

Vergaderjaar 2004–2005

**30 098**

**Wijziging van de Wegenverkeerswet 1994 in verband met de invoering van een bestuurlijke boete voor overtreding van een aantal voorschriften betreffende het laten stilstaan en parkeren van voertuigen, en voor andere lichte verkeersovertredingen (Wet bestuurlijke boete fout parkeren en andere lichte verkeersovertredingen)**

**Nr. 3**

**MEMORIE VAN TOELICHTING**

**Algemeen**

**1. Inleiding**

*a. Doel van het wetsvoorstel*

Het onderhavige wetsvoorstel creëert voor het college van burgemeester en wethouders van de gemeente de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete in geval van overtreding van een aantal voorschriften betreffende stilstaan en parkeren van voertuigen en voor enkele andere lichte verkeersovertredingen. Het wetsvoorstel is aangekondigd in de brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Justitie en van Verkeer en Waterstaat aan de Tweede Kamer van 15 november 2001. In deze brief is geconcludeerd dat de invoering van een door het bestuur op te leggen boete gewenst is voor twee soorten overtredingen, namelijk «fout parkeren» en «stilstaan». Deze overtredingen vallen thans onder het regime van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften (Wahv). De bevoegdheid bestuurlijke boeten op te leggen ter zake van de overtredingen inzake fout parkeren en stilstaan zal leiden tot een eenvoudiger en doelmatiger vorm van handhaving. Bij de gemeenten zal de parkeerhandhaving overzichtelijker worden doordat één en dezelfde toezichthouder bevoegd zal zijn om zowel het gefiscaliseerde parkeren (parkeren zonder te betalen, waar dat wel moet) als het fout parkeren (parkeren, daar waar dat verboden is) te handhaven. Verder is het de verwachting dat met de invoering van de bestuurlijke boete wordt bijgedragen aan het terugdringen van het vaak gesignaleerde handhavingstekort op het gebied van het fout parkeren.

*b. Beweegredenen*

Tegen de achtergrond van discussies over handhavingstekorten in het algemeen heeft de toenmalige Minister van Justitie in 1993 aan de Commissie voor de Toetsing van Wetgevingsprojecten (CTW) advies gevraagd over de mogelijkheden van handhaving door bestuurlijke boeten. Begin 1994 adviseerde de CTW in haar advies «Handhaving door

bestuurlijke boeten» om de bestuurlijke boete in te voeren in een groot aantal wetten op het terrein van het economische orderingsrecht. In zijn kabinetsstandpunt van een half jaar later heeft het kabinet het CTW-advies op hoofdlijnen overgenomen (Kamerstukken II, 1993/94, 23 400 VI, nr. 48). Sindsdien is de bestuurlijke boete in een groot aantal wetten opgenomen. Naast een intensivering van het verkeerstoezicht is bezien of de mogelijkheden van het opleggen van een bestuurlijke boete op het terrein van de verkeershandhaving konden worden verruimd. Hierbij is rekening gehouden met de criteria die, voortbouwend op het CTW-advies, inmiddels in de wetgevingspraktijk waren ontwikkeld ten behoeve van een keuze tussen bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving. Deze criteria hebben veelal het karakter van indicaties pro en contra de keuze voor een van beide rechtsstelsels (zie het kabinetsstandpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie «Handhaven op niveau» (Kamerstukken II, 1999/2000, 26 800 VI, nr. 67). Het gaat hierbij onder andere om de volgende criteria: het moet gaan om regels met geringe normatieve lading, die duidelijk zijn omschreven. Het sanctiestelsel als geheel moet transparant en consistent blijven. Bestrafing met vaste tarieven moet mogelijk zijn en er moet geen noodzaak bestaan voor een recidiveregistratie. Verder moet bijvoorbeeld ook worden gedacht aan de volgende criteria: de vraag of er voldoende deskundigheid is bij het bestuursorgaan, de noodzaak voor het al dan niet gebruiken van ingrijpende dwangmiddelen om tot oplegging van een sanctie te komen en de vraag of voor een adequate handhaving vrijheidsstraffen nodig zijn. Bovenstaande criteria zijn inmiddels ook opgenomen in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vierde tranche Awb (Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, blz. 118–119). Een en ander heeft geleid tot het interdepartementaal onderzoek «Tijd voor toezicht» van 1997 en het daarop volgende vervolgonderzoek «Onderzoek naar kansen en risico's van bestuurlijke varianten voor verkeershandhaving» (Rijksuniversiteit Groningen, 2001). De conclusies in bovengenoemde brief van 15 november 2001 zijn gebaseerd op dit laatste onderzoek. In dit onderzoek is een inventarisatie gemaakt van de kansen en risico's van de overdracht naar het bestuur van de punitieve bevoegdheden tot handhaving van verkeersfeiten die nu in de Wahv zijn opgenomen. Daarbij is, zoals gezegd, getoetst aan de hierboven weergegeven criteria voor de mogelijke toepasbaarheid van de bestuurlijke boete die door het kabinet zijn geformuleerd.

De conclusie van het onderzoek van de Rijksuniversiteit Groningen is dat de parkeerhandhaving door het bestuur het voordeel biedt dat er een integraal parkeerbeleid kan worden opgezet met beleid en handhaving in één hand. De parkeerhandhaving kan dan tot een hoger niveau van handhaving leiden, omdat het lokale bestuur hier veel aandacht aan geeft. Een sterke financiële prikkel doordat de boeteopbrengsten ten goede komen aan het handhavende bestuursorgaan, speelt hierin een belangrijke rol. Geconcludeerd werd dat invoering van de bestuurlijke boete voor overtredingen inzake stilstaan en parkeren goed mogelijk zou zijn en zou leiden tot een eenvoudiger en doelmatiger handhaving. Door de invoering van de bestuurlijke boete voor deze overtredingen zou verder de integraliteit van de verantwoordelijkheid van het bestuur worden bevorderd. Deze overwegingen hebben het kabinet geleid tot de conclusie, neergelegd in de meergenoemde brief van 15 november 2001, dat het wenselijk is het instrument van bestuurlijke boete in te voeren voor overtredingen inzake stilstaan en fout parkeren.

Van een aantal kanten is de laatste tijd met nadruk gevraagd om ook het opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk te maken voor andere verkeersdelicten dan inzake stilstaan en parkeren. Verwezen wordt naar de discussies hierover in de Tweede Kamer (Kamerstukken II, 2003/04, 28 684, nr. 22). De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) pleit in het advies uitgebracht in het kader van de consultatie over het wetsvoorstel

sterk hiervoor. Tenslotte pleit een aantal instanties, de VNG, het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Unie van Waterschappen (UvW) en de Samenwerkende Kaderwetgebieden Verkeer en Vervoer, bij brief van 31 maart 2004 aan de Minister-President, nogmaals voor de mogelijkheid van afdoening door middel van bestuurlijke boete van andere verkeersdelicten dan de overtredingen inzake stilstaan en parkeren door een bestuurlijke boete. Een en ander heeft ertoe geleid dat wij bereid zijn om ook voor een beperkt aantal andere lichte verkeersovertredingen de bestuurlijke boete mogelijk te maken. In paragraaf 4a2 van de toelichting zal hierop nader worden ingegaan.

### *c. Advisering*

Een eerste concept-wetsvoorstel is om advies voorgelegd aan het IPO, de VNG, de UvW, de Directeur-Generaal Rijkswaterstaat (RWS), het College van procureurs-generaal van het openbaar ministerie (OM), de Nederlandse Vereniging voor Rechtspraak (NVvR), de Raad voor de rechtspraak (Rvdr), het Nederlands Politie Instituut (NPI) en de Stuurgroep Handhaven op niveau. Voor de duidelijkheid merken wij op dat in het om advies voorgelegde wetsvoorstel was uitgegaan van toekenning van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan alle wegbeheerders. Mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State hebben wij evenwel de toekenning aan de besturen van provincies en de waterschappen heroverwogen. In paragraaf 2b wordt hier uitgebreider op ingegaan.

Uit de uitgebrachte adviezen blijkt dat het voorstel voor de mogelijkheid van een bestuurlijke boete in grote lijnen positief is ontvangen. Alleen RWS heeft te kennen gegeven geen behoefte te hebben aan handhaving door middel van bestuurlijke boete. Opvallend is wel dat de verschillende adviserende partijen onderling nogal van mening verschillen over de uitwerking van de bestuurlijke boete. Wij kunnen ons dit voorstellen, maar wijzen erop dat het hier een nieuw instrument betreft, waarmee in de praktijk ervaring zal moeten worden opgedaan. Thans is nog niet te zeggen, hoe een en ander precies zal uitwerken. Dit blijkt ook uit de verschillende interpretaties en wensen van diverse partijen. Hieronder volgt een korte samenvatting op een aantal hoofdpunten van de verschillende adviezen.

#### *Welke delicten*

In een advies op een concept-wetsvoorstel heeft de VNG aangegeven groot voorstander te zijn van een brede invoering van de bestuurlijke boete. Zij pleit er voor ook voor andere verkeersovertredingen dan alleen overtredingen inzake stilstaan en parkeren de bestuurlijke boete mogelijk te maken. Wij hebben besloten in het onderhavige voorstel ook de mogelijkheid te openen voor het opleggen van een bestuurlijke boete voor een beperkt aantal andere lichte verkeersovertredingen. In paragraaf 4a2 van de toelichting wordt hier nader op ingegaan.

#### *Beleidsvrijheid versus uniformiteit*

De VNG pleit in haar advies voor de mogelijkheid van vrijheid voor het betrokken bestuursorgaan om te kiezen voor de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Het OM daarentegen pleit voor uniformiteit: er zou geen sprake moeten zijn van keuzevrijheid, zodat het voor de burger, en voor alle andere betrokkenen, duidelijk is hoe de handhaving van de overtredingen inzake stilstaan en fout parkeren, en het beperkte aantal andere verkeersovertredingen, is vormgegeven. Het OM pleit er zelfs voor deze handhaving volledig te decriminaliseren en de politie en het OM hiermee dus geen bemoeienis meer te laten hebben. De VNG, NPI en de NVvR pleiten juist voor instandhouding van de strafvor-

derlijke bevoegdheden, respectievelijk bevoegdheden in het kader van de Wahv, van de politie.

Wij hebben besloten tot een systeem, waarbij aan de betrokken instanties geen keuzemogelijkheid wordt geboden. Op dit punt is derhalve een andere keuze gemaakt dan bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Voor een nadere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 2a. Verder hebben wij ervoor gekozen de politie haar bevoegdheid tot strafrechtelijke handhaving, dan wel handhaving in het kader van de Wahv, te laten behouden. Voor een verdere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3c.

#### *Rechtsbescherming*

De VNG, het OM en de Rvdr pleiten ervoor meer aansluiting te zoeken bij de bestaande bepalingen uit de Algemene wet bestuursrecht (Awb) en bij het wetsvoorstel Vierde tranche Awb. Verder pleit de Rvdr voor het opwerpen van een drempel om lichtvaardig procederen te voorkomen. Daar waar mogelijk hebben wij aansluiting gezocht bij bepalingen uit de Awb en hebben wij rekening gehouden met het wetsvoorstel Vierde tranche Awb. Om een dam op te werpen tegen lichtvaardig procederen hebben wij gekozen voor het betalen van griffierechten voor het instellen van beroep of hoger beroep. In de paragrafen 5b respectievelijk 5c wordt op deze punten verder ingegaan.

#### *Rol diverse partijen*

Ook op dit punt zijn de verschillende adviezen niet eensluidend. Het NPI wil een coördinerende rol voor de politie, de Rvdr pleit juist voor een coördinerende rol voor het OM, terwijl het OM juist geen enkele rol wil voor politie en OM en pleit voor decriminalisering van de betrokken overtredingen.

Ons uitgangspunt is dat het instrument van de bestuurlijke boete de betrokken bestuursorganen de mogelijkheid moet bieden bestuurlijk te kunnen optreden op het gebied van stilstaan en fout parkeren, en andere lichte verkeersovertredingen. Dit betekent dat de regierol ten principale bij deze bestuursorganen zal liggen.

De ontvangen adviezen hebben aanleiding gegeven tot aanpassing van het wetsvoorstel.

In het algemeen deel van de toelichting zal achtereenvolgens op de volgende punten worden ingegaan:

- reikwijdte van het voorstel (paragraaf 2);
- de actoren (paragraaf 3);
- de beboetbare feiten (paragraaf 4);
- de juridische inkadering (paragraaf 5);
- verhouding tot het Wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en het wetsvoorstel OM-afdoening (Kamerstukken II, vergaderjaar 2004/05, 29 849, nr. 2; paragraaf 6);
- financiële aspecten (paragraaf 7);
- evaluatie (paragraaf 8).

## **2. Reikwijdte van het voorstel**

### *a. Wel of geen keuzemogelijkheid voor bestuursorgaan?*

De eerste vraag die bij het vaststellen van de contouren van het wetsvoorstel diende te worden beantwoord, was de vraag of het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het opleggen van bestuurlijke boeten zou moeten worden geattribueerd of dat het de voorkeur zou hebben het bestuursorgaan zelf te laten bepalen of het van de mogelijkheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete gebruik wil maken.

