

# MASTER'S THESIS

## De bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete tegen overlast in de openbare ruimte?

Haijkens, R.

**Award date:**  
2022

**Awarding institution:**  
Department of Public Law

[Link to publication](#)

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain.
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

### Take down policy

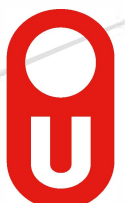
If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

[pure-support@ou.nl](mailto:pure-support@ou.nl)

providing details and we will investigate your claim.

Downloaded from <https://research.ou.nl/> on date: 15. May. 2025

**Open Universiteit**  
[www.ou.nl](http://www.ou.nl)



# De bestuurlijke strafbeschikking of bestuurlijke boete tegen overlast in de openbare ruimte?

Student: R. Haijkens, MSc LL.B

Studentnummer: 851955226

Begeleider: de heer mr. dr. S.D.P. Kole

Examinator: de heer prof. mr. R. Ortlep

Aantal woorden: 12.372

Inleverdatum: 21 december 2022

## Inhoud

1 Inleiding.....	2
1.1 Aanleiding.....	2
1.2 Probleemstelling en deelvragen .....	3
1.3 Relevantie .....	3
1.4 Opzet.....	4
2 Buitengerechtelijke bestraffing in Nederland .....	5
2.1 Inleiding .....	5
2.2 Het handhavingstekort .....	5
2.3 De bestuurlijke boete.....	6
2.4 Vergelijking tussen de strafbeschikking en de bestuurlijke boete .....	8
2.5 Tussenconclusie.....	11
3 De bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast.....	13
3.1 Inleiding .....	13
3.2 De bestuurlijke boete overlast.....	13
3.3 De bestuurlijke strafbeschikking overlast .....	14
3.3 Knelpunten .....	15
3.3.1 Effectiviteit en efficiëntie .....	15
3.3.2 Rechtsbescherming.....	16
3.3.3 Eenduidigheid.....	16
3.4 Tussenconclusie.....	16
4 Rechtsvergelijkend onderzoek .....	18
4.1 Inleiding .....	18
4.2 Het Belgische regime .....	18
4.2.1 Buitengerechtelijke bestraffing.....	18
4.2.2 De gemeentelijke administratieve sanctie.....	19
4.3 Het Duitse regime .....	21
4.3.1 Buitengerechtelijke bestraffing.....	21
4.3.2 <i>Bußgeldverfahren</i> .....	22
4.4 Tussenconclusie: rechtsvergelijking in Nederland, België en Duitsland .....	23
5 Conclusie .....	25
Literatuurlijst .....	27
Jurisprudentielijst .....	29

# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding

Op 1 februari 2008 trad de Wet OM-afdoening in werking.<sup>1</sup> Deze wet wijzigde het Wetboek van Strafvordering en gaf het Openbaar Ministerie (OM) en andere bij algemene maatregel van bestuur aan te wijzen, niet tot de rechterlijke macht behorende instanties de bevoegdheid om een strafbeschikking voor bepaalde strafbare feiten uit te vaardigen. De hiervoor bedoelde algemene maatregel van bestuur, het Besluit OM-afdoening, kent de strafbeschikkingsbevoegdheid onder meer toe aan buitengewoon opsporingsambtenaren.<sup>2</sup> Volgens de bijlage bij het besluit gaat het daarbij onder andere om overtredingen van plaatselijke verordeningen.<sup>3</sup> Vandaag de dag maakt het overgrote deel van de gemeenten gebruik van deze mogelijkheid om overtreders van plaatselijke verordeningen te bestraffen.

Nog geen jaar later, op 14 januari 2009, trad de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in werking.<sup>4</sup> Deze wet wijzigde de Gemeentewet en gaf gemeenteraden de bevoegdheid om de bestuurlijke boete in te voeren voor gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte. Bij gedragingen die kunnen leiden tot overlast in de openbare ruimte gaat het om de 'kleine' ergernissen in de buitenruimte, zoals wildplassen, hondenpoep op straat achterlaten en de weg als slaapplek gebruiken. In het Besluit bestuurlijke boete overlast openbare ruimte is een negatieve lijst opgenomen van overlastfeiten die niet bestuurlijk beboetbaar zijn.<sup>5</sup> De wet is in 2013 geëvalueerd. Hieruit bleek dat op dat moment nog geen enkele gemeente de bestuurlijke boete overlast openbare ruimte had ingevoerd als vervanging van de bestuurlijke strafbeschikking. In 2017 waren Amsterdam en Den Haag de eerste gemeenten die de bestuurlijke boete voor de hiervoor bedoelde overlastfeiten introduceerden. Ten tijde van het schrijven van dit onderzoek hebben acht gemeenten de bestuurlijke boete voor overlastfeiten ingevoerd.<sup>6</sup>

In 2015 heeft de Afdeling advisering van de Raad van State ongevraagd advies aan de regering uitgebracht over sanctiestelsels.<sup>7</sup> Aanleiding hiervoor was de constatering van de Afdeling dat de wetgever tegenwoordig het instrument van de bestuurlijke boete steeds sneller inzet als vervanging voor strafrechtelijk optreden en dat hogere boetes bij lichtere vergrijpen kunnen worden opgelegd. De Afdeling stelt hierbij vast dat de rechtsbescherming van de burger steeds meer in het geding komt.<sup>8</sup> De Afdeling ging in het advies in op de verschillen tussen het bestuursrecht en het strafrecht. In zijn reactie op het advies wees het kabinet op de eigen functies die het bestuursrecht en het strafrecht hebben, maar wees het er tegelijkertijd op dat ongerechtvaardigde verschillen, zoals verschillende griffierechten, al dan niet schorsende werking van rechtsmiddelen, wel of geen recht op rechtsbijstand, moeten worden weggenomen.<sup>9</sup>

Hoewel gemeenten de bevoegdheid hebben gekregen om een bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte in te voeren, hebben weinig gemeenten tot op heden

---

<sup>1</sup> *Stb.* 2008, 4.

<sup>2</sup> Art. 3.2 lid 4 Besluit OM-afdoening.

<sup>3</sup> Bijlage I Besluit OM-afdoening.

<sup>4</sup> *Stb.* 2009, 9.

<sup>5</sup> *Stb.* 2008, 580. Op de negatieve lijst staan met name gewelds- en drugsgelateerde feiten. Hierbij kan snel de veiligheid van de gemeentelijke handhavers in het geding komen.

<sup>6</sup> Naast Amsterdam en Den Haag zijn dat Arnhem, Breda, Enschede, Heerlen, Vlaardingen en Zoetermeer.

<sup>7</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II 's-Gravenhage, 13 juli 2015.

<sup>8</sup> *Idem*, p. 1.

<sup>9</sup> Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016; Brief regering; Reactie op ongevraagd advies Afdeling advisering Raad van State inzake sanctiestelsels (Stcrt. 2015, nr. 30280).

van die mogelijkheid gebruik gemaakt.<sup>10</sup> Als reden hiervoor geeft de VNG dat gemeenten andere handhavinginstrumenten hebben en de kosten van afhandeling van boetes te hoog zijn. Daarom heeft de VNG voorgesteld om ook lichte verkeersovertredingen onder de bestuurlijke boete te laten vallen.<sup>11</sup> Het overgrote deel van de gemeenten handhaaft op overlastfeiten uitsluitend door middel van de strafbeschikking, die algemeen en buitengewoon opsporingsambtenaren (politieagenten en boa's) kunnen opleggen. In de algemene plaatselijke verordening is dan een strafbepaling opgenomen, waarbij overtreding van de verordening strafbaar is gesteld met een geldboete en een gevangenisstraf.

In de ons omringende landen België en Duitsland kent men vergelijkbare handhavinginstrumenten. Deze liggen vaak op het snijvlak van het bestuursrecht en het strafrecht. In België gebruikt men de 'gemeentelijke administratieve sanctie'.<sup>12</sup> In Duitsland bestaan de 'Geldbuße' en het 'Strafbefehl'.<sup>13</sup> De genoemde sanctiestelsels kennen overeenkomsten en verschillen met het Nederlandse sanctiestelsel, wat het interessant maakt om deze landen met elkaar te vergelijken. In dit onderzoek wordt onderzocht of het duale sanctiestelsel voor overlast in de openbare ruimte op basis van het Belgische en Duitse sanctiestelsel verbeterd en aangescherpt kan worden.

Op het gebied van de aanpak van overlast in de openbare ruimte geeft de wet de gemeenten de keuze uit twee sanctiestelsels: de strafbeschikking uit het strafrecht en de bestuurlijke boete uit het bestuursrecht. In de praktijk is gebleken dat gemeenten nauwelijks voor de laatste optie kiezen. Daarbij rijst de vraag of dit te wijten is aan de eerder genoemde ongerechtvaardigde verschillen waar de Afdeling advisering en het kabinet het over hebben. Of liggen hier andere oorzaken en motieven aan ten grondslag? Dit onderzoek probeert een antwoord op deze vragen te vinden.

## 1.2 Probleemstelling en deelvragen

De hoofdvraag in dit onderzoek luidt:

*'In hoeverre moeten de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast naast elkaar blijven bestaan?'*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de huidige situatie, aanleiding en achtergrond van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast?
2. Wat zijn de (mogelijke) knelpunten bij de toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast en zijn deze voor verbetering vatbaar?
3. Hoe is de buitengerechtelijke bestraffing in België en Duitsland geregeld en kan deze regelgeving iets voor het Nederlandse systeem betekenen?
4. Kunnen naar aanleiding van het Belgische en Duitse regime aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van het Nederlandse systeem?

## 1.3 Relevantie

De wetgever heeft in 2009 de mogelijkheid voor gemeenten ingevoerd om overlast in de openbare ruimte door middel van een bestuurlijke boete aan te pakken. Tot op heden hebben slechts acht gemeenten van deze mogelijkheid gebruik gemaakt. De vraag is waarom dit maar in zo weinig gemeenten is gebeurd. De meeste gemeenten gebruiken de strafbeschikking overlast. Met het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiestelsels in het achterhoofd is het ook de

---

<sup>10</sup> Nazoeking op [www.officielebekendmakingen.nl](http://www.officielebekendmakingen.nl).

<sup>11</sup> VNG Position paper Bestuurlijke boete, 2016, p. 4.

<sup>12</sup> Wet van 13 mei 1999 betreffende de invoering van de gemeentelijke administratieve sancties.

<sup>13</sup> Geregeld in respectievelijk het Gesetz über Ordnungswidrigkeiten en de Strafprozessordnung.

vraag of de verschillen tussen de bestuurlijke boete en de strafbeschikking in bijvoorbeeld rechtsmiddelen en het recht op rechtsbijstand tegenwoordig nog wel gerechtvaardigd zijn. Ook vanuit het oogpunt van de burger is een eenduidig sanctiestelsel te prefereren. Waarom zou deze in Den Haag wegens het aantasten van groenvoorzieningen een bestuurlijke boete krijgen, terwijl even verderop in Rijswijk diezelfde burger voor dezelfde overtreding een strafbeschikking krijgt opgelegd?<sup>14</sup>

De gedachte bij de invoering was dat met name grote gemeenten het handhavingsbeleid in eigen hand wilden nemen. Opvallend is echter dat gemeenten als Rotterdam en Utrecht, de tweede en vierde gemeente van het land, niet voor de bestuurlijke boete hebben gekozen. In de literatuur is de opmars van buitengerechtelijke bestraffing, waar de strafbeschikking en de bestuurlijke boete onder vallen, uitvoerig behandeld. Zo wordt de bestuurlijke boete op gemeentelijk niveau inmiddels gebruikt op veel andere beleidsterreinen, zoals bij de handhaving van de Alcoholwet, de Participatiewet, de Huisvestingswet en de Wet kinderopvang.<sup>15</sup> Ook de vergelijking met de strafbeschikking wordt in de literatuur veelvuldig gemaakt.<sup>16</sup>

Daarnaast wordt in het onderzoek op basis van een extern rechtsvergelijkend onderzoek gekeken naar de Belgische en Duitse sanctiestelsels voor overlast in de openbare ruimte en onderzocht of bepaalde onderdelen van het Nederlandse sanctiestelsel kunnen worden verbeterd. In de literatuur wordt een vergelijking met de buitenlandse sanctiestelsels nauwelijks gemaakt. Dat maakt het een interessant onderwerp om te onderzoeken.

#### 1.4 Opzet

De opbouw van het onderzoek is als volgt: allereerst wordt in hoofdstuk 2 het algemene kader van de buitengerechtelijke bestraffing in Nederland behandeld. Hier wordt gekeken naar de historie en huidige regeling van de bestuurlijke boete en de strafbeschikking. Vervolgens wordt in hoofdstuk 3 dieper ingegaan op de bestuurlijke boete en de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Daaropvolgend worden in hoofdstuk 4 de kritiek- en knelpunten van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast besproken. Aansluitend wordt in hoofdstuk 5 gekeken naar het Belgische en Duitse regime voor de sancties tegen overlast in de openbare ruimte en onderzocht of die regelgeving iets voor de Nederlandse situatie kan betekenen. Tot slot wordt het onderzoek met een conclusie afgesloten.

