



OPENBAAR
MINISTERIE

Bestuurlijke Punitieve Sancties

De bestuurlijke strafbeschikking



het Juridisch Locket

Auteur: Xander Hoekman
Studentnummer: 9962870
Stage-organisatie: Het Juridisch Locket
Stage-afdeling: Maastricht
Opleiding: HBO-rechten
Afstudeermentor: Dhr. mr. Tonnie Koppes
Afstudeerdocent: Dhr. mr. Marc Hermans

Maastricht, 16 december 2009

Voorwoord

De scriptie die voor u ligt is geschreven in het kader van mijn afstuderen aan de Juridische Hogeschool Avans-Fontys te Tilburg. In opdracht van het Juridisch Loket heb ik onderzoek gedaan naar de bestuurlijke strafbeschikking.

De voorgaande periode heb ik gewerkt aan een onderzoek over de bestuurlijke punitieve sancties, en in het bijzonder de bestuurlijke strafbeschikking. Tijdens deze periode heb ik veel keuzes betreffende het onderwerp gemaakt, en mijn onderzoeksrichting een aantal keer grondig omgegooid. In eerste instantie was de bestuurlijke boete het onderwerp van onderzoek. Later heeft het onderzoek zich meer in de richting van de strafbeschikking en in het bijzonder de bestuurlijke strafbeschikking gericht.

Ik heb de afgelopen vier maanden met plezier aan deze scriptie gewerkt, en ben tot een aantal interessante conclusies gekomen. De bestuurlijke strafbeschikking is een regeling die nog volop in ontwikkeling is, wat het juist zo interessant maakt om er op dit moment aandacht aan te besteden.

Ik wil de medewerkers van de afdeling Maastricht van het Juridisch Loket graag bedanken voor hun medewerking en ondersteuning.

In het bijzonder wil ik bedanken: dhr. T. Koppes voor de begeleiding van mijn werk tijdens mijn stageperiode bij het Juridisch Loket Maastricht, dhr. M. Hermans voor de begeleiding vanuit de opleiding HBO-rechten en dhr. Bijnen voor het leveren van bruikbaar advies bij het opstellen van mijn onderzoek.

Xander Hoekman

Samenvatting

De bestuurlijke strafbeschikking is een onderdeel van de 'nieuwe' wet OM-afdoening, en een bestuurlijke punitieve sanctie. Het 'broertje' van de bestuurlijke strafbeschikking, de bestuurlijke boete is daarnaast een regeling die bij deze scriptie van belang is. Het Juridisch Loket wilde mee informatie over de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte omdat zij verwachtten dat er steeds meer cliënten met vragen over deze regeling zouden komen. Echter is het zo dat de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (BBOOR) waarschijnlijk niet van groot belang zal zijn voor het Juridisch Loket.

Gemeenten zullen de mogelijkheid hebben een handhavingsinstrument te kiezen. Zij kunnen daarbij de keuze maken tussen de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete. Vrijwel alle gemeenten zullen kiezen voor de bestuurlijke strafbeschikking (dit omdat de gemeenten een afweging maken tussen de voordelen en de nadelen, de bestuurlijke boete geeft meer nadelen dan voordelen, de keuze is dan ook snel gemaakt), dus waarom zou er dan onderzoek gedaan worden naar de ins en outs van de bestuurlijke boete.

De bestuurlijke strafbeschikking is onderdeel van de wet OM-afdoening, een wet die ondermeer de bestuurlijke strafbeschikking, de OM-beschikking en de politiestrafbeschikking bevat. De wet OM-afdoening geeft het OM de mogelijkheid tot het doen van buitengerechtelijke afdoening.

De bestuurlijke strafbeschikking valt formeel onder het bestuursrecht, maar de materiële regels van strafvordering zijn van toepassing. Een bestuurlijke strafbeschikking zal daarnaast altijd een '*criminal charge*' opleveren. Artikel 6 van het EVRM is van groot belang omdat dit artikel een aantal waarborgen geeft die ook van toepassing zijn bij de uitreiking van een bestuurlijke strafbeschikking aan de bestrafte.

Het begrip *criminal charge* zal worden toegelicht. Ook zal er een conceptverzet worden opgesteld dat kan bijdragen bij het maken van bezwaar tegen een strafbeschikking.

Inhoudsopgave

Inleiding	Pag. 5
1. De bestuurlijke boete overbodig?	Pag. 6
1.1. Reacties Bestuur	Pag. 8
2. De bestuurlijke strafbeschikking	Pag. 9
2.1. Achtergrond en huidige stand van zaken	Pag. 9
2.2. Gemeentelijke keuze	Pag. 10
3. Nadelen en voordelen Bestuurlijke Strafbeschikking	Pag. 11
3.1. Verschillen bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking1	Pag. 11
4. Wet OM-afdoening	Pag. 14
4.1. Verschil politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking	Pag. 16
5. Rechtsbescherming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur	Pag. 17
5.1. Zorgvuldigheid	Pag. 18
5.2. Evenredigheidsbeginsel	Pag. 18
5.3. Marginale toetsing	Pag. 19
6. Rechtsbescherming bij het EVRM	Pag. 19
6.1. Artikel 6 EVRM	Pag. 20
6.2. Het begrip <i>Criminal charge</i>	Pag. 21
6.3. Vrije toegang onafhankelijke rechter	Pag. 21
6.4. De zwaarte en aard van de sanctie	Pag. 23
6.5. Verschil bestuurlijke punitieve sanctie en <i>criminal charge</i>	Pag. 24
7. Bijzondere waarborgen bij bestraffende sancties	Pag. 24
7.1. Onschuldpresumptie	Pag. 24
7.2. Zwijgrecht	Pag. 25
7.3. Nemo Tenetur	Pag. 25
8. De bestuurlijke strafbeschikking	Pag. 26
8.1. De feiten	Pag. 27
8.2. Opmaken proces verbaal	Pag. 27
9. Invoering Bestuurlijke Strafbeschikking	Pag. 29
10. Toezicht	Pag. 30
10.1. Samenwerking BOA's en politie	Pag. 30
10.2. Aantasting integriteit BOA	Pag. 31
10.3. Naleving en uitvaardiging	Pag. 31
10.4. Proces verbaal	Pag. 33
11. Bezwaar en Beroep tegen de bestuurlijke strafbeschikking	Pag. 33
11.1. Hoorplicht en Zitting	Pag. 34
11.2. Beslag	Pag. 34
11.3. Jeugdigen	Pag. 34
12. Verzet	Pag. 35
12.1. Verzet in de Praktijk	Pag. 35
12.2. Conceptbrief	Pag. 37
13. Vervolg	Pag. 39
13.1. Mandatering strafbeschikking	Pag. 39
13.2. Herbeoordeling	Pag. 39
14. Terechtzitting na verzet of mislukte executie	Pag. 40
14.1. Executie	Pag. 41
14.2. Betekening	Pag. 41
14.3. Tenuitvoerlegging	Pag. 41
14.4. Gijzeling	Pag. 42
14.5. Informatieverstrekking	Pag. 42
15. Conclusies	Pag. 43
16. Aanbevelingen	Pag. 48
17. Conceptverzet	Pag. 49
18. Literatuurlijst	Pag. 51

Inleiding

Het straffen is tegenwoordig niet meer enkel het domein van de onafhankelijke rechter. Op steeds meer terreinen zijn het juist de bestuursorganen die boetes uitdelen wanneer overtredingen worden geconstateerd. Het Juridisch Loket vraagt juist voor deze bestuurlijke sancties aandaagt, omdat het loket daar in de toekomst mee te maken zal krijgen.

Het bestuursrechtelijke sanctierecht is in ontwikkeling. De bestuurlijke boete en de wet OM-afdoening zijn daar voorbeelden van. Het bijzondere van deze regels is dat zij punitief of anders gezegd bestraffend zijn. Eerdere sancties zoals de dwangsom zijn gericht op het herstel van de overtreding. De punitieve bestuurlijke sancties zijn bedoeld om de gebrekkige handhaving in de publieke ruimte aan te pakken. Er moet weer gehandhaafd worden! Het zijn vaak juist de kleine overtredingen zoals: het graffitispuiten, wildplassen en foutparkeren die de meeste irritatie opwekken. Het Juridisch Loket wil graag weten wat de punitieve bestuurlijke sancties zijn en hoe deze toegepast gaat worden.

In eerste instantie is het altijd de bedoeling geweest dat dit onderzoek juist het instrument 'de bestuurlijke boete' in haar geheel zou gaan behandelen, omdat het onderzoek naar de bestuurlijke boete het uitgangspunt van het Juridisch Loket is geweest. Tijdens de ontwerpfase van dit onderzoek is de bestuurlijke boete als hoofdonderwerp behandeld, en is het proces rond de invoering van de bestuurlijke boete nader bestudeerd. Er is gestart met een onderzoek naar de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, (BBOOR) en het bijbehorende besluit die op 14 januari 2009 in werking getreden zijn. De BBOOR is neergelegd in de artikelen 154b en verder van de Gemeentewet. De BBOOR geeft gemeenten een zelfstandige bevoegdheid om op te kunnen treden tegen veel voorkomende en overlastveroorzakende, lichte overtredingen van de APV en de afvalstoffenverordening (Asv).

De BBOOR lijkt een voor de overheid ideale regeling, een wet die zo op het eerste gezicht bruikbaar en toepasbaar is. De BBOOR is het resultaat van de behoefte van de lagere overheid om kleine overtredingen aan te pakken. De BBOOR leek de juiste oplossing om deze overtredingen van de APV aan te pakken, totdat de bestuurlijke strafbeschikking verscheen. De bestuurlijke strafbeschikking heeft meer voordelen dan de BBOOR en is daardoor een stuk aantrekkelijkere regeling. Onderzoek heeft uitgewezen dat gemeenten massaal voor de bestuurlijke strafbeschikking zullen kiezen en omdat beide instrumenten niet tegelijkertijd kunnen worden gebruikt, moet er worden gekozen. De bestuurlijke strafbeschikking is een wet die ook het juridisch loket aangaat, mensen zullen hier veelvuldig mee in aanraking komen, en zullen dan het juridisch loket om advies vragen. Alle kleinere overtredingen van de APV opgenomen in de aanwijzing zullen bestraft kunnen worden door de bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's).

1. De bestuurlijke boete overbodig?

Na een aantal weken onderzoek is de onderzoeker gebleken dat de bestuurlijke boete weliswaar een gedeeltelijk nieuw ontworpen en goed bedoelde regeling is om de gemeenten meer mogelijkheden op handhavingsgebied te bieden, maar dat de regeling bij de Nederlandse gemeenten helemaal niet populair is. De beschrijving van de regeling bestuurlijke boete geeft aan dat de gemeenten vanaf begin 2009 kunnen beginnen met boetes opleggen voor ergerlijk gedrag als hondenpoep op straat laten liggen, huisvuil dumpen, fout parkeren en graffiti spuiten. Voor veel gemeenten is de regeling bestuurlijke boete, waaronder de BBOOR een veel te kostbare manier om handhavend op te treden. Te duur, te ingewikkeld, te omslachtig en te beperkt voor preventieve en effectieve handhaving. De reacties van gemeentelijke organisaties zijn bepaald niet lovend over de bestuurlijke boete. Het boetegeld komt de gemeentekas ten goede, maar er zitten enkele addertjes onder het gras die in het onderstaande schema “voordelen en nadelen bestuurlijke boete” duidelijk zijn beschreven.

Verscheidene gemeenten in Nederland zien al af van de invoering van de bestuurlijke boete, en hebben ofwel de keuze gemaakt voor de bestuurlijke strafbeschikking, of de keuze gemaakt voor het huidige handhavingsbeleid en dus geen van beide nieuwe mogelijkheden. Een aantal andere gemeenten zijn bezig met een onderzoek naar de baten en lasten van de bestuurlijke boete. Tot nu toe is het een feit dat de voordelen van de bestuurlijke boete niet opwegen tegen de nadelen van de bestuurlijke boete. Om dit duidelijk te maken is onder deze paragraaf een schema toegevoegd dat aangeeft wat de voordelen en wat de nadelen van de bestuurlijke boete zijn¹.

Voordelen Bestuurlijke Boete	Nadelen Bestuurlijke Boete
Gemeentelijke handhaven niet afhankelijk van het OM	Bezwaar en beroep is mogelijk bij een daarvoor speciaal door de gemeente ingesteld orgaan, dit kost veel geld.
Het gemeentelijk bestuur is beter uitgerust dan het OM om lokaal prioriteiten te bepalen	Meer bestuurlijke capaciteit nodig voor bijvoorbeeld incasso en registratie van opgelegde boeten
Invloed op de mate waarin en de manier waarop er binnen de gemeente wordt gehandhaafd	Gevaar voor ongerechtvaardigde ongelijkheid bij boetebevoegdheden voor decentrale organen.
Lik op stuk beleid	Verkeerd handhavingsdoel wordt nagestreefd (valt over te twisten ²), bestraffing in plaats van handhaving
	Het zou kunnen zijn dat er een oneigenlijk doel wordt nagestreefd (geldverwerving)

¹ Raadsinformatiebrief Maassluis, dd. 28 september 2009, invoering bestuurlijke strafbeschikking

² Zie alinea 5 van de tweede pagina

In bovenstaand schema is duidelijk aangegeven waarom gemeenten niet happig zijn op de invoering van de bestuurlijke boete. Er kleven meer nadelen dan voordelen aan de regeling bestuurlijke boete, en dan in het bijzonder aan de BBOOR. De Nederlandse gemeenten moeten kiezen tussen de bestuurlijke boete, de bestuurlijke strafbeschikking of het voortzetten van de huidige handhavingssysteem. De BBOOR is een regeling zonder toekomst.

Het juridisch loket wil graag informatie over de regeling die door de gemeenten ingevoerd gaat worden om overtredingen van de APV aan te pakken. Naar alle waarschijnlijkheid zullen de vragen van klanten de bestuurlijke strafbeschikking betreffen, aangezien de bestuurlijke strafbeschikking ook het instrument is dat zal worden ingevoerd. De strafbeschikking is zoals al eerder is aangegeven een instrument dat gefaseerd ingevoerd gaat worden. Begin 2009 zijn de G4 (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht, Den Haag) begonnen met de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking. Deze steden geven aan dat het instrument veel en effectief wordt gebruikt om deze overlast in de openbare orde aan te pakken.

Omdat afgezien van de vier grote gemeenten, andere gemeenten nog geen gebruik kunnen maken van de bestuurlijke strafbeschikking, en de bestuurlijke boete daarvoor nog steeds de enige keuze van de twee nieuwe instrumenten is om overtredingen van de APV aan te pakken, wacht men af. Gemeenten moeten een keuze maken tussen de bestuurlijke strafbeschikking en de bestuurlijke boete indien zij het huidige beleid niet willen voortzetten, en willen daarom niet een vroegtijdige beslissing maken. Men (tientallen gemeenten in Nederland) heeft de bestuurlijke boete uitgebreid kunnen 'screenen' en is van mening dat hen een 'onbruikbaar instrument' is aangeleverd. Tijdens de voorbereiding ter implementatie van de 'bestuurlijke boete in het Nederlands rechtssysteem'³ was men enthousiast over de mogelijkheden van het instrument om overlast aan te pakken, daarnaast zou al het geïnde boetegeld in de gemeentekas verdwijnen, het leek een ideale situatie.

Als men echter het internet opduikt en de tientallen gemeentelijke informatiebrieven leest, kan men alleen tot de conclusie komen dat de bestuurlijke boete langzaamaan zal doodbloeden. Gebleken is dat ruim 98 procent van de Nederlandse gemeentes zal gaan kiezen voor de voor de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. Een gering aantal van 2 procent neemt de bestuurlijke boete in overweging en is nog in overleg met haar bestuur om de keuze te maken tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking. Het VNG kan geen enkele gemeente aangeven die de bestuurlijke boete overlast in de openbare orde op dit moment gebruikt⁴. De voornaamste argumenten om voor de bestuurlijke strafbeschikking te kiezen is het kostenaspect en de praktische haalbaarheid.

"De bestuurlijke boete is een bij uitstek punitieve sanctie, omdat er sprake is van leedtoevoeging. De bestuurlijke sancties bestuursdwang en de bestuurlijke dwangsom beogen de schade te herstellen, het reparatoire karakter staat voorop. Verschillende situaties zoals wildplassen en fietsen op plaatsen waar dit niet mag, kunnen met de reparatoire sancties niet (gemakkelijk) worden aangepakt. Het 'lik op stuk' karakter van de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking maakt het mogelijk om tegen deze problemen adequaat op te treden. De andere bestuursrechtelijke handhavinginstrumenten schieten hierin tekort. In sommige gemeenten bestaat een duidelijke voorkeur voor reparatoire sancties. Het staat deze gemeenten dan ook vrij om hieraan vast te houden. Het zal de

³ Hierbij geef ik aan dat bedoeld wordt de bestuurlijke boete in de 4e tranche Awb en de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Er bestonden al meerdere wetten die de bestuurlijke boete hanteerden, maar die blijven in dit onderzoek buiten beschouwing.

⁴ www.binnelandsbestuur.nl, geraadpleegd op 24 november 2009, bestuurlijke boete niet gebruikt

bedoeling van de gemeenten zijn om de burger niet van de gemeente te vervreemden, maar samen tot een oplossing te komen, waarbij er wel sprake is van handhaving”⁵.

1.1. Reacties Bestuur

Het lokale Nederlandse bestuur dat een keuze gaan maken tussen de nieuwe bestuurlijke sancties is voor het overgrote deel niet enthousiast, voornamelijk is men teleurgesteld over de bestuurlijke boete. Zoals aangegeven kleven er namelijk veel nadelen aan de invoering van deze bestuurlijke boete. Als toelichting zal er een voorbeeld worden geschetst van de motivatie om niet voor de bestuurlijke boete te kiezen: in een bepaalde gemeente geeft de burgemeester aan dat het gemeentebestuur alle middelen aangrijpt om kwesties als illegaal vuilnis storten en wildplassen aan te pakken, maar dat de bestuurlijke boete daar niet bij helpt. Burgemeester Hein Bloemen van de gemeente Berkelland geeft aan: “Er is ons een worstje voorgehouden, de boete levert ons per saldo te weinig op. Want om boetes te innen moet de gemeente een heel apparaat opzetten. Niet alleen moet er een administratie aan worden gekoppeld. We zullen ook nog eens de bezwaren moeten gaan behandelen”⁶. Alles bij elkaar gaat de opzet van het handhavingssysteem voornamelijk de kleinere gemeenten, veel te veel capaciteit en geld kosten.

“In het Noord-Hollandse Hoorn liggen de kaarten niet anders. In het raadsstuk over het al dan niet invoeren van de bestuurlijke boete schrijft burgemeester Onno van Veldhuizen: ‘Wij verwachten dat de opgelegde boete door de aard van de overtreding (kleine ergernis) zeer snel door de overtreder zal worden betwist. Dit zal tot een toename van het aantal bezwaar- en beroepschriften leiden.’ Van Veldhuizen denkt ook dat regelmatig een deurwaarder achter de inning aan moet. ‘Wij verwachten niet dat dit instrument kostendekkend zal zijn’⁷.

“Beide gemeenten hebben geprobeerd in kaart te brengen hoeveel het geheel gaat kosten met behulp van het Servicecentrum Handhaving van het ministerie van Justitie. Daaruit blijkt dat er onder andere meer BOA's (Bijzondere Opsporingsambtenaren) aangesteld moeten worden. Behalve een administratie en incassoafdeling is ook een communicatiesysteem met de politie vereist, want bestuurlijke handhaving vraagt om een 24-uurs aanwezigheid”⁸.

“In eerste instantie dacht de heer Verhaar dat het financieel ook nog wel haalbaar is. ‘Als je één extra BOA à 45.000 euro aantrekt en die schrijft boetes uit van dertig tot veertig euro, dan moet die er per jaar vijftienhonderd uitschrijven om kostendekkend te zijn. Dat zijn er zes op een dag, dat moet in Hillegom haalbaar zijn.’ Maar gezien de hele rompslomp eromheen gaat die prijs aanzienlijk omhoog. Alleen daarom al ziet Hillegom af van invoering, meldt griffier Elma Hulspas. Tenminste, tot 2010”⁹.

In de gemeente Geldrop-Mierlo is men van mening dat het niet nodig is om over te stappen naar een van beide regelingen. Omdat de overgang naar een nieuwe regeling alleen maar onduidelijkheid voor de burger schept, en omdat het huidige systeem goed draait ziet men af van de twee nieuwe handhavingsinstrumenten. Ook deze mogelijkheid, het blijven uitvoeren van het huidige beleid bestaat voor de Nederlandse gemeenten.

De gemeenten wachten massaal af tot 2010, vanaf 2010 wordt het voor alle gemeenten mogelijk de bestuurlijke strafbeschikking te gaan gebruiken om de overlast in de openbare orde effectief aan te pakken. Het grootste verschil met de bestuurlijke boete is dat bij de

⁵ Remijn J.M. (2007) Bestuurlijke boete kleine ergernissen, , de meerwaarde en de plaats van de bestuurlijke boete, *Pag. 10*

⁶ Cornelisse, L, bestuurlijke boete doodgeboren kindje, binnenlands bestuur, 22 mei 2009

⁷ Cornelisse, L, bestuurlijke boete doodgeboren kindje, binnenlands bestuur, 22 mei 2009

⁸ Cornelisse, L, bestuurlijke boete doodgeboren kindje, binnenlands bestuur, 22 mei 2009

⁹ www.binnenlandsbestuur.nl, geraadpleegd op 26 oktober 2009, bestuurlijke boete

bestuurlijke strafbeschikking het Centraal Justitieel Incasso Bureau het boetebedrag int. Een gedeelte van het bedrag wordt vervolgens op de rekening van de gemeente gestort: 40 euro voor overlastzaken en 25 euro voor parkeerovertredingen.