In het om advies voorgelegde concept-wetsvoorstel was gekozen voor de optie het bestuursorgaan de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete toe te kennen. In deze versie was dus geen keuzemogelijkheid voor het bestuursorgaan opgenomen. In afwijking van de lijn die is gekozen bij het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte heeft het kabinet besloten deze lijn in het onderhavige wetsvoorstel te handhaven. Het wetsvoorstel voorziet daarom in de bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders tot het opleggen van bestuurlijke boetes voor bij algemene maatregel van bestuur vastgelegde overtredingen.

De reden voor deze keuze is gelegen in het feit dat op deze manier het beste recht wordt gedaan aan het verwachte effect van de bestuurlijke boete, namelijk de mogelijkheid van een integrale aanpak voor het bestuursorgaan. Bovendien is er meteen duidelijkheid voor alle betrokkenen, politie, openbaar ministerie, maar ook de burger, hoe de handhaving zal plaatsvinden vanaf het moment van inwerkingtreding. De gekozen opzet betekent wel dat het wetsvoorstel, na instemming van Tweede en Eerste Kamer en nadat het tot wet is verheven, pas in werking kan treden als alle gemeenten genoegzaam de gelegenheid is geboden om zich op deze nieuwe situatie voor te bereiden. De bestuursorganen zullen immers moeten zorgen voor de opzet of aanpassing van een controle-apparaat, voor de regeling van de incasso en moeten voorzien in de behandeling van bezwaar- en beroepsschriften. De datum van inwerkingtreding zal daarom met hen moeten worden afgestemd.

*b. Welke bestuursorganen worden bevoegd tot opleggen van een bestuurlijke boete, gemeenten of ook andere wegbeheerders?*

De volgende vraag die moest worden beantwoord was of alleen de besturen van de gemeenten de bevoegdheid zouden moeten krijgen tot het opleggen van bestuurlijke boetes voor overtredingen inzake stilstaan en parkeren, en enkele andere lichte verkeersovertredingen, of dat deze bevoegdheid ook zou moeten worden toegekend aan de besturen van de andere wegbeheerders. Mede naar aanleiding van de ontvangen adviezen hadden wij aanvankelijk gekozen voor de laatstgenoemde optie. Op dit punt heeft evenwel de Raad van State in zijn advies kritische kanttekeningen gemaakt. De Raad betwijfelt of met dit voorstel de gewenste doelmatigheid zou kunnen worden bereikt, omdat binnen het grondgebied zich immers ook wegen in beheer bij andere wegbeheerders kunnen bevinden. Hierdoor kan de coördinatie tussen de wegbeheerders worden bemoeilijkt. Hier speelt tevens het probleem dat de provincies en de waterschappen geen deel uitmaken van het driehoeksoverleg. Dit kan bijvoorbeeld met zich brengen dat het niet alleen voor de burger onduidelijk is op welke categorie weg (een gemeentelijke, provinciale of waterschapsweg) de overtreding is begaan, maar ook voor de betrokken toezichthouder, met als risico dat het kan voorkomen dat een bestuurlijke boete onbevoegd wordt opgelegd. De opmerkingen van de Raad hebben ons dan ook aanleiding gegeven onze aanvankelijke keuze voor de toekenning van de bevoegdheid aan de provincies en de waterschappen, te heroverwegen. Daarbij hebben wij ons rekenschap gegeven van het feit dat bij onze aanvankelijke keuze het Rijk als wegbeheerder was uitgezonderd van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Deze heroverweging heeft ons er toe doen besluiten terug te komen op onze aanvankelijke keuze voor alle wegbeheerders minus het Rijk en de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete uitsluitend toe te kennen aan de gemeenten. Voordeel van deze keuze is dat op deze wijze een betere bijdrage wordt geleverd aan een doeltreffende handhaving: er bestaat geen risico meer voor onbevoegd opgelegde boetes. Verder kan de afstemming met de strafrechtelijke handhavers gemakkelijker verlopen doordat alle betrokkenen deelnemen aan het driehoeksoverleg. Daarnaast

wordt met de keuze de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete alleen toe te kennen aan de gemeentebesturen de doelmatigheid bevordert doordat geen samenwerkingsverbanden nodig zijn. Een samenwerkingsverband tussen twee of meer gemeenten is aanmerkelijk overzichtelijker dan wanneer daar ook nog provincies of waterschappen bij betrokken zouden moeten worden, omdat binnen het grondgebied van een of meer van de betrokken gemeenten ook wegen lopen die in beheer zijn bij een provincie of een waterschap. Op deze wijze wordt op dit punt ook tegemoet gekomen aan een daartoe strekkende opmerking van de Raad van State.

De nieuwe keuze leidt verder ook tot meer duidelijkheid voor de burger. Het Nederlandse grondgebied is volledig opgedeeld in gemeenten. Er kan dus nooit een ongewenste overtreding zijn binnen Nederland niet heeft plaatsgevonden binnen één van de gemeenten en daarmee onder de verantwoordelijkheid van een gemeentebestuur. Dat gemeentebestuur zal er dan ook op worden aangesproken, zeker wanneer er verschillen zouden ontstaan in handhavingsniveau binnen één gemeente.

Ook het mogelijke risico van een handavingslacune is hiermee komen te vervallen. Provincies en waterschappen hebben immers geen ervaring met sanctionering van parkeerovertredingen en zouden met het oog op uitvoering van dit wetsvoorstel speciale diensten hebben moeten opzetten, dan wel bestaande diensten moeten uitbreiden. Tot slot wijzen wij erop dat op deze wijze de gemeenten in staat worden gesteld een integraal parkeerbeleid te voeren. Dit geldt temeer voor die gemeenten die reeds hebben gekozen voor het fiscaal parkeren.

De bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders om voor onder dit wetsvoorstel vallende verkeersovertredingen een bestuurlijke boete op te leggen strekt zich overeenkomstig het voorgestelde artikel 184a, eerste lid, uit tot alle wegen binnen het grondgebied van de gemeente, met uitzondering van autosnelwegen. De reden hiervoor is dat het kabinet in zijn brief van 15 november 2001 te kennen heeft gegeven dat het huidige stelsel van verkeerstoezicht op het hoofdwegennet in stand dient te blijven. Volledige overdracht van de taken die thans worden verricht door het KLPD op de autosnelwegen ligt niet in de rede omdat een groot aantal verkeersdelicten onomstreden in de sfeer van het strafrecht moeten blijven. Om een met het huidige stelsel gelijk resultaat tot stand te brengen, zouden dan twee organisaties op het gehele hoofdwegennet actief moeten blijven. Dat leidt tot een aanzienlijk verlies van doelmatigheid. Deze mening is het kabinet nog steeds toegedaan. Verder speelt een rol dat op het hoofdwegennet parkeerovertredingen niet zoveel zullen voorkomen dat een eigen beleid op dit punt nodig is. Wij wijzen er ten overvloede op dat deze keuze in lijn is met het advies van de VNG.

### **3. De betrokken actoren**

#### *a. De wegbeheerders*

Het college van burgemeester en wethouders krijgt volgens het wetsvoorstel derhalve de bevoegdheid tot het opleggen van een van bestuurlijke boete voor overtreding inzake stilstaan en parkeren, en voor een beperkt aantal andere lichte verkeersovertredingen, zoals het verkeerd gebruik maken van de weg door voetgangers en fietsers.

Door de VNG is gewezen op mogelijke afstemmingsproblemen voor gemeenten omdat binnen hun gebied ook wegen van andere wegbeheerders lopen. Nu mede naar aanleiding van het advies van de Raad van State is gekozen om alleen aan gemeenten de bevoegdheid toe te kennen tot het opleggen van een bestuurlijke boete, doet zich dit probleem niet meer voor. Wel blijft het denkbaar dat er gemeenten zijn die menen niet op eigen kracht in staat te zijn een handhavingsapparaat in stand te

houden met voldoende kwaliteit. Dit probleem is naar ons oordeel niet dermate zwaarwegend dat voor een andere oplossing zou moeten worden gekozen. Voor dat geval biedt de Wet gemeenschappelijke regelingen (Wgr) aan de gemeentebesturen een goed instrument om op dat punt samen te werken. Daarbij zijn verschillende varianten denkbaar. In de eerste plaats kunnen de deelnemers een openbaar lichaam in het leven roepen waarbij de toezichthouders in dienst komen (artikel 8, eerste lid, Wgr). In dat geval draagt de gemeenschappelijke regeling zorg voor de uitvoerende activiteiten. Daarbij kunnen de deelnemers dan nog kiezen of ze die toezichtsactiviteiten willen laten uitvoeren krachtens mandaat dan wel op basis van delegatie aan het openbaar lichaam. In de tweede plaats kunnen de deelnemers kiezen voor de zogenaamde centrumgemeenteconstructie (artikel 8, derde lid, Wgr). De in de gemeenschappelijke regeling omschreven bevoegdheden van bestuursorganen of van ambtenaren van de deelnemers aan de regeling worden dan krachtens een mandaatverhouding uitgeoefend door bestuursorganen, respectievelijk door ambtenaren van een der deelnemers. Delegatie van bevoegdheden is in deze constructie niet mogelijk.<sup>1</sup> Het door de Raad gesignaleerde risico van een veelheid aan samenwerkingsverbanden is hiermee tot aanvaardbare proporties teruggebracht.

Een aandachtspunt waar de Raad van State in zijn advies terecht op heeft gewezen, betreft het punt van mogelijke problemen met buitenlandse kentekens uit landen waarmee nog geen uitwisselingsverdrag bestaat. Wij erkennen dat in deze door de Raad genoemde gevallen problemen kunnen ontstaan bij de tenuitvoerlegging van opgelegde bestuurlijke boeten. De op het punt van gegevensuitwisseling bestaande internationale verdragen hebben immers alleen betrekking op de uitwisseling van strafrechtelijke gegevens, terwijl het in deze gevallen niet gaat om strafrechtelijke gegevens. Wij wijzen er evenwel op dat de gemeenten problemen bij de tenuitvoerlegging kunnen voorkomen door het aanbrengen van een wielklem. Op die manier kan immers feitelijk worden voorkomen dat de overtreder weggrijdt zonder te betalen. Met het oog hierop is in het wetsvoorstel alsnog de bevoegdheid opgenomen om in bepaalde gevallen een wielklem aan te brengen en indien nodig het betrokken motorvoertuig weg te slepen en in bewaring te stellen. Bij de vormgeving van deze bevoegdheid is aansluiting gezocht bij de regeling zoals die thans in de Gemeentewet is opgenomen. Dit maakt het voor de gemeenten gemakkelijker omdat zij al bekend zijn met en gewend zijn aan deze regeling. Voor een nadere toelichting op de voorgestelde wielklem- en wegsleepregeling wordt verwezen naar de artikelsgewijze toelichting.

*b. De toezichthouder overtredingen inzake stilstaan en parkeren*

De persoon die op straat rondloopt en de informatie verzamelt en het rapport waarin de bestuurlijke boete wordt aangekondigd, uitreikt dan wel op of aan het motorrijtuig of de aanhangwagen achterlaat, is de toezichthouder overtredingen inzake stilstaan en parkeren. Hij zal op straat niet tevens de bestuurlijke boete opleggen, omdat het boetebesluit deugdelijk moet worden voorbereid. Daarom zal hij zich beperken tot het uitschrijven van een aankondiging, in de vorm van een rapport, dat de bestuurlijke boete wordt opgelegd. De toezichthouder overtredingen inzake stilstaan en parkeren moet voldoen aan een aantal vereisten.

1. hij is ondergeschikt aan het gemeentebestuur;
2. hij moet tevens buitengewoon opsporingsambtenaar (BOA) zijn voor wat betreft de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, die per 1 januari 2005 in werking is getreden;
3. hij moet expliciet zijn aangewezen als toezichthouder in de zin van artikel 5:11 van de Awb.

<sup>1</sup> Afdeling geschillen van bestuur van de Raad van State van 18 maart 1993, nr. G05.92.1486, AB 1995/56, en afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 16 juni 1994, nr. G05.92.1522, AB 1995/57.

### *ad 1. Machtigingsconstructie*

Met betrekking tot de toezichthouder overtredingen inzake stilstaan en parkeren wordt een constructie gekozen waarbij slechts aan een aan het college ondergeschikte ambtenaar een machtiging kan worden verleend tot het uitreiken, dan wel op of aan het motorrijtuig of de aanhangwagen achterlaten, van een aankondiging als bedoeld in artikel 184d. Er is voor gekozen, als het gaat om het uitschrijven van de kennisgevingen van bestuurlijke boeten, de machtiging te beperken tot ondergeschikten. Het gaat hier om een primaire overheidstaak, waarvoor heel duidelijk de directe verantwoordelijkheid moet liggen bij het gemeentebestuur. Daarom is in het voorstel bepaald dat alleen ondergeschikten kunnen worden gemachtigd tot het uitreiken van de aankondiging van een bestuurlijke boete (artikel 184a, tweede lid). Deze constructie betekent dat het college van burgemeester en wethouders sturing kan geven aan het «handhavingsbeleid». Daarmee is de regie van het handhavingsbeleid en de samenhang met het preventieve beleid geheel in handen van het gemeentebestuur. Op dit punt is in het onderhavige wetsvoorstel dezelfde keuze gemaakt als in het wetsvoorstel Bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Het bovenstaande betekent niet dat de inzet van particuliere functionarissen onmogelijk is geworden. Het betekent wel dat de desbetreffende particuliere functionaris alleen als toezichthouder kan worden ingezet als deze ten behoeve van de opsporing wordt aangesteld als onbezoldigd ambtenaar van de gemeente. Niet kan worden volstaan met het enkel afsluiten van een contract tussen het betrokken bestuursorgaan en een particulier bedrijf. De controle op de uitoefening van de opsporingsbevoegdheid kan niet worden gewaarborgd door een dergelijk contract. De controle moet door het betrokken bestuursorgaan in haar volle omvang worden uitgeoefend.