---

<sup>14</sup> Art. 5:11 lid 1 j° art. 6:1A lid 1 APV Den Haag, resp. art. 4.1.2 lid 1 j° art. 11.1.1 lid 2 Verordening fysieke leefomgeving gemeente Rijswijk.

<sup>15</sup> Art. 44a lid 1 en 2 Alcoholwet; art. 18a lid 1 Participatiewet; art. 35 lid 1 Huisvestingswet; art. 1.72 lid 1 Wet kinderopvang.

<sup>16</sup> Biezeveld & Mein 2015.

## 2 Buitengerechtelijke bestraffing in Nederland

### 2.1 Inleiding

In deze scriptie staan twee vormen van buitengerechtelijke bestraffing centraal, de bestuurlijke boete en de strafbeschikking. Voor een goed begrip van deze handhavinginstrumenten wordt in dit hoofdstuk de aanleiding en achtergrond van beide instrumenten behandeld.

In dit hoofdstuk behandel ik het juridische kader van de buitengerechtelijke bestraffing in Nederland. In paragraaf 2.2 ga ik allereerst in op het concept van buitengerechtelijke bestraffing in het algemeen. In paragraaf 2.3 ga ik in op de bestuurlijke boete. Vervolgens ga ik in paragraaf 2.3 in op de strafbeschikking. In paragraaf 2.4 vergelijk ik de strafbeschikking en de bestuurlijke boete met elkaar. Ten slotte sluit ik dit hoofdstuk in paragraaf 2.5 met een tussenconclusie af.

### 2.2 Het handhavingstekort

De invoering van de strafbeschikking en de bestuurlijke boete is het slotstuk van een ontwikkeling om het handhavingstekort in de strafrechtketen terug te dringen. Handhavingstekort wil zeggen dat de overheid wel wil of moet handhaven, maar niet kan handhaven.<sup>17</sup> Dit komt door de beperkte capaciteit van het justitiële apparaat. Om de overbelasting te verminderen heeft men voortdurend gezocht naar simpelere en doelmatigere manieren om overtredingen te bestraffen.<sup>18</sup>

In de 19<sup>e</sup> eeuw werd al onderkend dat het niet doelmatig was alle strafzaken via de rechter te laten lopen. Om lichte strafzaken vereenvoudigd af te kunnen doen voorzag het Wetboek van Strafrecht (Sr) uit 1838 in de mogelijkheid dat de verdachte zelf aanbod de maximale geldboete voor een overtreding te betalen, een vorm van de transactie. De opsporende en vervolgende autoriteiten konden een transactie aan de verdachte aanbieden. Met een transactie kon de overtreder vervolging voorkomen door het vrijwillig betalen van een geldboete. In 1926 werd in het Wetboek van Strafvordering de mogelijkheid ingevoerd om strafrechtelijke misdrijven van eenvoudige aard door een enkelvoudige strafkamer, de politierechter, te berechten.

Toch bleef in het strafrecht de rechter centraal staan.<sup>19</sup> Er werd nog veel gebruik gemaakt van het door de rechter-commissaris uitgevoerde gerechtelijk vooronderzoek. Afdoening door de rechter was de regel. Doordat voor veel eenvoudige strafzaken een beroep op de rechter werd gedaan, betekende dit een aanzienlijke belasting op de werkzaamheden van de beschikbare capaciteit van de rechterlijke macht. Dit leidde tot capaciteitsproblemen.<sup>20</sup> In de rechtswetenschap werden een hoop oplossingen bedacht om deze capaciteitsproblemen aan te pakken. Mostert opperde in de jaren 60 van de twintigste eeuw al de mogelijkheid om overtredingen van ordeningswetgeving door het Openbaar Ministerie af te laten doen.<sup>21</sup> Knigge vervolgde in de jaren 70 met een pleidooi voor

---

<sup>17</sup> Commissie Bestuursrechtelijke en Privaatrechtelijke Handhaving, *Handhaven op Niveau*, Deventer: Tjeenk Willink, 1998, p. 39.

<sup>18</sup> Keulen & Knigge 2016, p. 47.

<sup>19</sup> Keulen & Knigge 2016, p. 164.

<sup>20</sup> Abels e.a. 2018, p. 6.

<sup>21</sup> Bij ordeningswetgeving gaat het om regelgeving die een maatschappelijke ordening beoogt door aan het maatschappelijk verkeer randvoorwaarden te stellen. Dit type wetgeving vormt een middel om overheidsdoelstellingen - door de politiek op een bepaald moment bepaald - te verwerkelijken. Het gaat o.a. om milieuwetgeving, fiscale wetgeving, sociale zekerheidswetgeving en subsidieregels, verkeerswetgeving, onderwijswetgeving, zie Kamerstukken II 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67, blz. 2, noot 4.

afdoening van verkeersovertredingen door het Openbaar Ministerie.<sup>22</sup> Vervolgens kwam de Commissie partiële herziening strafvordering (commissie-Duk) met het advies dat het Openbaar Ministerie de bevoegdheid zou moeten krijgen een schikking voor te stellen die van rechtswege uitvoerbaar zou zijn. Daarnaast stelde De Beaufort in een preadvies voor om de strafrechtspraak te vereenvoudigen door het openbaar ministerie de bevoegdheid te geven een betalingsbevel uit te vaardigen, waartegen de verdachte verzet zou kunnen aantekenen.<sup>23</sup> Uiteindelijk resulteerde dit in de jaren tachtig in de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv; Wet Mulder), waarover later meer.

Uiteindelijk werd naar aanleiding van het onderzoek 'Strafvordering 2001', dat tussen 1998 en 2003 werd gehouden, een concreet voorstel gedaan voor de introductie van een buitengerechtelijke afdoeningsmogelijkheid binnen het strafrecht. Want hoewel de Wet Mulder een succes was, zag de bestuursrechtelijke handhaving op overtredingen van wettelijke voorschriften welke overtredingen naar hun aard licht waren. Zo mag in het geval van de Wahv geen sprake zijn van letsel aan personen of schade aan goederen.<sup>24</sup> De berechting van ernstigere overtredingen, met name misdrijven, moet binnen het strafrecht plaatsvinden, dat met meer waarborgen is omkleed.<sup>25</sup> Toch kan binnen de categorie misdrijven ook sprake zijn van overtredingen die naar hun aard weliswaar ernstig zijn, maar door de omstandigheden van het geval als licht kunnen worden bestempeld en met een geldboete of werkstraf kunnen worden afgedaan. Denk hierbij aan winkeldiefstal of eenvoudige mishandeling. Een volledig opgetuigde gerechtelijke procedure wordt in die veelvoorkomende gevallen minder wenselijk geacht. Het voorstel was dan ook om het voor het Openbaar Ministerie mogelijk te maken om buiten de rechter om en in de plaats van de bestaande transactiemogelijkheid een sanctie op te leggen.<sup>26</sup> Dit heeft geleid tot de Wet OM-afdoening, waarbij de wetgever niettemin de administratieve sanctie uit de Wahv als voorbeeld nam voor de vormgeving van de strafbeschikking. Dit blijkt onder meer uit het feit dat de wetgever aan organen uit de strafrechtketen – de politie en het OM – de bevoegdheid toekent om bij lichte overtredingen, buiten de rechter om, een boete op te leggen.

### 2.3 De bestuurlijke boete

De bestuurlijke boete is afkomstig uit het belastingrecht.<sup>27</sup> Al in de tijd van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden kwam die voor. Onder invloed van de Fransen werden hier te lande steeds meer belastingvoorschriften ingevoerd, op overtreding waarvan een administratieve sanctie kon worden opgelegd. Juridisch gezien vielen deze administratieve sancties, ondanks hun bestraffende karakter, onder het burgerlijke recht. Zij werden beschouwd als een vorm van schadevergoeding.<sup>28</sup>

De bestuurlijke boete is vooral ingevoerd vanwege het al eerder genoemde handhavingstekort. Vanaf de jaren zeventig van de vorige eeuw zocht men naar vormen om overtredingen van de strafwet buiten de rechter om af te kunnen doen. De bestraffing van lichte verkeersovertredingen binnen het strafrecht stond onder druk en men zocht naar

---

<sup>22</sup> Knigge 1973, p. 313-314.

<sup>23</sup> Biggelaar 1994, p. 106-111.

<sup>24</sup> Artikel 2, tweede lid, Wahv.

<sup>25</sup> Abels e.a. 2018, p. 26.

<sup>26</sup> Abels e.a. 2018, p. 22.

<sup>27</sup> J. van der Poel, Rndom compositie en compromis (fiscale Studie in bestuurs- en strafrecht) (diss. RUU), Uitg. -Mij. NV Kemink en Zn., Utrecht 1942.

<sup>28</sup> Schlössels & Zijlstra 2017, p. 686.



andere vormen van handhaving.<sup>29</sup> Een belangrijke mijlpaal was de invoering van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) eind jaren tachtig, beter bekend als de Wet Mulder. De afhandeling van tal van verkeersvoorschriften uit de Wegenverkeerswet werd overgeheveld van het strafrecht naar het bestuursrecht. Het succes van de Wet Mulder heeft eraan bijgedragen dat de bestuurlijke boete ter handhaving van steeds meer wetgeving is ingevoerd. Uiteindelijk heeft dit er ook toe geleid dat met de vierde tranche van de Awb de bestuurlijke boete een procedureregeling in die wet kreeg. De betreffende materiële bestuurswet bepaalt nog wel in welke gevallen een bestuurlijke boete mag worden opgelegd en de hoogte van de boete<sup>30</sup>, maar de Awb schrijft de procedure rond de bestuurlijke boete voor.<sup>31</sup>

Inmiddels kennen meer dan 150 bestuursrechtelijke wetten een boeteregeling.<sup>32</sup> Het opleggen van een bestuurlijke boete is, gelet op de rechtspraak van het EHRM, een *criminal charge*.<sup>33</sup> In het *Engel*-arrest stelde het EHRM drie criteria vast om te bepalen of handhaving door de overheid jegens een burger een *criminal charge*, een strafvordering, is en dus de waarborgen van artikel 6 EVRM gelden. Ten eerste de nationale kwalificatie van de overtreden norm. Ten tweede wordt gekeken naar de aard van de overtreding. Tot slot moet worden gekeken naar de aard en zwaarte van de sanctie. Vervolgens heeft het EHRM in het *Öztürk*-arrest bepaald dat bestuursrechtelijke overtredingen en maatregelen aan de *Engel*-criteria moeten worden getoetst en, als ze aan een van deze criteria voldoen, als een *criminal charge* kunnen worden aangemerkt.<sup>34</sup>

De bestuurlijke boete verschilt hiermee van de andere sancties uit hoofdstuk 5 van de Awb: de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom. Deze sancties strekken tot het ongedaan maken of beëindigen van een overtreding, tot het voorkomen van herhaling van een overtreding of tot het wegnemen of beperken van de gevolgen van een overtreding. Deze hebben dus niet tot doel om leed toe te voegen aan de overtreder. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft dit uitdrukkelijk bepaald in haar uitspraak van 26 maart 1997,<sup>35</sup> voor de last onder dwangsom in haar uitspraak van 19 september 1996.<sup>36</sup> De Afdeling zegt over de toepassing van deze sancties dat deze 'niet is te beschouwen als het toebrengen van een verdergaande benadeling dan die welke voortvloeit uit het enkel doen naleven van de bij of krachtens de wet gestelde voorschriften'. Ze hebben niet tot doel leed toe te voegen aan de overtreder en zijn daarom geen *criminal charge* of bestraffende sanctie. Leedtoevoeging betekent in deze context het toevoegen van geïndividualiseerd concreet nadeel om normconform gedrag te bewerkstelligen.<sup>37</sup> Als het bestuursorgaan de hoogte van de dwangsom niet alleen heeft afgestemd op het te behalen financiële voordeel, maar ook op het al behaalde voordeel, dan krijgt de sanctie het karakter van een straf. Dit is niet toegestaan, aldus de Afdeling.<sup>38</sup>

---

<sup>29</sup> C.L.G.F.H. Albers, 'Primitief strafrecht? Over decriminalisering, bestuursstrafrecht en rechtsbescherming', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer 2019, p. 309-319.

<sup>30</sup> Zie voor voorbeelden op gemeentelijk niveau: art. 18a Participatiewet, art. 1.72 Wet kinderopvang en art. 35 Huisvestingswet 2014.

<sup>31</sup> Art. 5:40-54 Awb.

<sup>32</sup> C.L.G.F.H. Albers, 'Primitief strafrecht? Over decriminalisering, bestuursstrafrecht en rechtsbescherming', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer 2019, p. 309-321.

<sup>33</sup> Zie onder meer de mijlpaalarresten van het EHRM van 8 juni 1976, *NJ* 1978/223 (*Engel/Nederland*), en van 21 februari 1981, *NJ* 1988/937 (*Öztürk/Duitsland*).

<sup>34</sup> Albers 2002, hoofdstuk 2.

<sup>35</sup> R03.93.2314.