De reden dat de bestuurlijke boete niet het handhavingsinstrument is geworden waarop was gehoopt, is de beperkte handhavingsfunctie. Het in eerste instantie voorgelegde voorstel is totaal uitgekleeft en daardoor te beperkt geworden. In de ontwikkelingsfase was het de bedoeling dat de bestuurlijke boete ook van toepassing zou zijn op verkeersovertredingen zoals foutparkeren en snelheidsovertredingen. Vanwege onduidelijke redenen zijn deze mogelijkheden vervallen, volgens sommigen zou een reden kunnen zijn dat de staat te veel geld misloopt als de handhaving van de verkeersovertredingen geheel aan de gemeenten wordt overgelaten.

Dit onderzoek wordt uitgevoerd in opdracht van het juridisch loket te Maastricht. Er is contact gezocht met de gemeente Maastricht om inzicht te krijgen in de keuze tussen de beide handhavingsinstrumenten. De gemeente Maastricht zal binnenkort gaan kiezen voor de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking in het jaar 2010. Maastricht zal vanwege de gefaseerde invoering als een van de laatste gemeenten aan de beurt zijn met de implementatie van de bestuurlijke strafbeschikking. Maar ondanks dat de gemeente Maastricht pas laat kan beginnen met de bestuurlijke strafbeschikking, krijgt deze regeling wel de voorkeur.

2. De bestuurlijke strafbeschikking

Ook de bestuurlijke strafbeschikking is een nieuw instrument dat gebruikt kan worden voor de handhaving van bepaalde kleine overtredingen van de openbare orde. Ook de strafbeschikking zal net als de bestuurlijke boete, en de wet Om-afdoening waar de strafbeschikking onderdeel van is de zaken buitengerechtelijk afdoen. "Aan de ene kant is de regeling beperkt tot de lichtere strafbare feiten en met meer waarborgen omkleed dan de transactieregeling die zal komen te vervallen, anderzijds voorziet de regeling voor het eerst in een buitengerechtelijke sanctieoplegging voor klassieke delicten en overtredingen, zonder de expliciete instemming van de verdachte. Het stilzitten van de verdachte heeft onherroepelijkheid tot gevolg. Een strafbeschikking houdt een daad van vervolging in en is er sprake van schuldvaststelling. Dat de rechter mede voor klassieke delicten met een 'geen-bezwaar-systeem' op afstand wordt gezet, is voor juristen reden genoeg de nieuwe regeling de komende tijd kritisch te blijven volgen¹⁰".

2.1. Achtergrond en huidige stand van zaken

De overlastgevende gedragingen waarvoor een bestuurlijke strafbeschikking kan worden uitgevaardigd zijn opgenomen in feitenlijst strafbeschikking overlast en kunnen gespecificeerd zijn in de algemene plaatselijke verordening (APV) of in aparte lokale verordeningen. Op de feiten opgenomen in de feitenlijst strafbeschikking overlast zijn straffen op gesteld in de vorm van een geldboete. De strafbeschikking is een antwoord op het handhavingstekort dat de politie ervaart ten opzichte van deze kleinere overtredingen. Zo kan het bijvoorbeeld voorkomen dat de politie en de gemeente onvoldoende handhaven. En als de regels niet adequaat gehandhaafd worden, dan kan dit leiden tot een sterke groei aan overtredingen, omdat de gevolgen van de niet naleving niet bekend zijn. "De gemeente heeft ook de mogelijkheid om voor handhaving de last onder dwangsom of bestuursdwang te gebruiken, maar deze herstelsancties zijn vaak een te zwaar middel om deze kleine overtredingen aan te pakken. Herstel is namelijk niet altijd mogelijk en bij dreiging van bestuursdwang en de dwangsom hebben de overtreeders nog de mogelijkheid om alsnog zelf

¹⁰ www.rechtspraak.nl, geraadpleegd op 20 november 2009, Gerechten, Hoge Raad, Ontwikkelingen in 25 jaar strafprocesrecht in Nederland

de situatie te herstellen. Dit is natuurlijk positief, maar er ontstaat geen prikkel om de overtreding in eerste instantie al uit de weg te gaan¹¹.

“Indien het wenselijk is het bestuur eigen beleidsruimte toe te staan, dan kan aan het bestuur (bij algemene maatregel van bestuur) de bevoegdheid worden toegekend om bestuurlijke strafbeschikkingen uit te vaardigen. Er is dan ‘juridisch-technisch’ toezicht en eventueel ‘inhoudelijk toezicht op afstand’ door het OM (afhankelijk van de vraag in hoeverre er aanleiding bestaat het OM bij de buitengerechtelijke afdoening te betrekken)”¹².

In de huidige praktijk hebben veel gemeenten BOA's in dienst die al naar gelang hun daartoe strekkende bevoegdheid proces-verbaal kunnen opmaken, transacties kunnen aanbieden en WAHV beschikkingen (Wet Administratiefrechtelijke Handhaving) kunnen uitvaardigen. De BOA's leveren hun verbaalen aan bij de politie die afhankelijk van de ernst van de geconstateerde feiten zorg draagt voor verdere afhandeling van de aangeleverde informatie, richting het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) voor inning van de boetes, ofwel het OM voor verdere beoordeling en afhandeling. De gemeenten die geen BOA's in dienst hebben, laten de strafrechtelijke handhaving over aan de politie.

Het Juridisch Loket in de Nederlandse steden zal de komende tijden in toenemende mate te maken krijgen met vragen over bestuursrechtelijke handhaving. De overheid is van mening dat het lokale bestuur wel wat extra handhavingsmogelijkheden kan gebruiken. Deze handhavingsmogelijkheden zijn voornamelijk ontwikkeld voor overtredingen in de openbare orde. Deze overtredingen zullen meestal vrij gemakkelijk af te doen zijn. Er moet gedacht worden aan bijvoorbeeld: het graffiti spuiten, het plaatsen van afval op plekken waar dat niet toegestaan is, hondenpoep, geluidsoverlast en bijvoorbeeld het wildplassen na een avondje stappen. In sommige gemeenten blijken de bestaande middelen onvoldoende om tegen deze overtredingen op te kunnen treden. Zo legt de aanpak van deze vormen van overtredingen een groot beslag op de politie. En die hebben het druk met grotere en belangrijker zaken. De politie heeft bepaalde prioriteiten en zal zich in de meeste gevallen niet willen buigen over deze kleine overtredingen.

2.2. Gemeentelijke keuze

Een van de nieuw ontwikkelde instrumenten om deze overlast en het handhavingstekort aan te pakken is de bestuurlijke strafbeschikking. Voor het overgrote deel van de Nederlandse gemeenten is deze bestuurlijke strafbeschikking pas interessant als deze in het jaar 2010 toepasbaar is om overlast te bestraffen. Zoals al eerder aangeven zijn tientallen gemeentebesturen in Nederland bezig met de zoektocht naar het meest geschikte handhavingsinstrument. Met zowel de bestuurlijke boete als de bestuurlijke strafbeschikking krijgen gemeenten de ruimte om een belangrijke rol te spelen bij de bestrijding van overlast in de openbare orde. Een weloverwogen keuze is belangrijk, omdat een duaal gebruik van deze instrumenten is uitgesloten. Overigens kan er voor worden gekozen geen van beide instrumenten in te zetten en af te wachten wat de ontwikkelingen zijn bij andere gemeenten, de eerder genoemde gemeente Geldrop-Mierlo is daar een voorbeeld van. Daarmee wordt dan gekozen voor continuering van de bestaande handhavingpraktijk. Op basis van inzichten die andere gemeenten opdoen kan dan alsnog een keuze worden gemaakt om een van beide instrumenten in te zetten¹³.

¹¹ www.noordwijkerhout.nl, geraadpleegd op 27 oktober 2009, webdocs, *commissies*, bestuurlijke strafbeschikking

¹² www.rechten.eldoc.ub.rug.nl, geraadpleegd op 19 november 2009, artikel bestuurlijke afdoening

¹³ www.hoorn.nl, geraadpleegd op 27 oktober 2009,

3. Nadelen en voordelen Bestuurlijke Strafbeschikking

De Wet OM-afdoening biedt bestuursorganen, opsporingsambtenaren en de Officier van Justitie de mogelijkheid een strafbeschikking uit te vaardigen. Met een strafbeschikking kunnen straffen worden opgelegd, zonder tussenkomst van de rechter. Er zijn verschillende soorten strafbeschikking. Een van de varianten is de bestuurlijke strafbeschikking, dit is de beschikking voor een overlastfeit die is aangekondigd door een gemeentelijke BOA¹⁴.

“De strafbeschikking vervangt gefaseerd de transactie. Voor de overlastfeiten geldt dat, als de transactie wordt omgezet in de strafbeschikking, deze transactiemogelijkheid verdwijnt en alleen nog strafbeschikkingen kunnen worden uitgevaardigd. Uitzondering hierop is de situatie dat een gemeente actief heeft gekozen voor de bestuurlijke boete overlast. In dat geval gaan de BOA's voor het beboeten van overlastfeiten gebruik maken van de bestuurlijke boete overlast¹⁵”.

De bestuurlijke strafbeschikking heeft in vergelijking met de bestuurlijke boete meer voordelen dan nadelen. Gemeenten zullen veel eerder geneigd zijn om voor de bestuurlijke strafbeschikking te kiezen. De bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking zijn ingesteld om het OM te ontlasten in de aanpak van kleine handhavingszaken. Met de bestuurlijke strafbeschikking zal er nog steeds werk bestaan voor het OM, dit is voordelig voor de gemeente omdat zij geen dure bezwaarschriftencommissie hoeven op te zetten.

Voordelen Bestuurlijke Strafbeschikking	Nadelen Bestuurlijke Strafbeschikking
Tegengaan van versnippering in de handhaving Een strafrechtelijk systeem, dus meer back-up van de rijksoverheid Gemeente is verantwoordelijk voor de inzet van handhaving en de prioriteiten, maar is verzekerd van toezicht door en betrokkenheid van het OM bij de afdoening. Beroep ligt bij het OM dus geen dure beroepsprocedure voor de gemeente	Afhankelijk van goede afspraken met het OM

3.1. Schema verschillen bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking¹⁶

	Bestuurlijke strafbeschikking	Bestuurlijke boete	Wet mulder
Bron	Strafrecht (257ba Sv)	Bestuursrecht (wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte)	Bestuursrecht (WAHV)
Inwerkingtreding	Gefaseerde invoering	Vanaf 1 januari 2009	Sinds 1994

¹⁴ Handreiking servicecentrum handhaving, *bestuurlijke strafbeschikking*

¹⁵ Handreiking servicecentrum handhaving, *bestuurlijke strafbeschikking*

¹⁶ www.vng.nl, geraadpleegd op 19 november 2009, schema verschillen bestuurlijke strafbeschikking, bestuurlijke boete

	vanaf 1 januari 2009 voor enkele gemeenten (enkel G4) vanaf 1 januari 2010 voor meerdere gemeenten	voor alle gemeenten	
Feiten	Feiten als genoemd in feitenlijst strafbeschikking overlast	Feiten als genoemd in de AMvB en/ of vastgesteld door gemeentelijke verordening	Verkeersvoorschriften als genoemd in de WAHV
Hoogte beschikking	Door Rijk vastgesteld aan de hand van feitenlijst welke reeds wordt gehanteerd door OM	Voor zover weergegeven in bijlage bij AMvB bestuurlijke boete waarbij is aangesloten bij het transactiebesluit 1994. Anders bepaald bij verordening: tot maximaal 340,- euro natuurlijk persoon en 2250,- euro rechtspersoon	Door Rijk vastgesteld aan de hand van feitenlijst welke wordt gehanteerd door OM
Aankondiging	Door BOA namens college of burgemeester	Bestuurlijk toezichthouder tevens BOA in kader van identificatieplicht, namens college of burgemeester	Bij AMvB aangewezen ambtenaren (doorgaans BOA namens OM)
Bevoegd orgaan	CJIB legt namens college dan wel burgemeester beschikking op	College dan wel burgemeester	In AMvB genoemd orgaan
Verantwoordelijkheid	24 uren verantwoordelijkheid voor handhaving nog onduidelijk. Samenwerking met politie nader te bepalen in driehoeksoverleg. Verantwoordelijkheid voor inningen en verdere afhandeling ligt bij rijk/ CJIB en CVOM	24 uren verantwoordelijkheid, maar de politie dient als achtervang bij escalatie te fungeren Nadere invulling in driehoeksoverleg.	N.v.t.
Inning	CJIB	College dan wel burgemeester	CJIB
Rechtsmiddelen	Verzet bij OM,	Bezwaar bij college	Bezwaar bij OM en

	behandeling door kantonrechter, hoger beroep bij hof en cassatie	dan wel burgemeester, Beroep bij kantonrechter en hoger beroep bij hof Leeuwarden	beroep bij kantonrechter
Schorsende werking rechtsmiddel	Verzet schorst de tenuitvoerlegging	Bezwaar heeft schorsende werking. Bij beroep moet zekerheid worden gesteld voor betaling sanctie	Bezwaar heeft schorsende werking. Bij beroep moet zekerheid worden gesteld voor betaling sanctie
Kosten	Gemeenten dienen bijzonder opsporingsambtenaar aan te stellen. Overige kosten voor Rijk (inning verzet etc.) Tegemoetkoming door middel van proces verbaal vergoeding overlast (en hiernaast kan men aanspraak maken op de proces verbaal vergoeding voor parkeerfeiten zie hiernaast)	Geheel voor gemeenten Hiernaast kan men aanspraak maken op de proces verbaal vergoeding voor parkeerfeiten zie hiernaast	Indien door gemeenten middels BOA's wordt gehandhaafd: kosten aanstelling BOA voor gemeenten. Overige kosten voor het Rijk. Gemeenten kunnen aanspraak maken op proces verbaal vergoeding parkeren
Opbrengsten	De opbrengsten gaan naar het Rijk, maar hier staat een proces verbaal vergoeding tegenover Voor 2009 is deze vastgesteld op 40,- euro voor overlast feiten. Zie voor proces verbaal vergoeding voor parkeerfeiten de 2e kolom hiernaast)	De opbrengsten gaan in zijn geheel naar gemeente. Hiernaast kan men aanspraak maken op de voor 2009 vastgestelde proces verbaal vergoeding parkeren (zie kolom hiernaast)	Gaan naar Rijk, maar hiernaast kan men aanspraak maken op de voor 2009 vastgestelde proces verbaal vergoeding voor parkeren van 25 euro
Justitiële documentatie	Bij beschikking boven 100 euro wordt de overtreder opgenomen in het documentatieregister	Geen gevolgen	Geen gevolgen

Stelt u zich eens voor dat u uw hond aan het uitlaten bent, terwijl u aan het praten bent met de buurvrouw rent uw hond de stoep over en besluit daar zijn behoefte te doen. Een voorbijlopende toezichthouder ziet dit gebeuren en spreekt u er op aan. De toezichthouder is niet blij met de overtreding en geeft aan u een boete op te leggen. U ontvangt van de betreffende BOA een combibon met daarop de aankondiging van de beschikking. Als beboet persoon zijn er drie mogelijkheden tot handelen: je kunt de boete negeren, waardoor er maatregelen zoals loonbeslag zullen volgen, je kunt verzet aantekenen, of de boete netjes aan het CJIB betalen. De feiten waarvoor de buitengewoon opsporingsambtenaren van de gemeenten (door middel van een kennisgeving van bekeuring) een strafbeschikking mogen aankondigen, worden in de bij de aanwijzing van het Openbaar Ministerie behorende richtlijn vastgelegd (deze richtlijn is in de bijlagen opgenomen, feitenlijst strafbeschikking overlast).

Tot aan met de invoering van de strafbeschikking in handen van opsporingsambtenaren (artikel 257b Sv) worden overlastfeiten met een OM-strafbeschikking ex artikel 257a Sv afgedaan, die door de BOA in dienst van de gemeente door middel van een kennisgeving van bekeuring wordt aangekondigd.

4. Wet OM-afdoening

De bestuurlijke strafbeschikking is onderdeel van de wet OM-afdoening. De wet OM-afdoening maakt het mogelijk dat het Openbaar Ministerie misdrijven, waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat en alle overtredingen op een andere wijze dan via de rechter af doet; het OM kan deze door het uitvaardigen van een strafbeschikking zelf bestraffen zonder dat daar een rechter aan te pas komt. De wet OM-afdoening kent meerdere vormen van beschikkingen.

De OM-strafbeschikking (art. 257a Wet OM-afdoening, SV)

De politie strafbeschikking (art. 257b Wet OM-afdoening, SV)

De bestuurlijke strafbeschikking (257ba Wet OM-afdoening, SV).

“De kern van de wet is dat de juridische grondslag van de buitengerechtelijke afdoening wordt aangepast. De strafbeschikking strekt niet ter voorkoming van vervolging, zoals bij de transactie het geval is, maar het is een afdoeningsvorm waarin het OM de zaak kan vervolgen en bestraffen. Daarmee komt de strafbeschikking, wat haar karakter betreft, meer overeen met een rechterlijke veroordeling. De strafbeschikking kan zonder tussenkomst van de rechter een executoriale titel opleveren¹⁷”.

De transactie wordt omgezet in de strafbeschikking, die (anders dan de huidige transactie) als een daad van vervolging wordt gezien. De strafbeschikking levert straf op vanwege schuld van de verdachte aan een strafbaar feit. Er zal een schuldvaststelling plaatsvinden, terwijl dit niet gebeurt bij de transactie. Ook zijn er geen beroepsmogelijkheden bij de transactie, terwijl er wel verzet openstaat bij de bestuurlijke strafbeschikking.

¹⁷ www.ncjm.nl, geraadpleegd op 2 november 2009, NCJM commentaar op de vierde tranche Awb

Omdat de Wet OM-afdoening per zaakstroom wordt ingevoerd, kan niet direct voor alle misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat en alle overtredingen een strafbeschikking worden uitgevaardigd. Ook zullen niet direct alle mogelijke sancties worden opgelegd. Binnen de huidige zaakstromen die met een strafbeschikking (zullen) worden afgedaan, wordt gestart met de kale geldboete en de OBM (ontzegging van de bevoegdheid tot het besturen van motorvoertuigen). Ook starten de vier grote gemeenten Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht met de bestuurlijke strafbeschikking voor overlastgevende feiten die door gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren wordt aangekondigd.

“Het Openbaar Ministerie heeft de bevoegdheid om zelf straffen (uitzondering zijn vrijheidsstraffen) op te leggen. De OM-strafbeschikking bevordert de doelmatigheid in het strafproces en draagt bij aan vermindering van de druk op de capaciteit van de rechterlijke macht. De maatregel is een belangrijke vernieuwing van het strafprocesrecht. De officier van justitie kan als straf een geldboete opleggen, een ontzegging van de rijbevoegdheid voor ten hoogste zes maanden of een taakstraf met een maximum van 180 uur. De strafbeschikking kan ook bepaalde voorwaarden bevatten zoals deelname aan een afkickprogramma en een straat- of contactverbod.

Een belangrijk voordeel van de strafbeschikking is dat het OM voor de tenuitvoerlegging niet meer afhankelijk is van de medewerking van de verdachte. Nu moet de officier van justitie indien de verdachte weigert de transactie te betalen of helemaal niet reageert op een transactievoorstel, de verdachte voor de rechter dagvaarden en volgt na veroordeling tenuitvoerlegging van de straf. Dit is tijdrovend, vooral als het eenvoudige, veelvoorkomende strafzaken betreft waar de verdachte dikwijls verstek laat gaan.

De situatie verandert ook voor de verdachte. Nu brengt het OM zijn zaak nog voor de rechter als hij een transactievoorstel negeert. Bij de strafbeschikking is dat niet meer het geval. Als de verdachte wil dat de rechter een oordeel velt, moet hij zelf het initiatief nemen en verzet aantekenen. Als de verdachte weigert te betalen en verder geen verzet instelt kan de officier van justitie het Centraal Justitieel Incasso Bureau (CJIB) met de tenuitvoerlegging van de sanctie belasten. Daar staat tegenover dat beroep op de strafrechter door de verdachte in alle gevallen mogelijk blijft.

De wet OM-afdoening levert capaciteitswinst op. Uit een berekening van het ministerie van justitie blijkt dat ongeveer 44.000 kantonzaken en 21.000 rechtbankzaken die in 2002 voor de strafrechter zijn gekomen, op grond van deze maatregel buiten de rechter om afgedaan hadden kunnen worden”¹⁸.

Ook de bestuurlijke strafbeschikking is onderdeel van de wet OM-afdoening. De bestuurlijke strafbeschikking is geregeld in artikel 257ba Sv. Daarin is de bevoegdheid om een bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen toegekend aan de bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen personen of lichamen die met een publieke taak zijn belast, het is dus mogelijk dat bijvoorbeeld waterschappen de mogelijkheid krijgen om bestuurlijke strafbeschikkingen uit te vaardigen. In dezelfde algemene maatregel van bestuur 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 gezien heeft het gemeentebestuur grote invloed op de wijze waarop dat toezicht wordt ingevuld.