### *ad 2. Identiteitscontrole*

Voor de opsporing is aansluiting gezocht bij de systematiek uit de Wegenverkeerswet 1994 en de Wahv. In beginsel wordt, in geval de overtreding is verricht met een voertuig, eerst gerechercheerd naar de bestuurder, maar als diens identiteit niet aanstonds kan worden vastgesteld, zal de boete worden opgelegd aan de kentekenhouder. De overtredingen die onder de werking van het onderhavige wetsvoorstel zullen vallen, zullen voor het overgrote deel kentekenzaken zijn.

Omdat primair toch op de bestuurder wordt gerechercheerd, is het noodzakelijk de tot uitreiking van de aankondiging van een bestuurlijke boete bevoegde ambtenaren te voorzien van de noodzakelijke bevoegdheden betreffende het vaststellen van de identiteit van de bestuurder. De noodzaak om bedoelde ambtenaren deze bevoegdheid te geven is daarnaast van belang, omdat het de bedoeling is de bestuurlijke boete ook mogelijk te maken voor enkele lichte verkeersovertredingen begaan door andere verkeersdeelnemers dan bestuurders van motorrijtuigen.

In de Wet op de uitgebreide identificatieplicht, die op 1 januari 2005 in werking is getreden, worden de bevoegdheden voor de politie, bijzondere opsporingsambtenaren (BOA's) en toezichthouders om inzage te vragen in het identiteitsbewijs uitgebreid. Voor het uitreiken van de aankondiging van een bestuurlijke boete is het essentieel dat de desbetreffende toezichthouder bevoegd is om inzage te verzoeken in het identiteitsbewijs. Omdat primair de bestuurlijke boete aan de bestuurder wordt opgelegd, dan wel in die gevallen waarin geen sprake is van een bestuurder, maar van een verkeersdeelnemer, niet zijnde een bestuurder, moeten in de gevallen waarin die aanwezig is, de NAW (Naam, Adres, Woonplaats)-gegevens bekend zijn bij de ambtenaar. Met behulp van het identiteitsbewijs kunnen deze gegevens worden gecontroleerd, bijvoorbeeld aan de hand van de Gemeentelijke Basis Administratie (GBA). Op deze manier kan zekerheid worden verkregen dat de boete aan de juiste persoon wordt opgelegd.



De verplichting dat de toezichthouder tevens BOA is, completeert het geheel aan bevoegdheden om de bestuurlijke boete te effectueren. Mocht niet worden voldaan aan het verzoek van de toezichthouder om inzage te verlenen in het identiteitsbewijs, dan kan de toezichthouder optreden als BOA en hiervan proces-verbaal opmaken. In die hoedanigheid is hij bovendien bevoegd een verdachte mee te voeren naar het politiebureau ter identificatie. In de Wet op de uitgebreide identificatieplicht is in het nieuwe artikel 447e van het Wetboek van Strafrecht (Sr) het niet voldoen aan de identificatieplicht strafbaar gesteld. Een BOA heeft de bevoegdheid om een proces-verbaal op te maken wegens overtreding van artikel 447e Sr. Met de bevoegdheden die de aanwijzing als BOA meebrengen beschikt de toezichthouder over een afgewogen geheel van bevoegdheden die hem de mogelijkheid bieden om het instrument van de bestuurlijke boete slagvaardig te hanteren. Het moet natuurlijk wel duidelijk zijn wanneer wordt opgetreden in de hoedanigheid van toezichthouder overtredingen inzake stilstaan en parkeren, en wanneer wordt opgetreden als BOA inzake de Wet op de uitgebreide identificatieplicht.

Als de bestuurder niet aanstonds kan worden achterhaald, wordt de bestuurlijke boete (indien het een overtreding betreft begaan met een gekentekend voertuig) opgelegd aan de kentekenhouders en laat de toezichthouder de aankondiging van de bestuurlijke boete achter op of aan het motorrijtuig of de aanhangwagen waarmee de overtreding is begaan. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet in een regeling hoe dan te handelen.

Aan de aanwijzing als buitengewoon opsporingsambtenaar zijn bijzondere voorwaarden verbonden. In artikel 142 van het Wetboek van Strafvordering (Sv) is bepaald dat de Minister van Justitie, onderscheidenlijk het College van procureurs-generaal, aan personen een akte van opsporing kan verlenen. De bevoegdheid tot opsporing strekt zich uit tot de in de akte aangeduide strafbare feiten. Op deze wijze kan aan toezichthouders een opsporingsbevoegdheid worden toegekend voor het in artikel 447e Sr omschreven strafbare feit. Ter uitvoering van artikel 142, vierde lid, Sv is het Besluit buitengewoon opsporingsambtenaar vastgesteld waarin onder meer de betrouwbaarheid, beëdiging en instructie van buitengewoon opsporingsambtenaren zijn geregeld. Verder vormen de bepalingen omtrent de bekwaamheid een belangrijk onderdeel van dit besluit. De bekwaamheid moet blijken uit het met goed gevolg hebben afgelegd van een examen waarmee de Minister van Justitie heeft ingestemd. Op deze manier wordt een adequaat niveau van bekwaamheid gewaarborgd. Wij menen dat hiermee de zorgen die door het OM zijn verwoord omtrent de kwaliteit van de BOA in het door hem uitgebrachte advies zijn weerlegd.

Er zullen geen extra dwangmiddelen aan deze bevoegdheid worden toegekend. Een opsporingsambtenaar is bevoegd een verdachte mee te voeren naar het politiebureau ter identificatie. Daarmee is in beginsel gewaarborgd dat de toezichthouder voldoende instrumenten heeft om effectief op te treden in de publieke ruimte. De toezichthouders zijn geen politieambtenaren en hebben daarom geen toegang tot politieregisters. Aan een BOA kunnen gegevens worden verstrekt uit politieregisters, voor hij deze nodig heeft ter uitvoering van het onderzoek waarbij hij is betrokken. Dit zal in het kader van de taakuitoefening van de toezichthouder overtredingen inzake stilstaan en parkeren nagenoeg nooit aan de orde zijn.

### *ad 3. Aanwijzing als toezichthouder*

Volgens de Wet op de uitgebreide identificatieplicht heeft slechts een toezichthouder in de zin van de Awb de bevoegdheid inzage te vragen in identiteitspapieren (toekomstig artikel 5:16a Awb). Volgens artikel 5:11 Awb moet een toezichthouder zijn aangewezen bij of krachtens wettelijk voorschrift voor het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde

bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. De toezichthouder overtredingen inzake stilstaan en parkeren moet dus conform artikel 5:11 Awb bij of krachtens wettelijk voorschrift worden aangewezen als toezichthouder. In het artikelsgewijs commentaar wordt hier nader op ingegaan.

### *c. De politie*

In de aanvankelijke opzet van het onderhavige wetsvoorstel was gekozen voor exclusiviteit. Het bestuursorgaan zou de exclusieve bevoegdheid krijgen om voor bepaalde overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen en voor de politie zou in beginsel geen rol meer zijn weggelegd. Wel was voorzien in de mogelijkheid de politie de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete te mandateren. In verschillende uitgebrachte adviezen is op dit punt ingegaan. Zowel het NPI, als de Rvdr, de NVvR en de VNG gaven te kennen dat de politie bevoegd moet blijven op te treden. Het NPI stelde daarbij dat het primaat van de handhaving door middel van operationele regie, zelfs in handen van de politie moet blijven. Verder bestonden bij deze instanties ernstige bezwaren tegen deze aanvankelijk voorziene vrijblijvende mandatering.

In de brief van 28 oktober 2003 (Kamerstukken II, 2003/04, 28 684, nr. 20) hebben de Ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden aangegeven dat een keuze voor de mogelijkheid van een bestuurlijke boete niet tot gevolg zou moeten hebben dat de politie niet langer bevoegd zou zijn om op te treden tegen feiten die dan ook met een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan. Bij het Algemeen Overleg van 18 december 2003 over de bestuurlijke boete (Kamerstukken II, 2003/04, 28 684, nr. 22) heeft de Minister van Justitie nogmaals te kennen gegeven te hechten aan het feit dat de politie bevoegd blijft tot strafrechtelijk optreden, dan wel optreden op basis van de Wahv. Gelet hierop, alsmede rekening houdende met de op dit punt uitgebrachte adviezen, is in het onderhavige wetsvoorstel alsnog gekozen voor een duaal stelsel: de politie blijft bevoegd strafrechtelijk dan wel via de weg van de Wahv op te treden, ook al heeft het college van burgemeester en wethouders de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete en de primaire verantwoordelijkheid voor de handhaving.

Wij hebben ervoor gekozen de politie niet de bevoegdheid te geven tot het opleggen van een bestuurlijke boete, omdat het niet wenselijk is dat de politie een bestuursrechtelijke bevoegdheid krijgt toebedeeld, daar waar er juist voor gekozen wordt de rol van de gemeente meer op de voorgrond te laten treden. Bovendien speelt mee de overweging dat dan de politie gaat werken onder gezag en ten behoeve van het bestuursorgaan, en daarmee buiten de bestaande gezagsverhoudingen.

Het gemeentebestuur krijgt voor wat betreft de aanpak van de overtredingen inzake het stilstaan en parkeren, en de enkele andere verkeersovertredingen die dan door middel van bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan, het primaat bij de handhaving in de publieke ruimte. Het wordt stelselmatig verantwoordelijk voor de handhaving van de feiten die door middel van een bestuurlijke boete kunnen worden afgedaan. De politie zal niet meer stelselmatig aandacht besteden aan die overtredingen en het gemeentebestuur draagt 24 uur per dag de verantwoordelijkheid voor de handhaving op dit terrein. Het is echter voorstelbaar dat het gemeentebestuur ervoor kiest niet op alle uren en tijden van de dag voor alle typen feiten die onder de bestuurlijke boete vallen personen «klaar te hebben staan». Het heeft de vrijheid de inzet van personen die bevoegd zijn tot het aanbieden dan wel op of aan het voertuig achterlaten van de aankondiging van de bestuurlijke boete, te bepalen, afhankelijk van de lokale omstandigheden en noodzaak. Indien het echter noodzakelijk is om in het

weekend en in de avonduren te handhaven, zal het hiervoor de verantwoordelijkheid dragen en hiervoor geen beroep kunnen doen op inzet door het regionale politiekorps.

Voorkomen moet worden dat een persoon die reeds een bestuurlijke boete opgelegd heeft gekregen, nogmaals strafrechtelijk een boete opgelegd krijgt of een Mulderbeschikking, of omgekeerd. Ter voorkoming hiervan is een aantal bepalingen opgenomen. Bij de artikelsgewijze toelichting zal hierop nader worden ingegaan.

#### **4. Bestuurlijk beboetbare feiten en de hoogte van de sanctie**

##### *a. Bestuurlijk beboetbare feiten*

###### *1. Overtredingen inzake stilstaan en parkeren*

De overtredingen die met een bestuurlijke boete zullen kunnen worden afgedaan, worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur. Het zal hier primair overtredingen betreffen inzake stilstaan en parkeren waarvoor thans een Mulderbeschikking kan worden aangeboden, alsmede overtredingen inzake stilstaan en parkeren die in de plaatselijke verordening zijn strafbaar gesteld. Met de opneming van deze laatste categorie wordt tegemoet gekomen aan de wens van de VNG om ook voor deze feiten afdoening door bestuurlijke boete mogelijk te maken. Het wetsvoorstel voorziet in een uitzondering voor overtredingen waarbij letsel aan personen is ontstaan of schade aan goederen is toegebracht.