<sup>36</sup> ECLI:NL:RVS:2008:BC5259, *AB* 1996/215, m.nt. P.J.J. van Buuren.

<sup>37</sup> ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2937.

<sup>38</sup> ABRvS 13 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL2223, *JB* 2001/95, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

De algemene procedureregeling voor het opleggen van bestuurlijke boetes is vastgelegd in de Awb. Deze regeling heeft met de invoering van de vierde tranche van de Awb een vaste plek in die wet gekregen. De algemene procedureregeling volgt de beroepsprocedure van de Awb: alvorens men beroep bij de bestuursrechter kan instellen, moet men bezwaar maken bij het bestuursorgaan dat de bestuurlijke boete heeft opgelegd. Tegen de uitspraak van de bestuursrechter in eerste aanleg, in de regel de rechtbank, kan men hoger beroep instellen bij het bevoegde hogerberoepscollege. Het instellen van een rechtsmiddel heeft in principe geen schorsende werking en voor de behandeling van het (hoger) beroep is griffierecht verschuldigd.

Naast deze algemene procedureregeling zijn er ook bijzondere procedureregelingen, zoals die van de Wahv. Deze wijkt op belangrijke punten af van de algemene procedureregeling. Zo moet de betrokkene tegen een administratieve sanctie die een algemeen of buitengewoon opsporingsambtenaar bij beschikking oplegt, administratief beroep bij de officier van justitie instellen. Vervolgens kan de betrokkene beroep instellen bij de kantonrechter en, als het door de kantonrechter vastgestelde sanctiebedrag € 70 of meer is, hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. De sanctie hoeft pas te worden betaald zodra de beschikking onherroepelijk is. Voor de behandeling van het beroep bij de kantonrechter is geen griffierecht verschuldigd, wel moet de betrokkene het sanctiebedrag als zekerheid (tot een maximum van € 225 plus administratiekosten) stellen. Ook de bestuurlijke boete overlast kent een afwijkende procedureregeling, waarover later meer.

## 2.4 Vergelijking tussen de strafbeschikking en de bestuurlijke boete

De strafbeschikking en de bestuurlijke boete zijn twee instrumenten om overtredingen van wettelijke voorschriften buitengerechtelijk te bestraffen. In deze paragraaf maak ik een vergelijking tussen de twee instrumenten. Zoals we later zullen zien, is dit belangrijk omdat de bestuurlijke boete en de strafbeschikking voor overlastfeiten naast elkaar kunnen bestaan. Bij de vergelijking ga ik ook in op de kabinetsnota over de uitgangspunten voor de keuze van een sanctiestelsel,<sup>39</sup> het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State over sanctiestelsels<sup>40</sup> en de reactie van het kabinet daarop.<sup>41</sup>

Op 17 december 2012 kwam het kabinet in het kader van de behandeling van de begroting voor 2013 met een beleidsnota over de keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke sanctiestelsels. Een belangrijk criterium voor de keuze van een bepaald sanctiestelsel is de 'open of besloten context'. In de besloten context is sprake van een specifieke relatie, bijvoorbeeld een vergunning- of uitkeringsrelatie, tussen een gespecialiseerd bestuursorgaan en een bepaalde doelgroep. In die context ligt de bestuurlijke boete meer voor de hand. In de open context, daarentegen, is sprake van algemene, voor elke burger of bedrijf geldende regels en van een algemene toezichthoudende taak van bijvoorbeeld de politie en komt het strafrecht meer in aanmerking.<sup>42</sup> De Afdeling advisering van de Raad van State heeft zich in het eerder genoemde ongevraagde advies kritisch uitgelaten over dit criterium.<sup>43</sup> De Afdeling stelt vast dat de aanvankelijke gedachte van de bestuurlijke boete, ontlasting van de strafrechtketen

<sup>39</sup> *Kamerstukken II*, 2012-13, 33400-VI, nr. 80.

<sup>40</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II 's-Gravenhage, 13 juli 2015.

<sup>41</sup> Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Veiligheid en Justitie (VI) voor het jaar 2016; Brief regering; Reactie op ongevraagd advies Afdeling advisering Raad van State inzake sanctiestelsels (*Stcrt.* 2015, nr. 30280).

<sup>42</sup> *Kamerstukken II*, 2012-13, 33400-VI, nr. 80, p. 8.

<sup>43</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II 's-Gravenhage, 13 juli 2015.

voor lichte strafbare feiten, steeds meer is losgelaten. Ook voor zwaardere overtredingen kunnen hoge boetes worden opgelegd. De gedachte hierachter is dat bestuursorganen op sommige gebieden meer deskundigheid hebben dan de politie en het OM. Zodoende worden strafrecht en bestraffend bestuursrecht meer op een lijn gezet en is de mate van specialisatie belangrijker dan de aard van de overtreding of de hoogte van de sanctie.<sup>44</sup> De Afdeling advisering meent dat bij de keuze van de wetgever voor het bestraffende bestuursrecht onvoldoende rekening wordt gehouden met het feit dat het strafrecht en het bestuursrecht geen gelijkwaardige stelsels zijn. Het maakt voor de burger wel degelijk uit via welk stelsel de bestraffing plaatsvindt. De Afdeling doelt hierbij op de verschillen op het terrein van rechtsbescherming en in de rechtsgevolgen die tussen beide stelsels bestaan voor burgers die met een bestraffende overheid worden geconfronteerd. De Afdeling advisering vindt het criterium 'open en besloten context' daarom geen geschikt criterium om als uitgangspunt te fungeren bij de keuze van een sanctiestelsel.<sup>45</sup> In de Eerste Kamer is de kabinetsnota en het onderscheid tussen de open en besloten context op dezelfde gronden bekritiseerd. De nota is als te pragmatisch aangemerkt, omdat hierin een analyse vanuit het oogpunt van de rechtsbescherming van burgers ontbreekt, aldus de Afdeling.<sup>46</sup>

Samengevat komen de belangrijkste verschillen tussen de strafbeschikking en de bestuurlijke boete op het volgende neer. Deze verschillen gaan met name over de rechtsbescherming voor de burger. Ze betreffen de wijze waarop de straf wordt opgelegd dan wel getoetst door de straf- onderscheidenlijk bestuursrechter, de hoorplicht, beroepstermijn, schorsende werking van rechtsmiddelen, verjaring, griffierechten en justitiële documentatie.

Hoewel de bestuursrechtspraak zich steeds meer ontwikkelt met betrekking tot de indringendheid van de toetsing bij bestraffende sancties,<sup>47</sup> verschilt ze nog steeds van de strafrechtelijke strafoplegging.<sup>48</sup> Hoewel het bestuursstrafrecht aanvankelijk nog wel werd als 'primitief strafrecht', wordt later opgemerkt dat het bestuursproces de afgelopen decennia een positieve ontwikkeling heeft doorgemaakt, met name ten aanzien van het bewijsrecht. De algemene procedure voor bestuurlijke boetes uit de Awb is in haar ogen daarom geen vorm meer van primitief strafrecht. Dit laat onverlet dat bijzondere procedures, zoals die uit de Wahv, zeker voor verbetering vatbaar zijn.<sup>49</sup> Terwijl in het bestuursrecht het bestuursorgaan een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete neemt en de bestuursrechter dit besluit toetst, legt in het strafrecht de strafrechter de straf op en bepaalt daarmee zelf de hoogte ervan. Als de strafbeschikking immers voor de strafrechter komt, geldt in de inhoud 'slechts' als tenlastelegging (art. 257f lid 3 Sv). Dat de strafrechter daarbij bepaalde oriëntatiepunten, ontwikkeld door het Landelijk overleg van voorzitters van

---

<sup>44</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II 's-Gravenhage, 13 juli 2015, p. 1.

<sup>45</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II 's-Gravenhage, 13 juli 2015, p. 6.

<sup>46</sup> Idem.

<sup>47</sup> C.L.G.F.H. Albers, 'Het bestuursrechtelijke handhavingsrecht: de groei naar volwassenheid', in: RMThemis 2022/5.

<sup>48</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II 's-Gravenhage, 13 juli 2015, p. 7.

<sup>49</sup> C.L.G.F.H. Albers, 'Primitief strafrecht? Over decriminalisering, bestuursstrafrecht en rechtsbescherming', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer 2019, p. 309-321.

strafsectoren van de gerechtshoven en de rechtbanken, hanteert doet hier niet aan af. Het is steeds de rechter die een straf oplegt die hij of zij passend acht.<sup>50</sup>

Voorafgaand aan de mogelijkheid om tot buitengerechtelijke bestraffing over te gaan, geldt zowel bij de bestuurlijke boete als bij de strafbeschikking vanaf een bepaald bedrag de plicht om de vermeende overtreder respectievelijk de verdachte te horen. Verdachten tegen wie het OM een strafbeschikking wil uitvaardigen, moeten worden gehoord bij een op te leggen geldboete vanaf 2000 euro (art. 257c Sv).<sup>51</sup> Zij hebben dan ook recht op bijstand door een al dan niet door de overheid gesubsidieerde advocaat. In het bestuursrecht ligt de drempel waarbij het bestuursorgaan de overtreder moet horen, een stuk lager dan in het strafrecht: vanaf een boete van meer dan 340 euro moet de overtreder op grond van de Awb de gelegenheid krijgen om zich tegen de tegen hem ingebrachte beschuldigingen te verweren voordat een boete wordt opgelegd (art. 5:53 lid 3 Awb). Als vervolgens tegen het boetebesluit bezwaar wordt aangetekend, wordt betrokkene bij deze heroverweging ongeacht de boetehoogte in beginsel nogmaals in de gelegenheid gesteld te worden gehoord. De Afdeling advisering was van mening dat in beide handhavingssystemen deze drempel zou moeten gelden.<sup>52</sup> Het kabinet meende echter dat er geen reden is om aanpassingen door te voeren. Hier is sprake van verschillen die inherent zijn aan de verschillende systematiek van beide stelsels. Zo kan de overtreder bijvoorbeeld vanwege het verbod op *reformatio in peius* zonder risico bezwaar maken: de bestuurlijke boete kan niet hoger uitpakken. Dat geldt voor het strafrecht niet. Omgekeerd kent het strafrecht aanvullende rechtsbescherming in de vorm van de bijstand door een raadsman tijdens het horen.<sup>53</sup>

Het bestuurs- en strafrecht kennen verschillende verjaringstermijnen. Dat betekent dat wanneer een overtreding niet binnen de daarvoor in de wet bepaalde termijn wordt vastgesteld, er geen vervolging respectievelijk beboeting meer kan plaatsvinden. Als uitgangspunt in zowel het straf- als het bestuursrecht geldt dat bij lichtere feiten de verjaringstermijn korter is dan bij zwaardere feiten. Bij de strafbeschikking varieert de verjaringstermijn van drie tot twaalf jaar (art. 70 Sr). Voor de bestuurlijke boete geldt een termijn van drie tot vijf jaar (art. 5:45 Awb). In het bestuursrecht in principe heeft het instellen van bezwaar en beroep in het bestuursrecht geen schorsende werking (art. 6:16 Awb),<sup>54</sup> ook niet als het gaat om een rechtsmiddel tegen een bestuurlijke boete, terwijl rechtsmiddelen in het strafrecht wel schorsende werking hebben (art. 6:1:16 en art. 6:1:17 Sv). Dit betekent dat ook verzet tegen de strafbeschikking, schorsende werking kent maar bezwaar in geval van de bestuurlijke boete niet.

In het strafrecht geldt een termijn van veertien dagen om tegen een uitspraak van de rechtbank op te komen. Deze termijn is van openbare orde en begint te lopen op de dag na de einduitspraak of op het moment dat een omstandigheid zich heeft voorgedaan, waaruit de bekendheid voortvloeit met het vonnis. Tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel Wet OM-afdoening is aan de orde geweest welke termijn het meest geschikt zou zijn voor het doen van verzet tegen een strafbeschikking. Uiteindelijk is gekozen voor de termijn van twee weken, gelet op de bestaande systematiek van het strafrecht. Bij amendement is echter voor wat betreft de strafbeschikkingen van minder dan 340 euro toch

---

<sup>50</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II 's-Gravenhage, 13 juli 2015, p. 58.

<sup>51</sup> *Kamerstukken II*, 2004/05, 29849, nr. 3, p. 29.

<sup>52</sup> Advies van de Afdeling advisering van de Raad van State aan de Minister van Veiligheid en Justitie inzake sanctiestelsels, No. W03.15.0138/II 's-Gravenhage, 13 juli 2015, p. 51.

<sup>53</sup> *Idem*.

<sup>54</sup> Een uitzondering vormt de bestuurlijke boete overlast, waarover later meer.

aangesloten bij de systematiek van het bestuursrecht; zes weken maar dan wel, net zoals in het bestuursrecht, te rekenen vanaf het moment waarop de beschikking is verzonden. Of de betrokkene de beschikking daadwerkelijk heeft ontvangen, doet er daarbij niet toe.