¹⁸ www.justitie.nl, geraadpleegd op 19 november 2009, officier van justitie mag zelfstandig straf opleggen

“Een zaak buitengerechtelijk behandelen is geen nieuwe manier van werken. Elke dag biedt het OM verdachten een transactie aan. De grens ligt ook hier bij delicten met een maximale gevangenisstraf van ten hoogste zes jaar. In de huidige regeling blijft het OM afhankelijk van de medewerking van de verdachte. Door te betalen geeft de verdachte aan dat hij het aanbod van het OM aanvaardt en voorkomt hij strafvervolgning en bestraffing. Deze aanvaarding betekent niet dat daarmee ook de schuld van de verdachte vaststaat¹⁹”.

“Het wetsvoorstel OM-afdoening verlaat het uitgangspunt dat alleen de strafrechter een straf mag opleggen en de schuld van de verdachte mag vaststellen. Dat is een belangrijke wijziging ten opzichte van het geldend procesrecht. De centrale overweging daarbij is dat schaarse rechterlijke capaciteit alleen in die gevallen wordt gebruikt waarin dat, mede gelet op de aard en de ernst van het strafbare feit, noodzakelijk is. Minister Donner is van oordeel dat het verantwoord is om, net als in het bestuursrecht, ook in het strafrecht het monopolie van de rechter om straffen op te leggen te doorbreken voor de lichtere strafbare feiten. Naarmate de sanctie voor de burger ingrijpender is, zijn er in het wetsvoorstel meer waarborgen opgenomen voor een zorgvuldige beslissing. Vandaar dat de verdachte vóór het opleggen van een ontzegging van de rijbevoegdheid, een taakstraf en een hoge geldboete de gelegenheid krijgt om te worden gehoord. Als betrokkene zich niet houdt aan de ontzegging, kan hij worden vervolgd voor het rijden tijdens een ontzegging²⁰”.

Zoals gemeld zal de politietransactie worden omgezet naar een strafbeschikking. Opsporingsambtenaren krijgen de bevoegdheid een lage geldboete op te leggen, in de gevallen waarin zij nu een politietransactie mogen aanbieden. De vaste tarieven die daarbij gelden worden, net als bij de politietransactie, vastgelegd in richtlijnen van het College van procureurs-generaal. In de gevallen waar volgens de huidige regelgeving een transactie mogelijk is, kan bij de buitengerechtelijke afdoening nieuwe stijl een strafbeschikking worden opgelegd.

De invoering van de strafbeschikking sluit aan bij de huidige transactiepraktijk. Werkzaamheden en taken van politie en OM zijn daarin goed op elkaar afgestemd. Het CJIB draagt zorg voor een efficiënte verwerking van de aangeboden transacties.

4.1. Verschil tussen de politiestrafbeschikking en de bestuurlijke strafbeschikking

Als er aanleiding is het OM nadrukkelijk te betrekken bij de buitengerechtelijke strafrechtelijke afdoening, en er geen redenen zijn om het bestuur daarin eigen beleidsruimte te geven, kunnen gemeentelijke toezichthoudende ambtenaren gewoon op grond van art.142 Sv als BOA worden aangesteld, met een bevoegdheid om (onder verantwoordelijkheid van het OM) politiestrafbeschikkingen uit te vaardigen²¹. Eigenlijk is ‘politiestrafbeschikking’ niet het goede woord, omdat deze bevoegdheid niet alleen kan worden verleend aan de reguliere opsporingsambtenaren, de politie, maar ook aan buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's).

“Een belangrijk verschil tussen beide regelingen is dat de bevoegdheid op basis van artikel 257ba van het wetboek van strafvordering (de bestuurlijke strafbeschikking) in beginsel aan alle lichamen of personen met een publieke taak belast, kan worden verleend. De bevoegdheid uit artikel 257b wetboek van strafvordering (de politiestrafbeschikking) kan alleen aan opsporingsambtenaren worden verleend. Een derde verschil is dat met de politiestrafbeschikking de op te leggen geldboete wettelijk begrensd is tot een bedrag van ten hoogste 350 euro²²”.

¹⁹ www.justitie.nl, geraadpleegd op 19 november 2009, officier van justitie mag zelfstandig straf opleggen

²⁰ www.justitie.nl, geraadpleegd op 19 november 2009, officier van justitie mag zelfstandig straf opleggen

²¹ www.rechten.eldoc.ub.rug.nl, geraadpleegd op 19 november 2009, artikel bestuurlijke afdoening

²² www.cjib.nl, geraadpleegd op 24 november 2009, onderwerpen, strafbeschikking

5. Rechtsbescherming en de algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Niet alleen de waarborgen uit artikel 6 EVRM zijn van groot belang. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn daarnaast ook van toepassing op een bestuurlijke strafbeschikking. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden voor iedere handeling die het bestuur verricht. De bestuurlijke strafbeschikking is een afgeleide van de OM-beschikking. Dat is de bestuurlijke afdoening van strafbare feiten, waarbij niet het gemeentebestuur maar het OM een bestuurshandeling verricht door het nemen van een strafbeschikking. Het OM maakt onderdeel uit van het rijksbestuur en als dit onderdeel van de rijksoverheid bestuurshandelingen verricht zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook op haar van toepassing.

Hoofdstuk 3 van de Awb beslaat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Het bestuur moet zich bij de uitoefening van zijn bevoegdheden aan deze beginselen houden. Een aantal van deze beginselen zijn opgenomen in de Awb, voornamelijk in afdeling 3.2 (zorgvuldigheid en belangenafweging). Hoofdstuk 3 van de Awb bevat algemene rechtsnormen over besluiten, dus over schriftelijke beslissingen van bestuursorganen, inhoudende publiekrechtelijke rechtshandelingen. In artikel 3:1 lid 1 Awb wordt bepaald dat op besluiten inhoudende algemeen verbindende voorschriften, slechts de afdelingen 2 tot en met 5 van toepassing zijn, en wel voor zover de aard van de besluiten zich daartegen niet verzet. Met dit laatste wordt beoogd tot uitdrukking te brengen dat de in die afdelingen neergelegde normen op algemeen verbindende voorschriften niet steeds op dezelfde wijze van toepassing zijn als op beschikkingen. Waar en hoeverre dit het geval is, zal uitgemaakt moeten worden in de jurisprudentie. Het gaat om algemeen verbindende voorschriften afkomstig van de lager wetgevers (zoals algemene maatregelen van bestuur, ministeriële regelingen, provinciale en gemeentelijke verordeningen). Voorschriften van de formele wetgever vallen immers als gevolg van artikel 1.1 lid 2 sub A Awb buiten het werkingsbereik van de Awb.

Niet in alle in de wetenschap en rechtspraak tot ontwikkeling gekomen algemene beginselen van behoorlijk bestuur zijn in de Awb opgenomen. Het vertrouwensbeginsel²³ is daarvan een voorbeeld. De codificatie van deze beginselen in de Awb staat er ook overigens niet aan in de weg dat de rechter buiten deze wet om, op basis van ongeschreven recht, eisen stelt aan de kwaliteit van het overheidshandelen. In de jurisprudentie werden ook algemeen verbindende voorschriften, privaatrechtelijke rechtshandelingen en feitelijke handelingen aan beginselen van behoorlijk bestuur of algemene rechtsbeginselen getoetst²⁴.

Aan de beginselen van behoorlijk bestuur kan een drietal functies worden toegedicht:

- Voor het bestuur zijn het in acht te nemen rechtsnormen.
- Voor de burger zijn het normen waarop hij zich in een rechtsgang kan beroepen.
- Voor de rechter zijn het toetsingsnormen die, bij schending, kunnen leiden tot vernietiging van een besluit.

De rechtsnormen die in de hoofdstukken 2 en 3 van de Awb zijn opgenomen gelden voor besluiten en dus ook voor beschikkingen. Voor beschikkingen gelden bovendien nog extra normen. Deze zijn te vinden in hoofdstuk 4 Awb (bijzondere bepalingen over besluiten).

²³ Het vertrouwensbeginsel is het beginsel dat aangeeft dat gerechtvaardigde belangen moeten worden gehonoreerd door het bestuur. Of anders geformuleerd, het algemeen beginsel van behoorlijk bestuur dat voorschrijft dat een burger erop moet kunnen vertrouwen, dat een bepaalde toezegging van een bestuursorgaan ook wordt nagekomen.

²⁴ van Ballegooij, G.A.C.M. (2008). Bestuursrecht in het Awb tijdperk, 6e druk, Deventer, Kluwer, *Pag. 88*

5.1. Zorgvuldigheid

Een belangrijk beginsel is het zorgvuldigheidsbeginsel. Wil het bestuur een juist beslissing kunnen nemen dan zal het moeten weten wat de omstandigheden van het geval zijn. Volgens artikel 3:2 Awb moet het bestuursorgaan bij de voorbereiding van een besluit de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen vergaren. Dit artikel heeft dus betrekking op het(formele aspect van het) inwinnen van informatie. Een bestuursorgaan dat bijvoorbeeld een aanvraag voor een milieuvergunning ontvangt zal voor een juiste veroordeling moeten gaan kijken bij het bedrijf, een technisch onderzoek laten verrichten en een onderzoek naar de effecten in de buurt verrichten²⁵. Het hangt van de omstandigheden van het geval af hoe ver de informatieplicht van het bestuursorgaan strekt. Naarmate er meer belangen een rol spelen en meer relevante gegevens worden ingebracht zal de informatieplicht van het bestuursorgaan verder reiken. Het bestuursorgaan mag in het algemeen afgaan op de door de aanvrager van het besluit verstrekte gegevens. Als een belastinginspecteur moet oordelen over de teruggave van inkomstenbelasting, dan mag hij afgaan op de gegevens van de aanvrager, en zal zijn onderzoeksplicht minder ver reiken.

5.2. Evenredigheidsbeginsel

Het evenredigheidsbeginsel kwam aanvankelijk in de jurisprudentie alleen naar voren bij sanctiebesluiten. Bij een licht vergrijp past een lichte sanctie, bij een zwaar vergrijp een zware sanctie. Er dient een vorm van evenredigheid te bestaan tussen de ernst en de mate van nalatigheid. In de Awb is de werking van het evenredigheidsbeginsel niet beperkt tot sancties, maar geldt het beginsel ook als beginsel van behoorlijke belangenafweging. Er moet evenredigheid bestaan tussen het door het bestuur gediende belang en het belang dat het bestuursorgaan daarvoor moet aantasten. Ook moet worden voorkomen dat burgers onevenredig zwaar getroffen worden in vergelijking met andere burgers die in een vergelijkbare positie verkeren. De onevenredigheid in gevolgen van overheidsbesluiten of – handelingen moet in beginsel worden weggenomen door het aanbieden van een of andere vorm van schadevergoeding, in natura of in geld²⁶ (nadeelcompensatie). De bestuurlijke strafbeschikking zal vaak niet bijzonder ingewikkeld van aard zijn. Van de overheid zal niet veel vertraging worden geduld, wanneer de redelijke termijn wordt overschreden. Het overtreden van deze redelijke termijn kan bijvoorbeeld tot gevolg hebben dat de strafbeschikking wordt verlaagd. De bestuursrechter moet bij een strafbeschikking de hoogte van de sanctie aan het evenredigheidsbeginsel toetsen (artikel 3:4 lid 2 Awb). In verband met het verbod van reformatio in peius mag de rechter bij deze toetsing, tenzij er uitdrukkelijk anders is bepaald, geen hogere beschikking opleggen dan het bestuursorgaan in eerste instantie heeft gedaan. Op dit punt verschilt de rechterlijke vrijheid, met de vrijheid van de strafrechter die (wel) een hogere sanctie op mag leggen dan de Officier van Justitie heeft gevorderd²⁷.

“Het evenredigheidsbeginsel kent een toetsing in drie stappen. De maatregel moet ten eerste geschikt zijn om het doel te bereiken. Ten tweede moet de maatregel onmisbaar, noodzakelijk zijn. Ten derde is er de op het concrete geval toegespitste proportionaliteitsbeoordeling. Beoordeeld moet worden of de maatregel kennelijk ongeschikt is ter verwezenlijking van het doel²⁸”. In de praktijk zal het moeilijk zijn om beroep (formeel verzet) in te stellen tegen, een vaak kleine boete voor overtredingen. Een boete van 30 euro voor

²⁵ van Ballegooij, G.A.C.M. (2008). Bestuursrecht in het Awb tijdperk, 6e druk, Deventer, Kluwer, *Pag. 90*

²⁶ van Ballegooij, G.A.C.M. (2008). Bestuursrecht in het Awb tijdperk, 6e druk, Deventer, Kluwer, *Pag. 93*

²⁷ Remijn J.M. (2007) Bestuurlijke boete kleine ergernissen, , redelijke termijn en evenredigheid, *Pag. 8*

²⁸ Michiels, F.C.M.A. (2007). Rechterlijk toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, *Pag. 86*

5.3. Marginale toetsing

“Beroep bij de administratieve rechter (bestuursrechter) is het vragen van een voorziening bij een bij de wet ingesteld onafhankelijk orgaan dat met administratieve rechtspraak (bestuursrechtspraak) is belast. De bestuursrechter toetst alleen op rechtmatigheid. Dit impliceert een marginale toetsing van doelmatigheid²⁹”. “Marginale toetsing kan worden gezien als kritische beoordeling van een door een ander gegeven oordeel of getrokken conclusie, waarbij de beoordelaar niet nagaat of dat oordeel, dan wel die conclusie, door hem kan worden gedeeld, maar waarbij hij volstaat met beantwoording van de vraag of de ander er in redelijkheid toe heeft kunnen komen. De beoordelende instantie beperkt zich aldus tot een ‘gedistantieerde’ toetsing; hij laat in het midden of hij het persoonlijk eens is met het oordeel of de conclusie van de ander³⁰”.

De bestuursrechter toetst alleen op rechtmatigheid. Dit is het resultaat van de machtenscheiding die in Nederland van toepassing is. De rechter mag het werk van het bestuur niet doen, en daarom niet toetsen³¹. Rechtmatigheid houdt ook in dat er een behoorlijke belangenafweging plaatsvindt, waarbij algemene en bijzondere belangen tegen elkaar worden afgewogen (art 3:4 Awb). Het consistentiebeginsel brengt mee dat dit op beleidsmatige wijze dient te geschieden, er zal een marginale toetsing op beleidsaspecten volgen³².

6. Rechtsbescherming bij het EVRM

Bij de behandeling van het Europees Verdrag Rechten van de Mens (hierna EVRM) in zaken is het heel goed mogelijk dat er na uitputting van alle³³ beschikbare nationale middelen er doorgeprocedeerd kan worden over een vermeende schending van het EVRM. “Op grond van artikel 34 EVRM kunnen natuurlijke personen en niet tot de overheid behorende organisaties tegen een betrokken verdragstaat zoals Nederland een klacht indienen over schending van de in het verdrag opgenomen rechten. Zo kan bijvoorbeeld de aanvrager van een vergunning, doorprocederen bij het EHRM indien zijn beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State (ABRVs) niet wordt gehonoreerd³⁴”. “De uitspraken van het EHRM zijn bindend en daarbij kan het Hof ook een schadevergoeding toekennen aan de in het gelijk gestelde klagers (artikel 41 EVRM). Op grond van een uitspraak van het Hof waarin een schending wordt vastgesteld zijn staten verplicht zoveel mogelijk rechtsherstel te bieden. Dit kan betekenen dat een eerder geweigerde vergunning alsnog moet worden verleend. Op de naleving van uitspraken van het EHRM wordt toezicht gehouden door het Comité van Ministers van de Raad van Europa dat ook politieke druk kan uitoefenen. Zo nodig kan daarbij ook de Nederlandse rechter worden geraadpleegd omdat een door het EHRM vastgestelde schending naar Nederlands recht wordt gezien als een onrechtmatig handelen in de zin van artikel 6:162 BW (onrechtmatige daad)”³⁵.

De maatregelen en boetes die de bestuursorganen opleggen zijn strafrechtelijk van aard. Dit betekent dat de strafrechtelijke leerstukken en uitgangspunten van toepassing zijn. De bestuurlijke strafbeschikking (de naam zegt het al) valt formeel onder het bestuursrecht, maar materieel gezien valt de bestuurlijke strafbeschikking onder het strafrecht. Nog niet

²⁹ Michiels, F.C.M.A. (2007). Rechterlijk toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, *Pag. 173*

³⁰ www.aladin-bibliotheek.nl, geraadpleegd op 18 december 2009, begrip marginale toetsing

³¹ Artikel 112 lid 2 Grondwet, 8:77 lid 2 Awb

³² Michiels, F.C.M.A. (2006). Hoofdzaken van het bestuursrecht, 4^e druk, Deventer, Kluwer, *Pag. 173*

³³ Er kan worden voorbijgegaan aan de Raad van State. De heer Salah Sheekh, een asielzoeker uit Somalië stapte na zijn afwijzing bij de rechtbank direct naar het Europese Hof en sloeg de Raad van State over. Dit is ongebruikelijk, maar het Europese Hof nam zijn zaak in behandeling, omdat de asielzoeker bij de Raad van State volgens het Hof ‘vrijwel geen kans op succes heeft’.

³⁴ Van Ballegooij, G.A.C.M. (2008) Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, 6e druk, Kluwer, *Pag. 303*

³⁵ Van Ballegooij, G.A.C.M. (2008) Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, 6e druk, Kluwer, *Pag. 303*

duidelijk is bijvoorbeeld of de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn, naar de onderzoekers mening zijn deze wel van toepassing, zoals zal worden toegelicht in het hoofdstuk 'concept verzet'. Door de toepasselijkheid van het strafrecht en voornamelijk door de bestraffende aard van de sanctie is artikel 6 EVRM van belang, het artikel dat toeziet op een 'fair trial' van een verdachte. Immers, 'geen strafbeschikking zonder een systeem van rechtsbescherming voldoet aan de in artikel 6 EVRM gestelde eisen'.

6.1. Artikel 6 EVRM

Het EVRM is van groot belang bij de bepaling van het begrip "*criminal charge*". Artikel 6 van het EVRM is een van de belangrijkste en meest ingeroepen artikelen in het Europees recht. In een democratische rechtstaat is een behoorlijk functionerende, onafhankelijke rechtelijke macht essentieel: geschillen moeten opgelost kunnen worden op basis van het onafhankelijk recht en niet op basis van de macht van de sterkste. De samenleving heeft mooie democratische procedures voor het vaststellen van wettelijke regels, wanneer zaken in de praktijk niet op basis van deze regels verlopen maar op grond van machtsmisbruik worden beslist is er in feite geen sprake van democratie, en zal een dictatuur maar een stap verder zijn. Het principe van de democratie en de rechtstaat (the rule of law) is dan ook een van de grondbeginselen waarop het EVRM is gebaseerd. Het fundamentele karakter van artikel 6 EVRM is door het Hof onder woorden gebracht in het arrest Delcourt: *In a democratic society within the meaning of the convention, the right to a fair administration of justice holds such a prominent place that a restrictive interpretation of article 6 would not correspond to the aim and the purpose of that provision*³⁶.

"Deze ruime uitleg van artikel 6 heeft ertoe geleid dat het EHRM aan een aantal begrippen in dit artikel, een buitengewoon en soms wat onverwachte ruime uitleg heeft gegeven. Verder heeft het hof uit deze bepaling, met een beroep op het doel en de strekking ervan, een aantal rechten afgeleid die zijn opgenomen in jurisprudentie. Het belangrijkste voorbeeld vormt het arrest Golder, waarin het hof besliste dat de werking van artikel 6 niet beperkt is tot procedures die naar nationaal recht al bestaan, maar de verdragsluitende partijen ook verplicht om voor geschillen die onder de werkingssfeer van artikel 6 vallen een rechterlijke procedure open te stellen. De ruime uitleg van artikel 6 EVRM heeft er dan ook toe geleid dat het hof soms zelfs bij vrij technische en geringe tekortkomingen in de procesgang een schending van het verdrag constateert"³⁷. Artikel 6 EVRM, de ruimte toelichting van de *criminal charge* is in de zaak Öztürk duidelijk omschreven.

"Het Europees Verdrag ter bescherming van de Rechten van de Mens (hierna EVRM) heeft een bijzondere positie in het Nederlandse strafrecht. Het is namelijk zo dat de Nederlandse rechter kan beoordelen of wetten in formele zin in overeenstemming zijn met de rechten uit het EVRM, terwijl de rechter dit op grond van artikel 120 Grondwet niet kan als het gaat om toetsing aan de (grondrechten) uit de Grondwet en aan ongeschreven nationale rechtsbeginselen als het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel"³⁸.

Door de bijzondere en invloedrijke positie van het EVRM in de Nederlandse rechtsorde en de steeds verfijndere jurisprudentie van het EHRM te Straatsburg dat toezicht houdt op de naleving van het verdrag, kan worden vastgesteld dat de invloed van het EVRM op het Nederlandse bestuursrecht groot is. De Europese eenwording draagt daar nog eens aan bij, hoe meer de Europese Unie zal samenwerken, hoe meer samenwerking er ook op juridisch gebied zal plaatsvinden. In algemene zin kan worden geconstateerd dat (mede) als gevolg van het EVRM (en dan met name artikel 6 EVRM) in het Nederlandse bestuursrecht de nadruk steeds meer is komen te liggen op het bieden van individuele rechtsbescherming

³⁶ Feteris, M.W.C. (2008) fiscale bestuurlijke boetes, en het recht op een eerlijk proces, 2e druk, Kluwer, Pag. 47

³⁷ Feteris, M.W.C. (2008) fiscale bestuurlijke boetes, en het recht op een eerlijk proces, 2e druk, Kluwer, Pag. 48

³⁸ Van Ballegooij, G.A.C.M. (2008) Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, 6e druk, Kluwer, Pag. 300

door een onafhankelijke en onpartijdige instantie binnen een redelijke termijn. Daarbij staat het uitgangspunt centraal dat effectieve rechtsbescherming essentieel is voor het bestaan van de rechtsstaat. Zonder 'remedies' zijn er geen rights'. Ook in een bestuursrechtelijk geschil met de overheid (een bestuursorgaan) dient op grond van het EVRM in beginsel de toegang tot een onafhankelijke, onpartijdige rechter open te staan³⁹."

