daarin is de bevoegdheid om een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen toegekend aan de bij AMvB aan te wijzen personen of lichamen die met een publieke taak zijn belast. In dezelfde AMvB worden de grenzen die daarbij in acht moeten worden genomen, vastgesteld. De desbetreffende personen en diensten zijn bij het uitoefenen van deze bevoegdheid onderworpen aan het toezicht en de richtlijnen van het College van Procureurs-generaal, welke richtlijnen dienen te worden opgesteld na *uitdrukkelijk* overleg met de desbetreffende personen en diensten, dan wel de organen die deze lichamen vertegenwoordigen. Formeel is er dus toezicht, maar materieel bezien heeft het gemeentebestuur grote invloed op de wijze waarop dat toezicht wordt ingevuld.

5.2.1 De feiten

Bestuurlijke strafbeschikkingen kunnen worden uitgevaardigd te zake van (globaal gesproken) dezelfde overtredingen van de APV die ook bestuursrechtelijk kunnen worden afgedaan. Echter: het is wel een kwestie van kiezen: óf de gemeente kiest ervoor om deze overtredingen af te doen door middel van de bestuurlijke strafbeschikking, óf de gemeente kiest ervoor deze overtredingen af te doen door middel van de bestuurlijke boete. Voor de bestuurlijke strafbeschikking geldt (dus) hetzelfde feitenbereik als voor de bestuurlijke boete: globaal gesproken het feitenbereik op grond van de 'Wet overlast in de openbare ruimte'. Daartoe is in de daarop gebaseerde AMvB een zogenaamde positieve lijst opgesteld, die later nog kan worden aangevuld.

Ook de boetebedragen zijn dezelfde als de bestuurlijke boetes die ter zake kunnen worden opgelegd (althans als daarvoor zou worden gekozen), dat wil zeggen, maximaal €340,-.

Het feit dat een bestuurlijke strafbeschikking is uitgevaardigd, wordt – in tegenstelling tot de vergelijkbare bestuurlijke boete – opgenomen in de justitiële documentatie bij overtredingen met een boete van meer dan €100,- (en misdrijven, maar dat is hier niet relevant).

5.2.2 *PV vergoedingsregeling*

Met de keuze voor de bestuurlijke strafbeschikking treedt ook de verruimde vergoedingsregeling in werking (op grond van het met art. 27a WAHV vergelijkbare art. 576a Sv). De vergoeding voor een door een gemeentelijke BOA uitgeschreven P-V wordt verhoogd van €15,- naar €40,-. De vergoeding voor uitgeschreven beschikkingen voor fout parkeren (Mulder-feiten) wordt verhoogd van €7,50 naar €25,- per beschikking. Deze voorziening brengt met zich mee dat het financiële argument dat bestuurlijke boetes de gemeente wel inkomsten opleveren, maar bestuurlijke strafbeschikkingen niet, niet meer opgaat.

Uitvoering

- De keuze van de gemeenten voor de bestuurlijke strafbeschikking verschaft hen tevens de vereiste titel daarvoor, dat wil zeggen de bevoegdheid om daadwerkelijk bestuurlijke strafbeschikkingen uit te vaardigen. Ze zijn daartoe niet alleen bevoegd, maar daarvoor ook verantwoordelijk, zij het dat ze daarbij onder toezicht staan van het College van P-G's.
- De uitvoering berust in de praktijk bij gemeentelijke BOA's. Zij reiken bij een vaststelling van een overtreding de zogenaamde 'aankondiging' uit.
- In geval van een bestuurlijke strafbeschikking waarin een boete van maximaal €340,- wordt opgelegd, hoeft de verdachte niet te worden gehoord. Als de verdachte toch wordt verhoord, is art. 29 Sv van toepassing. In dat geval kan de verdachte zich beroepen op zijn zwijgrecht en zal de verdachte daar op gewezen moeten worden (de cautieplicht).

De feitelijke tenuitvoerlegging geschiedt namens de gemeente door het CJIB. Dat stuurt de strafbeschikking naar de verdachte.