Tot slot volgt in het strafrecht een aantekening (strafblad) in de centraal bijgehouden justitiële documentatie vanaf het moment dat een zaak in behandeling is genomen door het openbaar ministerie. Als de zaak is afgedaan, wordt de wijze van afdoening en de genomen beslissing vermeld in de justitiële documentatie. Dit geldt ook voor buitengerechtelijke afdoening met een strafbeschikking. Geldboetes van minder dan 130 euro worden niet geregistreerd behalve de uitzondering die is genoemd in het Besluit justitiële en strafvorderlijke gegevens. In dit besluit wordt ook bepaald welke instanties voor welke doeleinden de justitiële documentatie mogen raadplegen. Zo wordt voor de beoordeling van een aanvraag voor een Verklaring omtrent gedrag (VOG) de gehele justitiële documentatie verstrekt aan de Dienst Justis. De VOG kan alleen worden geweigerd wanneer het door de aanvrager gepleegde strafbare feit relevant is voor de desbetreffende positie of functie (risicoprofiel). Bestuurlijke boetes worden, ongeacht de hoogte, niet aangemerkt als een 'justitieel gegeven'. Zij worden niet centraal geregistreerd en niet betrokken bij de afgifte van de VOG.

Hieronder volgt een samenvattend overzicht van de belangrijkste verschillen. Het gaat hierbij de OM-strafbeschikking en de bestuurlijke boete volgens hoofdstuk 5 van de Awb. Dit is belangrijk, omdat de hierna te bespreken bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast deels andere procesregels volgen.

**Tabel 1. Vergelijking tussen de strafbeschikking en de bestuurlijke boete**

	<b>strafbeschikking</b>	<b>bestuurlijke boete</b>
<b>rechtsgebied</b>	strafrecht	bestuursrecht
<b>straftoewijzing en bewijsvoering</b>	volledige rechtsmacht; geen verbod reformatio in peius	volledige rechtsmacht; verbod reformatio in peius
<b>griffierecht</b>	nee	ja
<b>schorsende werking</b>	ja	nee
<b>verjaring</b>	3-12 jaar	3-5 jaar
<b>hoorplicht</b>	vanaf € 2000	vanaf € 340
<b>verzet-/beroepstermijn</b>	14 dagen/6 weken	6 weken
<b>justitiële documentatie (strafblad)</b>	vanaf € 130	nee

## 2.5 Tussenconclusie

Met de invoering van de strafbeschikking heeft de wetgever het mogelijk gemaakt dat het Openbaar Ministerie, de politie en daartoe aangewezen openbare lichamen zelf strafrechtelijke sancties kunnen opleggen. Voor de vormgeving van de strafbeschikking heeft de wetgever aangesloten bij de administratieve sanctie uit de Wahv. Aan organen binnen de strafrechtketen – politie en OM – is de bevoegdheid toegekend om voor bepaalde, lichte overtredingen, buiten de rechter om een geldboete op te leggen.

De bestuurlijke boete is al een oud handhavinginstrument, afkomstig uit het belastingrecht. Het succes van de Wet Mulder, waarbij de afhandeling van lichte verkeersovertredingen van het strafrecht naar het bestuursrecht werd overgeheveld, smaakte naar meer. In steeds meer wetten is de bestuurlijke boete geïntroduceerd om de werkdruk in de strafrechtketen te verlichten. Ook heeft het bestuur vaak meer expertise in huis dan de strafrechtpartners om overtredingen op te pakken. De indringendheid van de rechterlijke toetsing van boetebesluiten heeft zich in de loop der jaren ook ontwikkeld. In de literatuur wordt het bestuursstrafrecht dan ook niet meer gezien als een 'primitief' strafrecht.

Daarnaast hebben we gezien dat de strafbeschikking en de bestuurlijke boete op belangrijke punten van elkaar verschillen, vooral op het gebied van de rechtsbescherming. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat deze twee instrumenten naast elkaar kunnen bestaan. Gelet op het advies van de Afdeling is het maar de vraag of dit wel zo gewenst is.

## 3 De bestuurlijke strafbeschikking en bestuurlijke boete overlast

### 3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk zijn twee vormen van buitengerechtelijke bestraffing in Nederland besproken, namelijk de bestuurlijke boete en de strafbeschikking. We hebben gezien dat het handhavingstekort en de zoektocht naar oplossingen hiervoor binnen en buiten de strafrechtketen tot de invoering van deze instrumenten heeft geleid.

In dit hoofdstuk behandel ik het juridische kader van de bestuurlijke boete en bestuurlijke strafbeschikking voor overlastzaken. In paragraaf 3.2 ga ik allereerst in op de bestuurlijke boete overlast. Vervolgens ga ik in paragraaf 3.3 in op de bestuurlijke strafbeschikking overlast. Ten slotte sluit ik dit hoofdstuk in paragraaf 3.4 met een tussenconclusie af.

### 3.2 De bestuurlijke boete overlast

De bestuurlijke boete overlast (BBo) vindt haar grondslag in de Wet bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Wbboor).<sup>55</sup> Deze wet wijzigde de Gemeentewet en voegde de artikelen 154a tot en met 154n in. Op basis van deze wet is bij algemene maatregel van bestuur het Besluit bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte (Bboor) vastgesteld.<sup>56</sup> Het Bboor wordt jaarlijks gewijzigd om de boetebedragen te indexeren of feitomschrijvingen toe te voegen of te schrappen.

De procedureregeling voor de BBo wijkt gedeeltelijk af van de algemene procedureregeling zoals die in de Awb is vastgelegd. Bij de totstandkoming van de regeling wilde de regering blijkens de memorie van toelichting de algemene procedureregeling uit de Awb volgen.<sup>57</sup> Na amendering door de Tweede Kamer op initiatief van het lid Wolfsen en anderen<sup>58</sup> is in de wet opgenomen dat de kantonrechter het beroep tegen de boete behandelt en beslist, waarbij hoofdstuk 8 van de Awb niet en een aantal bepalingen uit de Wahv juist wel van toepassing zijn (art. 154k). Ondanks het negatieve advies van de Afdeling advisering van de Raad van State heeft de regering het amendement overgenomen.<sup>59</sup> De overtreder hoeft de BBo pas te betalen binnen zes weken nadat deze onherroepelijk is geworden (art. 154l lid 1). Daarnaast is de overtreder geen griffierecht verschuldigd als deze beroep instelt, maar moet hij of zij zekerheid stellen ter hoogte van de opgelegde boete (art. 154n). Door deze wijzigingen lijkt de procedureregeling voor de BBo sterk op de hiervoor beschreven procedureregeling voor de administratieve sanctie van de Wahv. De indieners van het amendement wilden meer aansluiting bij het rechtsbeschermingsstelsel van de Wahv om zo meer overzichtelijkheid en rechtseenheid te bewerkstelligen. In de toelichting bij het amendement motiveren de indieners dat de kantonrechter de feiten in kwestie al berecht als deze strafrechtelijk worden afgedaan.<sup>60</sup>

Hoewel hoofdstuk 8 Awb niet geldt voor de BBo, gelden de voorschriften van hoofdstuk 5 van de Awb over bestuurlijke handhaving en in het bijzonder de bestuurlijke boete, wél voor de BBo. Dit betekent onder meer dat het evenredigheidsbeginsel (art. 3:4 lid 2 Awb) bij de boetebepaling (art. 5:46 Awb) ook voor de BBo geldt.<sup>61</sup> Volgens dit artikel is het bestuursorgaan gehouden een bestuurlijke boete waarvan de hoogte wettelijk is vastgesteld,

---

<sup>55</sup> *Stb.* 2009, 9.

<sup>56</sup> *Stb.* 2008, 580.

<sup>57</sup> *Kamerstukken II*, 2004/05, 30101, nr. 3.

<sup>58</sup> *Kamerstukken II*, 2005/06, 30101, nr. 19.

<sup>59</sup> *Kamerstukken II*, 2006/07, 30101, nr. 21.

<sup>60</sup> *Idem.*

<sup>61</sup> Schlössels en Zijlstra 2017, p. 695.



zoals bij de BBo, te matigen als de overtreder aannemelijk maakt dat de vastgestelde boete wegens bijzondere omstandigheden te hoog is. Hoewel art. 8:72a Awb niet geldt voor de BBo, kan de kantonrechter de BBo op grond van art. 13 lid 1 Wahv matigen als de overtreder aannemelijk maakt dat het bestuursorgaan dit wegens bijzondere omstandigheden had moeten doen.

### 3.3 De bestuurlijke strafbeschikking overlast

De bestuurlijke strafbeschikking overlast (BSo) kan worden opgelegd door een boa in dienst van of werkzaam voor een gemeente die heeft gekozen voor de BSo en dit heeft gemeld bij het parket van het arrondissement waarin de gemeente is gelegen.<sup>62</sup> De wettelijke grondslag is art. 257b Sv. De BSo kan worden opgelegd voor feiten die overlast in de openbare ruimte betreffen en die zijn opgenomen in een plaatselijke verordening. De feiten zijn vastgelegd in het Besluit OM-afdoening, bijlage I, afdeling C en F. Alle zaken die met gebruikmaking van een feitcode, zoals opgenomen in de bijlage bij de Wahv, de bijlagen bij het Besluit OM-afdoening en de richtlijn behorende bijlagen met OM-feiten, geautomatiseerd in de strafrechtketen worden verwerkt. Overigens gaat het bij de BSo niet om de eigenlijke *bestuurlijke* strafbeschikking, maar om een variant van de *politie*strafbeschikking. De eigenlijke bestuurlijke strafbeschikking vindt haar grondslag in artikel 257ba Sv en geldt op grond van hoofdstuk IV van het Besluit OM-afdoening voor een aantal milieu-, keur- en belastingfeiten.

Voor de toepassing van de BSo gelden de procedureregels zoals die in titel IVa van het Wetboek van Strafvordering zijn opgenomen. Zo kan tegen een opgelegde BSo verzet worden gedaan bij het OM. Het tijdig doen van verzet heeft schorsende werking (art. 6:1:17 lid 2 Sv). De verzettermijn voor strafbeschikkingen is in principe twee weken nadat de beschikking in persoon aan de verdachte is uitgereikt. Voor strafbeschikkingen waarbij een boete van niet meer dan € 340 is opgelegd en die binnen vier maanden na pleegdatum zijn toegezonden, geldt een afwijkende termijn van zes weken (art. 257e Sv). In de meeste gevallen is de boete die de boa met een BSo oplegt, lager dan € 340. Slechts voor een paar overlastfeiten, te weten het niet opvolgen van een verwijderingsbevel van een politieambtenaar in bepaalde omstandigheden (feitcode F060a/b/c), als bezoeker de orde verstoren in een openbare inrichting (feitcode F122) en overlast door harddrugs (feitcode F173), schrijft het OM een hogere boete voor.<sup>63</sup> Bovendien zendt het CJIB de BSo aan de verdachte toe. Daarom is de termijn voor de verdachte om tegen de BSo verzet te doen, zes weken in plaats van twee weken. Omdat het om feitgecodeerde afdoening gaat, worden deze zaken in eerste instantie geautomatiseerd verwerkt en afgedaan. Tenzij het OM de BSo intrekt, brengt het OM de zaak voor de bevoegde kantonrechter van de rechtbank (art. 382 sub b Sv juncto art. 154 lid 3 Gemw). Bij het aanbrengen van de zaak geldt de inhoud van de BSo als tenlastelegging (art. 257f Sv). De als strafrechter zittende kantonrechter stelt in volle omvang de feiten en de schuld en strafbaarheid van de verdachte vast.

Een belangrijk verschil tussen de BBo en de BSo is de prioritering van de handhaving.<sup>64</sup> Het systeem van de strafbeschikking maakt het mogelijk dat boa's de bevoegdheid krijgen strafbeschikkingen uit te vaardigen voor overlastfeiten. In dat geval kunnen de gemeenten alleen door middel van (driehoeks)overleg de prioritering beïnvloeden. Gemeenten hebben dan dus een geringe rol bij de prioritering van de handhaving. Bij de BBo bepaalt het gemeentebestuur zelf de handavingsprioriteiten en de inzet van de boa's. De politie treedt slechts op in heterdaadsituaties. Tegelijkertijd betekent dit dat het gemeentebestuur zelf primair en 24/7 verantwoordelijk is voor de handhaving van de plaatselijke verordeningen.

---

<sup>62</sup> Aanwijzing feitgecodeerde misdrijven, overtredingen en muldergedragingen (2017A009).

<sup>63</sup> Tekstenbundel OM, afdeling F. Overige overtredingen.

<sup>64</sup> *Kamerstukken II*, 30101, nr. 3.



### 3.3 Knelpunten

Zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien, beogen de BBo en de BSo meer zaken buitengerechtelijk af te doen. Een eenduidige procedure voor de afdoening van overlastfeiten is wenselijk. De bestuurlijke boete en de strafbeschikking, en introductie van de BBo en de BSo in het bijzonder, is in de literatuur geanalyseerd en bekritiseerd.<sup>65</sup> Zo werd opgemerkt dat het naast elkaar bestaan van de bestuurlijke boete en de strafbeschikking kan leiden tot een concurrentiestrijd tussen de twee instrumenten.<sup>66</sup> In de literatuur komt het beeld naar voren dat de regeling op twee punten te wensen overlaat. Enerzijds leidt het systeem van de BBo tot potentieel meer kosten voor gemeenten. Anderzijds komt er met de invoering van de BBo een extra procedureregeling bij, naast de strafbeschikking en de mulderprocedure.