6.2. Het begrip *Criminal charge*

"Het in hoogste instantie beslissen van een bestuursrechtelijk geschil met de overheid door het bestuur zelf is op grond van het EVRM niet toegestaan⁴⁰, zoals Nederland heeft ervaren ten aanzien van het Kroonberoep in de zaak Benthem. "Het toepassingsbereik van artikel 6 EVRM door het EHRM is fors uitgebreid, zodat daaronder in beginsel ook bestuursrechtelijke geschillen vallen. Het Straatsburgse hof heeft namelijk enerzijds het begrip 'civil rights and obligations' uit artikel 6 EVRM extensief uitgelegd, zodat dat, zoals in de genoemde zaak Benthem, bijvoorbeeld ook een geschil over een milieuvergunning omvat". Ook is het bestuursrecht onder het toepassingsbereik van artikel 6 EVRM gebracht door de ruime⁴¹ uitleg van het begrip '*criminal charge*' uit dezelfde bepaling, deze uitleg zorgt dat bij de toepassing van bepaalde bestuurlijke sancties, zoals de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking (punitieve sancties), de eisen van artikel 6 EVRM in acht moeten worden genomen (cautie, onschuldpresumptie, zwijgrecht, evenredigheidstoets etc.⁴²). "Artikel 6 EVRM eist niet alleen dat burgers effectieve toegang hebben tot een rechter in veel bestuursrechtelijke aangelegenheden, het stelt ook een aantal specifieke behoorlijkheidseisen aan de rechtspraak. Binnen de reikwijdte van de bepaling heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak binnen een redelijke termijn"⁴³. Het kan natuurlijk vreemd lijken dat het EVRM van toepassing is op lage boetes voor kleine overtredingen, maar er dient te allen tijde rechtsbescherming te bestaan.

Dit komt er op neer dat er in alle gevallen een behoefte is aan een behoorlijk proces. Dit is niet alleen van toepassing in het strafrecht waarin de staat een overduidelijke machtspositie heeft, maar zeker ook in het huidige bestuursrecht, waar er altijd een onafhankelijke rechter moet zijn betrokken bij de beroepsprocedure. Bij de beantwoording van de vraag wanneer een sanctie, vanwege haar punitieve karakter (*criminal charge*) onder het bereik van 6 EVRM valt, moet worden gelet op de aard en de zwaarte van de sanctie. "In het bestuursrecht gaat men er van uit dat: wanneer een sanctie voldoet aan de criteria van het EHRM, er sprake is van een *criminal charge* en dus van een bestraffende (punitieve sanctie). In de meeste gevallen zal een punitieve sanctie gelijk worden gesteld aan een *criminal charge*"⁴⁴.

6.3. Vrije toegang onafhankelijke rechter

De zelfstandige sanctiebevoegdheid van het Openbaar Ministerie moet voldoen aan de in artikel 6 EVRM genoemde voorwaarden. Artikel 6 EVRM formuleert een procesverplichting, oftewel een recht tot vrije toegang tot een onafhankelijke rechter. In het arrest Deweer vs.

³⁹ Van Ballegooij, G.A.C.M. (2008) Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, 6e druk, Kluwer, Pag. 301

⁴⁰ Op 23 oktober van het jaar 1985 deed het Europese Hof de voor Nederland revolutionaire uitspraak dat het Nederlandse Kroonberoep in strijd is met het EVRM. Aanleiding was de zaak van de Friese garagehouder A. Benthem, aan wie een vergunning voor een LPG-station was geweigerd. Artikel 6 van het EVRM garandeert de burgers bij het vaststellen van hun burgerlijke rechten en verplichtingen dat het laatste woord wordt gesproken door een onafhankelijke rechter. Maar bij het Kroonberoep doet de minister dat en die is geen onafhankelijke rechter. Die laat ook bestuurlijke overwegingen meetellen. Dit is in strijd met het EVRM.

⁴¹ Van Ballegooij, G.A.C.M. (2008) Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, 6e druk, Kluwer, Pag. 302

⁴² Van Ballegooij, G.A.C.M. (2008) Bestuursrecht in het Awb-tijdperk, 6e druk, Kluwer, Pag. 301

⁴³ Michiels, F.C.M.A. (2004), Staats en Bestuursrecht, Kluwer, Pag. 378

⁴⁴ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 20

Belgie⁴⁵ is uitgemaakt dat buitengerechtelijke afdoening wordt geaccepteerd door het Europese Hof en door deze acceptatie past binnen het kader van het recht op een behoorlijk proces: het recht op toegang tot een rechter wordt namelijk niet geschonden als de verdachte vrijwillig afstand doet van dit recht. In verschillende andere uitspraken is deze regel indirect bevestigd. Het feit dat het Openbaar Ministerie een sanctie oplegt door middel van een OM-beschikking lijkt hierdoor niet belangrijk te zijn voor het recht op een behoorlijk proces, zolang de verdachte nog de mogelijkheid heeft om rechtsmiddelen in te stellen.

Het begrip '*criminal charge*' speelt een belangrijk rol in de behandeling van lichte overtredingen. Om het begrip uit te leggen zal eerst besproken worden wat de achtergrond van het begrip *criminal charge* is. Volgens sommigen ligt het begrip *criminal charge* dicht tegen en volgens sommigen is het zelfs gelijk aan wat in Nederland wel een punitieve of bestraffende sanctie wordt genoemd. Artikel 6 EVRM geeft recht op een eerlijke en openbare berechting. Artikel 6 EVRM lid 1 geeft het voorgaande weer met de zin: *in the determination of his civil rights and obligations or of any criminal charge against him*. Het tweede en derde lid van artikel 6 EVRM concretiseren het recht op een eerlijke berechting op een aantal punten voor zaken waarin iemand wordt vervolgd voor een criminal offence. Het hof interpreteert de begrippen 'civil rights and obligations' en '*criminal charge*' autonoom, dit betekent dat de interpretatie onafhankelijk van het desbetreffende nationale recht plaatsvindt, er zal een eigen interpretatie plaatsvinden⁴⁶.

Wanneer een sanctie een *criminal charge* is, zijn alle waarborgen van artikel 6, dus ook van de leden 2 en 3, van toepassing. Daarmee is het belang van de beantwoording van de vraag of een sanctie een *criminal charge* is, gegeven. Deze vraag is daarom ook van belang bij de inventarisatie van de rechtsbescherming bij de bestuurlijke punitieve sancties. Wat onder een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM moet worden verstaan, wordt bepaald door de uitleg die het EHRM aan dit begrip geeft (Öztürk arrest). Ook in het Engel-arrest⁴⁷ heeft het Hof drie criteria genoemd die moeten worden gebruikt bij het geven van het antwoord op de vraag of in een concreet geval van een *criminal charge* sprake is. "Deze criteria zijn nog steeds leidend, al heeft de inhoud en betekenis ervan in de loop der tijd op onderdelen een zekere ontwikkeling doorgemaakt⁴⁸". Het gaat, kort samengevat, om de volgende criteria⁴⁹:

De classificatie naar nationaal recht ("Er wordt gekeken of het nationale recht het optreden van het bestuur als strafsanctie aanduidt. In dat geval neemt het Hof de nationale kwalificatie over bij de toepassing van het EVRM. Zo niet, dan wordt op grond van twee alternatieve maatstaven beoordeeld, of toch sprake is van een *criminal charge*⁵⁰"). Deze twee alternatieve maatstaven zijn het tweede en derde punt in deze tabel.

De aard van de overtreding

De zwaarte en aard van de sanctie

Rechtsregels Öztürk arrest

- Je moet niet kijken naar welke plaats de sanctie in het nationale recht inneemt. Het ambt dat de sanctie oplegt, in het geval van de administratie, is niet bepalend voor de aard van de sanctie.
- Het begrip "*Criminal Charge*" in artikel 6 EVRM vereist een autonome interpretatie. Een interpretatie los van de wijze waarop de nationale staten een bepaalde

⁴⁵ EHRM 27 februari 1980, 6903/75

⁴⁶ Van Harteveld, A.E.M. (2004) Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht, 3e druk, Kluwer, Pag. 80

⁴⁷ EHRM 8 juni 1976, NJ 1978, 223.

⁴⁸ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 14

⁴⁹ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 14

⁵⁰ Schreuder-Vlasblom, M. (2008) Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure, 3e druk, Kluwer, Pag. 53

- sanctie in hun eigen rechtstelsel hebben gedefinieerd.
- Als de norm algemeen van aard is (in de zin van 'tot alle burgers gericht') en de sanctie die staat op schending van de norm tot doel heeft afschrikwekkend en straffend te zijn, dan is er ook sprake van '*criminal charge*'. Dit is het geval bij de bestuurlijke strafbeschikking. Eenvoudig uitgelegd betekent dit dat: 'is een sanctie punitief en afschrikkend van aard, dan is artikel 6 EVRM van toepassing.'

"Wat betreft het classificatiecriterium merkt het Europese Hof op dat dit niet meer is dan een startpunt. Wanneer het nationale recht een sanctie onder het strafrecht brengt, betekent dit vrijwel steeds dat er van een *criminal charge* sprake is, maar andersom betekent het onder het bestuursrecht brengen van een sanctie op zichzelf zeker niet dat er geen sprake is van een *criminal charge*. Anders zou het al dan niet onder artikel 6 EVRM vallen van een sanctie immers feitelijk niet worden bepaald door het Hof, maar door de lidstaat (de lidstaat zou dan vrij zijn om punitieve sancties van welke aard dan ook onder het bestuursrecht te plaatsen zodat aan de Europese regelgeving voorbijgegaan kan worden)"⁵¹.

6.4. De zwaarte en aard van de sanctie

"Bij de aard van de overtreding (the very nature of the offence), dat door het Hof als een belangrijk criterium wordt beschouwd, gaat het vooral om de vraag tot wie de norm (die geschonden is) is gericht: tot het publiek in het algemeen of tot een bepaalde beroepsgroep in het kader van de beroepsuitoefening. In het tweede geval (de beroepsuitoefening) gaat het om tuchtrecht⁵² en is in beginsel geen sprake van een *criminal charge*"⁵³.

Toepassing van het derde criterium kan echter in concrete gevallen tot een andere uitkomst leiden"⁵⁴. "Wat betreft het derde criterium is de zwaarte van de sanctie in zoverre niet doorslaggevend, dat wanneer een sanctie naar zijn aard '*criminal*' is, de geringe zwaarte ervan daaraan niet afdoet. Dit komt er op neer dat ook een lichte straf een *criminal charge* kan zijn, een voorbeeld daarvan is natuurlijk de bestuurlijke strafbeschikking en de rechtsregel en ook de uitwerking van het Öztürk-arrest"⁵⁵.

Ook kan het zo zijn dat een straf die gelet op de eerste twee criteria nog geen *criminal charge* zou zijn, een *criminal charge* kan worden door de zwaarte van die straf. Overigens is het niet duidelijk hoe zwaar een straf moet zijn om als *criminal charge* aangemerkt te worden. Bij boetes lijkt niet alleen de hoogte ervan van belang te zijn, maar kunnen ook factoren als de registratie van de boete en de mogelijkheid tot ontzetting van de boete meewegen. Het belangrijkste criterium om te bepalen of er sprake is van een *criminal charge* is de aard van de sanctie. Volgens het hof is een sanctie naar zijn aard '*criminal* als de sanctie punitief en afschrikkend (of preventief) is"⁵⁶. Feit blijft dat er geen daadwerkelijk toetsingskader bestaat om het karakter van bestuurlijke sancties vast te kunnen stellen.

⁵¹ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 15

⁵² Tuchtrecht is een vorm van rechtspraak voor personen met een vrij beroep zoals artsen, notarissen, advocaten. Deze mensen moeten zich aan bepaalde regels zoals gedragsregels. Tuchtcolleges kunnen straffen opleggen. Een voorbeeld hiervan is het Tuchtcollege voor de gezondheidszorg.

⁵³ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 15

⁵⁴ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 15

⁵⁵ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 23

⁵⁶ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 17

6.5. Verschil bestuurlijke punitieve sanctie en *criminal charge*

Een punitieve sanctie zoals een bestuurlijke strafbeschikking is weliswaar een bestuurlijke sanctie, maar materieel gesproken is het een straf, dus zouden de strafrechtelijke regels van toepassing moeten zijn. Voorafgaand aan het beantwoorden van deze vraag dient duidelijk te zijn om welke sancties het precies gaat, anders gezegd wat onder een punitieve sanctie moet worden verstaan en of dit begrip wel of niet samenvalt met het begrip *criminal charge* in artikel 6 EVRM.

“Of een sanctie een *criminal charge* is, wordt door het Hof bepaald aan de hand van de drie in de vorige paragraaf besproken criteria. Doorslaggevend en in elk geval het belangrijkste, is de vraag of de sanctie ‘punitive’ is. De door het Hof gegeven betekenis van die term moet, voor zover dat mogelijk is, worden afgeleid uit een reeks arresten. Geconcludeerd kan dus worden⁵⁷ dat het belangrijkste criterium van het EHRM om een *criminal charge* aan te nemen de bestraffende aard van een sanctie is⁵⁸”. Indien een sanctie op basis van het nationaalrechtelijke oogmerk criterium als punitief aangemerkt wordt, dan wordt het opleggen van die sanctie ‘vaak’ als *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM aangemerkt⁵⁹⁶⁰.

Niet elke *criminal charge* is punitief, de Wet op de economische delicten kent verscheidene op herstel gerichte sancties en maatregelen die een *criminal charge* kunnen opleveren. Het lijkt er inmiddels op dat de Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State de begrippen punitieve sanctie en *criminal charge* als gelijke ziet. De kern van een bestuurlijke punitieve sanctie is het door het bestuur als reactie op een overtreding toebrengen van onvoorwaardelijk concreet nadeel dat verder gaat dan herstel of wordt toegebracht ingeval herstel niet mogelijk is⁶¹.

7. Bijzondere waarborgen bij bestraffende sancties

Op basis van met name het internationale recht gelden er enkele bijzondere waarborgen als er (bestuurlijke) sancties met een bestraffend karakter aan de orde zijn. In relatie tot het toezicht is artikel 6 van het EVRM voornamelijk van belang. Diegene die met een *criminal charge* worden geconfronteerd, (bijvoorbeeld de burger die een bestuurlijke strafbeschikking opgelegd krijgt) hebben recht op een eerlijke veroordeling (fair trial). Een voorbeeld van waarborgen die gelden zijn het: nemo tenetur-beginsel, de onschuldpresumptie, het zwijgrecht, het cautierecht, en het evenredigheidsbeginsel.

7.1. Onschuldpresumptie

“Uit de onschuldpresumptie in het tweede lid van artikel 6 EVRM vloeit voort dat de bewijslast in een criminal-chargezaak in beginsel ligt bij het bestuursorgaan. Het EHRM heeft dit in de zaken Barbera, Messengue en Jabardo zo uitgesproken, en de afdeling bestuursrechtspraak stelt zich op hetzelfde standpunt⁶². In het belastingrecht gaat de onderzoeksplicht van de fiscus door uitspraken in de jurisprudentie erg ver. De fiscus moet altijd rekening houden met onduidelijke adreswijzigingen, de burger (belanghebbende) kan niet verantwoordelijk worden gehouden voor een onduidelijke adreswijziging. Indien een belanghebbende voldoende gemotiveerd betwist dat een uitspraak is verzonden uiterlijk op

⁵⁷ ABRvS 2 november 2005, LJN: AU5402, bepaald werd dat de intrekking van een APK-keuringsbevoegdheid geen punitieve sanctie en er dus geen strijd met artikel 6 EVRM kon zijn.

⁵⁸ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 20

⁵⁹ ABRvS 25 maart 1999, AB 1999/229 (Hier werd het opleggen van een vermindering van de rijksvergoeding voor personele uitgaven als een punitieve sanctie aangemerkt.

⁶⁰ Den Hondijker, F.M.J. (2005) Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning?, Universiteit Leiden, Pag. 19

⁶¹ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 20

⁶² ABRvS, 15 april 1999, JB 1999/150

de dag van dagtekening daarvan, ligt de bewijslast dat dit wel het geval is bij de inspecteur⁶³.

7.2. Zwijgrecht

Het zwijgrecht speelt ook in een deel van het bestuurlijke handhavingsrecht een rol. In veel bijzondere wetgeving is vastgelegd dat personen die met een bestuurlijke bestraffende sanctie worden geconfronteerd, zich moeten kunnen beroepen op het zwijgrecht. Dit recht is voor strafrechtelijke procedures neergelegd in de artikelen 29 lid 1, 173 en 273 lid 2 Sv. Ook de artikelen 5.0.11 lid 1 vierde tranche Awb en 8:28a Awb vierde tranche kennen een zwijgrecht en bevatten soortgelijke bepalingen. Het zwijgrecht en het nemo tenetur beginsel zijn nauw met elkaar verbonden

7.3. Nemo Tenetur

Personen die met een bestuurlijke bestraffende sanctie worden geconfronteerd zijn niet meer verplicht mee te werken aan het toezicht op de naleving, indien het zwijgrecht in het geding is. Vanaf het moment dat er sprake is van een *criminal charge* in de zin van artikel 6 EVRM en artikel 14 lid 3 IVBPR heeft de 'charged person' een zwijgrecht, zoals voor verdachten in strafrechtelijke zin is vastgelegd in artikel 29 lid 1 Sv. Uit de jurisprudentie van het EHRM blijkt dat artikel 6 EVRM voor een dergelijk persoon een waarborg bevat 'to remain silent' and not to contribute to incriminating himself (de verdachte hoeft zichzelf dus niet in een nadelige positie te brengen)⁶⁴. Deze waarborg die verder lijkt te gaan dan alleen het recht om geen inlichtingen te verstrekken, betreft het zogenaamde Nemo Tenetur-beginsel. In het Saunders arrest is beslist dat het Nemo Tenetur-beginsel essentieel is voor een eerlijk proces⁶⁵.

"Wanneer iemand om inlichtingen wordt verzocht zonder dat dit gebeurt met het oog op een vervolging of het opleggen van een punitieve sanctie, zoals normaliter het geval is bij toezicht op de naleving, geldt het zwijgrecht niet. Het zwijgrecht wordt door het EHRM als onderdeel van een eerlijk proces beschouwd waar het een *criminal charge* betreft. Het Hof leest deze waarborg in artikel 6 EVRM. In het bestuursrecht zorgt de wetgever steeds waar deze een boetebevoegdheid toekent voor een bepaling inzake het zwijgrecht"⁶⁶. "Het zwijgrecht is niet gekoppeld aan de enkele mogelijkheid van een bestraffende sanctie (dat zou de toezicht op de naleving van heel wat wetten natuurlijk onmogelijk maken), maar aan het moment dat de charge daadwerkelijke aanvangt. In het Nederlandse bestuursrecht kan het moment waarop van een bestuurlijke *criminal charge* sprake is en het zwijgrecht dus aanvangt, langs twee wegen worden gevonden. Naar analogie van artikel 27 juncto artikel 29 strafvordering is dat wanneer het redelijk vermoeden bestaat dat een overtreding is begaan die met een bestraffende bestuurlijke sanctie kan worden afgedaan (HR 17 februari 1987, NJ 1987, 951; HR 23 juni 1993, BNB 1993/271). Veelal is dit een bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete"⁶⁷. "In de meeste gevallen wordt aangeknoopt bij het moment waarop betrokkene aan een handeling of gedraging van een bestuursorgaan redelijkerwijs de gevolgtrekking kan verbinden, dat aan hem een bestuurlijke sanctie, niet zijnde een herstelsanctie, zal worden opgelegd. Volgens de jurisprudentie van het EHRM is hier sprake van wanneer de overheid een officiële kennisgeving aan de betrokkene richt, inhoudende dat hij een wetsovertreding heeft begaan die 'criminal' is in de zin van het EVRM, of wanneer de overheid naar aanleiding van een dergelijke overtreding handelingen verricht die de positie van de betrokkene wezenlijk beïnvloeden. Met die formulering heeft de wetgever destijds

⁶³ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 106

⁶⁴ EHRM, 25 februari 1993, NJ 1993/485; Funke

⁶⁵ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 48

⁶⁶ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 47

⁶⁷ Michiels, F.C.M.A. (2006) Bestuurlijk handhaven in Nederland, 1e druk, Kluwer, Pag. 47

willen aansluiten bij de jurisprudentie van het EHRM en van de Hoge Raad (de raad volgt het EHRM zo veel mogelijk). Het zwijgrecht wordt niet gekoppeld aan een vermoeden van een beboetbaar feit, noch aan een 'gedraging waaraan betrokkene de straf kan afleiden.', maar aan het moment waarop de betrokkene *met het oog op het opleggen van een bestraffende sanctie* wordt *verhoord* (artikel 5.0.11 Awb). Hiermee wordt uitdrukking gegeven aan het feit dat het recht om te zwijgen heeft te gelden bij vragen die zijn gericht op bestraffing van betrokkene⁶⁸.