De VNG heeft in haar advies de wens uitgesproken ook de parkeerovertredingen die thans langs fiscale weg worden afgedaan, op termijn onder de werking van deze wet te brengen. De mogelijkheid voor gemeenten om het parkeren fiscaal te belasten is gebaseerd op artikel 225 van de Gemeentewet. Op grond van dit artikel kunnen gemeenten parkeerbelasting heffen op plaatsen die daarvoor uitdrukkelijk in de gemeentelijke parkeerverordening zijn aangewezen. De gemeenten kunnen kiezen uit twee handhavingsmethoden: via de Wahv dan wel langs fiscale weg, door in de verordening de mogelijkheid op te nemen tot het opleggen van een naheffingsaanslag (de artikelen 234 en 235 van de Gemeentewet). Veel gemeenten hebben gekozen voor deze tweede methode. Daarmee kunnen zij de kosten van de handhaving, dat wil zeggen de kosten van het opleggen van de naheffingsaanslag, op de belastingplichtige verhalen. Elke gemeente is vrij om met inachtneming van een maximumbedrag (voor 2005 is dat € 46,-) zelf de kosten van de naheffingsaanslag vast te stellen. Daarnaast kunnen langs die weg ook eventuele kosten wegens het wegslepen en tijdelijk in bewaring nemen van het motorrijtuig op de belastingplichtige worden verhaald. Naast de opbrengst van de parkeerbelasting komt dan ook de opbrengst van de in rekening gebrachte kosten van het opleggen van de naheffingsaanslag ten goede aan de gemeente zelf. Het nadeel voor gemeenten van handhaving via de Wahv is dat de opbrengsten van de boeten die zijn opgelegd op grond van die wet dan naar het Rijk vloeien.

Ter discussie staat nu niet het al dan niet afschaffen van de bevoegdheid voor de gemeenten om parkeerbelasting te heffen, maar het al dan niet afschaffen van de mogelijkheid om het handhaven van de verplichting tot betaling van parkeerbelasting zelf ook langs fiscale weg aan te pakken. De fiscale naheffingsaanslag wordt opgelegd om naast de kosten van de handhaving ook de achterstallige parkeerbelasting zelf te innen. Die bedragen zijn per locatie verschillend. Indien wordt gekozen voor handhaving via een bestuurlijke boete, dan kan deze differentiatie niet worden gecontinueerd, maar zal een vast boetebedrag moeten worden gehanteerd. Het gefiscaliseerd parkeren werkt goed in de praktijk en het zou te

ver voeren om in dit stadium de fiscale handhaving af te schaffen. Bij nader inzien is echter geconcludeerd dat wel de andere handhavingsmethodiek, derhalve de handhaving via de Wahv zoals dat ook geschiedt bij het fout parkeren, kan worden vervangen door de mogelijkheid voor de gemeenten om zelf een bestuurlijke boete op te leggen. Gemeenten die dat willen, kunnen dan voor betaald parkeren en voor fout parkeren kiezen voor dezelfde handhavingsmethode, maar gemeenten waar de fiscale handhaving goed functioneert en waar omzetting in bestuurlijke handhaving op korte termijn te veel werk met zich zou brengen, kunnen dan toch kiezen voor het handhaven van deze methode van fiscale handhaving. De VNG heeft overigens aangegeven op termijn te streven naar bestuurlijke handhaving voor parkeerovertradingen die thans met een fiscale kostenopslag worden afgedaan. Wanneer dit voornemen is gerealiseerd zal naar onze mening een verdere bijdrage zijn gerealiseerd aan de overzichtelijkheid van de parkeerhandhaving en zal tegemoet zijn gekomen aan de daartoe strekkende opmerking van de Raad van State.

## *2. Overige verkeersovertradingen*

Zoals eerder is opgemerkt, is door verschillende instanties met kracht gepleit om ook voor andere lichte verkeersdelicten afdoening door bestuurlijke boete mogelijk te maken. Mede gelet op de aangevoerde argumenten zijn wij voornemens om voor een beperkt aantal andere lichte verkeersovertradingen afdoening door middel van bestuurlijke boete mogelijk te maken. Wij denken hierbij aan overtradingen die de plaats op de weg betreffen van voetgangers en fietsers.

De overtradingen waarvoor bestuurlijke boete mogelijk zal kunnen worden, zullen worden opgenomen in een algemene maatregel van bestuur, die op grond van artikel 2b van de Wegenverkeerswet 1994 zal worden voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal.

Ten aanzien van de overige verkeersovertradingen wijzen wij er op dat hiervoor reeds een uiterst effectief functionerend systeem van bestuurlijke handhaving is neergelegd in de Wahv. In tegenstelling tot parkeren, dat vaak al door gemeentelijke buitengewoon opsporingsambtenaren wordt gehandhaafd, verwachten wij geen verbetering van de handhaving van de overige verkeersfeiten als die worden overgebracht naar het lokale niveau. Versnippering van de handhaving over de gemeentebesturen betekent dat deskundigheid verloren gaat en duur moet worden opgebouwd of binnengehaald. Het risico is groot dat dit ten koste gaat van de handhaving van de lastig handhaafbare normen. Politie en Justitie zullen hun invloed op de prioritering van de te handhaven normen zien verminderen. Bovendien zullen gemeenten bij de verwerking van de boeten geen gebruik kunnen maken van de schaalvoordelen die gelden indien deze verkeersfeiten landelijk uniform worden afgedaan. De doelmatigheid van de verkeershandhaving zal worden aangetast. De politie moet naar het oordeel van ondergetekenden actief blijven op de weg, zowel met het oog op de verkeersveiligheid als met het oog op andere politietaken. Voor effectieve en efficiënte handhaving rond ernstige verkeersdelicten als grove snelheidsovertradingen en agressief rijgedrag is een speciaal toegeruste en niet aan een bepaald gemeentelijk territorium gebonden handhavingorganisatie onontbeerlijk.

De Raad van State heeft geadviseerd de delegatiegrondslag voor de andere verkeersdelicten dan overtradingen inzake stilstaan en parkeren nauwkeuriger te begrenzen. Op basis van de in het algemeen deel van de toelichting genoemde onderzoeken, kan worden gesteld dat dit wetsvoorstel geen betrekking zal hebben op delicten die in de Wegenverkeerswet 1994 als misdrijf zijn aangemerkt. Dat zou niet overeenkomen met het uitgangspunt dat alleen delicten met een geringe normatieve lading in

aanmerking kunnen komen voor afdoening door middel van een bestuurlijke boete. Met het oog hierop hebben wij de term «verkeersdelicten» gewijzigd in: verkeersovertredingen. Wij beogen daarmee aan te geven dat onze voorstellen alleen betrekking kunnen hebben op delicten die op grond van de Wegenverkeerswet 1994 als overtreding zijn aangemerkt.

#### *b. De hoogte van de sancties*

De keuze om naast de bevoegdheid voor het college van burgemeester en wethouders om een bestuurlijke boete op te leggen, de strafrechtelijke afdoening dan wel het aanbieden van Muldersancties door de daartoe bevoegde personen open te houden, brengt de noodzaak met zich mee om de hoogte van de verschillende sancties op elkaar af te stemmen. Het kan immers de burger niet worden uitgelegd dat de hoogte van de sanctie afhankelijk is van wie de sanctie oplegt: het college van burgemeester en wethouders of de politieambtenaar die strafrechtelijk optreedt dan wel een Mulderbeschikking uitschrijft. De VNG pleit in haar advies voor fixatie van de boetebedragen. Fixatie van de bedragen past ook in de uitgangspunten die het toenmalig kabinet heeft geformuleerd voor de mogelijke toepasbaarheid van de bestuurlijke boete in het standpunt naar aanleiding van het rapport van de Commissie «Handhaven op niveau». Een van die uitgangspunten was dat het moest gaan om delicten waarvoor bestraffing met vaste tarieven mogelijk is. Daarom zal in de algemene maatregel van bestuur waarin de lijst van overtredingen is opgenomen die in aanmerking komen voor afdoening door middel van een bestuurlijke boete, bij elke overtreding de hoogte van de boete voor die overtreding worden vastgesteld. Deze hoogte zal telkens worden afgestemd met de hoogte voor de strafrechtelijke dan wel de Muldersanctie voor de desbetreffende overtreding. Dit betekent concreet dat als de tarieven in de bijlage bij de Wwv worden aangepast, dat ook zal gebeuren met de tarieven opgenomen in de op de onderhavige wet gebaseerde algemene maatregel van bestuur.

### **5. Juridische inkadering**

#### *a. Plaats van de regeling*

Bij het Wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte wordt voorgesteld de regeling onder te brengen in de Gemeentewet. Dit is een logische keuze omdat de bevoegdheid voor de raad om het college van burgemeester en wethouders of de burgemeester in bepaalde gevallen de mogelijkheid te geven om een bestuurlijke boete op te leggen, aansluit bij de bevoegdheid van de raad krachtens artikel 154 van de Gemeentewet. Bovendien ligt regeling in de Gemeentewet voor de hand, omdat het bij het Wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte alleen om de gemeenten gaat.

In het onderhavige wetsvoorstel gaat om de handhaving van overtredingen die zijn opgenomen in een op de Wegenverkeerswet 1994 gebaseerde algemene maatregel van bestuur. Wij stellen daarom voor de regeling van de bestuurlijke boete in de Wegenverkeerswet 1994 op te nemen.

#### *b. Verhouding tot het wetsvoorstel Vierde tranche Awb*

Een onderwerp dat aandacht verdient in dit algemene deel van de memorie van toelichting is de verhouding van het onderhavige wetsvoorstel tot het wetsvoorstel Vierde tranche van de Awb. In de memorie van toelichting bij dit wetsvoorstel wordt een uiteenzetting gegeven van de criteria op basis waarvan kan worden besloten tot invoering van het handhavingsinstrument van de bestuurlijke boete. Bij de keuze voor de

bestuurlijke boete in het onderhavige wetsvoorstel is met deze criteria rekening gehouden (zie ook paragraaf 1b). Verder wordt met het wetsvoorstel Vierde tranche Awb de Awb aangevuld met algemene regels inzake bestuursrechtelijke geldschulden en inzake bestuurlijke handhaving, in het bijzonder de bestuurlijke boete. Het wetsvoorstel Vierde tranche Awb harmoniseert en uniformeert de algemene regels op deze terreinen en heeft als grote voordeel dat, bij inwerkingtreding, deze algemene regels uit de diverse bijzondere wetten kunnen worden geschrapt en vanaf dat moment overzichtelijk bij elkaar staan in de Awb. Deze algemene regels inzake bestuursrechtelijke geldschulden en de bestuurlijke boete zijn in het bijzonder ook van belang voor het onderhavige wetsvoorstel. Niet onmogelijk is dat het onderhavige wetsvoorstel, in het bijzonder vanwege de dringende oproep vanuit het parlement (motie Algra c.s. van 30 oktober 2003, Kamerstukken II 2003/04, 29 200 VII, nr. 16), eerder kracht van wet zal krijgen dan het wetsvoorstel Vierde tranche Awb. Dit heeft tot gevolg dat in het onderhavige wetsvoorstel algemene bepalingen moeten worden opgenomen inzake bestuursrechtelijke geldschulden en de bestuurlijke boete, die voor het grootste deel weer geschrapt kunnen worden op het moment dat het wetsvoorstel Vierde tranche Awb tot wet wordt verheven en in werking treedt. Dat zal dan gebeuren bij de aanpassingswetgeving voor de Vierde tranche Awb. Dit geldt overigens niet voor de bepaling waarin de bestuurlijke boetebevoegdheid wordt toegekend, aangezien het wetsvoorstel Vierde tranche Awb ervan uitgaat dat deze bevoegdheid in een bijzondere wet wordt geregeld.

In het onderhavige wetsvoorstel is voor wat betreft de algemene regels inzake de oplegging van de bestuurlijke boete zoveel mogelijk aansluiting gezocht bij het wetsvoorstel Vierde tranche Awb. Een belangrijke vraag in dat verband is of er een aanvullende regeling nodig is in verband met het feit dat de bestuurlijke boete voor overtredingen betreffende stilstaan en parkeren op straat wordt opgelegd. Dit zou mogelijk problemen op kunnen leveren, aangezien op de terreinen waar de bestuurlijke boete thans wordt opgelegd (bijvoorbeeld belastingen, sociale zekerheid, Warenwet, Arbeidsomstandighedenwet) na de constatering van de overtreding op een later moment een besluit houdende een bestuurlijke boete wordt toegestuurd.

Naar ons oordeel is het van groot belang dat bij de ontdekking op heterdaad van iemand die zich schuldig maakt aan een bestuurlijk beboetbaar feit, de aankondiging van een boetebeschikking op dat moment wordt uitgereikt. Daartoe is in aanvulling op de algemene regels een bijzondere voorziening in het onderhavige wetsvoorstel opgenomen. In artikel 184d is voorgeschreven dat de aankondiging van de boetebeschikking zo mogelijk terstond wordt uitgereikt in de vorm van een rapport. Kan de bestuurder niet aanstonds worden vastgesteld, dan wordt het rapport, de aankondiging van de beschikking, achtergelaten op of aan het motorrijtuig of de aanhangwagen waarmee de overtreding is begaan. Dit rapport vormt het bestuursrechtelijke equivalent van het proces-verbaal bij het plegen van een strafbaar feit.

Ten aanzien van de bestuursrechtelijke geldschulden is, net zoals in het Wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, aangesloten bij de regeling inzake betaling, aanmaning en invordering uit de Arbeidsomstandighedenwet 1998. In het wetsvoorstel Vierde tranche Awb is een uitgebreide regeling opgenomen inzake het ontstaan en de inhoud van de verplichting tot betaling, verzuim en wettelijke rente, verjaring en aanmaning en invordering bij dwangbevel. Het zou op dit moment te ver voeren om deze regeling in haar geheel in het onderhavige wetsvoorstel op te nemen. Daarom is gekozen voor aansluiting bij de regeling uit de Arbeidsomstandighedenwet 1998. De desbetreffende bepalingen kunnen

voor een groot deel vervallen met de inwerkingtreding van het wetsvoorstel Vierde tranche van de Awb.