#### 3.3.1 Effectiviteit en efficiëntie

Een van de pluspunten van de BBo is dat gemeenten meer zeggenschap krijgen over hun handhavingsbeleid ten aanzien van de aanpak van overlast in de openbare ruimte.<sup>67</sup> Voor zowel de BBo als de BSo geldt dat de handhaving efficiënt en effectief kan verlopen. In beide gevallen kunnen de zaken feitgecodeerd en daardoor geautomatiseerd worden afgedaan.

Daar staat tegenover dat, hoewel er nog steeds een verplichting bestaat om overleg met het OM en de politie te voeren over de inzet van politie en boa's, de verantwoordelijkheid voor de handhaving primair bij de gemeenten komt te liggen. Zij worden in principe 24 uur per dag verantwoordelijk voor de handhaving.<sup>68</sup> Volgens de memorie van toelichting blijft handhavend optreden door de politie mogelijk, maar zal dit vooral in heterdaadsituaties en bij excessen gebeuren. Ook kan alleen de gemeentelijk toezichthouder die tegelijkertijd boa is, een BBo opleggen. Dit betekent een extra kostenpost voor gemeente. Verder vindt ook de gehele bestuurlijke afwikkeling plaats binnen het gemeentebestuur. Deze drie aspecten (24-uurs handhaving, inzet van toezichthouders die tevens boa zijn, en bestuurlijke afwikkeling binnen de gemeente) kunnen leiden tot een financieel plaatje dat er niet al te rooskleurig uitziet.<sup>69</sup>

In 2012 is in opdracht van het WODC een evaluatie uitgevoerd naar de BBo en de BSo.<sup>70</sup> Toentertijd was de BSo in 270 gemeenten ingevoerd, de BBo in geen enkele. De belangrijkste reden die daarvoor werd gegeven was dat fout parkeren niet onder de BBo kwam te vallen.<sup>71</sup> Uit de evaluatie komt verder naar voren dat een belangrijke reden om niet voor de BBo te kiezen, was dat de BSo de gemeente minder capaciteit kost dan de BBo. Ook past de BSo meer bij de strafrechtelijke afhandeling van overlastfeiten.<sup>72</sup> Het bleek dat de meeste gemeenten geen enkele voorkeur hadden voor de BBo. De voordelen van de BSo waren kennelijk zo groot dat de BBo voor een groot aantal gemeenten altijd onaantrekkelijk zou blijven. Dit bleek vooral te maken heeft met het feit dat de procedures voor verzet,

---

<sup>65</sup> Albers, 2002; Albers, 2006; Albers, 2008; Van Setten en Boer, 2008; Kwakman, 2009; Michiels, 2008.

<sup>66</sup> F.C.M.A. Michiels, 'Bestraffende bestuurlijke handhaving onder de Awb-IV' in: Trema 2009 nr. 7 Sdu Uitgevers 282-288, p. 288.

<sup>67</sup> *Kamerstukken II*, 2004/05, 30101, nr. 3.

<sup>68</sup> C.L.G.F.H. Albers, 'De Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte; Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald', in: *Gst.* 2006, 38.

<sup>69</sup> C.L.G.F.H. Albers, 'De Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte; Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald', in: *Gst.* 2006, 38.

<sup>70</sup> *Kamerstukken I*, 2013/14, 31101, nr. E.

<sup>71</sup> *Kamerstukken I*, 2013/14, 31101, nr. E, p. 50.

<sup>72</sup> *Kamerstukken I*, 2013/14, 31101, nr. E, p. 31.

beroep en afwikkeling van de administratie bij de BSo door het CJIB worden verzorgd. Veel gemeenten zagen het niet zitten om die taken op zich te nemen.<sup>73</sup>

### 3.3.2 Rechtsbescherming

In het vorige hoofdstuk kwam al het verschil in rechtsbescherming tussen de strafbeschikking en de bestuurlijke boete aan de orde. Zonder het amendement-Wolfsen zouden die verschillen ook voor de BSo en de BBo gelden. Zoals gezegd zijn door de amendement niet de procesregels van de Awb op de BBo van toepassing, maar die uit de Wahv. Daardoor zijn de verschillen tussen de BSo en de BBo kleiner geworden. Niettemin bestaan er nog steeds wezenlijke verschillen in rechtsbescherming. Zo leidt het verzet tegen een BSo er altijd toe dat de zaak aan de rechter wordt voorgelegd, tenzij het OM de BSo of de overtreder het verzet intrekt. Bij de BBo zit een tussenstap en moet de overtreder eerst bezwaar maken. Als de BBo gehandhaafd blijft, moet de overtreder beroep bij de rechter instellen. Bij het instellen van beroep tegen een BBo moet de overtreder zekerheid stellen, terwijl het doen van verzet tegen de BSo kosteloos is. Tot slot het strafblad. Een BSo vanaf 130 euro wordt op het strafblad aangetekend. Dit kan gevolgen hebben voor het verkrijgen van een VoG. Een BBo wordt nooit op het strafblad aangetekend.

### 3.3.3 Eenduidigheid

Door de invoering van de wet is een wirwar aan regelingen ontstaan, waarbij de ‘gewone’ bestuurlijke boete de procedureregels van de Awb volgt, de BBo de procedureregels van de Wahv en de strafbeschikking de regels van het Sv. Deze overdaad aan sanctiemogelijkheden maakt het procesrecht voor de rechtzoekenden en de handhavende instanties zelf niet overzichtelijk.<sup>74</sup>

Als een gemeente kiest voor de BBo, ontstaat de situatie waarin een boa die een overtreding van een rechtsnorm constateert, eerst moet nagaan welke afdoeningsmodaliteit hij of zij moet toepassen. Gaat het om een overtreding van een plaatselijke verordening, dan kan een BBo worden opgelegd. Gaat het om een verkeersovertreding, zoals die van een parkeerverbod, dan moet de boa een aankondiging van mulderbeschikking afgeven. De afdoening van de BBo verloopt in eerste instantie via de bezwaarprocedure bij de gemeente. De afdoening van de mulderbeschikking verloopt via administratief beroep bij de officier van justitie.

Als de gemeente niet kiest voor de BBo, maar voor de BSo, dan ontstaat een andere situatie. Tegen de afdoening van de BSo staat geen bezwaar open bij het gemeentebestuur, maar – na tussenkomst van de officier van justitie – verzet bij de rechter. Hoewel de procedureregelingen min of meer op elkaar zijn afgestemd, komen drie afzonderlijke boeteprocedures voor de aanpak van overlastfeiten het overzicht niet ten goede.<sup>75</sup>

## 3.4 Tussenconclusie

Met de invoering van de strafbeschikking heeft de wetgever het mogelijk gemaakt dat het Openbaar Ministerie, de politie en daartoe aangewezen bestuursorganen zelf strafrechtelijke sancties kunnen opleggen. Voor de vormgeving van de strafbeschikking heeft de wetgever aangesloten bij de administratieve sanctie uit de Wahv. Aan organen binnen de strafrechtketen – politie en OM – is de bevoegdheid toegekend om voor bepaalde, lichte overtredingen, buiten de rechter om een sanctie op te leggen. Hierdoor is een hybride figuur ontstaan, op het snijvlak van bestuursrecht en strafrecht. In hoofdstuk 5, waarin ik de

<sup>73</sup> *Kamerstukken I*, 2013/14, 31101, nr. E, p. 50.

<sup>74</sup> Ook in Albers 2008, waarin ze de invoering van de OM-strafbeschikking analyseert.

<sup>75</sup> Albers, 2006. C.L.G.F.H. Albers, ‘De Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte; Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald’, in: *Gst.* 2006, 38.

strafbeschikking en de bestuurlijke boete met elkaar ga vergelijken, ga ik hier verder op in. In het volgende hoofdstuk staan de sanctie-instrumenten in het Belgische en Duitse recht centraal.

Op met name de BBo is forse kritiek gegeven. Enerzijds werd de mogelijkheid van buitengerechtelijke bestraffing voor overlastfeiten verwelkomd. Anderzijds werd voor de BBo voorzien dat dit kostenverhogend kon werken voor gemeenten. Zij zouden immers primair verantwoordelijk worden voor het handhavingsbeleid, maar alleen toezichthouders die ook boa zijn, mogen de boeterapporten opstellen. Daarnaast komen de kosten van de afhandeling van de BBo (oplegging, invordering, bezwaar en beroep) voor rekening van de gemeente. Ook zijn er verschillen in rechtsbescherming en rechtsgevolgen voor de burger. Uit de evaluatie uit 2012 blijkt ook dat dit een belangrijke reden is om niet te kiezen voor de BBo. In de literatuur is ook geconstateerd dat de juridische afwikkeling van de BBo door het amendement-Wolfsen er niet overzichtelijker op is geworden. Voor de afwikkeling is aangesloten bij de Wahv in plaats van de algemene procedureregeling van de Awb. Hierdoor blijven meerdere procedures naast elkaar bestaan.

## 4 Rechtsvergelijkend onderzoek

### 4.1 Inleiding

Zoals we in de voorgaande hoofdstukken hebben kunnen zien, passen niet veel Nederlandse gemeenten de bestuurlijke boete toe voor overtreding van autonome verordeningen, zoals de algemene plaatselijke verordening, het overgrote deel gebruikt de strafbeschikking. In de memorie van toelichting van de wet die de bestuurlijke boete voor overlastfeiten mogelijk maakte, wordt gesproken over efficiëntievoordelen voor de overheid en het ontlasten van de rechtspraak.<sup>76</sup> Maar vanuit het oogpunt van rechtsbescherming is kritiek op de keuze voor het dit sanctiestelsel mogelijk. In Duitsland en België heeft zich een vergelijkbare ontwikkeling voorgedaan, waarbij naast het strafrechtelijke sanctiestelsel geringe overtredingen via het bestuursrecht kunnen worden afgedaan. Daarom is het interessant om te kijken of wet- en regelgeving vanuit deze landen en oplossing biedt voor knelpunten in het Nederlandse systeem. Hiervoor wordt gekeken naar de Belgische 'gemeentelijke administratieve sanctie' en de Duitse *Bußgeldbescheid*. Voor deze twee landen is gekozen, omdat ze de directe buurlanden van Nederland zijn, waardoor er overeenkomsten zijn in de (rechts)historische cultuur, maar ook opvallende verschillen (federalisme).

Paragraaf 5.2 bevat een analyse van het Belgische regime. Vervolgens komt in paragraaf 5.3 het Duitse regime aan de orde. Tot slot wordt het hoofdstuk afgesloten met een tussenconclusie waarbij beide rechtssystemen met het Nederlandse systeem worden vergeleken.

### 4.2 Het Belgische regime

#### 4.2.1 Buitengerechtelijke bestraffing

Al voordat in Nederland de bestuurlijke boete voor overlast in de openbare ruimte werd ingevoerd, is bij onze zuiderburen in 1999 een vergelijkbaar instrument geïntroduceerd, de zogenaamde gemeentelijke administratieve sanctie (GAS). Dit instrument gaf gemeenten de mogelijkheid om overlastfeiten, zoals het achterlaten van huisvuil en hondenpoep, bestuursrechtelijk, buiten de rechter om, af te doen. Achterliggende gedachte was, net zoals in Nederland, het bestaande handhavingstekort bij het OM.<sup>77</sup>

De Wet van 13 mei 1999 tot invoering van gemeentelijke administratieve sancties voerde de GAS in.<sup>78</sup> Hiertoe werd de Nieuwe Gemeentewet gewijzigd door een nieuw artikel 119b daarin op te nemen. Dit artikel bepaalde dat de gemeenteraad straffen kon stellen op overtreding van zijn reglementen en verordeningen, tenzij een wet, decreet of ordonnantie daarin had voorzien. Die straffen mochten niet zwaarder zijn dan de (strafrechtelijke) politiestrafen. Naast bestuursrechtelijke handhaving bleef strafrechtelijke afdoening mogelijk.

In de praktijk bleek dat de GAS-boete als instrument tot een aantal problemen leidde, waardoor het grotendeels een dode letter werd.<sup>79</sup> De GAS-wet 1999 bepaalde dat een gemeente een gedraging alleen met een GAS-boete kon bestraffen, als een hogere regeling de gedraging al niet strafbaar had gesteld. Dit stond bekend als het verbod op samenloop. Veel gedragingen, zoals het 'sluikstorten' – het heimelijk dumpen van afval, werden bijvoorbeeld al geregeld op federaal of gewestelijk niveau. De gemeente moest dan elke

---

<sup>76</sup> *Kamerstukken II*, 2004/05, 30101, nr. 3, p.

<sup>77</sup> Cammaert 2006, p. 4.

<sup>78</sup> Hierna: GAS-wet 1999.