Niet alle vragen worden door het zwijgrecht bestreken, het zwijgrecht bestaat dus niet bij iedere vraag die belastende informatie zou kunnen opleveren. Vragen die samenhangen met de normale wetstoepassing moeten gewoon worden beantwoord, ook wanneer daardoor mogelijke beboetbare (of strafbare) feiten aan het licht komen. Het is ook mogelijk dat een persoon ter voldoening aan de medewerkingsplicht van het artikel feiten aandraagt die in een latere fase aanleiding kunnen vormen voor een strafvervolgning. Deze feiten mogen binnen de wettelijke randvoorwaarden door de opsporingsautoriteiten worden betrokken in het opsporingsonderzoek. Deze feiten zijn immers verkregen in een fase waarin het zwijgrecht nog niet gold⁶⁹.

"De betrokkene dient tijdig op zijn of haar zwijgrecht te worden gewezen. Dit heet de 'cautie' (het wijzen op het zwijgrecht). De cautie wordt door het EHRM als onlosmakelijk verbonden met het zwijgrecht gezien. De cautie moet worden gegeven zodra de *criminal charge* een aanvang neemt, en daarnaast zal de rechter de cautie ter zitting moeten geven (art 273 Sv , art 8:28a Awb). De rechter moet dit doen omdat de hoorzitting als een nieuwe fase in het proces wordt gezien waarop een eigen rechtsregime van toepassing is. Dit rechtsregime houdt in dat de betrokken partijen (in beginsel ook de beboete persoon) verplicht zijn tot het geven van een antwoord op door de rechter gestelde vragen (art 8:27 en 8:28 Awb)⁷⁰.

8. De bestuurlijke strafbeschikking

"De regeling van de bestuurlijke strafbeschikking die door personen of lichamen met een publieke taak belast wordt uitgevaardigd, is in artikel 257ba Sv terecht gekomen door een amendement van het Kamerlid Van Haersma Buma. Dit amendement trekt, zo zegt de toelichting, de handhavingsvoorziening breder, en maakt het daarmee mogelijk decentrale overheden ook op andere terreinen, zoals bij 'kleine ergernissen' en lichte verkeersovertredingen, bij de handhaving te betrekken⁷¹.

Het Juridisch Loket zal de komende tijden in toenemende mate te maken krijgen met vragen over bestuursrechtelijke handhaving. De overheid is van mening dat het lokale bestuur extra handhavingsmogelijkheden kan gebruiken. Deze handhavingsmogelijkheden zijn voornamelijk ontwikkeld voor overtredingen in de openbare orde. Deze overtredingen zullen meestal vrij gemakkelijk af te doen zijn. Er moet gedacht worden aan bijvoorbeeld: graffiti spuiten, het plaatsen van afval op plekken waar dat niet toegestaan is en bijvoorbeeld het wildplassen na een avondje stappen. In sommige gemeenten blijken de bestaande middelen onvoldoende om tegen deze overtredingen op te kunnen treden. Zo legt de aanpak van deze vormen van overtredingen een groot beslag op de politie. De politie heeft bepaalde prioriteiten en zal zich in de meeste gevallen niet willen buigen over deze kleine overtredingen.

⁶⁸ Michiels, F.C.M.A. (2006) Bestuurlijk handhaven in Nederland, 1e druk, Kluwer, Pag. 48

⁶⁹ Michiels, F.C.M.A. (2006) Bestuurlijk handhaven in Nederland, 1e druk, Kluwer, Pag. 48

⁷⁰ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, Pag. 50

⁷¹ Kessler, M. (2008) De Strafbeschikking, 1e druk, Deventer, Kluwer, Pag. 111

8.1. De feiten

De bestuurlijke strafbeschikking kan voor een aantal overtredingen de strafmaatregel zijn, deze overtredingen zijn opgenomen in de feitenlijst strafbeschikking overlast. De feittteksten zoals die zijn opgenomen in de feitenlijst die als bijlage is gevoegd bij de richtlijn, zijn gebaseerd op de teksten uit de model APV. Deze teksten van de feitomschrijving zoals deze zijn opgenomen in de feitenlijst zijn leidend in de vaststelling welke feiten in aanmerking komen voor een afdoening door middel van de bestuurlijke strafbeschikking.

De bedragen lopen uiteen en de boete kan voor bepaalde feiten 30 euro of 240 euro bedragen. Ook deze bedragen zijn opgenomen in de feitenlijst strafbeschikking overlast. Gemeenten ontvangen een bedrag van het boetegeld dat is vastgesteld op 40 euro voor overlastfeiten en 25 euro voor het fout parkeren.

8.2. Opmaken proces verbaal

“Het proces-verbaal moet worden opgemaakt naar aanleiding van een concrete verdenking van een strafbaar feit. Het proces-verbaal kan de vorm hebben van een zogenaamd verkort proces-verbaal / mini-proces-verbaal. Op basis hiervan wordt, via het CJIB, door het Openbaar Ministerie (artikel 257a WvSv) een strafbeschikking uitgevaardigd. De overheid moet er te allen tijde rekening mee houden dat als de verdachte de strafbeschikking niet betaalt en hiertegen verzet aantekent, een uitgebreid proces-verbaal moet worden opgemaakt. Hiervoor zijn de gegevens in het verkort proces-verbaal vaak onvoldoende. Daarom moeten de volledige gegevens over het strafbare feit, die mogelijk nodig zijn voor het maken van een uitgebreid proces-verbaal, worden vastgelegd. De gegevens worden gedurende de verjaringstermijn en een jaar daarna bewaard zodat het mogelijk is een uitgebreid proces-verbaal op te maken. Een uitgebreid proces-verbaal dient ter verdere vervolging via het CJIB te worden overgedragen aan de Centrale Verwerking Openbaar Ministerie (CVOM). Het feit dat het proces-verbaal door buitengewoon opsporingsambtenaren, bij voorkeur door de buitengewoon opsporingsambtenaren die hiertoe speciaal zijn opgeleid, wordt opgemaakt, moet voldoende garantie bieden voor de inhoudelijke kwaliteit ervan⁷²”.

(Weigeringsgronden) Contra-indicaties voor het uitvaardigen van een bestuurlijke strafbeschikking

De wet benoemt wettelijke uitsluitingsgronden voor het uitvaardigen van een strafbeschikking, zoals voor misdrijven met een maximale strafbedreiging boven zes jaar gevangenisstraf. Voor het uitvaardigen van een strafbeschikking kunnen daarnaast contra-indicaties bestaan. Deze kunnen worden onderverdeeld in drie categorieën:

▪ Dwingende contra-indicaties	Indicaties: gevallen waarin het uitvaardigen van een strafbeschikking niet is toegestaan.
▪ Facultatieve contra-indicaties	Indicaties: 'geen strafbeschikking, tenzij': voor bijvoorbeeld feiten die beleidsmatig gezien in principe niet in aanmerking komen voor afdoening met een strafbeschikking, maar waarvoor dit wel mogelijk is als het een zeer lichte variant

⁷² www.om.nl, geraadpleegd op 11 november 2009, algemene onderdelen, uitgebreid zoeken, aanwijzing bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten dd. 10 november 2009

- Facultatieve contra-indicaties

betreft.
Indicaties:'strafbeschikking, tenzij': dit betreft feiten die in principe met een strafbeschikking worden afgedaan, maar waarvoor dit in specifieke gevallen niet gewenst is.

Wettelijk uitgesloten situaties

- Misdrijven met een maximale strafbedreiging boven zes jaar gevangenisstraf;
- Artikel 257a lid 1 Sv bepaalt dat strafbeschikkingen slechts mogen worden uitgevaardigd voor misdrijven waarop maximaal zes jaar gevangenisstraf staat en voor alle overtredingen.

Contra-indicaties

- Feiten die geen overtreding van artikel 8 WvW 1994 betreffen;
- Artikel 8 WvW 1994-zaak gecombineerd met een ander feit;
- Een andere sanctie dan een kale geldboete of OBM;
- Beslag;
- Minderjarigen;
- Militairen;
- Feiten gepleegd in een arrondissement waarin de strafbeschikking nog niet van toepassing is
- Illegale vreemdelingen:

Het onderstaande schema is conform het vreemdelingenbeleid van het Openbaar Ministerie, waarin is bepaald dat illegalen in principe worden gedagvaard. Als het niet mogelijk is om vreemdelingen te dagvaarden, dan kunnen zij een geldstransactie of strafbeschikking inhoudende een geldboete opgelegd krijgen, waarna zij na betaling direct moeten worden uitgezet.

• Asielzoekers.	Slechts als zij zich kunnen legitimeren en een (GBA)-adres hebben waarnaar de strafbeschikking kan worden uitgestuurd, kan een strafbeschikking worden uitgevaardigd.
• Mensen zonder vaste woon- of verblijfplaats in Nederland (zvwppers).	Slechts als zij een adres hebben waarnaar de strafbeschikking kan worden uitgestuurd, kan een strafbeschikking worden uitgevaardigd.

- Politiek of publicitair gevoelige zaken.

In principe is het uitvaardigen van een strafbeschikking in dergelijke zaken niet mogelijk. Slechts bij hoge uitzondering kan hierop een uitzondering worden gemaakt (bijvoorbeeld een publiek persoon die onder invloed in een auto wordt aangetroffen).

9. Invoering Bestuurlijke Strafbeschikking

Op het moment waarop een gemeente na een daartoe strekkende afspraak met het Openbaar Ministerie met de strafbeschikking gaat werken, maken de buitengewoon opsporingsambtenaren van die gemeente geen gebruik meer van de hun in artikel 2 van het Transactiebesluit 1994 verleende transactiebevoegdheid. De buitengewoon opsporingsambtenaren van gemeenten die (nog) niet met de strafbeschikking werken, kunnen gebruik blijven maken van de hun in artikel 2 van het Transactiebesluit 1994 gegeven bevoegdheid. De transactiemogelijkheid zal op termijn geheel verdwijnen. Andere opsporingsambtenaren dan buitengewoon opsporingsambtenaren van de gemeente, in het bijzonder die van de politie, blijven werken via het Transactiebesluit 1994, ook in gemeenten die met de strafbeschikking gaan werken. Gemeenten die kiezen voor de bestuurlijke boete op grond van artikel 154b van de Gemeentewet kunnen geen gebruik maken van de strafbeschikking. Dat is in lijn met de artikelen 6 en 7 van het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte⁷³.

De strafbeschikking is opgebouwd uit onder andere de volgende elementen:

Feiten die vallen binnen het bereik van de overlast in de openbare ruimte en voor bepaalde feiten die in de afvalstoffenverordening staan.

De verruimde vergoedingsregeling; om vooral de bestrijding van overlastfeiten te stimuleren.

Het werken onder het regime van de OM-beleidsregels inzake strafbeschikkingen overlast, die ertoe strekken dat de prioriteiten bij de bestrijding van overlast met behulp van de strafbeschikking door het gemeentebestuur worden bepaald.

In de huidige situatie worden de processen-verbaal van de BOA op het politiebureau in de justitiesystemen gezet. Dit is de belangrijkste manier waarop de politie op dit moment invulling geeft aan het direct toezichthouderschap op BOA's. Deze tussenkomst van de politie is bij de Bestuurlijke Strafbeschikking straks niet meer aan de orde. In de toekomst, naar verwachting in 2010 kunnen BOA's rechtstreeks het proces-verbaal bij het CJIB aanleveren⁷⁴.

"In een bestuurlijke strafbeschikking verklaart de officier van justitie dat een persoon schuldig is aan het plegen van een strafbaar feit. In de bestuurlijke strafbeschikking staat ook welke straf wordt opgelegd. De opgelegde straf kan bijvoorbeeld het betalen van een geldboete aan het CJIB zijn. Het CJIB verstuurt de strafbeschikking waarin de beslissing van de officier van justitie is vastgelegd. In de strafbeschikking staan de gegevens van het strafbare feit, de opgelegde straf of straffen, de datum waarop de strafbeschikking is uitgevaardigd en door wie de strafbeschikking is uitgevaardigd.

In een aantal gevallen verstuurt het CJIB de strafbeschikking niet, maar wordt deze persoonlijk uitgereikt door de officier van justitie. Als de strafbeschikking is uitgereikt,

⁷³ www.om.nl, geraadpleegd op 11 november 2009, algemene onderdelen, uitgebreid zoeken, aanwijzing bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten dd. 10 november 2009

⁷⁴ www.veiligheidsmaatschappij.nl, geraadpleegd op 4 november 2009, documenten, bijlage, bestuurlijke strafbeschikking

ontvangt de persoon daarna apart een aanschrijving van het CJIB. Daarop is aangegeven op welke datum de geldboete uiterlijk moet worden betaald. Ook is een acceptgiro bij deze aanschrijving gevoegd. Als een betaling in termijnen is toegestaan, dan wordt dit in de strafbeschikking aangegeven. De strafbeschikking kan, net als een transactie of een veroordeling door de rechter, worden opgenomen in de Justitiële Documentatie. Bij een strafbeschikking gebeurt dit over het algemeen als⁷⁵:

- U een misdrijf heeft gepleegd.
- Uw boete voor een overtreding 100 euro of hoger is.

Moeilijk is het onderscheid tussen het handhavingsonderzoek en het strafrechtelijke opsporingsonderzoek. Het opsporingsonderzoek is, aldus artikel 132a Sv, 'het onderzoek onder leiding van een Officier van Justitie naar aanleiding van een redelijk vermoeden dat een strafbaar feit is begaan, of dat in georganiseerd verband misdrijven worden beraamd of gepleegd.

10. Toezicht

De (minimale) bevoegdheid van de toezichthouder (de BOA) is om de identiteit van de overtreder te kunnen vorderen. De middelen van de BOA zijn aan de ene kant toereikend. De BOA kan de overtreder zelf staande houden en hoeft daardoor minder een beroep te doen op de politie. Echter is het zo dat de burger bij het opleggen van een boete door een BOA, in een aantal gevallen anders reageert dan indien dezelfde boete zou zijn opgelegd door de politie. Men heeft vaker het idee dat de 'overijverige' ambtenaar ze onevenredig en onjuist behandelt.

Men zal moeten toezien op de naleving van de regels die in de APV zijn opgenomen. De bijzondere opsporingsambtenaar zal in eerste instantie toezien op de naleving, maar werkt daarin ook samen met de politie en het Openbaar Ministerie. De toezicht op de naleving die in dit hoofdstuk wordt besproken is opgenomen in titel 5.2 Awb. De onderdelen over toezicht op de naleving, bestuursdwang en dwangsom waren reeds tot stand gekomen via de derde tranche van de Awb, en in werking getreden op 1 januari 1998. Centraal in dit hoofdstuk staat de toezichthouder, (de BOA). In artikel 5:11 Awb is toezichthouder uitgelegd als: een persoon, bij of krachtens wettelijk voorschrift belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Dit begrip neergelegd in de Awb geldt niet alleen voor de Awb zelf, maar in beginsel ook daarbuiten⁷⁶.

10.1. Samenwerking BOA's en politie

Een BOA heeft een beperkte opsporingsbevoegdheid. In bepaalde situaties is het daarom van belang dat BOA's en politie gezamenlijk optrekken of onderling praktische afspraken maken over informatie-uitwisseling of elkaars bereikbaarheid. Voorbeelden hiervan zijn handhavingacties waarbij het de verwachting is dat de BOA's ondersteuning nodig hebben van de politie (bijv. omdat verwacht wordt dat er overtredingen of misdrijven worden geconstateerd waarvoor een BOA niet bevoegd is) of de inzet van de BOA's in de nachtelijke uren of het weekend, waarin de kans op escalerende situaties groter is. Het bestuur en de politie moeten er zorg voor dragen dat beide partijen op dit punt samenwerken en afspraken maken⁷⁷.

⁷⁵ www.cjib.nl, geraadpleegd op 18 december 2009, onderwerpen, strafbeschikking

⁷⁶ van Ballegooij, G.A.C.M. (2008). Bestuursrecht in het Awb tijdperk, 6e druk, Deventer, Kluwer. Pag. 94

⁷⁷ www.om.nl, geraadpleegd op 11 november 2009, algemene onderdelen, uitgebreid zoeken, aanwijzing bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten dd. 10 november 2009

10.2. Aantasting integriteit BOA

Bij situaties waarin sprake is van aantasting van de persoonlijke integriteit van een BOA, door bijvoorbeeld het beletten/belemmeren van ambtshandelingen, plegen van weerspanning of strafbare feiten (mishandeling, belediging, bedreiging etc.), voert het regionale politiekorps een opsporingsonderzoek uit en stelt een proces-verbaal op, dat naar het betreffende arrondissementsparket van het OM wordt gezonden. Het arrondissementsparket zal in beginsel tot vervolging over gaan⁷⁸. De BOA's zullen naar verwachting vaak in aanraking komen met geweld. Een BOA heeft echter de mogelijkheid om dit geweld te pareren door de hulp van de politie in te roepen. De mate waarin geweld wordt toegepast dient in verhouding te staan, met de ernst van de overtreding en de feiten zijn van dien aard dat de betreffende middelen (als men niet met agressie reageert) niet nodig zijn (proportionaliteit). Naast het veiligheidsgevoel van de toezichthouder voegen de extra middelen van de BOA weinig toe en kunnen zij zelfs agressieverhogend werken. Wanneer de gemeenten kiezen om de betreffende middelen aan de toezichthouder kleine ergernissen mee te geven, dan dient hij een geweldstraining te volgen. De training dient dezelfde te zijn als de training die politiefunctionarissen krijgen. Een voorbeeld van een teken van agressie tegen de handhavers: Amsterdam - Een 38-jarige Hagenaar is aangehouden omdat hij zijn hond op een handhaver had afgestuurd. Hij was volgens de politie bekeurd omdat hij weigerde de ontlasting van zijn hond op te ruimen.

“Dinsdag rond 16.30 uur werd de Hagenaar op de Dalerveenstraat in zijn woonplaats op de bon geslingerd. De hond had net zijn behoefte gedaan en de man weigerde dit op te ruimen. De twee ambtenaren die hem daarop aanspraken kregen de wind van voren. Ze werden bedreigd en beledigd⁷⁹”.

Daarna stuurde de Hagenaar zijn hond op de 46-jarige handhaver af. De hond sprong en beet hem in zijn arm. De handhaver raakte niet gewond. De Hagenaar werd al snel aangehouden door toegesnelde agenten. Hij kreeg meerdere processen-verbaal aan zijn broek. Bij geweld tegen ambtenaren verdubbelt het Openbaar Ministerie de strafeis.

10.3. Naleving en uitvaardiging

“Aan het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking gaat de constatering van een overtreding vooraf. In de meeste gevallen worden overtredingen echter vastgesteld in het kader van min of meer stelselmatig onderzoek door de overheid naar het nakomen van wettelijke voorschriften en daarop gebaseerde normen. Als dat het geval is worden de overtredingen vastgesteld in het kader van het nalevings- of handhavingstoezicht, dat wil zeggen het toezicht van overheidswege op de naleving van burgers en bedrijven van wat bij of krachtens enig wettelijk voorschrift is bepaald⁸⁰. Hoofdstuk 5 van de Awb handelt over de bestuursrechtelijke handhaving, dit hoofdstuk bestaat sinds de inwerkingtreding van de vierde tranche Awb op 1 juli 2009. Het woord ‘persoon’ betekend dat het niet mogelijk is om diensten als de fiscale inlichtingendienst de (FIOD) en de sociale inlichtingendienst (SIOD) als toezichthouder aan te wijzen⁸¹”.

Het Ministerie van Justitie kent in overleg met het Openbaar Ministerie deze strafbeschikkingsbevoegdheid toe. Artikel 257ba van het Wetboek van Strafvordering (WvSv) biedt de basis op grond waarvan gemeenten de mogelijkheid kunnen hebben een

⁷⁸ www.om.nl, geraadpleegd op 11 november 2009, algemene onderdelen, uitgebreid zoeken, aanwijzing bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten dd. 10 november 2009

⁷⁹ www.nu.nl, geraadpleegd op 16 december 2009

⁸⁰ Bröring, H.E. (2005). De bestuurlijke boete, *handhavingstoezicht*, Pag. 71

⁸¹ www.veiligheidssocieteit-zhz.nl, geraadpleegd op 4 november 2009, documenten, bijlage, bestuurlijke strafbeschikking

bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. Hierin staat vermeld dat bij algemene maatregel van bestuur aan bestuursorganen, zoals gemeenten, maar ook aan BOA's, de bevoegdheid kan worden verleend een strafbeschikking uit te vaardigen. Van de bevoegdheid kan gebruik worden gemaakt onder toezicht van en volgens richtlijnen vast te stellen door het College van procureurs-generaal (OM). Bij algemene maatregel van bestuur zullen voorschriften worden gegeven met betrekking tot het toezicht op de wijze waarop gemeenten van de hun verleende bevoegdheid gebruik maken alsmede de intrekking van een verleende bevoegdheid door het College van procureurs-generaal. Indien een gemeente zal kiezen voor het instrument van de bestuurlijke strafbeschikking biedt artikel 576a WvSv een grondslag om geldbedragen die uit de tenuitvoerlegging van bestuurlijke strafbeschikkingen zijn verkregen deels ten goede te laten komen aan het handhavende bestuursorgaan. Dit zal nader worden bepaald bij algemene maatregel van bestuur⁸².

Op grond van het Wetboek van Strafvordering (artikel 142 lid 1 onder c) kunnen functionarissen op twee manieren worden beëdigd als Buitengewoon Opsporingsambtenaar.

Functionarissen die op grond van een bijzondere wet worden belast met de opsporing van de bij die wet strafbaar gestelde feiten.
Functionarissen die belast zijn met het toezicht op de naleving van bij verordening strafbaar gestelde feiten.