De beschikking moet de volgende gegevens bevatten: naam en adres van de verdachte; de omschrijving van het feit, zowel in 'feitelijke zin' als in 'kwalificatieve' zin (dus duidelijk moet zijn op welk strafbaar feit wordt gedoeld); de opgelegde boete; de datum waarop de beschikking is uitgevaardigd; de wijze waarop de verdachte in verzet kan gaan; en de wijze van tenuitvoerlegging (dat alles is te vinden in art. 257a-3 Sv).

5.2.3 *Rechtsbescherming*

Het verzet is hierboven al in zijn algemeenheid al kort behandeld:

- verzet kan in de hier besproken gevallen worden gedaan binnen twee weken nadat de beschikking de verdachte bekend is geworden, en afgezien daarvan: uiterlijk binnen 6 weken nadat de beschikking aan de verdachte is toegestuurd.
- Het verzet schorst de tenuitvoerlegging.
- Er is geen zekerheid vereist, zoals wel het geval is bij de boetes in het kader van de WAHV en bij bestuurlijke boetes in het kader van de bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau.
- De OvJ kan (onder andere na verzet) de beschikking intrekken, maar na intrekking is geen nieuwe beschikking en ook geen dagvaarding meer mogelijk (art. 255a). De OvJ kan de beschikking ook wijzigen (257e-8). Als de OvJ na evt. verzet de beschikking niet intrekt (of wijzigt) dient hij het verzet bij de kantonrechter aanhangig te maken.

6 De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte

De regeling is te vinden in de Wet Bestuurlijke Boete Overlast in de Openbare Ruimte (van 20 december 2007, die naar verwachting begin 2009 in werking treedt) en de daarop gestoelde wijziging van de gemeentewet: art. 154b en volgende Gemeentewet .

6.1 Feiten

Bestuurlijke boetes kunnen worden opgelegd ter zake van de overtredingen van voorschriften van de APV die leiden tot overlast in de openbare ruimte, en die op grond van art. 154 Gemeentewet strafbaar zijn gesteld, behalve overtredingen die daarvan zijn uitgezonderd bij AMvB. Het betreft in tegenstelling tot de 'bestuurlijke strafbeschikking' dus een 'negatieve lijst' (art. 2 AMvB).

Daarnaast is in de AMvB nog wel een positieve lijst opgenomen van overtredingen van voorschriften uit de afvalstoffenverordening die voor een bestuurlijke boete in aanmerking komen (art. 3 AMvB). Zie art. 154-1, onder a en b.

6.2 Uitvoering

- De raad kan bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd ten aanzien van de hier bedoelde overtredingen. In deze verordening geeft de raad aan welke overtredingen van de APV zullen worden afgedaan met een bestuurlijke boete, mits ze natuurlijk niet bij AMvB zijn uitgezonderd in de 'negatieve lijst'.
- In de verordening worden de BOA's die met de uitvoering zijn belast, tevens aangewezen als toezichthouders op de naleving van de APV.
- De bevoegdheid om bestuurlijke boetes op te leggen wordt uitgeoefend door B&W. Echter als het de handhaving van regels betreft die aan de Burgemeester is opgedragen, berust de bevoegdheid bij de Burgemeester. (154-4)
- De feitelijke uitvoering kan slechts berusten bij ondergeschikten die tevens BOA zijn (bij AMvB kunnen nadere eisen worden gesteld aan deze ondergeschikten). Zie art. 154-5. Deze BOA's reiken in de praktijk de 'aankondiging' uit bij het constateren van een overtreding. De toezichthouder/BOA is overigens ook BOA voor de algemene (uitgebreide) wet op de identificatieplicht. In die hoedanigheid mag hij dus proces verbaal opmaken als hij een overtreding van deze wet constateert en mag hij de verdachte ook naar het politiebureau vervoeren ter nadere identificatie.
- In het driehoeksoverleg vindt afstemming plaats over de inzet en werkwijze van deze ondergeschikten enerzijds en de reguliere politie anderzijds (die immers gewoon - naast de BOA's - de APV strafrechtelijk mag handhaven, voorlopig nog even door middel van een politietransactie, maar daarnaast ook door middel van een beschikking - of een aankondiging daarvan - in het kader van de WAHV en/of een politiestrafbeschikking. Het opmaken van een P-V en het opsturen daarvan naar het OM is hier niet aan de orde). Het is dus van het grootste belang dat de reguliere politie en de toezichthouders/BOA's elkaar niet te zeer in de wielen rijden.
- Ook in het kader van de bevoegdheid een bestuurlijke boete op te leggen, is het niet voorgeschreven de betrokkene vooraf te horen, omdat het een financiële beschikking betreft die in bezwaar of beroep weer ongedaan kan worden gemaakt (dat vloeit voort uit art. 4:12 Awb. Zie ook het art. 5.4.2.3. van het concept vierde tranche Awb). Echter, als de betrokkene die wordt verdacht van een overtreding, wél aan de tand wordt gevoeld, heeft dat consequenties. In dat