<sup>79</sup> Cammaert, 'Onderzoeksrapport: Evaluatie van de toepassing van de wet betreffende de Administratieve Sancties in de gemeenten – 7 jaar Gemeentelijke Administratieve sancties',

keer contact opnemen met het OM om erachter te komen of een bepaalde gedraging door een federale wet of gewestelijk decreet was verboden. Dit leidde ertoe dat bijna geen enkele gemeente het instrument invoerde.<sup>80</sup>

Om de hiervoor geschetste ontwikkelingen werden in 2004 diverse wijzigingen in de wetgeving doorgevoerd. Zo werden diverse overtredingen uit het Strafwetboek gehaald. Zo verdwenen overlastfeiten als 'nachtlawaai' en 'vandalisme' uit het wetboek. Op die manier konden gemeenten ervoor kiezen deze feiten in hun plaatselijke verordeningen strafbaar te stellen met een (strafrechtelijke) politiestraf of een GAS.<sup>81</sup> Voor een aantal overtredingen in het Strafwetboek werd het verbod op samenloop opgeheven. Deze overtredingen werden bekend als 'gemengde inbreuken', omdat ze zowel strafrechtelijk als bestuursrechtelijk konden worden bestraft.<sup>82</sup>

In 2006 is de GAS-wet 1999 geëvalueerd.<sup>83</sup> Tot dan toe had nog geen enkele kleinere gemeente de GAS-wet 1999 geïmplementeerd. Als voornaamste reden werd gegeven dat binnen de politiezone nog afstemming plaatsvond over de plaatselijke verordeningen en dat dit veel tijd kostte. Daarnaast vonden veel gemeenten dat het Openbaar Ministerie als verbaliserende instantie zou moeten optreden en niet de gemeente. Zij zagen dus geen taak voor de gemeente om met administratieve sancties te gaan werken. De gemeenten die de GAS-wet 1999 wel hadden geïmplementeerd, pasten de wet in de praktijk weinig toe. Reden hiervoor was dat de systemen nog niet waren ingericht op het opstellen van processen-verbaal. In de uitvoeringspraktijk waren er ook de nodige problemen. Dit heeft ertoe geleid dat GAS-wet 1999 in 2013 volledig is herzien.<sup>84</sup> Door middel van het opleggen van GAS kunnen gemeenten sneller en efficiënter optreden tegen overlast in de openbare ruimte om zo gedragingen te voorkomen die niet als zeer ernstig worden beschouwd, maar toch in het dagelijks leven als bijzonder hinderlijk worden ervaren.

Naast de invoering van de GAS kunnen gemeenten overtreding van hun verordeningen en reglementen strafbaar stellen met een politiestraf. Dit is een *gerechtelijke* procedure. In het Belgische strafrecht worden strafbare feiten onderverdeeld in drie categorieën: overtredingen, wanbedrijven en misdaden.<sup>85</sup> Voor de lichtste categorie, die van de overtredingen, geldt dat de politierechtbank een politiestraf kan opleggen. Een politiestraf kan bestaan uit een geldboete van € 1 tot € 25,<sup>86</sup> een werkstraf van 20 tot 45 uur of een gevangenisstraf van één tot zeven dagen. In het kort ziet de strafvorderlijke procedure er als volgt uit. Een politieambtenaar stelt een overtreding van een gemeentelijke verordening vast. Hiervan maakt hij een proces-verbaal op. Dit proces-verbaal wordt naar het OM gestuurd dat de zaak vervolgens kan seponeren of voorleggen aan de politierechtbank. De politierechtbank kan vervolgens een politiestraf opleggen.

#### 4.2.2 De gemeentelijke administratieve sanctie

Uitgangspunt is dat de gemeenteraad kan bepalen of voor een overtreding van de voorschriften van de plaatselijke verordeningen een straf of een bestuurlijke sanctie kan

---

<sup>80</sup> Idem, p. 5-6.

<sup>81</sup> Veny & De Vos 2005, p. 29.

<sup>82</sup> Idem, p. 6.

<sup>83</sup> Cammaert 2006, voor de conclusie zie p. 41-42.

<sup>84</sup> Wet van 24 juni 2013 betreffende de gemeentelijke administratieve sancties (GAS-wet 2013) en de bijbehorende uitvoeringsbesluiten.

<sup>85</sup> In Nederland kennen we slechts twee soorten strafbare feiten: overtredingen en misdrijven. Wanbedrijven en misdaden vallen in Nederland sinds de vaststelling van het Wetboek van Strafrecht in 1881 onder de categorie misdrijven. Daarbij speelt mee dat in België misdaden worden berecht via een volksjury en Nederland geen juryrechtspraak kent.

<sup>86</sup> Exclusief de wettelijke verhogingen (opdecimen).

worden opgelegd, tenzij de gedraging door een wet of gewestelijk decreet wordt verboden.<sup>87</sup> Met straf wordt hier een strafsanctie bedoeld, met andere woorden een sanctie die via het strafrecht wordt afgehandeld. De overtredingen waarvoor de gemeenteraad op grond van artikel 2 van de GAS-wet 2013 bepaalt dat een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd, worden de zuiver administratieve inbreuken genoemd. Op de regel dat de gemeenteraad geen bestuurlijke sancties mag bepalen als een hogere wettelijke regeling hierin voorziet, bestaat een aantal uitzonderingen. Deze zijn vastgelegd in artikel 3 van de GAS-wet 2013. Het gaat hierbij dan om gemengde inbreuken, overtredingen die zowel via het strafrecht als het bestuursrecht kunnen worden afgedaan. Zo mag de gemeenteraad een bestuurlijke sanctie bepalen voor overtredingen van de artikel 398 (mishandeling), 448 (belediging) en 521 lid 3 (vernietiging van voertuigen) van het Strafwetboek.<sup>88</sup> Deze overtredingen worden zware gemengde inbreuken genoemd. Daarnaast kan de gemeenteraad overtreding van de artikelen 461 (diefstal), 463 (diefstal zonder geweld of bedreiging), 526 (grafschennis), 534bis (bekladden), 534ter (beschadiging), 537 (beschadiging van bomen), 545 (vernietiging van erfafscheidingen), 559 1° (overige zaakbeschadiging), 561 1° (nachtgerucht), 563 2° en 3° (eenvoudige mishandeling) en 563bis ('boerkaverbod') van het Strafwetboek met een bestuurlijke boete sanctioneren.<sup>89</sup> Dit zijn de lichte gemengde inbreuken. Tot slot kan de gemeenteraad bepalen dat een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd voor overtreding van bij koninklijk besluit aangewezen verkeersovertredingen.<sup>90</sup> De gemeenteraad mag bij bestuurlijke sancties geen hogere geldboetes vaststellen dan de wet als straf stelt.<sup>91</sup> Bovendien mag hij niet bepalen dat voor dezelfde overtreding zowel een strafsanctie als een bestuurlijke sanctie kan worden opgelegd.<sup>92</sup>

Als een gemeente heeft gekozen voor de GAS, kan een door de gemeenteraad aangewezen ambtenaar ('sanctionerend ambtenaar') een administratieve geldboete opleggen, terwijl alleen het college van burgemeester en schepenen (college van burgemeester en wethouders) de andere drie sancties kan opleggen. Deze persoon kan niet tegelijkertijd vaststellend ambtenaar en bemiddelaar zijn. Er is een duidelijke scheiding beoogd tussen degene die de overtreding constateert en degene die een sanctie oplegt. Naast deze bestuurlijke sancties bestaan ook twee alternatieve maatregelen voor de bestuurlijke sanctie, namelijk gemeenschapsdienst en lokale bemiddeling. De gemeenschapsdienst kan bestaan uit een opleiding of een onbetaalde prestatie (taakstraf) waarvan de plaatselijke verordening de voorwaarden bepaalt. De lokale bemiddeling is een vrijwillig overleg tussen de meerderjarige overtreder en het slachtoffer, waarbij een schadevergoeding kan worden overeengekomen.<sup>93</sup> Verschillende personen zijn bevoegd om inbreuken vast te stellen.<sup>94</sup> Politieambtenaren, agenten van politie en veldwachters<sup>95</sup> kunnen in het kader van hun bevoegdheden alle soorten overtredingen vaststellen, zowel administratieve, parkeer- als gemengde inbreuken. Gemeenteambtenaren kunnen alleen zuiver administratieve en parkeerinbreuken vaststellen. Provinciale en gewestelijke ambtenaren, personeel van intergemeentelijke samenwerkingsverbanden en personeel van zelfstandige gemeentebedrijven kunnen alleen de zuiver administratieve inbreuken vaststellen. De verjaringstermijn voor het opleggen van de GAS-boete bedraagt zes

---

<sup>87</sup> Art. 2 § 1 GAS-wet 2013.

<sup>88</sup> Art. 3 sub 1° GAS-wet 2013.

<sup>89</sup> Art. 3 sub 2° GAS-wet 2013.

<sup>90</sup> Art. 3 sub 3° GAS-wet 2013, beperkt tot overtredingen inzake stilstaan en parkeren.

<sup>91</sup> Art. 4 § 3 GAS-wet 2013.

<sup>92</sup> Art. 5 GAS-wet 2013.

<sup>93</sup> Art. 12 GAS-wet 2013.

<sup>94</sup> Art. 21 GAS-wet 2013.

<sup>95</sup> Vergelijkbaar met Nederlandse boswachters.

maanden te rekenen vanaf de dag van de vaststelling van de feiten, behalve wanneer een bemiddeling of gemeenschapsdienst werd voorgesteld. Dan bedraagt de verjaringstermijn twaalf maanden. Voor de inning van de boete geldt een verjaringstermijn van vijf jaar te rekenen vanaf de datum waarop de geldboetes betaald moeten zijn. Minderjarigen vanaf veertien jaar kunnen een GAS-boete opgelegd krijgen.<sup>96</sup> Voor deze minderjarigen voorziet de GAS-wet 2013 in specifieke procedurele regels, waaronder verplichte bijstand door een advocaat, verplichte bemiddeling, een maximale boete van € 175, beroep bij de jeugdrechtbank en de betrokkenheid bij de procedure van de ouders of andere personen die verantwoordelijk zijn voor de minderjarige. De wet voorziet in vier soorten bestuurlijke sancties:<sup>97</sup> de gemeentelijke administratieve geldboete (maximaal € 350 voor meerderjarigen, € 175 voor minderjarigen), de administratieve schorsing van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning, de administratieve intrekking van een door de gemeente verleende toestemming of vergunning, en de tijdelijke of definitieve sluiting van een inrichting.

In vogelvlucht ziet de procedure voor het opleggen van een gemeentelijke administratieve geldboete er als volgt uit.<sup>98</sup> De vaststellend ambtenaar, zijnde een politieambtenaar of een andere aangewezen ambtenaar, constateert een overtreding. Hij of zij maakt hiervan een proces-verbaal (in geval van een politieambtenaar) of een vaststelling (in geval van een andere aangewezen ambtenaar) op. Dit pv of deze vaststelling wordt aan de sanctionerend ambtenaar van de gemeente voorgelegd. De sanctionerend ambtenaar stelt de overtreder in de gelegenheid schriftelijk of, bij een voorgenomen boete van € 70 of meer, mondeling verweer te voeren. Na het verweer neemt de sanctionerend ambtenaar een beslissing over het opleggen van de administratieve geldboete wordt opgelegd. Dit gebeurt in principe binnen een termijn van zes maanden na de vaststelling of het proces-verbaal. Tegen de beslissing van de sanctionerend ambtenaar kunnen de gemeente en de overtreder binnen een maand na kennisgeving beroep instellen bij de politierechtbank of, in geval van een minderjarige, de jeugdrechtbank.<sup>99</sup> Deze rechtbank, die overtredingen van eenvoudige aard berecht, is vergelijkbaar met de kantonrechter in Nederland. Voor het instellen van beroep is meestal griffierecht verschuldigd. De rechtbank kan de beslissing van de sanctionerend ambtenaar bevestigen of herzien. In de rechtspraak heerste tot verkort de opvatting dat de rechtbank hierbij uitsluitend een rechtmatigheidstoets behoorde uit te voeren. Recent heeft het Grondwettelijk Hof echter bepaald dat de rechtbank in het kader van haar herzieningsbevoegdheid de boete mag matigen tot onder het wettelijke minimum, als er sprake is van verzachtende omstandigheden.<sup>100</sup> Daarnaast heeft het Grondwettelijk Hof bepaald dat de rechtbank de bevoegdheid heeft om uitstel van betaling van de boete te verlenen. Uitstel betekent hierbij dat de overtreder de boete niet hoeft te betalen, tenzij hij of zij opnieuw de fout in gaat.<sup>101</sup> Dit is vergelijkbaar met de voorwaardelijke straf in het Nederlandse strafrecht.

## 4.3 Het Duitse regime

### 4.3.1 Buitengerechtelijke bestraffing

Al ver voordat in Nederland en België de bestuurlijke boete algemeen ingang had gevonden, kwam in Duitsland al een algemene wettelijke regeling voor het bestuursstrafrecht, namelijk het *Gesetz über Ordnungswidrigkeiten* (OWiG). Dit procesrecht voor bestuursrechtelijke

---

<sup>96</sup> Art. 14 e.v. GAS-wet 2013.