Het College van Burgemeester en Wethouders kan op grond van de Gemeentewet personen aanwijzen als toezichthouder. Als voor de handhaving van feiten, strafbaar gesteld in verordeningen zoals de APV een bevoegdheid als Buitengewoon Opsporingsambtenaar noodzakelijk is, kan hiervoor een verzoek bij Justitie worden ingediend.

Om de strafbeschikking te kunnen doen uitvaardigen, moet het bestuur buitengewone opsporingsambtenaren (BOA's) tot zijn beschikking hebben die bevoegd zijn tot de opsporing van strafbare feiten en het opstellen van het proces-verbaal voor de overlastfeiten als genoemd in de feitenlijst. De bevoegde toezichthouders zien toe op de naleving, dit dient allereerst tot doel dat men informatie verzameld over de stand van de naleving van wettelijke voorschriften. Zulke informatie kan bijvoorbeeld een rol spelen bij de evaluatie van deze voorschriften, en zou wellicht reden kunnen vormen voor wetswijziging, omdat de betrokken voorschriften onvoldoende uitvoerbaar of naleefbaar blijken te zijn. Naar mijn mening is de preventieve functie van het nalevingstoezicht veruit de meest belangrijke (een voorbeeld is bijvoorbeeld de preventieve controle van kaartjes in de trein, dit weerhoudt mensen er van om geen kaartje te kopen, omdat er altijd de kans bestaat dat je zal worden gecontroleerd en bestraft). In titel 5.2 van de Awb worden een aantal bevoegdheden verleend aan toezichthouders. De bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte zal worden opgelegd door de BOA. Deze BOA zal moeten voldoen aan een aantal voorschriften om de kwaliteit van de handhaving te waarborgen.

Een burger wil natuurlijk niets te maken hebben met een persoon die niet de kwaliteit en middelen heeft en geen BOA is. Het is van belang dat de BOA in het bezit is van een geldig legitimatiebewijs dat in beginsel desgevraagd getoond moet worden⁸³. Het OM is op grond van het Besluit Buitengewoon Opsporingsambtenaar (BBO) toezichthouder op de BOA. De BOA's in dienst van het bestuur behoren te zijn toegerust voor het opmaken van een volledig proces-verbaal en het aanbieden van een aankondiging van strafbeschikking. Als bij het OM twijfel bestaat over de kwaliteit van de BOA als opsporingsambtenaar, bijvoorbeeld omdat een (klein) deel van de processen-verbaal (ernstige) tekortkomingen vertoont of omdat er

⁸² www.veiligheidsmaatschappij.nl, geraadpleegd op 4 november 2009, documenten, bijlage, bestuurlijke strafbeschikking

klachten over het optreden van de BOA bij het OM zijn binnengekomen, wordt het bestuur verzocht passende maatregelen te treffen. Blijven dergelijke maatregelen achterwege of leiden de genomen maatregelen niet tot het gewenste resultaat, dan kan het OM bij de dienst JUSTIS van het Ministerie van Justitie een verzoek indienen tot schorsing of intrekking van de opsporingsbevoegdheid van de betreffende BOA⁸⁴.

Als het gebrek aan kwaliteit bij een bestuursorgaan niet is beperkt tot een enkele BOA, maar een deel van het handhavingsapparaat van het bestuursorgaan op het gebied van BOA's betreft, wordt de op basis van deze aanwijzing verleende bevoegdheid een aankondiging van strafbeschikking aan te bieden na overleg met het bestuursorgaan tijdelijk geschorst of ingetrokken, totdat blijkt dat de kwaliteit van de opsporingsambtenaren aantoonbaar is verbeterd. Het lokale parket, dat verantwoordelijk is voor het maken van de verwervingsafspraken, neemt hiertoe de nodige stappen⁸⁵.

10.4. Proces verbaal

Het proces-verbaal moet worden opgemaakt naar aanleiding van een concrete verdenking van een strafbaar feit. Het proces-verbaal heeft de vorm van een zogenaamd verkort proces-verbaal of mini-proces-verbaal. Op basis van een mini-proces-verbaal wordt (via het CJIB) door het Openbaar Ministerie een strafbeschikking uitgevaardigd. Men moet er te allen tijde rekening mee houden dat als de verdachte de strafbeschikking niet betaalt en tegen de beschikking verzet aantekent, een uitgebreid proces-verbaal moet worden opgemaakt. De gegevens in het verkort proces-verbaal zijn opgenomen zijn vaak onvoldoende voor de inhoudelijke behandeling van het verzet door de rechter. Daarom moeten de volledige gegevens over het strafbare feit, die mogelijk nodig zijn voor het maken van een uitgebreid proces-verbaal, worden vastgelegd. De gegevens worden gedurende de verjaringstermijn en een jaar daarna bewaard zodat het mogelijk is een uitgebreid proces-verbaal op te maken. Dit uitgebreide proces-verbaal dient ter verdere vervolging via het CJIB te worden overgedragen aan de CVOM⁸⁶.

Het feit dat het proces-verbaal door buitengewoon opsporingsambtenaren, die hiervoor speciaal zijn opgeleid, wordt opgemaakt, moet voldoende garantie bieden voor de inhoudelijke kwaliteit van een dergelijke beschikking.

11. Bezwaar en Beroep tegen de bestuurlijke strafbeschikking

Op 1 januari 2009 zijn de vier grote steden (Rotterdam, Den Haag, Amsterdam, Utrecht) gestart met de strafbeschikking voor overlastfeiten. Nu de bestuurlijke strafbeschikking een gloednieuw instrument is, en op dit moment nog beperkt is ingevoerd, is het niet voor de volle honderd procent duidelijk hoe de rechter de regeling door middel van jurisprudentie invulling gaat geven.

De feiten waarvoor de buitengewoon opsporingsambtenaren (BOA's) van de vier grote gemeenten (door middel van een kennisgeving van bekeuring) een strafbeschikking mogen aankondigen, zijn in de bij dit rapport behorende bijlagen opgenomen (feitenlijst strafbeschikking overlast). Tot aan de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking in handen van opsporingsambtenaren (artikel 257b Sv) worden overlastfeiten met een OM-strafbeschikking (artikel 257a Sv) afgedaan, die door de buitengewoon opsporingsambtenaar in dienst van de gemeente door middel van een kennisgeving van bekeuring wordt aangekondigd. Formeel gezien vaardigt dus de Officier van Justitie en niet de opsporingsambtenaar of het gemeentebestuur de bestuurlijke strafbeschikking uit. De lijst

⁸⁴ www.om.nl, geraadpleegd op 4 november 2009, organisatie beleidsregels, overzicht, executie, afdoening

⁸⁵ www.om.nl, geraadpleegd op 4 november 2009, organisatie beleidsregels, overzicht, executie, afdoening

⁸⁶ Centrale Verwerking Openbaar Ministerie

voor de strafbeschikking voor overlast is zoveel mogelijk gelijk aan de lijst voor de feiten die bestraft kunnen worden met de bestuurlijke boete overlast. Het betreft immers vergelijkbare instrumenten in de handen van de gemeente. Gemeenten die voor de bestuurlijke boete kiezen, kunnen voor dezelfde feiten geen bestuurlijke strafbeschikking doen uitvaardigen, zoals eerder al is besproken in de voor- en nadelen⁸⁷.

11.1. Hoorplicht en Zitting

“Bij een aantal sancties bestaat voorafgaand aan het uitvaardigen van de strafbeschikking een verplichting om de verdachte te horen, welke verplichting in bepaalde gevallen wordt vermeerderd met een plicht om dit horen in aanwezigheid van een raadsman te laten gebeuren. De hoorplicht is gekoppeld aan de soort of de zwaarte van de sanctie. De hoorplicht is niet afhankelijk gesteld van het soort delict waarvoor een bestuurlijke strafbeschikking kan worden uitgevaardigd. Het horen in het kader van de strafbeschikking moet op basis van de beslissing van het College van procureurs-generaal door een Officier van Justitie plaatsvinden op een zitting, gebaseerd op de huidige werkwijze omtrent het zogenaamde Officiersmodel. De verdachte wordt gehoord over het feit zelf en over zijn bereidheid aan de strafbeschikking te voldoen. Bij aanvang van de zitting wordt zijn identiteit gecontroleerd en wordt hem de cautie gegeven. In de oproeping voor de zitting wordt hij gewezen op de mogelijkheid toevoeging van een raadsman te verzoeken. Daarnaast zal voor niet-Nederlands sprekenden een tolk worden opgeroepen. Op de zitting moet een administratief medewerker aanwezig zijn voor het schrijven van het schriftelijk verslag. In dit verslag worden de door de verdachte aangevoerde uitdrukkelijk onderbouwde standpunten opgenomen en de redenen waarom de Officier in de strafbeschikking van deze standpunten afwijkt. Het verslag heeft niet de status van proces-verbaal en wordt niet aan de bestrafte uitgereikt, maar opgenomen in het dossier. De strafbeschikking wordt aan het einde van de zitting direct aan de bestrafte uitgereikt. Er is de wet geen regel te vinden over een algemene hoorplicht bij de bestuurlijke strafbeschikking”⁸⁸

11.2. Beslag

In de eerste fase van de BSB bestaat er op basis van artikel 257a WvSv voor overlastfeiten binnen de G4-gemeenten geen mogelijkheid voor de BOA om goederen in beslag te nemen in combinatie met het aanbieden van een aankondiging van de strafbeschikking. Als er in de toekomst nieuwe afspraken worden gemaakt of nieuwe regelgeving op dit punt wordt opgesteld, zal de aanwijzing waar nodig worden aangepast.

11.3. Jeugdigen

Er bestaat nog (december 2009) geen mogelijkheid voor de BOA om een aankondiging van de strafbeschikking te verstrekken aan minderjarigen

⁸⁷ www.om.nl, geraadpleegd op 11 november, algemene onderdelen, uitgebreid zoeken, aanwijzing bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten dd. 10 november 2009

⁸⁸ Kessler, M. (2008) De Strafbeschikking, 1e druk, Deventer, Kluwer, Pag. 31

12. Verzet

Degene tegen wie een strafbeschikking wordt uitgevaardigd, wordt in de beleidsregels van het OM de bestrafte genoemd. Hij kan tegen deze strafbeschikking verzet doen, waarna de zaak in haar geheel door de rechter zal worden beoordeeld. Jurisprudentie van dit soort zaken zal nog niet te vinden zijn. Van de zeventig burgers die in de vier grote steden een bestuurlijke strafbeschikking hebben ontvangen is er niet één in beroep gegaan. Wel is de eerste landelijke BSB zitting op 20 augustus 2009 bij de kantonrechter te Utrecht gehouden. In beginsel stonden er zes zaken op de rol, uiteindelijk zijn er twee behandeld. Meer over deze landelijke BSB zitting is te vinden in de paragraaf “verzet in de praktijk”.

“De verzetstermijn bedraagt twee weken vanaf het moment dat de strafbeschikking aan de bestrafte in persoon is uitgereikt of zich anderszins een bepaalde omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking de bestrafte bekend is geworden. Naar aanleiding van het verzet, kan de Officier van Justitie na een herbeoordeling de strafbeschikking intrekken of wijzigen of een oproeping voor de terechtzitting doen uitgaan. Het verzet schort de executie van de strafbeschikking op. Deze kan echter weer worden hervat als vaststaat dat de verzetstermijn is overschreden⁸⁹”.

De strafzaak moet altijd ter zitting worden aangebracht, behalve in het geval van intrekking van de strafbeschikking door de Officier, wanneer de bestrafte zijn verzet heeft ingetrokken of (door vrijwillige voldoening aan de strafbeschikking) afstand van verzet heeft gedaan. Ter zitting zal de Officier van Justitie niet hoger eisen, tenzij de bestrafte geen gronden aanbrengt waarop zijn verzet is gebaseerd. Als de zaak ter terechtzitting is aangebracht na een mislukte executie, dan wordt in principe een zwaardere straf geëist. Daarbij moet rekening worden gehouden met de reeds (gedeeltelijk) ten uitvoer gelegde straf. Als een bestrafte weer verzet doet nadat de rechter al op het verzet heeft beslist, wordt de zaak niet nogmaals aangebracht bij de rechter. Het is dus niet mogelijk om twee keer verzet in te stellen tegen dezelfde strafbeschikking.

De executie van de strafbeschikking vindt plaats op basis van artikel 257g Wetboek van Strafvordering (Sv), minimaal veertien dagen na toezending van het afschrift van de strafbeschikking, tenzij afstand van verzet is gedaan door vrijwillige voldoening. Bij strafbeschikkingen is geen betekening voorgeschreven. Als geen volledig verhaal heeft plaatsgevonden, kan de Officier van Justitie de kantonrechter in het arrondissement waar de bestrafte woont, verzoeken te worden gemachtigd het dwangmiddel gijzeling toe te passen in zaken waarin een geldboete is opgelegd. Op het parket Leeuwarden is de landelijke strafbeschikkingsofficier werkzaam, die onder meer door het CJIB voorbereide vorderingen machtiging gijzeling beoordeelt. Na mislukte executie kan de bestrafte alsnog worden gedagvaard.

12.1. Verzet in de Praktijk

Om een beeld te geven van een situatie die in praktijk voor kan komen, zal het verhaal van de loslopende hond geschetst worden. Stelt u zich eens voor dat u naar buiten loopt om met de burens te praten over de jaarlijkse carnavalsoptocht. Op het moment dat u de deur opendoet loopt uw hond met u mee naar buiten. Voor uw huis staat u te praten met uw buurvrouw, terwijl u de hond met een oog in de gaten houdt. De hond loopt wat op en neer over het openbaar groen voor uw huis. Op dat moment komt er een BOA of bijzonder opsporingsambtenaar de hoek om fietsen. De ambtenaar ziet uw hond lopen en spreekt u beiden aan op deze loslopende hond die zojuist bezig is met zijn grote boodschap op het openbaar groen (waar toevallig de buurtkinderen graag voetbal spelen). De ambtenaar

⁸⁹ www.om.nl, geraadpleegd op 11 november, algemene onderdelen, uitgebreid zoeken, aanwijzing OM-afdoening, dd. 10 november 2009

constateert deze feiten en geeft aan u in iedere geval een strafbeschikking op te leggen omdat u zich schuldig maakt aan het: 'als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen op een weg gelegen binnen de bebouwde kom zonder dat deze hond is aangelijnd'. Deze overtreding kost u 60 euro, en indien u het geluk niet aan uw zijde heeft kost deze overtreding 90 euro indien het openbaar groen wordt aangemerkt als kinderspeelplaats of speelweide.

De overtredingen die op het geschetste moment allemaal begaan zouden kunnen worden zijn: als eigenaar of houder van een hond, deze laten verblijven of laten lopen:

▪ Op een weg gelegen binnen de bebouwde kom zonder dat de hond is aangelijnd	▪ 60 euro
▪ Op een voor het publiek toegankelijke en kennelijk als zodanig ingerichte kinderspeelplaats, zandbak, speelweide of andere door het college aangewezen plaats.	▪ 90 euro
▪ Op een weg zonder dat de hond is voorzien van een halsband of een door middel van tatoeage aangebracht identificatiemerk, die de eigenaar of houder van de hond duidelijk doet kennen.	▪ 60 euro
▪ Op een weg zonder een deugdelijk middel dat is bestemd voor het verwijderen van uitwerpselen bij zich te dragen en/of dit middel niet op eerste vordering tonen aan de met het toezicht belaste ambtenaar.	▪ 60 euro
Als eigenaar of houder van een hond deze laten verblijven/lopen op of aan de weg of op een terrein van een ander, terwijl na schriftelijke aanzegging van het College deze hond niet	
▪ Kort is aangelijnd	▪ 120 euro
▪ Kort is aangelijnd en gemuilkorfd	▪ 120 euro
▪ Als degene die één of meer dieren onder zijn hoede heeft, niet door voorzorgsmaatregelen die van hem mogen worden verwacht, voorkomen dat deze dieren voor de omgeving hinderlijk zijn	▪ 90 euro

Het bovenstaande schema geeft aan dat u het risico loopt om meerdere, flinke boetes te betalen indien u uw hond buiten los laat rondlopen. De nieuwe regeling dient er voor om de leefbaarheid van de buurt te vergroten. De regeling is in haar geheel een nuttige regel omdat bepaalde asociale gedragingen die mensen gewoonweg veel last kunnen bezorgen strafbaar worden gesteld. Het zomaar laten poepen van de hond op de stoep is voor diegene die er toevallig instapt echt geen pretje. In de in de bijlagen opgenomen schema van alle feiten waarvoor een strafbeschikking overlast kan worden uitgereikt is te zien dat er bijvoorbeeld ook een boete van 90 euro kan worden uitgereikt voor het in strijd met de APV slapen in een voertuig langs de weg. Omdat de bestuurlijke strafbeschikking een gloednieuwe regeling is, en er nog nauwelijks mensen in beroep (verzet) zijn gegaan, is er nog vrijwel geen jurisprudentie beschikbaar waaruit afgeleid kan worden hoe de rechter in een dergelijk geval beslist. Wel is de eerste landelijke BSB zitting op 20 augustus 2009 bij de kantonrechter te Utrecht gehouden. In beginsel stonden er zes zaken op de rol, uiteindelijk zijn er twee

behandeld. De overige vier zittingen zijn doorgezet naar een andere datum, dit in verband met een verkeerde betekening of sepot (vanwege niet aanvullen proces-verbaal). De data van deze zittingen zijn nog niet bekend, maar de komende periode zullen zij behandeld worden.

- Zaak 1. Niet opruimen hondenpoep

BSB bedrag: 90 euro onvoorwaardelijk

Uitspraak rechter: 90 euro voorwaardelijk met proeftijd van 2 jaren

Toelichting:

De verdachte gaf aan tijdens de overtreding in zeer vervelende privéomstandigheden te zitten en normaal altijd alles op te ruimen. De verdachte wist te rechter ervan te overtuigen een echte modelburger te zijn. De officier van justitie was in de veronderstelling dat verdachte verder niets kwaad in de zin had. Er waren daarnaast geen eerdere overtredingen bekend.

- Zaak 2. Los laten lopen hond

BSB bedrag: 60 euro onvoorwaardelijk

Uitspraak rechter: 30 euro voorwaardelijk

Toelichting:

Rekening gehouden met privéomstandigheden. De betreffende man had weinig geld te besteden.

Tot nu toe zijn dit de enige zaken die op zitting zijn geweest. In december 2009 en in 2010 zullen ook in de andere steden (Amsterdam, Rotterdam en Den Haag) zittingen worden gehouden.

“Het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking is een sanctie met een punitief karakter, hetgeen met zich meebrengt dat aan de bewijsvoering van de overtreding en aan de motivering van het sanctiebesluit strenge eisen dienen te worden gesteld. Tevens dient bij de oplegging van een dergelijke sanctie de verwijtbaarheid van het beboetbare feit te worden betrokken⁹⁰”. Dit kan betekenen dat het ontbreken van de verwijtbaarheid zal resulteren in vrijspraak. Maar wanneer ontbreekt die verwijtbaarheid? Dit is het moeilijk te stellen, voor de een ontbreekt de verwijtbaarheid als de persoon in kwestie niet weet dat zijn hond buiten is, de ander geeft aan dat iedereen verantwoordelijk is voor het gaan en staan van de hond.

12.2. Conceptbrief

Toch zal er door middel van een conceptbrief van het Juridisch Loket (volledig opgenomen in hoofdstuk 17) geprobeerd worden om een aantal argumenten te benadrukken die van belang in het proefproces zouden kunnen zijn. Het concept zal een feitelijke beboetbare situatie betreffen (het fietsen in een voetgangersgebied) waar een boete van 35 euro op staat.

De tekst van de conceptbrief is hieronder toegevoegd. De volledige brief is te vinden in de bijlagen.

Hierbij teken ik verzet aan tegen de hierbij gevoegde bestuurlijke strafbeschikking (fietsen in het voetgangersgebied) van de/het (beslissende instantie) te (plaatsnaam invullen).

⁹⁰ Michiels, F.C.M.A. (2007) Rechterlijke toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch, blz. 107

Ik kan mij met deze beslissing niet verenigen, omdat⁹¹ ik van mening ben dat de beschikking die mij is uitgereikt niet voldoet aan de eisen die het recht daarvoor geeft.

Evenredig

Ik ben van mening dat de boete die mij is uitgereikt niet evenredig in vergelijking met de overtreding die volgens u begaan is⁹². Ik was mij niet bewust dat ik op het betreffende moment op de dinsdagmiddag een bepaling van de gemeentelijke APV heb overtrad. Ik ben van mening dat de mij opgelegde maatregel buitenproportioneel⁹³ en daardoor kennelijk ongeschikt is ter verwezenlijking van het doel dat u nastreeft. Op dinsdagmiddag 23 augustus 2009 fietste ik voorzichtig en langzaam en als nietsvermoedende burger over de markt toen ik staande gehouden werd door een opsporingsambtenaar van de gemeente Maastricht. Deze ambtenaar heeft mij medegedeeld dat de markt sinds 1 juli jl. een verboden terrein is voor fietsers op de dinsdagochtend en middag als daar de markt gaande is. Ik ben van mening dat het bedrag van 30 euro te hoog is voor deze minimale overtreding van de gemeentelijke APV. Het niet voeren van verlichting kost mij 20 euro terwijl het stapvoets fietsen op een zonder dat deze situatie mij bekend is afgesloten gebied mij 30 euro kost.