geval is er sprake van een 'criminal charge', zodat bepaalde fundamentele strafrechtelijke regels van toepassing zijn, zoals bijvoorbeeld het zwijgrecht. Art. 154d voorziet daarin. De betrokkene moet in dat geval de cautie worden gegeven en is niet verplicht tot antwoorden. Vergelijk in deze ook de bestuurlijke strafbeschikking.

- In art. 154c lid 2 wordt opgesomd wat er allemaal in de door de BOA uit te reiken aankondiging moet komen te staan: de naam van de overtreder, de overtreding en het voorschrift dat is overtreden, de aanduiding van de plaats waar, en tijdstip waarop de overtreding is vastgesteld; de hoogte van de boete, en het bestuursorgaan dat de boete zal opleggen. Ook dat vertoont grote gelijkens met de bestuurlijke strafbeschikking.
- In art. 154e is te vinden dat er in geval van een schulditsluitingsgrond (dus als de overtreding de overtreder niet kan worden verweten) of in geval van een rechtvaardigingsgrond (waarmee de wederrechtelijkheid van de overtreding wordt opgeheven) geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Aangenomen mag worden dat daarbij wordt aangehaakt bij de strafuitsluitingsgronden uit het strafrecht.
- In art. 154g en 154h wordt recht gedaan aan een ander belangrijk strafrechtelijk beginsel: het ne bis in idem-beginsel (in dit verband ook wel una-via-beginsel genoemd). Het opleggen van een bestuurlijke boete is niet meer mogelijk ter zake van dezelfde gedraging als:
 - a. er reeds eerder een bestuurlijke boete is opgelegd;
 - b. er reeds een strafvervolging is ingesteld en het onderzoek ter terechtzitting is begonnen;
 - c. er reeds aan de voorwaarden van een transactie is voldaan, waarmee het recht op strafvervolging is vervallen. Andersom vervalt het recht tot strafvervolging als het bestuur vanwege dezelfde gedraging een bestuurlijke boete heeft opgelegd.
- Art. 154b lid 9, 154f lid 1 en 154i lid 1 hebben betrekking op het vervallen van het recht om een bestuurlijke boete op te leggen in geval van:
 - a. het overlijden van de overtreder,
 - b. de leeftijd van de overtreder (als de overtreder jonger is dan 12 jaar mag geen bestuurlijke boete worden opgelegd);
 - c. als de overtreding is verjaard (dat is het geval drie jaar nadat de overtreding heeft plaatsgevonden).
- Op grond van art. 154 lid 1, 3 en 4, moet de bestuurlijke boete binnen 8 weken na de constatering van de overtreding bij gedagtekende beschikking worden toegezonden naar het adres dat de overtreder heeft opgegeven, en, indien daar onbestelbaar, op het eventueel daarvan afwijkende GBA-adres. Als het daar ook onbestelbaar blijkt, wordt de betrokkene geacht op de hoogte te zijn van de beschikking. De beschikking vermeldt de wijze waarop de betaling moet geschieden en de dag waarop de bestuurlijke boete uiterlijk moet zijn voldaan.