<sup>97</sup> Art. 4 GAS-wet 2013.

<sup>98</sup> Art. 20-32 GAS-wet 2013 (hoofdstuk 3).

<sup>99</sup> Art. 31 GAS-wet 2013.

<sup>100</sup> Grondwettelijk Hof, arrest van 23 januari 2019, nr. 8/2019.

<sup>101</sup> Grondwettelijk Hof, arrest van 23 april 2020, nr. 56/2020.



overtredingen (*Ordnungswidrigkeiten*) ontstond in de jaren vijftig van de vorige eeuw en ontstond uit inbreuken tegen ordeningsvoorschriften uit het strafrecht, die eerder als minder ernstige strafzaken werden afgedaan.<sup>102</sup> Reden daarvoor was na de Tweede Wereldoorlog de handhaving van de aan ordeningsvoorschriften verbonden geboden en verboden steeds urgenter werd, maar de toenmalige strafrechtelijke vervolging daarvoor niet altijd passend was.<sup>103</sup> De gerechten en het openbaar ministerie werden met een groot aantal procedures voor geringe overtredingen (*Übertretungen*) belast, vergelijkbaar met wat we in Nederland het handhavingstekort noemen. Daarnaast kregen de overtreeders bij een veroordeling een strafblad. De oplossing bestond uit de invoering van een nieuw procesrecht voor lichtere overtredingen, waarin niet meer de rechter centraal staat bij de bestraffing, maar bestuursorganen.

Het kan voorkomen dat een overtreding zowel een *Ordnungswidrigkeit* als een *Straftat* (strafbaar feit) is. In dat geval heeft de kwalificatie als *Straftat* voorrang. Een *Verwaltungsbehörde* die een gemengde overtreding wil bestraffen, moet deze voorleggen aan de *Staatsanwaltschaft*. Als deze aangeeft de overtreding niet te willen vervolgen, dan kan de *Verwaltungsbehörde* een *Bußgeldbescheid* uitvaardigen. Naast het hierna te bespreken *Bußgeldverfahren* kan een overtreding ook via het strafrecht worden afgedaan. In Duitsland bestaat een vereenvoudigde procedure voor veelvoorkomende strafrechtelijke overtredingen: het *Strafbefehlsverfahren*. Dit wordt verder niet uitgebreid behandeld, omdat het hier gaat om de *gerechtelijke* afdoening van overtredingen, terwijl dit onderzoek gaat over de *buitengerechtelijke* afdoening. Het *Strafbefehlsverfahren* verloopt in het kort als volgt. De politie spoort een strafbaar feit op en legt de uitkomst voor aan het OM. Vindt het OM dat een overtreding zich leent voor vereenvoudigde afdoening, dan dient het een vordering in bij het *Amtsgericht*. Het *Amtsgericht* beslist of het de overtreding vereenvoudigd afdoet. Het *Amtsgericht* vaardigt het *Strafbefehl* uit, waarna betekening aan de verdachte volgt. De verdachte kan binnen twee weken na betekening *Einspruch* instellen. Stelt de verdachte geen *Einspruch* in, dan wordt het *Strafbefehl* uitvoerbaar is en staat het gelijk met een vonnis.<sup>104</sup> Stelt de verdachte *Einspruch* in, maar is het niet-ontvankelijk, dan kan de rechter de *Einspruch* gelijk verwerpen. Is de *Einspruch* ontvankelijk, dan wordt de zaak mondeling behandeld.

#### 4.3.2 *Bußgeldverfahren*

Het *Bußgeldverfahren* is een bestuurlijke procedure. Bevoegd orgaan is dan ook de *Verwaltungsbehörde*, het bestuursorgaan, van de overheid die het feit in een plaatselijke verordening beboetbaar heeft gemaakt. De verschillende overheden (federaal, deelstatelijk, gemeentelijk) stellen in hun regelgeving de feiten beboetbaar. Alle beboetbare feiten zijn landelijk gebundeld in de *Bußgeldkatalog*. Deze catalogus wordt jaarlijks geactualiseerd en bevat alle overtredingen die met een *Bußgeldbescheid* kunnen worden afgedaan. De catalogus bevat ook de op te leggen straffen. Uitgangspunt is een geldboete.<sup>105</sup> Voor strafrechtelijke overtredingen geldt dat deze in principe ook in de strafwetgeving zijn opgenomen. Bestuursorganen zijn zelf verantwoordelijk voor het opsporen van de beboetbare feiten. Zij kunnen daarbij de hulp inroepen van de politie. Welke dwangmiddelen gemeentelijke handhavers mogen gebruiken, is per deelstaat en soms ook per gemeente verschillend. Wordt beroep ingesteld tegen een *Bußgeldbescheid*, dan kan nadien een

---

<sup>102</sup> E. Kraatz, '1. Abschnitt: Allgemeine Grundlagen des Ordnungswidrigkeitenrechts' in: *Ordnungswidrigkeitenrechts*, Nomos Baden-Baden 2020, p. 31-71.

<sup>103</sup> Mitsch, 2005, p. 23.

<sup>104</sup> § 410 lid 3 StPO.

<sup>105</sup> Noak, *ZfS* 2012/3, p. 329.



zwaardere sanctie worden opgelegd (§ 66 OWiG). Er geldt hier dus geen verbod op *reformatio in peius*.

Op hoofdlijnen ziet de boeteprocEDURE er als volgt uit. Het bevoegde bestuursorgaan onderzoekt in de bestuurlijke procedure een overtreding van een rechtsnorm. Als besluit van het onderzoek kan het een geldboete (*Bußgeldbescheid*) opleggen. De betrokkene kan binnen twee weken na betekening van de boete beroep (*Einspruch*) instellen bij het bestuursorgaan. Het instellen van beroep heeft schorsende werking (§ 66 lid 2 nr. 1 onder a OWiG). Het bestuursorgaan beoordeelt de ontvankelijkheid en heroverweegt, eventueel na nader onderzoek, de boete. Handhaaft het bestuursorgaan de boete, dan draagt het de zaak over aan het OM (*Staatsanwaltschaft*) (§ 69 lid 3 zin 1 OWiG). Het OM beoordeelt de zaak nogmaals (§ 69 lid 4 zin 2 OWiG). Laat ook het OM de boete in stand, dan moet het de zaak vervolgen en de betrokkene als verdachte dagvaarden voor de kantonrechter (*Amtsgericht*) (§ 69 lid 4 zin 1 OWiG). Het *Amtsgericht* berecht strafzaken van eenvoudige aard. Het instellen van beroep tegen een boete leidt er dus automatisch toe dat de zaak in volle omvang aan de rechter wordt voorgelegd, tenzij het bestuursorgaan of het OM de boete in de tussentijd herroept of de betrokkene het beroep intrekt. Bij instandlating, bevestiging of verhoging van de boete of intrekking van het beroep kan de betrokkene in de proceskosten worden veroordeeld (§ 105, 107 OWiG). Deze proceskosten omvatten mede het griffierecht.

#### 4.4 Tussenconclusie: rechtsvergelijking in Nederland, België en Duitsland

Nu het Belgische, het Duitse en het Nederlandse systeem zijn behandeld, is duidelijk dat er overeenkomsten en verschillen bestaan in de manier waarop de bestraffende handhaving van plaatselijke verordeningen in de behandelde landen is geregeld. Het Belgische systeem komt meer overeen met het Nederlandse systeem dan het Duitse systeem. Zo bestaat in alle drie de landen de mogelijkheid van een bestuurlijke boete en de mogelijkheid om een zaak via de strafrechter te laten lopen. In onderstaande tabel zijn mijn bevindingen voor wat het rechtsvergelijkend onderzoek kort samengevat weergegeven.

**Tabel 2.** *Vergelijking tussen het Nederlandse, Belgische en Duitse stelsel*

	<b>BBo</b>	<b>BSo</b>	<b>GAS-boete</b>	<b>Bußgeldbescheid</b>
<b>rechtsgebied</b>	bestuursrecht	strafrecht	bestuursrecht	bestuursrecht
<b>griffierecht/proceskosten</b>	nee, wel zekerheid	nee	ja	ja
<b>schorsende werking</b>	ja	ja	ja	ja
<b>verjaring</b>	3 jaar	3 jaar	6 maanden	3-6 maanden
<b>hoorplicht</b>	nee	nee	vanaf € 70	ja
<b>verzet-/beroepstermijn</b>	6 weken	6 weken	1 maand	14 dagen
<b>straftoemeting en bewijsvoering</b>	volledige rechtsmacht; verbod reformatio in peius	volledige rechtsmacht; geen verbod reformatio in peius	volledige rechtsmacht; verbod reformatio in peius	volledige rechtsmacht; geen verbod reformatio in peius
<b>inning geldboetes door justitiële documentatie (strafblad)</b>	gemeentebestuur	CJIB	burgerlijke procedure	<i>Staatsanwaltschaft</i>
	nee	vanaf € 130	nee	nee

In alle drie de landen bestaan sanctiestelsels waarbij overtredingen van plaatselijke verordeningen buitengerechtelijk kunnen worden afgedaan. Een opvallend verschil is dat in Nederland de *buitengerechtelijke* punitieve afdoening van overtredingen zowel via het bestuursrecht (bestuurlijke boete) als via het strafrecht (strafbeschikking) kan verlopen. Ze volgen daarin deels dezelfde, deels afwijkende procesregels. Een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtredingen van plaatselijke verordeningen die overlast kunnen veroorzaken, als de overtreding ook (strafrechtelijk) strafbaar is gesteld.

Voor de bestuurlijke boete overlast geldt een afwijkend rechtsmiddelenregime dan de Algemene wet bestuursrecht voorschrijft. Hierbij heeft de wetgever aangehaakt bij de

procedure voor de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, waaronder behandeling van de zaak door de kantonrechter en hoger beroep bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Bij de strafbeschikking is weer een andere procedure van toepassing, namelijk verzet bij de strafrechter door tussenkomst van de officier van justitie. In België kan tegen een administratieve geldboete direct beroep worden aangetekend bij de rechtbank. Hoger beroep is in principe niet mogelijk. In Duitsland wordt een procedure gevolgd die lijkt op een kruising tussen de procedure van de Nederlandse bestuurlijke boete en de strafbeschikking. Zo is er beroep (*Einspruch*) mogelijk bij het bestuursorgaan dat de boete heeft opgelegd, maar wordt de zaak verder afgehandeld via het Openbaar Ministerie en de rechtbank, zoals bij de strafbeschikking. Het aanwenden van een rechtsmiddel heeft in alle drie de landen schorsende werking. Dit betekent dat de sanctie niet betaald hoeft te worden totdat de bevoegde instantie op het rechtsmiddel heeft beslist. Daarnaast kan bij de Nederlandse BSo en de Duitse *Bußgeldbescheid* de door de rechter op te leggen hoger uitvallen dan in eerste instantie. Er geldt hier dus geen verbod op *reformatio in peius*.

Omdat de sanctie op overtreding van een voorschrift relatief gering is, worden de zaken, als ze voor de bevoegde rechter komen, vaak door een alleenzittende rechter behandeld. In Nederland is dat de kantonrechter. In België bij de politierechter en in Duitsland bij het *Amtsgericht*. Minder efficiënt zijn de verschillende rechtswegen die in Nederland bewandeld kunnen worden, naar gelang een zaak een bestuurlijke boete of een strafbeschikking betreft. In het ene geval verloopt de zaak via de kantonrechter. In België en Duitsland is dit eenduidiger geregeld.

Opvallend is dat in Nederland, behoudens zekerheidstelling, geen griffierecht wordt geheven in boete- en strafbeschikkingszaken. Achterliggende gedachte hierbij is dat de bestuurlijke boete en de strafbeschikking een bestraffend karakter hebben en aanpalen aan dan wel vallen binnen het strafrecht. In het strafrecht is in Nederland het uitgangspunt dat van de verdachte geen griffierecht wordt geheven. In België en Duitsland ligt het anders. In België ziet men de gerechtelijke procedure voor de administratieve geldboete als een *burgerlijke* procedure, waarvoor in principe gewoon griffierecht wordt geheven. Ook in strafzaken wordt de verdachte in de proceskosten veroordeeld. In Duitsland is de veroordeelde in een boete- en een strafzaak zowel in bezwaar als in beroep kosten verschuldigd. Deze worden achteraf geheven. Opvallend is dat de kostenposten aanzienlijk kunnen oplopen. De achterliggende gedachte van een kostenveroordeling in strafzaken in Duitsland is het *Veranlassungsprinzip*: degene die de kosten van de procedure heeft veroorzaakt, moet deze ook voor zijn rekening brengen.<sup>106</sup> Een kostenveroordeling in strafzaken is in het verleden wel onderwerp van discussie in Nederland geweest, maar is er tot op heden nooit gekomen.<sup>107</sup>

Tot slot de justitiële documentatie. In de onderzochte landen geldt alleen bij de Nederlandse BSo dat het opleggen ervan kan leiden tot een aantekening in de justitiële documentatie (strafblad). In Duitsland was dit juist een van de redenen om een apart *Ordnungswidrigkeitenrecht* in het leven te roepen, namelijk om te voorkomen dat overtreders voor betrekkelijk lichte vergrijpen een strafblad zouden krijgen. Uitgangspunt in het bestuursrecht is juist dat men geen strafblad krijgt.