Mijn privéomstandigheden zijn dusdanig schrijnend dat ik niet in staat ben te voldoen aan een dergelijke boete. Ik houd namelijk 120 euro per maand over, na aflossing van de maandelijkse lasten en de huur van mijn kamer. Ook heb ik geen strafblad en heb zulke overtredingen niet eerder begaan. Ik ben van mening dat uw boetebeleid vooral op dit punt geen rekening houdt met mijn persoonlijke situatie.

Toepasbaarheid algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Ik ben van mening dat er hier sprake is van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden voor iedere handeling die het bestuur verricht. De bestuurlijke strafbeschikking is een afgeleide van de OM-beschikking. Dat is de bestuurlijke afdoening van strafbare feiten, waarbij niet het gemeentebestuur maar het OM een bestuurshandeling verricht door het nemen van een strafbeschikking. Het OM maakt onderdeel uit van het rijksbestuur en als dit onderdeel van de rijksoverheid bestuurshandelingen verricht zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur naar mij mening ook op haar van toepassing.

Ik ben aangedaan door deze beschikking en van mening dat er onbehoorlijk is gereageerd op een kleine overtreding.

Ik verzoek u te beslissen om de strafbeschikking in te trekken.

⁹¹ Verzet binnen de door de wet gegeven termijnen en voorwaarden is altijd mogelijk.

⁹² Het evenredigheidsbeginsel is toegelicht in paragraaf 5.2. in deze conceptbrief wordt aangegeven dat de betreffende boete niet evenredig is, maar dit punt staat natuurlijk ter discussie.

⁹³ Een leuk voorbeeld: De heer Wiertsema was met een lading strobalen onderweg toen hij een bekeuring kreeg, omdat er wat stro op de weg viel. Hij kreeg een bekeuring van € 240 wegens afvallende lading. Wiertsema kan weinig begrip opbrengen voor de bekeuring. 'Hoeveel strootjes mogen er van een lading afvallen? Is de boete afhankelijk van het aantal strootjes? Zijn blaadjes die van bomen afwaaien ook gevaarlijk? Ik vind het spijkers op laag water zoeken.' Navraag bij Martin Tillema van de politie in Uithuizen maakt duidelijk dat de € 240 een landelijk vastgesteld bedrag is. Het is een overtreding, waarbij de agent geen regie heeft over de hoogte van de bekeuring. Geeft hij geen waarschuwing, dan is de boete in alle gevallen gelijk. Aan die uitleg heeft Wiertsema weinig. 'Blijkbaar breng ik door wat afwaaiende strootjes het verkeer in gevaar. De boete staat echter in geen verhouding tot andere verkeersovertredingen. Als je door rood licht rijdt, is de boete lager. De heer Wiertsema vindt de boete buitenproportioneel. Hoewel dit een extreem voorbeeld is geeft het wel aan hoe de argumenten om in verzet te gaan tot stand kunnen komen.

13. Vervolging

“Het uitvaardigen van een strafbeschikking is een daad van vervolging. Dit in tegenstelling tot de huidige transactie, die een aanbod tot voorkoming van vervolging bevat. Een van de doelen van de wetgever met de invoering van de wet OM-afdoening is het geven van een wettelijke basis aan het voorwaardelijk sepot⁹⁴”. Tegelijkertijd wordt het voorwaardelijk sepot⁹⁵ uitgebreid: de beslissing of vervolging plaats moet hebben, kan op grond van artikel 167 Sv voor een bepaalde termijn uit worden gesteld. In tegenstelling tot de huidige situatie zal daarom, als bij het voorwaardelijk sepot voorwaarden worden gesteld waaraan binnen een gestelde proeftijd moet worden voldaan, nog een nadere beslissing tot (niet-)vervolging moeten volgen. Vanaf het moment dat in een strafbeschikking gedragsaanwijzingen kunnen worden opgelegd, zal alleen nog in bijzondere gevallen voorwaardelijk kunnen worden geseponneerd bij feiten die met een strafbeschikking kunnen worden afgedaan. Hiervan zal slechts gebruik moeten worden gemaakt bij lichte zaken waarin het OM alleen de algemene voorwaarde wil stellen dat de verdachte zich binnen een bepaalde periode niet schuldig maakt aan een strafbaar feit. Na het doen van verzet door de bestrafte is geen voorwaardelijk sepot meer mogelijk⁹⁶.

13.1. Mandatering strafbeschikking

Op basis van artikel 126 van de Wet op de rechterlijke organisatie (verder: RO) en de artikelen 2 en 3 van het Besluit reorganisatie Openbaar Ministerie en instelling Landelijk Parket kan de bevoegdheid van de Officier van Justitie (enkelvoudig) of advocaat-generaal worden gemandateerd aan een andere bij het parket of dienstonderdeel werkzame ambtenaar. Voor het uitvaardigen van een strafbeschikking kan een parketsecretaris worden gemandateerd. In eenvoudige zaken kan een administratief juridisch medewerker (AJM'er) worden gemandateerd, op voorwaarde dat hij daarbij een goede en geborgde begeleiding van een parketsecretaris en/of Officier van Justitie krijgt. Een strafbeschikking inhoudende een OBM kan slechts door een Officier van Justitie worden uitgevaardigd en niet worden gemandateerd aan een parketsecretaris.

13.2. Herbeoordeling

Naar aanleiding van het verzet vindt een herbeoordeling van de zaak plaats. Hiervoor gelden de volgende uitgangspunten:

- als de strafbeschikking door een Algemeen Juridisch Medewerker is uitgevaardigd, geschiedt de herbeoordeling door een parketsecretaris (of een Officier van Justitie);
- als de strafbeschikking door een parketsecretaris is uitgevaardigd, wordt deze herbeoordeeld door een Officier van Justitie;
- als de strafbeschikking door een Officier van Justitie is uitgevaardigd, vindt de herbeoordeling plaats door een andere Officier van Justitie.

Op basis van de herbeoordeling kan de strafbeschikking worden ingetrokken of gewijzigd of kan besloten worden de bestrafte op te roepen voor de terechtzitting:

- bij intrekking is altijd sprake van sepot en wordt een sepotbrief verstuurd;

⁹⁴ www.cjib.nl, geraadpleegd op 18 december 2009, onderwerpen, strafbeschikking

⁹⁵ Een vorm van buitengerechtelijke afdoening. De transactie is een bijzondere vorm van een voorwaardelijk sepot. Van de verdachte wordt verwacht dat deze voor een bepaalde tijd geen strafbare feiten meer pleegt, en zich houdt aan de voorwaarden en regels die het OM hem of haar oplegt.

⁹⁶ www.om.nl, geraadpleegd op 11 november, algemene onderdelen, uitgebreid zoeken

- bij wijziging moet de zaak aan de rechter worden voorgelegd, tenzij de bestrafte aan de gewijzigde strafbeschikking voldoet, waarmee hij afstand van verzet doet of zijn verzet intrekt;
- bij oproeping voor de terechtzitting treedt de normale rechterlijke procedure in werking.

Het verzet schort de executie van de strafbeschikking op, tenzij naar het oordeel van het OM vaststaat dat het verzet na het verstrijken van de verzetstermijn is gedaan. In dat geval mag de executie van de strafbeschikking worden hervat. De zaak moet echter altijd ter terechtzitting worden aangebracht, tenzij de bestrafte zijn verzet alsnog intrekt.

14. Terechtzitting na verzet of mislukte executie

“De wet bepaalt dat indien een zaak na het uitvaardigen van een strafbeschikking alsnog voor de rechter wordt gebracht, deze de zaak integraal beoordeelt. De (procedure van totstandkoming van de) strafbeschikking wordt wel aan het dossier toegevoegd. De rechter dient vooraf de ontvankelijkheid van het verzet te beoordelen.

Hieronder wordt toegelicht hoe de Officier dient te handelen in de twee gevallen waarin een zaak na het uitvaardigen van een strafbeschikking alsnog voor de rechter dient te worden gebracht: na verzet en na mislukte executie⁹⁷”.

“De bestrafte kan tegen de strafbeschikking verzet instellen. Naar aanleiding van het verzet vindt een herbeoordeling van de zaak plaats. Op basis van deze herbeoordeling kan de strafbeschikking worden ingetrokken of gewijzigd dan wel kan de bestrafte worden opgeroepen voor de terechtzitting. In het laatste geval wordt de zaak verder behandeld als een gewone strafzaak. Aangezien de vervolging is ingeleid door de strafbeschikking, zullen allen op de strafbeschikking toepasselijke stukken worden gevoegd in het strafdossier voor de rechter. In principe zal ter terechtzitting het uitgangspunt voor de strafeis van de officier van justitie de bij strafbeschikking opgelegde straf zijn. Anders dan bij een transactie, dat een aanbod is ter voorkoming van strafvervolging, is door het uitvaardigen van de strafbeschikking de vervolging aangevangen.

De bestrafte kan verzet doen, omdat hij het niet eens is met de feitelijke beoordeling van de zaak en/of met de hem opgelegde straf. Het doen van verzet is echter niet geheel vrijblijvend. Als er redenen zijn om aan te nemen dat verzet uitsluitend is gedaan ter uitstel van de executie of om de procesgang te vertragen, kan in beginsel een hogere straf worden gevorderd. Een dergelijke situatie kan voorkomen wanneer de bestrafte in het verzetschrift geen gronden heeft aangegeven en eveneens verstek laat gaan ter terechtzitting, dan wel verschijnt maar geen inhoudelijk verweer voert. In deze gevallen kan een tot maximaal 20% hogere straf worden gevorderd. De bestrafte wordt hierop gewezen in de toelichting bij de strafbeschikking. Overigens zal steeds, behalve wanneer het verzet niet-ontvankelijk wordt geacht, de vernietiging van de strafbeschikking gevorderd moeten worden. De rechter vernietigt op basis van artikel 257f lid 4 Sv de strafbeschikking als hij de verdachte vrijspreekt, ontslaat van alle rechtsvervolging of veroordeelt of als hij de niet-ontvankelijkheid van het Openbaar Ministerie uitspreekt. De vernietiging moet worden geëist en door de rechter worden uitgesproken en in het vonnis opgenomen⁹⁸”.

“Als de bestrafte geen verzet doet tegen de strafbeschikking, wordt deze onherroepelijk en zal deze ten uitvoer worden gelegd. Wanneer echter deze executie geheel of gedeeltelijk mislukt (bijvoorbeeld omdat de opgelegde geldboete niet of niet volledig is betaald of kan

⁹⁷ www.om.nl, geraadpleegd op 18 november 2009, algemene onderdelen, aanwijzing om-afdoening,

⁹⁸ www.om.nl, geraadpleegd op 18 november 2009, algemene onderdelen, aanwijzing om-afdoening,

worden verhaald) kan de Officier van Justitie besluiten de bestrafte te dagvaarden. Alle relevante documenten betreffende het uitvaardigen van de strafbeschikking en de executie van de opgelegde straf maken deel uit van het strafdossier. In deze gevallen zal bij het formuleren van de strafeis rekening gehouden moeten worden met de geheel of gedeeltelijk ten uitvoer gelegde straf (artikel 354a lid 2 Sv). Zo is het mogelijk dat reeds een deel van de geldboete is betaald of kan het dwangmiddel gijzeling zijn toegepast (ten hoogste zeven dagen per strafbaar feit; artikel 578b Sv). Anders dan in de zaken waarin de bestrafte verzet heeft gedaan tegen de strafbeschikking, geldt in deze categorie zaken de destijds aan de bestrafte opgelegde straf niet meer als uitgangspunt. In het executietraject is namelijk gebleken dat de tenuitvoerlegging van de bij strafbeschikking opgelegde straf niet mogelijk is. De rechter vernietigt op basis van artikel 354a Sv de strafbeschikking als hij de verdachte vrijsprekt, ontslaat van alle rechtsvervolgning of veroordeelt. Als de rechter de niet-ontvankelijkheid van het OM uitspreekt, kan hij de strafbeschikking vernietigen⁹⁹.

14.1. Executie

Wanneer een strafbeschikking wordt uitgevaardigd zal deze worden betekend en vervolgens ten uitvoer worden gelegd.

14.2. Betekening

Bij de strafbeschikking is betekening niet voorgeschreven. Het OM kan het CJIB desgewenst wel opdracht geven een strafbeschikking te betekenen. Wanneer de bestrafte gedetineerd is, wordt de strafbeschikking niet per gewone post opgestuurd, maar aan hem betekend op het detentieadres.

14.3. Tenuitvoerlegging

De tenuitvoerlegging van de strafbeschikking geschiedt op basis van artikel 257g Sv minimaal veertien dagen na uitreiking in persoon of toezending van het afschrift van de strafbeschikking, tenzij afstand van verzet is gedaan door vrijwillige voldoening, of schriftelijk in bijzijn van een raadsman. Als geen volledig verhaal van een strafbeschikking inhoudende een geldboete heeft plaatsgevonden, kan de Officier van Justitie de kantonrechter uit het arrondissement waar de bestrafte zijn (GBA-)adres heeft, verzoeken te worden gemachtigd het dwangmiddel gijzeling toe te passen. Dit middel mag niet worden ingezet bij bestraffen van wie bekend is dat zij niet kunnen betalen. Een aantal beslissingen kan door middel van mandaat volgens door het OM opgestelde kaders door bij het CJIB werkzame onbezoldigde ambtenaren van het OM worden afgedaan. Op het parket Leeuwarden is de Landelijke strafbeschikkingsofficier werkzaam, die onder meer als taken heeft:

- het beoordelen van de door het CJIB voorbereide vordering machtiging gijzeling;
- toezicht houden op de onbezoldigde ambtenaren bij het CJIB;
- periodiek overleg met de medewerkers van het CJIB die de gijzeling voorbereiden.

⁹⁹ www.om.nl, geraadpleegd op 18 november 2009, algemene onderdelen, aanwijzing om-afdoening,

14.4. Gijzeling

“Men loopt risico gegijzeld te worden indien met niet de volledige geldboete en de verhoging betaald en indien verhaal niet volledig heeft kunnen plaatsvinden. In dit geval kan de officier van justitie bij de kantonrechter vorderen de in overtreding zijnde persoon in gijzeling te nemen. Het aantal dagen gijzeling is afhankelijk van de hoogte van het verschuldigde bedrag en het aantal strafbare feiten dat in de strafbeschikking is opgenomen. Op grond van de wet kan per 25 euro aan openstaand bedrag één dag gijzeling worden gevorderd bij de kantonrechter met een maximum van 7 dagen per strafbaar feit. De kantonrechter beslist uiteindelijk hoeveel dagen mag worden gegijzeld en zo ja, hoe lang u wordt gegijzeld. Als de kantonrechter instemt met de gijzeling, dan wordt u in hechtenis genomen. U wordt voor de zitting van de kantonrechter opgeroepen. Tegen de beslissing van de kantonrechter staat geen rechtsmiddel open. De gijzeling is een dwangmiddel en vervangt niet de geldboete. Die moet inclusief de eventueel opgelegde wettelijke verhogingen dus nog steeds worden betaald. De gijzeling kan worden voorkomen of opgeheven door volledige betaling van de boete inclusief de verhogingen¹⁰⁰”.

14.5. Informatieverstrekking

Op basis van artikel 257h lid 2 Sv kan ieder ander dan de verdachte en zijn raadsman de Officier van Justitie verzoeken een afschrift van een strafbeschikking te verstrekken. De Officier van Justitie dient dit verzoek te beoordelen en op basis daarvan het afschrift te verstrekken, geanonimiseerd te verstrekken of niet te verstrekken. Tegen deze twee laatste beslissingen kan de verzoeker een klaagschrift indienen, dat de Officier ter kennis van de rechtbank brengt. Uitgangspunt is dat de Officier een geanonimiseerd afschrift verstrekt, in de meeste gevallen zal er niet bepaald worden om daarvan af te zien. Een strafbeschikking kan niet gelijk worden gesteld aan een rechterlijk vonnis, maar wordt op sommige punten wel gelijkgesteld aan een rechterlijke veroordeling. Om die reden is op basis van de door de Raad voor de Rechtspraak opgestelde procedure met betrekking tot het verstrekken van afschriften van vonnissen een leidraad voor deze procedure geschreven. Door de Wet OM-afdoening is artikel 33 Sv dusdanig aangepast dat op basis van dit artikel ook de bestrafte recht heeft op inzage van alle processtukken¹⁰¹.

¹⁰⁰ www.cjib.nl, geraadpleegd op 18 december 2009, onderwerpen, strafbeschikking

¹⁰¹ www.om.nl, geraadpleegd op 18 november 2009, algemene onderdelen, aanwijzing om-afdoening, registratienummer (2008A028)

15. Conclusies

De conclusies zijn bedoeld om een korte samenvatting van mijn bevindingen te geven. In het reflectieverslag is al beschreven waarom er bepaalde keuzes zijn gemaakt. Tijdens deze periode is er onderzoek verricht naar de: bestuurlijke boete, strafbeschikking, wet OM-afdoening en de vierde tranche van de algemene wet bestuursrecht. Een resultaat van enkele dwalingen in de ontwerpfase, of misschien wel het resultaat van een degelijk onderzoek is het vooruitzien op de bestuurlijke boete en haar implementatie in het Nederlandse bestuursrecht. Conclusie van mijn onderzoek is dat gemeenten geen gebruik zullen maken van de mogelijkheid tot het uitvoeren van de bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Gemeenten neigen veel meer naar de bestuurlijke strafbeschikking. In deze korte inleiding wil ik aangeven dat mijn conclusies niet altijd van meerwaarde zullen zijn voor het Juridisch Loket, alhoewel de scriptie wel van meerwaarde is. Hoe kan dat? Er is voldaan aan de opdracht van het Juridisch Loket om de bestuurlijke strafbeschikking eens uit te lichten en te bekijken hoe deze tot uiting kan komen; welke vragen men bij het Juridisch Loket kan verwachten, en hoe hier gereageerd op moet worden. Ook is er een onderdeel van de scriptie toegespitst op het traject tot vaststelling van de bestuurlijke strafbeschikking en is er een uitgebreid hoofdstuk gewijd aan de verschillen tussen de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking, ook dit stuk is van belang om de bestuurlijke strafbeschikking in haar geheel te begrijpen.

Invoering

Zowel de bestuurlijke strafbeschikking als de bestuurlijke boete zijn ingevoerd om het handhavingstekort tegen te gaan. Er zijn verschillende oorzaken van dit handhavingstekort, maar een algemeen feit is dat voornamelijk de kleine overtredingen handhaving behoeven. Indien de overheid niet optreedt, dan daagt dat de mensen uit om die overtredingen juist wel te begaan.

Bestuurlijke strafbeschikking versus de bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete, een boete die zonder tussenkomst van de rechter mag worden opgelegd aan een in overtreding zijnde burger. Het OM heeft geen rol bij de bestuurlijke boete (algemene regels in titel 5:4 Awb). De bestuurlijke strafbeschikking, is een manier van handhaving door middel van een strafbeschikking die door het OM wordt uitgevaardigd nadat een buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) van een gemeente een aankondiging tot een strafbeschikking heeft opgemaakt (artikel 257a Sv).

Geconcludeerd kan worden dat de bestuurlijke boete aanzienlijk hogere kosten met zich meebrengt dan de bestuurlijke strafbeschikking. Beide instrumenten komen in veel aspecten overeen, hoewel de mate van betrokkenheid van het lokaal bestuur bij de bestuurlijke strafbeschikking minder is dan de betrokkenheid van het bestuur bij de bestuurlijke boete, zal de bestuurlijke strafbeschikking door haar voordelige financiële aspecten een stuk aantrekkelijker zijn om in te voeren. De Nederlandse gemeenten zullen vrijwel unaniem kiezen voor de gemeentelijke invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. Het handhaven door middel van de bestuurlijke boete is aantrekkelijk daar er geen samenwerking met het openbaar ministerie vereist is en het instrument daardoor meer vrijheid geeft. Vooral de inzet van de rechtsmiddelen: bezwaar en beroep vormen het grootste struikelpunt. Gemeenten moeten namelijk een geheel nieuw instrument opzetten om bezwaar te kunnen behandelen. Het gevaar is ook dat sommige gemeenten de bestuurlijke boete als 'inkomstenbron' zien terwijl de bestuurlijke boete bedoeld is als handhavingsinstrument en gebruikt moet worden om de APV te handhaven.

De bestuurlijke strafbeschikking (voorheen de bestuurlijke transactie) is een buitengerechtelijk instrument. Het is bedacht om kleine overtredingen af te handelen zonder

tussenkomst van de straf- of bestuursrechter. De bestuurlijke strafbeschikking is een instrument met meer voordelen dan nadelen en hierdoor aantrekkelijker dan de bestuurlijke boete. Omdat de bestuurlijke strafbeschikking een strafrechtelijk systeem is en de materiële regels van toepassing zijn is de rijksoverheid er nauw bij betrokken. Deze betrokkenheid schept zekerheid, voor de gemeenten in het bijzonder. De gemeente is namelijk verantwoordelijk voor de inzet van de handhaving en verantwoordelijk voor het bepalen van de prioriteiten, maar is verzekerd van toezicht door en betrokkenheid van het openbaar ministerie bij de afdoening.

De wet OM-afdoening (OM-strafbeschikking, politiestrafbeschikking), waar de bestuurlijke strafbeschikking onderdeel van uitmaakt, biedt de Officier van Justitie, en benoemde anderen zoals opsporingsambtenaren en bestuursorganen, de mogelijkheid een strafbeschikking uit te vaardigen. Deze bevoegdheid zal mogelijk zijn in alle gevallen waarin de Officier van Justitie vaststelt dat een overtreding of een misdrijf is begaan waarop naar de wettelijke omschrijving een gevangenisstraf is gesteld van maximaal zes jaar.