6.3 De boete

Er zijn verschillende boetecategorieën, waarvan de hoogte wordt vastgesteld bij AMvB. De boete bedraagt voor natuurlijke personen – als gezegd – maximaal €340,- en voor rechtspersonen maximaal €2250,-. Zie art. 154b-7.

Ook hier geldt – evenals in de WAHV – dat bij overtreders jonger dan 16 jaar de boete wordt gehalveerd (art. 154b-9). De boete dient te worden betaald binnen 6 weken na het onherroepelijk worden van de beschikking (art. 154l).

In art. 154j wordt geregeld dat de overtreder desgewenst de gegevens kan inzien (en daarvan kopieën kan maken) waarop het opleggen van de boete, dan wel het voornemen daartoe, berust.

6.4 Tenuitvoerlegging

Invordering vindt plaats met overeenkomstige toepassing van de wettelijke bepalingen inzake de invordering van gemeentelijke belastingen, met dit verschil, dat geen kwijtschelding plaatsvindt wegens onvermogen, en voorts: dat de bevoegdheid tot invordering verjaart twee jaar nadat de boete onherroepelijk is geworden (art. 154m).

6.5 Rechtsbescherming

Tegen de beschikking kan bezwaar worden aangetekend bij de gemeente, overeenkomstig de Awb. Daarnaast kan de betrokkene beroep instellen bij de rechtbank (de kantonrechter). Hoofdstuk 8 Awb is daarbij niet van toepassing. In plaats daarvan zijn de artikelen 6 lid 2, art. 10 en 12 t/m 20d WAHV van overeenkomstige toepassing verklaard in art. 154k. Dat betekent onder meer dat bij boetes van €70,- of meer 'hoger beroep' mogelijk is bij het Gerechtshof Leeuwarden.

De behandeling van het beroep vindt plaats binnen 6 weken nadat de indiener zekerheid heeft gesteld voor de betaling van de sanctie ter hoogte van de opgelegde boete. (Dus hier, in tegenstelling tot de bestuurlijke strafsanctie, wel een verplichting tot zekerheidsstelling). De kantonrechter kan zonder zekerheidsstelling het beroep niet-ontvankelijk verklaren, tenzij redelijkerwijs niet kan worden geoordeeld dat de indiener in verzuim is geweest (art. 154n).

7 Verschillen en overeenkomsten

In het voorgaande zijn de verschillende facetten van zowel bestuurlijke boete als bestuurlijke strafbeschikking de revue gepasseerd. In onderstaande tabel zijn de verschillen tussen beide instrumenten nog een keer samengevat:

1 verschillen BSB en BB

Aspect	Boete	Strafbeschikking
Gezagsverhouding	OM op afstand; gemeente zelf verantwoordelijk (wel overleg, onder andere 'driehoek')	OM (soms) iets meer direct betrokken. Voorts toezicht OM onder andere door middel van 'richtlijnen' College P-G's
Wijze van uitreiking beschikking	Binnen 8 weken na constatering: gedagtekende beschikking toegezonden aan opgegeven verblijfplaats (of – in geval van onbestelbaar – GBA-adres)	Uitreiking in persoon of afschrift naar GBA-adres (of andere opgegeven woon- of verblijfplaats) zo spoedig mogelijk
Rechtsmiddel:	Bezwaar en beroep (gemeentelijke commissie respectievelijk Kantonrechter)	Verzet (bij OM, dat het verzet vervolgens aanhangig maakt bij de Kantonrechter als hij niet zelf de beschikking intrekt of wijzigt)
Termijn	Termijn voor bezwaar of beroepschrift: 6 weken (art. 6:7 Awb)	Termijn voor verzet: in beginsel binnen twee weken nadat de beschikking de bestrafte bekend is geworden, maar uiterlijk 6 weken na toezending
Termijn behandeling bezwaar of beroep respectievelijk verzet	Binnen 6 weken na zekerheidsstelling	Zo spoedig mogelijk na het verzet (oproepingstermijn: minimaal 10 dagen tussen het oproepen ter zitting en de dag waarop het verzet op de terechtzitting wordt behandeld)
Zekerheidsstelling (bij bezwaar/beroep respectievelijk verzet)	Wel	niet
Hoger beroep	Hoger beroep mogelijk bij Gerechtshof Leeuwarden in geval van boete hoger dan €70,-	Regulier hoger beroep en cassatie mogelijk (na veroordeling na verzet)
Behandeling in beroep, respectievelijk na verzet	Indien de bestuurlijke boete na een eventueel. bezwaarschrift niet wordt ingetrokken: procedure voor de Kantonrechter (in de hoedanigheid van bestuursrechter). De kantonrechter beoordeelt in beroep vooral de totstandkoming en (tegenwoordig ook 'inhoudelijk') de hoogte van de boete aan de hand van de Algemene beginselen van behoorlijk bestuur	Indien het OM na verzet de strafbeschikking niet intrekt (of wijzigt): procedure voor de Kantonrechter (als strafrechter) conform de gewone procedure van titel XI, XII, XIII Boek 2 Wetboek van Strafvordering