### *c. Rechtsbescherming*

Bij het opstellen van dit voorstel is rekening gehouden met de kaders van de Awb. Een besluit tot het opleggen van een bestuurlijke boete is een besluit in de zin van de Awb. Dit betekent dat tegen een besluit dat door of namens het bestuursorgaan is genomen, bezwaar kan worden gemaakt bij dat bestuursorgaan. Deze gang van zaken komt overeen met de rechtsgang die ook geldt bij het gros van besluiten van de gemeentebesturen. Dit brengt mee dat voor de behandeling van een bezwaarschrift die tegen de beschikking tot het opleggen van de bestuurlijke boete wordt ingediend, gebruik kan worden gemaakt van bestaande voorzieningen. Indiening van een bezwaarschrift schort de betalingsverplichting niet op. Hiermee wordt voorkomen dat een bezwaarschrift enkel wordt ingediend om de betalingsverplichting op te schorten. Het bestuursorgaan kan er, desgewenst, voor kiezen in de beschikkingen zelf op te nemen dat niet tot inning wordt overgegaan. Dit kan het voordeel hebben van vergroting van de efficiency, omdat op deze wijze geen «dubbele» administratie behoeft te worden bijgehouden. Indien een dergelijke bepaling niet in de beschikking wordt opgenomen, kan de boete na het verstrijken van de betalingstermijn (zes weken) worden geïnd. In dat geval is niet relevant of van de bezwaartermijn gebruik is gemaakt.

Artikel 184n bepaalt dat de beslissing van het tot opleggen bevoegde bestuursorgaan op het door betrokkene ingediende bezwaar door de kantonrechter wordt getoetst. Het artikel verklaart de artikelen 6, tweede lid, 10 en 12 tot en met 20d van de Wahv van overeenkomstige toepassing. Deze artikelen bevatten diverse procedurele bepalingen omtrent de behandeling van het beroep bij de kantonrechter en het hoger beroep bij het gerechtshof te Leeuwarden. Daarbij is expliciet bepaald dat waar in de Wahv «officier van justitie» staat, telkens «bestuursorgaan» moet worden gelezen. Hiermee wordt een bijzonder regime van toepassing verklaard, aangezien de Awb voorschrijft dat een belanghebbende tegen een beslissing op bezwaar beroep kan instellen bij de bestuursrechter van de rechtbank.

De keuze om de bestaande structuur ten aanzien van het beroep en hoger beroep uit de Wahv in het voorliggende wetsvoorstel over te nemen is ingegeven door de wens om continuïteit te bewerkstelligen in het bestaande stelsel van rechtsbescherming in de fase van het beroep en het hoger beroep. De bestaande expertise bij de sector kanton van de rechtbank en het gerechtshof te Leeuwarden op basis van de Wahv kan worden benut om de besluiten die het bestuur neemt op grond van dit wetsvoorstel ten aanzien van de beboetbare feiten te toetsen.

Om een dam op te werpen tegen het al te gemakkelijk procederen is, mede naar aanleiding van het advies van de Rvdr en van de Raad van State, bezien of, analoog aan de regeling in de Wahv, een verplichting tot zekerheidsstelling zou kunnen worden opgenomen. Dit bleek evenwel op praktische problemen te stuiten: volgens de regeling in de Wahv wordt, als het beroep ongegrond wordt verklaard, de zekerheidsstelling verrekend met het bedrag van de sanctie. Het mede van toepassing verklaren van deze regeling zou betekenen dat er ingewikkelde verrekeringen zouden moeten plaatsvinden tussen rechtbank en gemeente om tegemoet te kunnen komen aan het uitgangspunt dat de opbrengsten van de bestuurlijke boete ten goede komen aan de gemeente. Het zou evenmin een oplossing zijn om de zekerheidsstelling te laten betalen op rekening van de gemeente, omdat dat weer zou leiden tot extra berichtenverkeer tussen gemeente en rechtbank dat de zekerheidsstelling heeft plaatsgevonden.

Overneming van zo'n bepaling zou derhalve alleen maar leiden tot extra administratieve handelingen, met veel risico's op miscommunicatie en fouten. Zonder de bepaling dat de zekerheidstelling wordt verrekend met de sanctie (*mutatis mutandis* de bestuurlijke boete) is er evenwel geen sprake van zekerheidstelling, maar eigenlijk van een vorm van griffierecht. Dat heeft uiteindelijk geleid tot het voorstel om op dit punt aan te sluiten bij de regeling in het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en de Awb: een verplichting tot betaling van griffierechten. Over de hoogte van het griffierecht merken wij op dat een (nog) lager griffierecht zou betekenen dat de verwerkings- en inningskosten niet meer worden gedekt, zodat een substantiële verlaging van het griffierecht door ons niet reëel wordt geacht. Bovendien zijn wij van oordeel dat met de voorgestelde regeling van het griffierecht het recht op toegang tot de rechter, zoals beschermd in artikel 6 van het EVRM, voldoende wordt gegarandeerd. Het gaat hier naar ons oordeel niet om hoge bedragen, die bovendien worden gerestitueerd indien de rechtzoekende in het gelijk wordt gesteld. Bovendien kan de rechter in bijzondere gevallen, waarin het recht op toegang tot de rechter uit artikel 6 van het EVRM toch in het gedrang zou komen, dit bedrag matigen.

Naar ons oordeel is de toegankelijkheid van de rechter in geografische zin in voldoende mate gewaarborgd, gelet op het feit dat zowel in het onderhavige wetsvoorstel als in het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, beroep moet worden ingesteld bij de rechtbank, zij het dat op basis van het onderhavige voorstel het beroep niet wordt behandeld door de bestuursrechter, maar door de kantonrechter. Voor de vraag welke rechtbank bevoegd is, moeten weliswaar verschillende criteria worden aangelegd, maar dit zal slechts in zeer beperkte gevallen leiden tot een verschil in competentie van de rechtbanken in geografische zin. Het hoger beroep is in het belang van de rechtseenheid geconcentreerd bij het gerechtshof te Leeuwarden. De omstandigheid dat het gaat om hoger beroep zal meebrengen dat het om een beperkt aantal zaken gaat. Voor de overtredingen die zijn opgenomen in de Wahv wordt hiermee de bestaande praktijk voortgezet.

Thans is niet goed in te schatten in welke mate bezwaar zal worden gemaakt tegen het opleggen van de bestuurlijke boete. Een aantal factoren zal hierbij een rol spelen, namelijk: de wijze van toepassing door de betrokken ambtenaar en de intensiteit van de handhaving door het betrokken gemeentebestuur. Wel wijzen wij op de mogelijkheden die de Awb biedt voor een efficiënte afdoening van bezwaarschriften. Zo kan bijvoorbeeld op grond van artikel 7:5 Awb het horen ook plaatsvinden door één of meer ambtenaren en kan, indien bezwaarde hiermee instemt, ook worden gekozen voor het telefonisch horen. Daarnaast kan op het organisatorische vlak veel winst geboekt worden bij de efficiënte afdoening van bezwaren, waarbij wij wijzen op de in maart 2004 door de ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebrachte handreiking voor de behandeling van bezwaarschriften (Ministerie van Justitie en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, De bezwaarschriftprocedure stap voor stap; een handreiking voor de praktijk, Den Haag 2004).

#### *d. Verhouding tot strafvordering, respectievelijk de Wahv*

In het onderhavige wetsvoorstel is, in de lijn van de brief van 28 oktober 2003 (Kamerstukken II 2003/04, 28 684, nr. 20), ervoor gekozen dat de politie bevoegd blijft om strafrechtelijk dan wel via de Wahv op te treden tegen overtredingen inzake stilstaan en parkeren van voertuigen, en tegen het beperkte aantal andere lichte verkeersovertredingen waarvoor op grond van het onderhavige wetsvoorstel een bestuurlijke boete zal



kunnen worden aangeboden. Er bestaat overeenstemming over de ongewenstheid van de toekenning van de bevoegdheid aan de politie om ook de bestuurlijke boete op te leggen, onder andere omdat de politie dan gaat werken onder gezag en ten behoeve van het gemeentebestuur, en daarmee buiten de bestaande gezagsverhoudingen. Op dit punt is reeds in paragraaf 3c ingegaan.

Een belangrijk gevolg van de keuze voor dit gemengde systeem is dat de hoogte van de bestuurlijke boete en de strafrechtelijke boete op elkaar zullen moeten worden afgestemd. Een bestuurlijke boete voor eenzelfde overtreding, gepleegd in dezelfde gemeente, dient gelijk te zijn aan de gevorderde strafrechtelijke boete dan wel de hoogte van de Muldersanctie. Dit vloeit voort uit het gelijkheidsbeginsel. Dit betekent dat de hoogte van de boete moet zijn afgestemd met de hoogte van de boetes zoals door het OM wordt gehanteerd. Het OM hanteert landelijk vastgesteld lijsten met boetheogten voor diverse overtredingen, waaronder overtredingen inzake stilstaan en parkeren. De hoogtes van de boetes voor deze delicten zullen worden opgenomen in de algemene maatregel van bestuur. Hierop is reeds ingegaan in paragraaf 4b.

Door de samenloop met het strafrecht en de bevoegdheden van politie en justitie, achten wij het noodzakelijk in de algemene maatregel van bestuur niet alleen de overtredingen op te nemen die bestuurlijk kunnen worden beboet, maar ook de hoogte van de voor een concrete overtreding op te leggen bestuurlijke boete. Het bestuursorgaan wordt stelselmatig verantwoordelijk voor de handhaving van *alle* in de algemene maatregel van bestuur opgenomen overtredingen. Overigens zij aangestipt dat de nadelen van een duaal stelsel niet geheel kunnen worden weggenomen. Zo kan er onder meer op worden gewezen dat bestuurlijke boetes niet voorkomen in de justitiële documentatie. Dat beperkt de mogelijkheden om bij bestraffing rekening te houden met recidive. In zijn algemeenheid zal dit evenwel niet op grote bezwaren stuiten.

## **6. Wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en wetsvoorstel OM-afdoening**

### *a. Wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte*

In het programma «Naar een veiliger samenleving» (Kamerstukken II, 2002/03, 28 684, nr. 1) alsmede in het Hoofdlijnenakkoord is het voorstel opgenomen om gemeentebesturen de bevoegdheid te geven om voor nader te bepalen delicten, de zogenaamde kleine ergernissen, een bestuurlijke boete op te leggen. In de afgelopen periode zijn de contouren van een nieuw sanctiestelsel voor de aanpak van overlast in de openbare ruimte verder ontwikkeld. Er zijn door verschillende instanties adviezen uitgebracht over deze contouren. Bij brief van 28 oktober 2003 (Kamerstukken II, 2003/04, 28 684, nr. 20) is de Tweede Kamer hierover geïnformeerd. Op basis van de ontvangen reacties is vervolgens een wetsvoorstel opgesteld dat de gemeenten de mogelijkheid biedt om de bestuurlijke boete in te voeren voor de zogenaamde kleine ergernissen. Het betreft hier vooral overtredingen die doorgaans in de APV zijn opgenomen.

### *b. Wetsvoorstel OM-afdoening*

Het wetsvoorstel OM-afdoening vervangt de bestaande, algemene regeling voor de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken via de transactie door een andere, en voegt derhalve geen extra afdoeningsmodaliteit toe. De omvorming van de transactie tot een strafbeschikking maakt het mogelijk dat in de strafbeschikking straffen en maatregelen worden opgenomen waarvan de tenuitvoerlegging niet van de medewerking van de

betrokkene afhankelijk is. Daarbij wordt onder meer voorgesteld om de oplegging van geldboetes in een strafbeschikking mogelijk te maken, hetgeen de effectuering doelmatiger maakt. Deze omvorming leidt er daarmee toe dat de verschillen tussen buitengerechtelijke afdoening in het strafrecht en de bestuurlijke boete verminderen. Net als een bestuurlijke boete is ook de strafbeschikking voor tenuitvoerlegging vatbaar, als niet tijdig een rechtsmiddel wordt aangewend. Daardoor wordt de buitengerechtelijke afdoening van strafzaken doelmatiger.

### *c. Onderlinge verhoudingen*

Wij realiseren ons met de Raad van State dat de hierboven beschreven wetsvoorstellen, met het onderhavige wetsvoorstel en de reeds bestaande Wahv, kan leiden tot een veelheid aan handhavingssystemen, met elk zijn eigen juridische vormgeving. Wij zijn echter van mening dat er goede redenen zijn voor de verschillende keuzes die in de onderscheiden wetsvoorstellen op onderdelen zijn gemaakt met betrekking tot de inrichting van het stelsel.