Boetebedragen

Bestuursorganen kunnen de bevoegdheid krijgen om strafbeschikkingen uit te vaardigen. De bevoegdheid zorgt voor het buitengerechtelijk afdoen van strafbare feiten. Een belangrijk verschil met de oude transactiebevoegdheid is dat er bij de transactiebevoegdheid nog instemming van de verdachte nodig was, de strafbeschikking eenzijdig kan worden opgelegd. De Officier kan de strafbeschikking tegen de wil van de verdachte effectueren. Het procesinitiatief is daarmee ook bij de verdachte komen te liggen. Indien een verdachte het niet eens is met de opgelegde strafbeschikking, dient hij in verzet te komen bij het openbaar ministerie.

De bestuurlijke strafbeschikking kan voor een aantal overtredingen gebruikt worden, deze overtredingen zijn opgenomen in de feitenlijst strafbeschikking overlast. De feiteteksten zoals die zijn opgenomen in de feitenlijst die als bijlage is gevoegd bij de richtlijn, zijn gebaseerd op de teksten uit de model APV. Deze teksten van de feitomschrijving zoals deze zijn opgenomen in de feitenlijst zijn leidend in de vaststelling welke feiten in aanmerking komen voor een afdoening door middel van de bestuurlijke strafbeschikking.

De bedragen lopen uiteen en de boete kan voor bepaalde feiten 30 euro of 240 euro bedragen. Ook deze bedragen zijn opgenomen in de feitenlijst strafbeschikking overlast. Gemeenten ontvangen een bedrag van het boetegeld dat is vastgesteld op 40 euro voor overlastfeiten en 25 euro voor het fout parkeren.

Invoering

De bestuurlijke strafbeschikking zal gefaseerd ingevoerd worden in het jaar 2010. De gemeente Maastricht gaat bijvoorbeeld in december 2010 pas starten met de invoering van de bestuurlijke strafbeschikking. De grote vier Nederlandse gemeenten hebben nu al de mogelijkheid om de bestuurlijke strafbeschikking uit te vaardigen. Deze vier grote gemeenten hebben al tientallen strafbeschikkingen uitgereikt, maar weinig mensen gebruiken de mogelijkheid om in verzet te komen. De bestuurlijke strafbeschikking is pas interessant indien het instrument ook daadwerkelijk ingevoerd kan worden. Op dit moment zijn veel gemeenten tot de conclusie gekomen dat de bestuurlijke strafbeschikking het juiste instrument is om de gemeentelijke handhaving te ondersteunen. Ook zijn er enkele gemeenten die nog geen keuze willen maken omdat het huidige handhavingssysteem prima functioneert. Waarom voor een ander systeem kiezen als het huidige systeem prima voldoet?

Verzet

Een burger die in aanraking komt met een bestuurlijke strafbeschikking moet de mogelijkheid hebben om daartegen bezwaar en beroep aan te tekenen indien hij of zij het niet eens is met de strafbeschikking (zoals vermeld in artikel 257e sv.). De verzetstermijn bedraagt twee weken vanaf het moment dat de strafbeschikking aan de bestraftte in persoon is uitgereikt of zich anderszins een bepaalde omstandigheid heeft voorgedaan waaruit voortvloeit dat de strafbeschikking de bestraftte bekend is geworden. Naar aanleiding van het verzet, kan de Officier van Justitie na een herbeoordeling de strafbeschikking intrekken of wijzigen of een oproeping voor de terechtzitting doen uitgaan. Het verzet schort de executie van de strafbeschikking op. Er hoeft (in tegenstelling tot de bestuurlijke boete) geen zekerheid te worden gesteld.

Bij het verzet moet de bestraftte zijn naam opgeven en dient hij een kopie of een nauwkeurige aanduiding van de strafbeschikking over te leggen. Bij het verzet kunnen schriftelijk bezwaren tegen de strafbeschikking worden opgegeven. Het verzet wordt bij voorkeur schriftelijk gedaan bij het bij de strafbeschikking opgegeven postadres. Het verzet kan ook mondeling worden gedaan bij ieder parket, waarna voor dit parket een doorzendplicht naar de CVOM (centrale verwerking openbaar ministerie) bestaat. Als het OM de beschikking intrekt, is na de intrekking geen nieuwe beschikking en geen dagvaarding meer mogelijk (artikel 257a Sv). Als het OM de beschikking niet intrekt, moet het verzet aanhangig worden gemaakt bij de kantonrechter. Vanwege de beperkte informatie en jurisprudentie die op dit moment over de rechtsgang van het verzet tegen de bestuurlijke strafbeschikking beschikbaar is, is het niet goed mogelijk om een indicatie te geven van de mogelijke gronden.

Wat opvalt, is dat er door de rechter in augustus 2009 bij de eerste en tot nu toe (begin december 2009) enige landelijke bestuurlijke strafbeschikking zitting rekening is gehouden met de persoonlijke levensomstandigheden van de betreffende personen. De individuele situatie van een persoon zal altijd verschillen en van deze situatie kan dus geen lijn in de jurisprudentie worden getrokken. Indien dit wel zou gebeuren zou dat betekenen dat een persoon met persoonlijke problemen bepaalde overtredingen ongestraft mag begaan, en een persoon zonder persoonlijke problemen voor dezelfde overtreding gestraft wordt, dit zou in strijd zijn met het gelijkheidsbeginsel. De eerste landelijke zitting is interessant vanwege juist deze motivatie, maar de zaken behandeld op deze datum zijn niet representatief om harde conclusies uit te trekken. Wel kan voorzichtig geconcludeerd worden dat de rechter in deze korte zitting rekening heeft gehouden met het rechtsverleden van de beboete personen. Als motivatie van de rechter om in een van de zaken een lagere straf op te leggen, was het feit dat de beste man geen eerdere overtredingen of misdrijven op zijn naam had staan.

In de onlangs uitgegeven richtlijn is per overlastfeit aangegeven welk geldboetebedrag het OM per strafbeschikking zal opleggen. Deze tarieven zijn afgestemd op de doorsnee, voor buitengerechtelijke afdoening vatbare overtredingen. Het kan mogelijk zijn dat een BOA tot de beslissing komt dat het vermelde bedrag in de gegeven situatie als niet passend wordt ervaren. In dat geval kan het bestuur en respectievelijk de BOA afzien van het gebruik maken van de mogelijkheid een verkorte kennisgeving van bekeuring op te maken. De BOA moet in die gevallen een uitgebreid proces-verbaal met betrekking tot de geconstateerde overtreding opmaken. Dit proces-verbaal wordt (onder vermelding van de omstandigheden waarom is afgezien van een verkorte feitgecodeerde afdoening) ter beoordeling ingezonden aan de officier van justitie. Het bestuursorgaan dient erop toe te zien dat de beschikkingsbevoegdheid in gelijke gevallen op gelijke wijze conform de richtlijn wordt toegepast.

Punitief karakter

Een bestuurlijke strafbeschikking is een punitieve of leedtoevoegende sanctie, en anders dan de naam doet vermoeden is er bij de bestuurlijke strafbeschikking sprake van het materiële strafrecht. Ook artikel 6 EVRM is van groot belang. De vraag die dan voor de hand ligt: wat is een punitieve sanctie, en valt dit begrip wel of niet samen met het begrip *criminal charge* in artikel 6 EVRM.

Of een sanctie een *criminal charge* is, wordt door het Hof bepaald aan de hand van drie criteria: "De classificatie naar nationaal recht. Er wordt gekeken of het nationale recht het optreden van het bestuur als strafsancie aanduidt. In dat geval neemt het Hof de nationale kwalificatie over bij de toepassing van het EVRM. Indien dit niet het geval is, dan wordt op grond van twee alternatieve maatstaven beoordeeld, of toch sprake is van een *criminal charge*". Deze twee alternatieve maatstaven zijn: de aard van de overtreding (is de overtreding bestraffend) en de zwaarte en aard van de sanctie.

Doorslaggevend en in elk geval het belangrijkste, is de vraag of de sanctie 'punitieve' is. De door het Hof gegeven betekenis van die term moet, voor zover dat mogelijk is, worden afgeleid uit een reeks arresten. De last onder dwangsom en bestuursdwang worden gezien als reparatoire of herstelsancties en leveren geen *criminal charge* op, het oogmerk van deze sancties staat eigenlijk al op voorhand vast. Gebleken is dat het belangrijkste criterium van het EHRM om een *criminal charge* aan te nemen de bestraffende aard van een sanctie is. In alle mij bekende gevallen is een punitieve sanctie gelijk gesteld aan een *criminal charge*. Bij de invulling van het begrip 'punitief' moet aansluiting gezocht worden bij het begrip *criminal charge* uit artikel 6 EVRM. Artikel 6 EVRM wordt nu voornamelijk genoemd wanneer men over de gevolgen van een sanctie praat. Het bestaan van de relatie tussen de begrippen punitief en *criminal charge* wordt in de Nederlandse bestuursrechtelijke literatuur algemeen aanvaard. De Nederlandse rechter zoekt aansluiting bij artikel 6 EVRM voor de normering van bestuurlijke sancties

Rechtsbescherming

Het in hoogste instantie beslissen van een bestuursrechtelijk geschil met de overheid door het bestuur zelf is op grond van het EVRM niet toegestaan. Het toepassingsbereik van artikel 6 EVRM door het EHRM is fors uitgebreid, zodat daaronder in beginsel ook bestuursrechtelijke geschillen vallen. Het bestuursrecht is onder het toepassingsbereik van artikel 6 EVRM gebracht door de ruime uitleg van het begrip '*criminal charge*', deze uitleg zorgt dat bij de toepassing van bepaalde bestuurlijke sancties, zoals de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking (punitieve sancties), de eisen van artikel 6 EVRM in acht moeten worden genomen (cautie, onschuldpresumptie, zwijgrecht, evenredigheidstoets, bijstand raadsman). Niet alleen de waarborgen van artikel 6 EVRM zijn van toepassing, ook het artikel 7 van het EVRM en de artikelen 14 en 15 van het Internationale Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) zijn van groot belang.

Niet alleen de waarborgen uit artikel 6 EVRM zijn van groot belang. Ik ben van mening dat de algemene beginselen van behoorlijk bestuur ook van toepassing zijn op een bestuurlijke strafbeschikking. Ik ben van mening dat er hier sprake is van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden voor iedere handeling die het bestuur verricht. De bestuurlijke strafbeschikking is een afgeleide van de OM-beschikking. Dat is de bestuurlijke afdoening van strafbare feiten, waarbij niet het gemeentebestuur maar het OM een bestuurshandeling verricht door het nemen van een strafbeschikking. Het OM maakt onderdeel uit van het rijksbestuur en als dit onderdeel van de rijksoverheid bestuurshandelingen verricht zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur naar mijn mening ook op haar van toepassing.

Er is behoefte is aan een behoorlijk proces. Er moet altijd een onafhankelijke rechter betrokken zijn bij de beroepsprocedure. In het bestuursrecht gaat men er in het algemeen vanuit dat: wanneer een sanctie voldoet aan de criteria van het EHRM, er sprake is van een *criminal charge* en derhalve van een bestraffende (punitieve sanctie). In het geval er sprake is van een punitieve sanctie staat de beroepsmogelijkheid bij het EHRM open. Indien men van mening is dat een der waarborgen van artikel 6 EVRM geschonden wordt bij de oplegging van een bestuurlijke strafbeschikking, dan kan die persoon doorprocederen tot aan het EHRM. Eerst dienen op grond van artikel 257f lid 6 alle nationale rechtsmiddelen te worden doorlopen (hoewel er mogelijkheden zijn om daarvan af te wijken zoals bij de zaak Sheekh is gebeurd). Beroep bij het EHRM betekent dat artikel 6 EVRM behandeld wordt. Er zijn dan ook bijzondere waarborgen die van toepassing kunnen zijn bij de behandeling van een zaak bij het EHRM. Diegene die met een *criminal charge* worden geconfronteerd, (bijvoorbeeld de burger die een bestuurlijke boete opgelegd krijgt) hebben recht op een eerlijke veroordeling (fair trial). Een voorbeeld van waarborgen die gelden zijn het: Nemo Tenetur-beginsel, de onschuldpresumptie, het zwijgrecht, het cautierecht, en het evenredigheidsbeginsel.

Het evenredigheidsbeginsel is een waarborg die terug te vinden is in artikel 6 EVRM, en een van de belangrijkste waarborgen in het geval er sprake is van een bestuurlijke strafbeschikking. Een gevolg van de kwalificatie van een bestuurlijke sanctie als punitief is dat de Nederlandse rechter de opgelegde sanctie 'vol' toetst aan het evenredigheidsbeginsel. De verhouding tussen de ernst van de overtreding en de zwaarte van de sanctie wordt getoetst, maar ook de verhouding tussen de draagkracht van de overtreder en de zwaarte van de sanctie. Deze verhouding komt terug in de eerste bestuurlijke strafbeschikking zitting in Utrecht. De rechter hield daar rekening met de persoonlijke situatie van een overtreder, de financiële situatie kan van belang zijn. De evenredigheidstoets zal altijd plaatsvinden, ook indien het boetebedrag wettelijk is vastgesteld zoals dat van toepassing is bij de bestuurlijke strafbeschikking. De rechter zal alleen de zwaarte van de sanctie 'vol' aan de evenredigheidstoets toetsen. De rechter zal daarom niet kijken of het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking in een dergelijke situatie zoals het fietsen op een afgesloten markt evenredig is, dit ook in overeenstemming met artikel 120 van de Grondwet. De hoogte van een sanctie kan dan wel wettelijk bepaald zijn, maar het evenredigheidsbeginsel zal altijd van toepassing zijn, ook al is de sanctie vijf euro. De evenredigheidstoets ligt in artikel 6 EVRM besloten, dit is zo door het EHRM en de afdeling bestuursrechtspraak (respectievelijk: EHRM 23 juni 1981, zaaknummer 6878/75, EHRM 10 februari 1982, zaaknummer 7299/75 en ABRvS 15 april 1999 JB1999,151 bepaald.

Geconcludeerd kan worden dat de bestuurlijke strafbeschikking een sanctie is die juridisch goed in elkaar zit. Er is duidelijk voor welke overtredingen een strafbeschikking uitgevaardigd kan worden, en wanneer een strafbeschikking verwacht mag worden. Er is door middel van deze regeling gereageerd op de handhavingsbehoefte van de Nederlandse overheid. Toch kan men altijd in verzet gaan, en daarvoor is een kort concept verzet geschreven dat toegepast zou kunnen worden. Beschreven is hoe men verzet kan aantekenen in het geval er sprake is van overtreding van de APV (in dit geval de overtreding van een gesloten verklaring vanwege een markt). Verwezen wordt naar de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en de waarborgen van artikel 6 EVRM. Ook wordt aangegeven waarom de algemene beginselen van behoorlijk bestuur van toepassing zijn. Het verzet geeft aan hoe men in de praktijk om moet gaan met een dergelijke 'straf'.

16. Aanbevelingen

Het Juridisch Loket zal de komende tijd, zaken tegenkomen waarin de bestuurlijke strafbeschikking de hoofdrol speelt. Het Juridisch Loket moet voorbereidt zijn op een dergelijke zaak. De informatie in mijn onderzoeksrapport is van belang, maar een voorbeeld van een verzetsbrief kan daadwerkelijk gebruikt worden in een zaak die zich voor zou kunnen doen. Als voorbeeld wordt: een in overtreding zijnde fietser genomen.

BF	135	<i>Zich met een fiets of bromfiets bevinden op een terrein waar een markt, kermis, uitvoering, bijeenkomst of plechtigheid wordt gehouden, welke publiek trekt</i>	Pl.V	30 euro
----	-----	--	------	---------

Het bovenstaande schema geeft aan dat een fietser het risico loopt om een boete opgelegd te krijgen indien hij of zij over een markt fietst terwijl deze voor fietsers gesloten is.

“Het opleggen van een bestuurlijke strafbeschikking is het opleggen van een sanctie met een punitief karakter, hetgeen met zich brengt dat aan de bewijsvoering van de overtreding en aan de motivering van het sanctiebesluit strenge eisen dienen te worden gesteld. Tevens dient bij de oplegging van een dergelijke sanctie de verwijtbaarheid van het beboetbare feit te worden betrokken.

Dit kan betekenen dat het ontbreken van de verwijtbaarheid zal resulteren in vrijspraak. Maar wanneer ontbreekt die verwijtbaarheid? Dit is heel moeilijk te stellen, voor de een ontbreekt de verwijtbaarheid als de persoon in kwestie niet weet dat hij of zij op het marktterrein fietst. De ander geeft aan dat iedereen op de hoogte moet zijn van dergelijke algemene regels.

Er zal door middel van een conceptbrief van het Juridisch Loket geprobeerd worden om een aantal argumenten te benadrukken die van belang in het proefproces zouden kunnen zijn. Het concept zal een feitelijke beboetbare situatie betreffen (het fietsen op een afgesloten terrein zoals een markt) waar een boete van 30 euro op staat. Het concept van het verzet moet gezien worden als de aanbeveling van het onderzoek. Het Juridisch Loket heeft nog (met de nadruk op nog) niets van doen met de bestuurlijke strafbeschikking. Omdat zij nog geen bepaalde procedure hebben is het ‘concept verzet’ een opzet voor de procedure die komen gaat.

het Juridisch Loket

Toepasbaarheid algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Ik ben van mening dat er hier sprake is van de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. De algemene beginselen van behoorlijk bestuur gelden voor iedere handeling die het bestuur verricht. De bestuurlijke strafbeschikking is een afgeleide van de OM-beschikking. Dat is de bestuurlijke afdoening van strafbare feiten, waarbij niet het gemeentebestuur maar het OM een bestuurshandeling verricht door het nemen van een strafbeschikking. Het OM maakt onderdeel uit van het rijksbestuur en als dit onderdeel van de rijksoverheid bestuurshandelingen verricht zijn de algemene beginselen van behoorlijk bestuur naar mij mening ook op haar van toepassing.

Ik ben aangedaan door deze beschikking en van mening dat er onbehoorlijk is gereageerd op een kleine overtreding.

Ik verzoek u te beslissen om de strafbeschikking in te trekken.

Hoogachtend,

Datum

Handtekening

18. Literatuurlijst

Boeken

van Ballegooij, G.A.C.M. (2008). Bestuursrecht in het Awb tijdperk, 6e druk, Deventer, Kluwer.

Bröring, H.E. (2005). De bestuurlijke boete, handhavingstoezicht.

Feteris, M.W.C. (2008) fiscale bestuurlijke boetes, en het recht op een eerlijk proces, 2e druk, Kluwer.

Van Hartevelt, A.E.M. (2004) Het EVRM en het Nederlandse strafprocesrecht, 3e druk, Kluwer.

Den Houdijker, F.M.J. (2005) Rechtsbescherming bij bestuurlijke punitieve sancties: een bron van spanning?, Universiteit Leiden.

Kessler, M. (2008) De Strafbeschikking, 1e druk, Deventer, Kluwer.

Michiels, F.C.M.A. (2007). Rechterlijk toetsing van bestuurlijke punitieve sancties, Boom Juridisch.

Remijn J.M. (2007) Bestuurlijke boete kleine ergernissen, , de meerwaarde en de plaats van de bestuurlijke boete.

Schreuder-Vlasblom, M. (2008) Rechtsbescherming en bestuurlijke voorprocedure, 3e druk, Kluwer.

Websites

www.cjib.nl, geraadpleegd op 24 november 2009, onderwerpen, strafbeschikking

www.hoorn.nl, geraadpleegd op 27 oktober 2009, afweging bestuurlijke strafbeschikking.

www.justitie.nl, geraadpleegd tijdens de gehele stageperiode, bestuurlijke strafbeschikking.

www.ncjm.nl, geraadpleegd op 2 november 2009, NCJM commentaar op de vierde tranche Awb.

www.nu.nl, geraadpleegd op 16 december 2009

www.om.nl, geraadpleegd tijdens de gehele stageperiode, algemene onderdelen, uitgebreid zoeken, aanwijzing bestuurlijke strafbeschikking overlastfeiten dd. 10 november 2009

www.rechtspraak.nl, geraadpleegd op 20 november 2009, Gerecht, Hoge Raad, Ontwikkelingen in 25 jaar strafprocesrecht in Nederland.

www.rechten.eldoc.ub.rug.nl, geraadpleegd op 19 november 2009, artikel bestuurlijke afdoening.

www.veiligheidssocieteit-zhz.nl, geraadpleegd op 4 november 2009, documenten, bijlage, bestuurlijke strafbeschikking

www.vng.nl, geraadpleegd op 19 november 2009, schema verschillen bestuurlijke strafbeschikking, bestuurlijke boete.

Jurisprudentie

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State: 2 november 2005, LJN: AU5402, bepaald werd dat de intrekking van een APK-keuringsbevoegdheid geen punitieve sanctie en er dus geen strijd met artikel 6 EVRM kon zijn.

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State: 25 maart 1999, AB 1999/229

Europees Hof voor de rechten van de mens: 8 juni 1976, NJ 1978, 223

Europees Hof voor de rechten van de mens: 27 februari 1980, 6903/75

Overige stukken

Raadsinformatiebrief Maassluis, geraadpleegd op 28 september 2009, invoering bestuurlijke strafbeschikking.

Raadsinformatiebrief Noordwijkerhout, geraadpleegd op 27 oktober 2009, webdocs, *commissies*, bestuurlijke strafbeschikking.