---

<sup>106</sup> Tak 2012, p. 1.

<sup>107</sup> Idem.

## 5 Conclusie

Zoals uit het eerste hoofdstuk is gebleken bestaan in Nederland twee sanctiestelsels voor de aanpak van overlast in de openbare ruimte. De bestuurlijke boete in het bestuursrecht en de strafbeschikking in het strafrecht. De genoemde sanctiestelsels worden in Nederlandse gemeentes heel verschillend toegepast. Slechts een klein deel van de gemeentes gebruikt de bestuurlijke boete, verreweg het grootste deel gebruikt de strafbeschikking. De bestuurlijke boete en de strafbeschikking hebben veel overeenkomsten, maar ook een aantal belangrijke verschillen. Het is de vraag of niet beter kan worden gekozen voor een eenduidig – bestuursrechtelijk óf strafrechtelijk – sanctiestelsel.

In dit onderzoek stond daarom de volgende hoofdvraag centraal:

*‘In hoeverre moeten de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctiestelsels voor overlast in de openbare ruimte naast elkaar blijven bestaan?’*

Om de hoofdvraag te beantwoorden zijn de volgende deelvragen geformuleerd:

1. Wat is de huidige situatie, aanleiding en achtergrond van de bestuurlijke boete overlast en de bestuurlijke strafbeschikking overlast?
2. Wat zijn de (mogelijke) knelpunten met betrekking tot de toepassing van de bestuurlijke strafbeschikking overlast en de bestuurlijke boete overlast en zijn deze voor verbetering vatbaar?
3. Hoe is de buitengerechtelijke bestraffing in België en Duitsland geregeld en kan deze regelgeving iets voor het Nederlandse systeem betekenen?
4. Kunnen naar aanleiding van het Belgische en Duitse regime aanbevelingen worden gedaan ten aanzien van het Nederlandse systeem?

In hoofdstuk 2 hebben we gezien dat de strafbeschikking en de bestuurlijke boete zijn ontstaan als antwoord op het probleem van het handhavingstekort. Buiten het strafrecht bestond reeds lang het instrument van de bestuurlijke boete. Deze heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld tot een effectief handhavingsinstrument dat in veel bestuursrechtelijke regelingen terug te vinden is. Binnen de strafrechtketen kwam als snel de mogelijkheid van de transactie. Lange tijd heeft dit instrument gediend om de strafrechtspraak te ontlasten. Maar de vrijwilligheid van de transactie betekende ook dat het OM actief moest gaan vervolgen, waar niet altijd capaciteit voor was. Als opvolger voor de transactie is uiteindelijk de strafbeschikking gekomen. Het naast elkaar bestaan van deze twee instrumenten is door de literatuur kritisch geanalyseerd. Ook de Afdeling advisering van de Raad van State heeft zich er in een ongevraagd advies kritisch over uitgelaten. Ze meent dat ongerechtvaardigde verschillen tussen de bestuurlijke boete en de strafbeschikking moeten worden weggenomen.

In hoofdstuk 3 zagen we dat in de aanpak van overlast in de openbare ruimte de bestuurlijke boete en de strafbeschikking ook hun intreden hebben gedaan. Ze staan hier bekend als de bestuurlijke boete overlast (BBo) en de bestuurlijke strafbeschikking overlast (BSo). Qua vormgeving wijkt de BBo af van de bestuurlijke boete, zoals die in de Awb is opgenomen. Ze lijkt meer op de administratieve sanctie uit de Wahv, de Wet Mulder. In 2012 zijn de BBo en de BSo geëvalueerd. Hieruit kwam naar voren dat de BBo nog nergens was ingevoerd vanwege het beperkte toepassingsbereik en de benodigde capaciteit. De BSo werd al wel veel gebruikt, volgens het evaluatierapport heeft dit instrument ertoe geleid dat gemeenten meer zijn gaan inzetten op de aanpak van overlast in de openbare ruimte. Ook zijn diverse kritiek- en knelpunten besproken. Deze zien met name op de efficiency, de rechtsbescherming en de eenduidigheid van de sanctiestelsels. Qua efficiency is gewezen op de extra kosten die de BBo mogelijkerwijs met zich meebrengt. Uit de evaluatie blijkt ook

dat dit een belangrijke reden voor gemeenten om niet voor dit instrument te kiezen. Voor de kritiek op de rechtsbescherming gelden ook weer aantal punten die de Afdeling advisering heeft benoemd, hoewel de BBo het ten opzichte van de bestuurlijke boete uit de Awb iets beter doet. Zo heeft het maken van bezwaar schorsende werking en hoef je geen griffierecht te betalen als je beroep instelt. Kritiek op de bestuurlijke strafbeschikking is er ook. Ook is er kritiek op de bepaling dat iemand een strafblad dat krijgt als een geldboete van meer dan € 130 wordt opgelegd.

In hoofdstuk 4 is gekeken naar onze buurlanden België en Duitsland. Ze hebben handhavinginstrumenten die vergelijkbaar zijn met de strafbeschikking en de bestuurlijke boete. In België kent men de gemeentelijke administratieve sanctie (GAS), in Duitsland de *Bußgeldbescheid*. Er is hier sprake van één vorm van buitengerechtelijke bestraffing. Beide instrumenten zijn bestraffende sancties die in het bestuursrecht vallen. Belangrijke verschillen met de Nederlandse instrumenten zijn de lagere drempels voor de hoorplicht, het directe beroep bij de rechter (geen bezwaar), de heffing van griffierecht en de mogelijkheid voor een proceskostenveroordeling. In beide landen heeft de rechter volledige rechtsmacht in een beroep tegen een sanctie, maar in Duitsland mag de rechter ook een hogere sanctie opleggen. In geen van beide landen is het zo dat een onherroepelijke sanctie ook betekent dat iemand een strafblad krijgt.

Op basis van deze antwoorden en bevindingen kom ik – als antwoord op de hoofdvraag – tot de conclusie dat de strafrechtelijke en bestuursrechtelijke sanctiestelsels voor overlast in de openbare ruimte **niet** naast elkaar moeten blijven bestaan. Het zou de kenbaarheid van het sanctiestelsel ten goede komen als wordt gekozen voor één sanctiestelsel. De vraag is dan welk sanctiestelsel. Met diverse auteurs<sup>108</sup> ben ik van mening dat het bestuur dat iemand straft, dit zoveel mogelijk binnen de kaders van het strafrecht moet doen. Er bestaat al een instrument dat aan dit criterium voldoet, namelijk de bestuurlijke strafbeschikking krachtens art. 257ba Sv. De BBo zou dan kunnen vervallen – en wellicht ook andere boeteregelingen – ten gunste van de bestuurlijke strafbeschikking. Wel moet dan een regeling worden getroffen voor de aantekening in de justitiële documentatie. Ook zou een redelijke vergoeding voor het aanleveren van de processen-verbaal weer op de agenda moeten worden gezet.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> Albers 2008, Van Setten & Boer 2008, Biezeveld & Mein 2015.

<sup>109</sup> Biezeveld & Mein 2015.

## Literatuurlijst

### **Abels e.a. 2018**

D. Abels, A. Benschop, T. Blom, J. Coster van Voorhout, D.J. Korf, N. Liebregts en K. Vriend, *Evaluatie Wet OM-afdoening*, Amsterdam: Rozenberg Publishers 2018.

### **Albers 2002**

C.L.G.F.H. Albers, 'Rechtsbescherming bij bestuurlijke boeten: balanceren op een magische lijn?', Den Haag: Sdu Uitgevers, 2002.

### **Albers 2006**

C.L.G.F.H. Albers, 'De Wet bestuurlijke boete overlast openbare ruimte; Beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald', in: *Gemeentestem* 2006, 38.

### **Albers 2008**

C.L.G.F.H. Albers, 'De Wet OM-afdoening. Nagel aan de kist van de bestuurlijke boete?', in: *Gemeentestem* 2008, 70.

### **Albers 2019**

C.L.F.G.H. Albers, 'Primitief strafrecht? Over decriminalisering, bestuursstrafrecht en rechtsbescherming', in: T. Barkhuysen e.a. (red.), *25 jaar Awb in eenheid en verscheidenheid*, Deventer 2019, p. 309-319.

### **Albers 2022**

C.L.G.F.H. Albers, 'Het bestuursrechtelijke handhavingsrecht: de groei naar volwassenheid', in: *RMThemis* 2022, 5.

### **Biggelaar 1994**

G.J.M. Biggelaar, *De buitengerechtelijke afdoening van strafbare feiten door het openbaar ministerie*, Arnhem: Gouda Quint 1994.

### **Biezeveld & Mein 2015**

G.A. Biezeveld en A. Mein, 'Moet de opmars van de bestuurlijke boete worden gestuit?', *TvT* 2015-1, p. 64-71.

### **Cammaert 2006**

F. Cammaert, *Onderzoeksrapport Evaluatie van de toepassing van de wet betreffende de Administratieve Sancties in de gemeenten – 7 jaar Gemeentelijke Administratieve Sancties*, 2015

### **Keulen & Knigge 2016**

B.F. Keulen en G. Knigge, *Strafprocesrecht*, Deventer: Wolters Kluwer 2016.

### **Knigge 1973**

G. Knigge, 'Beleidsvoering en rechtsbescherming in strafrechtpleging', *AA* 1973, p. 319-331.

### **Kraatz 2020**

E. Kraatz, '1. Abschnitt: Allgemeine Grundlagen des Ordnungswidrigkeitenrechts' in: *Ordnungswidrigkeitenrechts*, Nomos Baden-Baden 2020, p. 31-71.

#### **Kwakman 2008**

N.J.M. Kwakman, 'Twee nieuwe sanctiestelsels ter bestrijding van overlast in de openbare ruimte op lokaal niveau', in *NJB* 2009, 84, 1, p. 9-15.

#### **Michiels 2009**

F.C.M.A. Michiels, 'Bestraffende bestuurlijke handhaving onder de Awb-IV' in *Trema* 2009, 7, p. 282-288.

#### **Mostert 1968**

P. Mostert, 'Vereisen de functies van het Openbaar Ministerie nieuwe wettelijke voorzieningen?', in: *Handelingen Nederlandse Juristen-Vereniging*, p. 253-376.

#### **Noak, ZJS 2012/2**

T. Noak, 'Einführung ins Ordnungswidrigkeitenrecht – Teil 1: Ahndungsvoraussetzungen', *Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS)* 2012/2, p. 175-183.

#### **Noak, ZJS 2012/3**

T. Noak, 'Einführung ins Ordnungswidrigkeitenrecht – Teil 2: Rechtsfolgen', *Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS)* 2012/3, p. 329-334

#### **Noak, ZJS 2012/4**

T. Noak, 'Einführung ins Ordnungswidrigkeitenrecht – Teil 3: Bußgeldverfahren', *Zeitschrift für das Juristische Studium (ZJS)* 2012/4, p. 458-466.

#### **Schlössels & Zijlstra 2017**

R.J.N. Schlössels en S.E. Zijlstra, *Bestuursrecht in de sociale rechtsstaat – onderwijseditie*, Deventer: Wolters Kluwer 2017.

#### **Tak 2012**

Tak, P.J.P, *Kostenveroordeling in strafzaken: een rechtsvergelijkend onderzoek naar de veroordeling van de verdachte in de proceskosten in Duitsland en Engeland*, WODC, ministerie van Veiligheid & Justitie, 2012.

#### **Van der Vorm 2019**

B. van der Vorm, *Misvattingen over de last onder dwangsom*, *Tijdschrift voor Sanctierecht & Ondernemingsrecht*, 2019 nr. 1.

#### **Van Setten & Boer 2008**

Y. van Setten en P. Boer, 'Bestuurlijke boete en strafbeschikking: de oplossing voor de overlastproblematiek in uw gemeente?' in *Gemeentestem* 2008, 71.

#### **Veny & De Vos 2005**

L. Veny en N. De Vos, 'De gemeentelijke bestuurlijke sancties en de bestuurlijke procedures van sanctieoplegging', in *Gemeentelijke Administratieve Sancties* 2005, p. 59–137.

## Jurisprudentielijst

EHRM 8 juni 1976, NJ 1978/223 (Engel/Nederland)

EHRM 21 februari 1981, NJ 1988/937 (Öztürk/Duitsland).

ABRvS 26 maart 1997, R03.93.2314.

ABRvS 19 september 1996, ECLI:NL:RVS:2008:BC5259, AB 1996/215, m.nt. P.J.J. van Buuren.

ABRvS 13 maart 2001, ECLI:NL:RVS:2001:AL2223, JB 2001/95, m.nt. C.L.G.F.H. Albers.

ABRvS 16 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2937.

Grondwettelijk Hof van België 23 januari 2019, nr. 8/2019.

Grondwettelijk Hof van België 23 april 2020, nr. 56/2020.