Ter toelichting merken wij het volgende op. Het wetsvoorstel Vierde tranche van de Awb voorziet in een algemene regeling terzake van de bestuurlijke boete. Het bevat evenwel geen bevoegdheidsgrondslag voor oplegging van een bestuurlijke boete door een bestuursorgaan. Het is aan de bijzondere wetgever om te bepalen of bestuurlijke handhaving door middel van bijvoorbeeld de bestuurlijke boete aangewezen is. Daartoe strekt nu het onderhavige wetsvoorstel. De keuze voor de bestuurlijke boete als extra handhavingsinstrument in het onderhavige wetsvoorstel is toegelicht in paragraaf 1b en is in overeenstemming met de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Vierde tranche Awb (Kamerstukken II 2004/05, 29 702, nr. 3, blz. 118–119). Omdat wij verwachten dat de inwerkingtreding van het wetsvoorstel eerder zal plaatsvinden dan het wetsvoorstel Vierde tranche, is het noodzakelijk in dit wetsvoorstel niet alleen in een bevoegdheidsgrondslag voor oplegging van een bestuurlijke boete te voorzien, maar daarnaast tevens een uitputtende boeteregeling op te nemen. In verband met onze verwachting dat het wetsvoorstel Vierde tranche kort na inwerkingtreding van dit wetsvoorstel in werking treedt, is wel zoveel mogelijk bij de regeling van het wetsvoorstel Vierde tranche Awb aangesloten. Ten aanzien van de rechtsbescherming – hoofdstukken 6 t/m 8 van de Awb – is voor een afwijkende regeling gekozen. Voor de redengeving verwijzen wij naar paragraaf 5c.

De boeteregeling van het wetsvoorstel Vierde tranche Awb heeft ook ten grondslag gelegen aan het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Ook in dit wetsvoorstel zijn de bepalingen uit het wetsvoorstel Vierde tranche Awb zo veel mogelijk overgenomen.

De invoering van het wetsvoorstel Vierde tranche Awb brengt mee dat de regelingen in de wetsvoorstellen bestuurlijke boete fout parkeren en bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte alsdan tegen het licht zullen worden gehouden en waar nodig en mogelijk zullen worden aangepast aan de Awb.

Zoals uit het bovenstaande kan worden opgemaakt, vloeien de divergenties tussen het wetsvoorstel OM-afdoening enerzijds en de beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete anderzijds met name voort uit de verschillende keuzes voor de rechtssystematische inkadering. Wij zien dit niet als een bezwaar en wijzen op het naast elkaar bestaan van verschillende sanctiesystemen ook in andere wetten, zoals in de Wet toezicht kredietwezen. Hiermee wordt benadrukt dat bestuursrechtelijke handhaving een alternatief kan zijn voor strafrechtelijke handhaving. Divergenties tussen de beide wetsvoorstellen bestuurlijke boete, respectievelijk tussen het onderhavige wetsvoorstel en de Wahv, zijn zoveel mogelijk voorkomen. In

de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel OM-afdoening is reeds aangegeven dat zal worden onderzocht of de procedure van de Wahv in het systeem van de OM-afdoening kan worden geïntegreerd (Kamerstukken II 2004/05, 29 849, nr. 3, p. 6). Het OM stelde daar blijkens zijn advies bij een concept van dat wetsvoorstel prijs op.

Verder zijn wij voornemens nauwlettend te volgen of en in hoeverre de voorliggende wetsvoorstellen inzake de bestuurlijke boete fout parkeren en bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte in de praktijk een wezenlijke bijdrage leveren aan effectieve en efficiënte handhaving van de betreffende overtredingen. Daartoe is in het onderhavige wetsvoorstel, evenals in het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte, een evaluatiebepaling opgenomen. Wij zien geen meerwaarde in het beperken van de geldigheidsduur van de nieuwe wetsvoorstellen, zoals de Raad van State voorstelt. Een dergelijke maatregel kan onzekerheid creëren voor de praktijk, hetgeen moet worden voorkomen. Dit zal de werkbaarheid en flexibiliteit van de verschillende regelingen, die de kans moeten krijgen hun waarde in de praktijk te bewijzen, niet ten goede komen. Daarnaast zal de evaluatie, waarin de werking in de praktijk wordt onderzocht, met de nodige zorgvuldigheid ter hand moeten worden genomen. Wij willen daarom de evaluatie niet belasten met beperkingen in de werkingsduur van verschillende daarmee verband houdende wetten. In paragraaf 8 zal verder op de evaluatie worden ingegaan.

## **7. Financiële aspecten**

In lijn met de andere regelingen voor een bestuurlijke boete en conform de voornemens rond de regelingen van de bestuurlijke boete in het wetsvoorstel Vierde tranche van de Awb is er in dit wetsvoorstel voor gekozen de ontvangsten van de boeten toe te laten komen aan het orgaan dat de bestuurlijke boete oplegt. Concreet betekent dit dat de ontvangsten, voor 2004 geraamd op 52 miljoen euro, naar de kas van de betrokken gemeenten gaan. Wij gaan ervan uit dat de gemeenten bereid zijn om de nodige investeringen te plegen om problemen op het terrein op te lossen en parkeren en op het terrein van de overige lichte verkeersovertredingen terug te dringen. Of de gemeenten de opbrengsten uit de bestuurlijke boete voor overtredingen inzake stilstaan en fout parkeren willen, of wellicht wel moeten, gebruiken voor de dekking van de kosten van de bestrijding van overlast in de openbare ruimte is derhalve een aangelegenheid waar wij buiten staan.

Het in deze memorie van toelichting aangekondigde voornemen dat de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksaangelegenheden overleg zal voeren met de VNG over het afkomen van een deel van de (additionele) opbrengsten, staat hier in feite los van.

In artikel 2 van de Financiële verhoudingswet wordt bepaald dat wanneer beleidsvoornemens van het Rijk leiden tot een wijziging van de uitoefening van taken en activiteiten door andere overheden elke keer afzonderlijk zal moeten worden aangegeven wat de gevolgen van deze wijzigingen zijn voor deze overheden en hoe deze wijzigingen bekostigd worden. Uit hoofde van artikel 108 van de Gemeentewet moeten de kosten verbonden aan de uitvoering van medebewindstaken, voor zover deze kosten ten laste van de gemeenten blijven, door het Rijk aan de gemeenten worden vergoed.

Om tot een schatting te komen van de financiële gevolgen van het onderhavige wetsvoorstel is uitgegaan van een aantal aannames zoals die, met uitzondering van de laatste, ook bij het Wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte zijn gehanteerd:

- om de salariskosten voor de toezichthouders fout parkeren en stilstaan

- te berekenen is uitgegaan van het schaalniveau tussen de schalen 4 tot en met 6, aangevuld met de relevante toeslagen;
- om de incassokosten te berekenen is aansluiting gezocht bij de kostprijs zoals door het CJIB in de strafrechtelijke variant wordt gehanteerd;
  - om de kosten voor de bezwaarprocedure bij de gemeenten te berekenen is uitgegaan van de kosten van een zitting van de politierechter;
  - om de kosten van de rechtbank in beeld te brengen is aangesloten bij het bedrag dat hiervoor binnen de zittende magistratuur wordt gehanteerd voor zittingen van de kantonrechter;
  - zowel bij het percentage bezwaren als het percentage beroepen is uitgegaan van 10% van het aantal boetebeschikkingen respectievelijk het aantal verwachte bezwaarprocedures;
  - er is uitgegaan van een gemiddeld boetetarief van € 40,-;
  - om het aantal uit te schrijven bestuurlijk boeten te bepalen is aansluiting gezocht bij het aantal processen-verbaal in 2002 voor de relevante Mulder-gedragingen met een toeslag van 10% per het daarop volgende jaar. Deze 10% lijkt het kabinet gerechtvaardigd gelet op de nadrukkelijke wens vanuit de lokale overheden om de beschikking te krijgen over de bevoegdheid tot het opleggen van de bestuurlijke boete.

Thans is het zo dat de gemeenten circa 1600 controleurs in dienst hebben, waarvan ongeveer 1100 parkeercontroleurs. In deze gevallen behoeven geen grote investeringen meer plaats te vinden voor de opzet van een controle-apparaat, omdat bij de bestaande structuur aansluiting kan worden gezocht. Daarnaast zullen de kosten, zo blijkt uit het advies van de VNG, meevallen omdat veel gemeenten voor de verdere afhandeling van bestuurlijke boetes gebruik zullen kunnen maken van een reeds bestaande infrastructuur voor wat betreft de handhaving en inning van de boete respectievelijk de afhandeling van bezwaar- en beroepsschriften (bijvoorbeeld gefiscaliseerde parkeerboetes bij gemeenten). Ook wordt bij de aanslagen voor de onroerende zaakbelasting al gewerkt met ambtenaren die zich bezig houden met de afhandeling van bezwaren en zogenaamde invorderingsambtenaren.

Het is vrijwel onmogelijk een totaalinschatting te maken van de financiële gevolgen voor elke gemeente afzonderlijk. Een analyse aan de hand van het aantal overtredingen per gemeente wijst uit dat mag worden verwacht dat de grootste vier gemeenten in staat zullen zijn met de opbrengst van de bestuurlijke boeten de personele en materiële kosten te kunnen financieren die samenhangen met de toepassing van deze wet. Van de overige gemeenten zal ca. 25% voldoende parkeerbeschikkingen kunnen opleggen, waardoor is gewaarborgd dat kosten en baten met elkaar in evenwicht zijn. Bij de overige gemeenten is kostendekkendheid niet haalbaar tenzij in regionaal verband wordt samengewerkt. Zo'n 90 kleine tot middelgrote gemeenten kennen al een onderling samenwerkingsverband. Dat samenwerkingsverband zou kunnen worden ingezet voor de uitvoering van deze wet. Mocht een vorm van samenwerking niet mogelijk zijn, dan zal de financiering uit eigen middelen plaatsvinden. Onderstaand is een schema opgenomen van de verhoudingen in kosten en baten van verschillende gemeenten.

Categorie gemeenten	Aantal overtredingen	Kosten/baten
<b>overlast in de openbare ruimte</b>		
Grote 4	> 3 000	Positief
Middelgroot	> 1 500	Evenwicht
Middelgroot/Klein	< 1 500	Negatief
<b>fout parkeren</b>		
Grote 4	> 30 000	Positief
Middelgroot	> 1 500	Evenwicht
Middelgroot/Klein	< 1 500	Negatief
<b>overlast in de openbare ruimte + fout-parkeren</b>		
Grote 4	> 33 000	Positief
Middelgroot	> 3 000	Positief
Middelgroot/Klein	< 3 000	Negatief

De voorgaande benadering zal niet in zijn geheel opgaan voor die gemeenten die thans nog geen handhavingsstructuur hebben (in ieder geval zo'n 283 gemeenten). Verwacht wordt echter dat ook deze gemeenten de initiële investeringskosten met de te realiseren (meerjaren) opbrengsten kunnen dekken. Tevens kunnen deze gemeenten de kosten drukken door samenwerking te zoeken op grond van de Wgr.

Wat de rechterlijke macht betreft zal, als gevolg van het feit dat ook bij een keuze voor de bestuurlijke boete, beroepschriften door de kantonrechter zullen worden behandeld, op zichzelf nagenoeg niets veranderen. Vooralsnog wordt er van uitgegaan dat het totaal aantal zaken nagenoeg gelijk zal blijven: enerzijds is de verwachting dat meer zaken via bestuurlijke boete zullen worden afgedaan, maar anderzijds moet rekening worden gehouden met een afnemende inspanning van de politie op deze terreinen.

De Rijksbegroting zal € 52 miljoen aan ontvangsten boeten en transacties op de Justitiebegroting derven. Dit zal worden gecompenseerd door hogere ontvangsten uit hoofde van boeten en transacties door intensivering van de handhaving door de politie op andere terreinen (geschat op € 17 miljoen) en door indexering van de boeten en transacties (geschat op € 22 miljoen). Verder zal er een besparing bij het CJIB optreden omdat aldaar minder processen-verbaal behoeven te worden afgehandeld (geschat op € 5 miljoen). Tenslotte zal de minister van BZK overleg voeren met de VNG over afroaming van een deel van de (additionele) gemeentelijke opbrengsten. Deze afroaming vloeit voort uit het kabinetsbesluit over een compensatie van het wegvallen van ontvangsten op de Rijksbegroting. Daarbij wordt gekozen om die afroaming bij de vier grootste gemeenten toe te passen. Het aandeel van de vier grootste gemeenten bedraagt ruim 35% van het verwachte aantal parkeerbeschikkingen. De hieruit voortvloeiende opbrengst zal niet in zijn geheel benodigd zijn voor de financiering van het handhavingsapparaat. Deze gemeenten beschikken immers over een handhavings- en inningsapparaat voor het gefiscaliseerd parkeren. Inzet van het bestaande apparaat voor de uitvoering van dit wetsvoorstel zal leiden tot een vrijval van ontvangsten die niet benodigd zijn voor de financiering van de met dit wetsvoorstel samenhangende apparaatskosten. Wel zal Justitie worden gecompenseerd met een bedrag van € 2 miljoen voor de hogere uitvoeringslasten in de justitiële keten.