Aspect	Boete	Strafbeschikking
De termijn waarbinnen de tenuitvoerlegging plaatsvindt	Boete te betalen binnen 6 weken na het onherroepelijk worden van de beschikking	Binnen 14 dagen na toezending van de beschikking. (Het is mogelijk dat de bestrafte door het begin van de tenuitvoerlegging, voor het eerst op de hoogte raakt van de bestuurlijke strafbeschikking. Hij kan dan binnen 14 dagen in verzet gaan. Het verzet schorst de tenuitvoerlegging
De feitelijke inning van de boetes	Door het gemeentebestuur	Door het CJIB
Wijze van executie	Conform de wettelijke bepalingen inzake de invordering van gemeentelijke belastingen (maar geen kwijtschelding bij onvermogen; voorts: verjaring invorderingsbevoegdheid na twee jaar)	Na aanmaning (en eventueel, verhoging van het te betalen bedrag) kan de bestrafte met machtiging van de Kantonrechter gedurende een week worden gegijzeld (komt niet in de plaats van de sanctie) en eventueel alsnog worden gedagvaard. Voorts: de 'normale' verhaalsmogelijkheden
Vergoeding kosten gemeente	Alle opbrengsten (boetes) voor gemeente	Vergoeding conform vergoedingsregeling (respectievelijk €40,- voor overlastfeiten en €25,- voor Mulderfeiten)
Strafblad (aantekening in de Justitiële Registers)	Geen aantekening strafblad	Soms wel (boete boven de €100,-).
Normenstelsel	Gemeentewet (op grond van de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte) en de Awb	Wetboek van Strafvordering

Naast verschillen zijn er, zoals al gememoreerd, ook vele overeenkomsten tussen beide instrumenten. In hoofdzaak gaat het daarbij om de volgende overeenkomsten:

- Gemeentelijke bestuursorganen in beide gevallen rechtstreeks betrokken bij de handhaving (OM meer of minder op afstand);
- Feitenbereik vergelijkbaar;
- Feitelijke uitvoering in beide gevallen door (gemeentelijke) BOA's;
- Boetebedragen natuurlijke personen min of meer vergelijkbaar (max. €340,-);
- In geval van bestuurlijke boete: bezwaar en beroep mogelijk. In geval van bestuurlijke strafbeschikking: alleen verzet mogelijk. Echter, in verzet lijkt zowel bezwaar als beroep besloten te liggen: het OM kan zelf beslissen de strafbeschikking in te trekken of te wijzigen. Zo niet, dan wordt het verzet (als een soort beroep) voorgelegd aan de rechter.
- In beide gevallen schorst het bezwaar/beroep (art. 154i-2 Gemeentewet) respectievelijk het verzet (art. 257g-2 Sv) de tenuitvoerlegging totdat onherroepelijk op het bezwaar/beroep resp. het verzet is beslist.