Schematisch ziet een en ander er als volgt uit:

## Budgettaire gevolgen (mln €)

1. Derving ontvangsten	52
2. Dekking door minder zaken CJIB	-/ 5
3. Terugsluizen opbrengsten	-/ 10
4. Verlegging handhavingsinspanningen politie	-/ 17
5. Uitverdieneffect verlegging handhavingsinspanningen door politie voor de justitiële keten	2
6. Indexering per 2006 van de boete- en transactietarieven met 3%	-/ 22
7. Saldo	0

## 8. Evaluatie

Zoals hierboven reeds in paragraaf 6 is aangegeven, is in de wet een evaluatiebepaling opgenomen. Het is de bedoeling dat de wet vijf jaar na de inwerkingtreding is geëvalueerd. Voor deze termijn is gekozen omdat dan naar verwachting de kinderziektes zijn overwonnen en een goed inzicht kan worden verkregen in de werking van het voorgestelde systeem. Het moment waarop de uitkomsten van de evaluatie beschikbaar komen kan een moment zijn om te bezien of mogelijk nieuwe feiten moeten worden opgenomen, dan wel feiten moeten worden geschrapt. In de evaluatie zal de relatie met de handhavingssystemen in de wetsvoorstellen bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte en OM-afdoening uitdrukkelijk in ogenschouw worden genomen.

### Artikelsgewijze toelichting

#### *Onderdeel A*

#### **Artikel 158**

Zoals in het algemeen deel van de toelichting reeds is gesteld, moet op grond van artikel 5:11 van de Awb de toezichthouder bij of krachtens wettelijk voorschrift zijn belast met het houden van toezicht op de naleving van het bepaalde bij of krachtens enig wettelijk voorschrift. Met het oog hierop wordt voorzien in een uitbreiding van artikel 158 met een nieuw derde lid. Hierin worden de door het bevoegde bestuursorgaan aangewezen ambtenaren belast met het toezicht op de naleving van het bepaalde krachtens artikel 184a, eerste lid. Het is dan vervolgens aan het desbetreffende bestuursorgaan om deze toezichthouders aan te wijzen. Op grond van artikel 184a, tweede lid, kunnen alleen ondergeschikten, die tevens bijzonder opsporingsambtenaar zijn, worden gemachtigd namens het desbetreffende bestuursorgaan de aankondiging van de beschikking uit te reiken of op of aan het voertuig achter te laten. Dit artikel bepaalt ook dat bij algemene maatregel van bestuur nadere eisen kunnen worden gesteld aan die ondergeschikte. Het bovenstaande betekent dat, mits zij aan de gestelde eisen voldoen en als onbezoldigd ambtenaar in dienst zijn van het desbetreffende bestuursorgaan, ook «particulieren» als toezichthouder kunnen worden aangewezen. Onder particulieren moet dan worden verstaan de buitengewoon opsporingsambtenaar die als onbezoldigd ambtenaar in dienst is van het desbetreffende bestuursorgaan, maar die zijn loon ontvangt van de particulier of het bedrijf die hem ter beschikking stelt aan dat bestuursorgaan. Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3b.

#### *Onderdeel B*

Onderdeel B bevat een wijziging van artikel 182. In dit artikel wordt bepaald dat indien een bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 als overtreding strafbaar gesteld feit wordt begaan door een bij de ontdekking van het feit onbekend gebleven bestuurder van een motorrijtuig

waarmee een kentekenplichtige aanhangwagen wordt voortbewogen, de op het feit gestelde straffen kunnen worden uitgesproken tegen de eigenaar of houder van die aanhangwagen. straffen. Geen voorziening is getroffen voor een stilstaande combinatie van motorrijtuig en kentekenplichtige aanhangwagen, voor een rijdende of stilstaande combinatie van motorrijtuig en niet-kentekenplichtige aanhangwagen, dan wel een al dan niet kentekenplichtige aanhangwagen. Het onderhavige wetsvoorstel voorziet hierin. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een daartoe strekkend aandachtspunt uit het advies van het OM.

#### *Eerste onderdeel*

Het eerste lid voorziet in een uitbreiding van artikel 182, eerste lid, met de mogelijkheid om de straffen ook te kunnen uitspreken tegen de eigenaar of houder van de aanhangwagen in geval er sprake is van een stilstaande combinatie van motorrijtuig en kentekenplichtige aanhangwagen en de bestuurder hiervan onbekend is gebleven.

#### *Tweede onderdeel*

Het tweede onderdeel voorziet, onder vernummering van het tweede en derde lid tot vierde en vijfde lid, in twee nieuwe leden die regelen tegen wie de straffen op een bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994 als overtreding strafbaar gesteld feit kunnen worden uitgesproken als in geval van een rijdende of stilstaande combinatie van motorrijtuig en niet-kentekenplichtige aanhangwagen, dan wel een al dan niet kentekenplichtige aanhangwagen de bestuurder onbekend is gebleven.

### **Artikel 184a**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bevat de kern van het wetsvoorstel: de bevoegdheid aan het college van burgemeester en wethouders om voor bij algemene maatregel van bestuur aangewezen overtredingen een bestuurlijke boete op te leggen. De bevoegdheid geldt ten aanzien van de onder dit wetsvoorstel vallende overtredingen begaan op alle wegen of weggedeelten binnen het grondgebied van de gemeente, met uitzondering van autosnelwegen. Dit betekent dat de gemeenten ook terzake van genoemde overtredingen begaan op wegen of weggedeelten in beheer bij andere wegbeheerders een bestuurlijke boete kunnen aanbieden, tenzij het een autosnelweg betreft. Voor de redengeving hiervoor wordt verwezen naar paragraaf 2b van het algemeen deel van deze toelichting.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid bepaalt dat uitsluitend een ondergeschikte, die tevens buitengewoon opsporingsambtenaar is, kan worden gemachtigd tot het uitreiken dan wel het op of aan het voertuig of de aanhangwagen achterlaten van de aankondiging van een bestuurlijke boete. Het gaat in dit geval om de toezichthouder overtredingen inzake stilstaan en parkeren die op straat loopt en de overtredingen constateert. Aan deze persoon wordt in dit lid een aantal eisen gesteld.

Ten eerste moet deze toezichthouder ondergeschikt zijn aan het bestuursorgaan. Dit heeft daarmee het gezag en de verantwoordelijkheid over de toezichthouders overtredingen inzake stilstaan en parkeren. De taken van deze toezichthouder kunnen derhalve niet geheel worden «uitbesteed». Ten tweede moeten de toezichthouders buitengewoon opsporingsambtenaar zijn. Hierdoor hebben ze de bevoegdheid een proces-verbaal uit te schrijven indien een persoon aan wie ze een rapport willen uitreiken, geen medewerking verleent aan inzage van de identiteitspapieren. Daarnaast kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur nadere eisen worden gesteld aan de toezichthouder overtredingen inzake stilstaan en parkeren. De beperking van de bevoegdheid tot machtiging is gelegen in

het feit dat de handhaving van de openbare orde moet worden beschouwd als een primaire overheidstaak. De aard van de bevoegdheid, handhaving van de openbare orde in de publieke ruimte en het sanctioneren daarvan, kan dermate diep ingrijpen in de persoonlijke levenssfeer van burgers dat machtiging aan particuliere toezichthouders, die niet ondergeschikt zijn aan burgemeester en wethouders, moet worden uitgesloten. Indien particuliere boea's worden ingezet, dienen deze dus een dienstverband aan te gaan met burgemeester en wethouders, waarbij de particuliere functionaris ten behoeve van de opsporing wordt aangesteld als onbezoldigd ambtenaar van de gemeente.

Voor een uitgebreidere toelichting wordt verwezen naar paragraaf 3b van het algemeen deel van de toelichting.

Op dit punt is aangesloten bij de regeling in het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte.

#### *Derde lid*

Het tweede lid geeft aan voor welke overtredingen geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd. Het gaat hierbij om overtredingen waarbij letsel aan personen of schade aan goederen is ontstaan. Voor de formulering is aansluiting gezocht bij de reeds in de Wahv gebruikte formulering zodat in voldoende mate duidelijk is wat hier onder moet worden verstaan.

#### *Vierde lid*

Het vierde lid geeft het maximumbedrag aan voor de bestuurlijke boete. Dit maximum is gesteld op € 340,-. Aansluiting is gezocht bij het maximumbedrag dat volgens de Wahv voor zogenaamde Muldergedragingen kan worden opgelegd. Dit bedrag sluit tevens aan bij de grens die in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb wordt aangehouden voor de toepasselijkheid van de procedure bij zware boeten.

#### *Vijfde lid*

De bij algemene maatregel van bestuur voorgeschreven boete zal in de regel evenredig zijn. Het kan echter niet worden uitgesloten dat deze boete in een concreet geval wegens bijzondere omstandigheden onbillijk uitwerkt. De afweging in de algemene maatregel van bestuur is nu eenmaal naar zijn aard een abstracte, waarbij niet altijd met alle bijzondere omstandigheden rekening kan worden gehouden. Voor dergelijke gevallen bevat het vijfde lid een hardheidsclausule: het bestuursorgaan is dan bevoegd een lagere boete op te leggen dan de algemene maatregel van bestuur voorschrijft. Overigens is de hardheidsclausule niet bedoeld voor het geval dat de overtreder door de bijzondere omstandigheden geen enkel verwijt van de overtreding kan worden gemaakt; in dat geval volgt reeds uit artikel 184g, tweede lid, dat geen boete kan worden opgelegd.

Deze hardheidsclausule betekent niet dat het bestuursorgaan steeds ambtshalve moet nagaan of zich bijzondere omstandigheden voordoen. De overtreder zal daarop in beginsel een voldoende onderbouwd beroep moeten doen. Dit betekent dat het bestuur in het overgrote deel van de gevallen niet gehouden is ambtshalve te toetsen of de wettelijk gefixeerde boete evenredig is. Het valt echter niet geheel uit te sluiten dat uit het «dossier» in kwestie sterke aanwijzingen blijken die zouden moeten leiden tot een matiging van de hoogte van de bestuurlijke boete, zonder dat de betrokkene hier expliciet een beroep op heeft gedaan. Op deze wijze biedt de hardheidsclausule voldoende ruimte om de mede door artikel 6 EVRM vereiste evenredigheid in concreto te waarborgen. In reactie op het advies van de Rvdr op dit punt merken wij dat het bevoegde bestuursorgaan langs deze weg voldoende rekening kan houden met de bijzondere omstandigheden van het geval.



#### *Zesde lid*

Op grond van het zesde lid wordt de algemene maatregel van bestuur waarin de delicten zijn opgenomen die voor afdoening door een bestuurlijke boete in aanmerking komen, en waarin de hoogte van de boete voor de verschillende overtredingen wordt bepaald, vastgesteld op voordracht van de Minister van Verkeer en Waterstaat, in overeenstemming met de Minister van Justitie.

### **Artikel 184b**

#### *Eerste lid*

In het eerste lid is het uitgangspunt neergelegd dat de bestuurlijke boete wordt opgelegd bij gedagtekende beschikking.

#### *Tweede tot en met het vijfde lid*

In het tweede tot en met het vijfde lid is, evenals in de Wahv, een risico-aansprakelijkheid opgenomen voor verrichte verkeersovertredingen. Indien de overtreding op kenteken wordt geconstateerd, speelt geen rol meer wie de overtreding heeft verricht; de kentekenhouder moet dan de boete voldoen.

Het bovenstaande betekent dat de tot oplegging van een bestuurlijke boete bevoegde ambtenaar toegang moet kunnen hebben tot het kentekenregister. Op het niveau van de wet behoeft hiervoor evenwel geen aparte voorziening te worden getroffen. Artikel 42, derde lid, onderdeel b, van de Wegenverkeerswet 1994 bepaalt dat de Dienst Wegverkeer gegevens kan verzamelen voor, onder andere, andere wettelijke regelingen ten aanzien van motorrijtuigen en aanhangwagens, en voor de handhaving van de bij of krachtens die wettelijke regelingen vastgestelde voorschriften. Artikel 43 bepaalt vervolgens dat autoriteiten die betrokken zijn bij de uitvoering van deze wet dan wel de in artikel 42, derde lid, bedoelde wettelijke regelingen of die belast zijn met de handhaving van de bij of krachtens deze wet vastgestelde voorschriften, op de door de Dienst Wegverkeer te bepalen wijze desgevraagd uit het register gegevens worden verstrekt die zij voor de uitoefening van hun taak behoeven. Wel zal het Privacyreglement van de Dienst Wegverkeer op dit punt moeten worden aangepast.

### **Artikel 184c**

#### *Eerste lid*

De beschikking moet de informatie bevatten die in dit lid is opgenomen. Voor de duidelijkheid van de overtreder moet een omschrijving van de overtreding worden opgenomen, waarbij wordt verwezen naar de in artikel 184a, eerste lid, bedoelde algemene maatregel van bestuur. Daarnaast dient te worden opgenomen waar en wanneer de overtreding is verricht, alsmede het verschuldigde bedrag. Deze bijzondere motiverings-eisen laten de toepasselijkheid van de algemene voorschriften in de Awb voor het nemen van besluiten onverlet.

De onderdelen e en f bepalen dat de beschikking aangeeft wanneer het boetebedrag uiterlijk dient te zijn betaald en op welke wijze dat dient te geschieden. Dit laatste zal betekenen dat een acceptgiro bij de beschikking zal worden gevoegd waarmee de boete kan worden voldaan. Tenslotte wordt aangegeven dat in de beschikking wordt gewezen op de mogelijkheid van artikel 184e.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid geeft aan dat de bekendmaking van de beschikking binnen een periode van acht weken dient te geschieden. Op deze wijze heeft het bestuursorgaan voldoende gelegenheid om een beschikking op te stellen die aan alle wettelijke eisen voldoet, terwijl de zaak ook binnen redelijke termijn kan worden afgehandeld. Het lid bevat verder een regeling aan

wie, respectievelijk naar welk adres, de beschikking moet worden gezonden. Op dit punt is aangesloten bij de in de Wahv opgenomen regeling.

#### **Artikel 184d**

In de praktijk zal de beschikking tot het opleggen van de bestuurlijke boete niet onmiddellijk na het moment van constatering van de overtreding kunnen worden overgelegd. Om praktische redenen wordt daarom meteen een aankondiging van de beschikking aan de overtreder overhandigd. Deze aankondiging vindt plaats door middel van de uitreiking van een gedagtekend rapport, dat kan worden beschouwd als het bestuursrechtelijk equivalent van een proces-verbaal. Dit rapport wordt uitgereikt door de toezichthouder overtredingen stilstaan en parkeren. Indien dit rapport niet kan worden uitgereikt, wordt het achtergelaten op of aan het motorrijtuig of de aanhangwagen waarmee de overtreding is begaan. De beschikking bedoeld in artikel 184b, eerste lid, volgt later. Via het rapport wordt de overtreder onverwijld en in bijzonderheden op de hoogte gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging, waarmee wordt voldaan aan de eisen van onderdeel a van het derde lid van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM).

#### **Artikel 184e**

Dit artikel regelt de mogelijkheid een beschikking te herroepen indien deze is uitgeschreven op naam van de kentekenhouder. Deze bepaling is gebaseerd op artikel 8 van de Wahv, dat de officier van justitie de bevoegdheid geeft in bepaalde gevallen de beschikking te vernietigen indien de kentekenhouder aannemelijk maakt dat ten tijde van de overtreding iemand anders de bestuurder of overtreder was. Indien het bestuursorgaan overgaat tot herroeping, is het bevoegd tot het opleggen van een bestuurlijke boete aan degene die de overtreding heeft verricht of aan degene die de huurder van het motorrijtuig onderscheidenlijk aanhangwagen was, dan wel aan degene aan wie het motorrijtuig onderscheidenlijk aanhangwagen werd overgedragen.

#### **Artikel 184f**

In deze bepaling wordt het zwijgrecht geregeld van degene van wie kan worden aangenomen dat hij de overtreding heeft begaan. Op grond van artikel 5:20 Awb is een ieder immers in beginsel gehouden desgevraagd alle medewerking te verlenen aan de toezichthoudende ambtenaren die deze redelijkerwijs nodig hebben voor de vervulling van hun taak. Artikel 6 EVRM en artikel 14 Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR) kennen een aantal rechten toe aan degene tegen wie een «criminal charge» wordt ingesteld. Artikel 14 IVBPR noemt het zwijgrecht uitdrukkelijk als een van die rechten. Artikel 6 EVRM kent het zwijgrecht weliswaar niet met zoveel woorden toe, maar volgens jurisprudentie ligt dit recht besloten in het algemene recht op een eerlijk proces van artikel 6, eerste lid, EVRM. Ook degene die beschuldigd wordt van een beboetbaar feit kan zich dus op grond van het EVRM en het IVBPR beroepen op een zwijgrecht. De formulering van het zwijgrecht sluit aan bij de voorgestelde regeling in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb.

##### *Eerste lid*

Een persoon komt het zwijgrecht toe, zodra hij met het oog op het opleggen van een bestuurlijke boete wordt verhoord. Deze formulering maakt in de eerste plaats duidelijk dat het gaat om situaties waarin het bestuursorgaan serieus overweegt om de overtreding «punitief» af te

doen. Het bestuursorgaan overweegt derhalve niet (langer) om (alleen) een herstelsanctie op te leggen. De terminologie «wordt verhoord» sluit aan bij het strafrecht en het fiscale recht. In deze formulering gaat het erom dat naar objectieve omstandigheden door een redelijk waarnemer kan worden vastgesteld dat sprake is van een «verhoor» met het oog op de oplegging van een bestuurlijke boete. Het subjectieve inzicht van de verhoorende ambtenaar is dus niet doorslaggevend. Bij de oplegging van een boete op grond van het onderhavige wetsvoorstel betekent dit doorgaans dat beroep kan worden gedaan op het zwijgrecht bij het verhoor op straat nadat de vermoedelijke overtreder op heterdaad is betrapt en de toezichthoudende ambtenaar een rapport opmaakt met de aankondiging dat een bestuurlijke boete zal worden opgelegd.

De voorgestelde formulering, die zoals gezegd aansluit bij de formulering in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, onderstreept nog eens dat het recht om te zwijgen geldt bij vragen die zijn gericht op bestraffing, niet bij vragen die (tevens) zijn gericht op andere bestuurstaken, zoals bijvoorbeeld de belasting- of premieheffing. Dit is van belang voor de afbakening tussen het zwijgrecht en bestuursrechtelijke inlichtingenplichten. Voor het onderhavige wetsvoorstel speelt deze afbakening niet of nauwelijks omdat er in de meeste gevallen sprake zal zijn van bekeuring op kenteken. Bij kentekenhouders zal geen verhoor plaatsvinden en zal dit artikellid geen toepassing vinden.

#### *Tweede lid*

In het tweede lid is de zogenaamde cautie geregeld. Op grond van deze bepaling is de ambtenaar die in het kader van het onderzoek mondelinge vragen stelt die betrokkene gelet op zijn zwijgrecht niet behoeft te beantwoorden, gehouden om betrokkene nadrukkelijk te wijzen op het hem toekomende recht om te zwijgen en de vragen niet te beantwoorden. De artikelen 6 EVRM en 14 IVBPR stellen de cautie niet verplicht; de wetgever heeft hier dus meer vrijheid dan ten aanzien van het zwijgrecht zelf. Maar er is geen aanleiding om op dit punt in de bestuurlijke boeteprocedure af te wijken van het procedurevoorschrift dat in het kader van het algemene strafrecht geldt en dat is neergelegd in artikel 29 van het Wetboek van Strafvordering. Dat betekent overigens ook dat er geen aanleiding is om in dit wetsvoorstel een verdergaande cautieplicht op te nemen dan uit het Wetboek van Strafvordering voortvloeit. De formulering van de cautie sluit aan bij die in het wetsvoorstel Vierde tranche Awb.

### **Artikel 184g**

Het Wetboek van Strafrecht regelt in de artikelen 39 en volgende een aantal gevallen waarin geen straf kan worden opgelegd: de zogenoemde strafuitsluitingsgronden. Deze vallen uiteen in rechtvaardigingsgronden en schulduitsluitingsgronden. Indien een rechtvaardigingsgrond zich voordoet is het feit niet strafbaar en kan er dus niemand voor worden gestraft. Schulduitsluitingsgronden daarentegen zien op de schuld van de individuele dader. Een dader die zich op zo'n schulduitsluitingsgrond kan beroepen, kan niet worden gestraft. Beide soorten strafuitsluitingsgronden zijn in dit artikel opgenomen.

#### *Eerste lid*

In het eerste lid wordt geregeld dat, indien er sprake is van een rechtvaardigingsgrond, geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De klassieke rechtvaardigingsgronden zijn overmacht, noodweer, handelen ter uitvoering van een wettelijk voorschrift en handelen ter uitvoering van een bevoegd gegeven ambtelijk bevel. Er is van afgezien deze catalogus van gronden hier op te noemen. Sommige van de klassieke strafuitsluitingsgronden missen in het bestuursrecht praktische betekenis: een beroep op

noodweer zal niet goed voorstelbaar zijn. Een beroep op overmacht of een ambtelijk bevel zal weer gemakkelijker voorstelbaar zijn. Verder speelt een rol dat het wettelijk benoemen van concrete strafuitsluitingsgronden slechts in beperkte mate zou bijdragen aan de rechtszekerheid. Het is de jurisprudentie die een bepaalde grond inhoud heeft gegeven. Daarom is, in lijn met het wetsvoorstel Vierde tranche Awb, volstaan met de bepaling dat geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd indien voor de overtreding een rechtvaardigingsgrond bestond. Aldus wordt erkend dat er omstandigheden zijn waaronder een verboden overtreding niet wederrechtelijk is. Het is aan het bestuur en uiteindelijk aan de rechter om het begrip rechtvaardigingsgrond nader in te vullen. Daarbij ligt het natuurlijk wel voor de hand dat het bestuur en de rechter de strafrechtelijke jurisprudentie tot uitgangspunt zullen nemen. In het algemeen zal zulks in een bestuursrechtelijke context niet snel tot het aannemen van een rechtvaardigingsgrond leiden.

Het onderhavige lid impliceert niet dat het bestuursorgaan bij iedere bestuurlijke boete moet onderzoeken of een rechtvaardigingsgrond aanwezig is en moet motiveren waarom dat niet het geval is. Daartoe is slechts aanleiding indien de overtreder een onderbouwd beroep doet op een rechtvaardigingsgrond of anderszins aanwijzingen bestaan dat mogelijke en rechtvaardigingsgrond aanwezig is.

#### *Tweede lid*

Artikel 184g, tweede lid, ziet op de gevallen waarin het ouderschap vaststaat, maar de verwijtbaarheid punt van discussie is. De bepaling beoogt het beginsel «geen straf zonder schuld» ook voor bestuurlijke boeten voor overtredingen inzake stilstaan en parkeren en voor andere lichte verkeers-overtredingen te codificeren. Op dit punt is het onderhavige wetsvoorstel in lijn gebracht met het wetsvoorstel bestuurlijke boete overlast in de openbare ruimte. Thans is het ook te vinden in een aantal andere bijzondere wetten, zoals de Wet bescherming persoonsgegevens (artikel 66, tweede lid). Net als bij strafrechtelijke overtredingen is schuld in de zin van verwijtbaarheid bij bestuursrechtelijk gesanctioneerde overtredingen doorgaans geen bestanddeel van het delict. Dat betekent dat het bestuursorgaan de verwijtbaarheid niet behoeft te bewijzen, maar deze mag veronderstellen als het ouderschap vaststaat. Dit laat echter onverlet dat ook in deze gevallen het beginsel «geen straf zonder schuld» geldt (zo reeds HR 14 februari 1916, NJ 1916, 681 (Melk-en-water-arrest)). Om aan een boete te ontkomen, zal de overtreder dan een beroep moeten doen op afwezigheid van alle schuld, en deze afwezigheid aannemelijk moeten maken. Binnen het kader van deze bepaling kunnen zo nodig ook de klassieke schuldsluitingsgronden uit het strafrecht aan de orde komen. In de praktijk van het bestuurlijk handelen zal men vooral aan overmacht en handelen ter uitvoering van een onbevoegd gegeven ambtelijk bevel moeten denken.

De voorgestelde regeling is in overeenstemming met artikel 6 EVRM. Het tweede lid van dat artikel bepaalt dat een ieder voor onschuldig wordt gehouden totdat zijn schuld wettig is bewezen. Schuld moet hier niet worden opgevat als verwijtbaarheid, maar als ouderschap. Als ouderschap vaststaat, mag schuld in de zin van verwijtbaarheid mogen verondersteld, mits tegenbewijs mogelijk is (EHRM 7 oktober 1988, Publ. ECHR, Ser. A, Vol 141-A, NJ 1991, 351 (Salabiaku); EHRM 25 september 1992, Publ. ECHR, Ser. A, Vol 207, NJ 1995, 593 (Pham Hoang)). Nu de overtreder te allen tijde een beroep kan doen op afwezigheid van alle schuld, is aan deze laatste voorwaarde voldaan.

#### **Artikel 184h**

##### *Eerste lid*

In navolging van het strafrecht (artikel 69 van het Wetboek van Strafrecht),

het fiscale recht (artikel 67 Algemene wet inzake rijksbelastingen, Awr) en het sociaal zekerheidsrecht bepaalt artikel 184h, eerste lid, dat geen boete meer kan worden opgelegd indien de overtreder is overleden. Wanneer de boete slechts de nalatenschap zou treffen, kan zij immers het beoogde bestraffende effect niet meer hebben.

#### *Tweede lid*

In lijn met het voorgaande is bepaald dat een boete vervalt als zij op het tijdstip van overlijden nog niet onherroepelijk is, alsmede dat een boete vervalt voor zover zij op het tijdstip van overlijden van de overtreder nog niet is bepaald. Dit laatste geldt ook als de executie al een aanvang heeft genomen door de betekening van het dwangbevel; de executie zal dan moeten worden gestaakt.

#### **Artikel 184i**

Dit artikel codificeert het zogeheten «ne bis in idem-beginsel» voor bestuurlijke boeten op grond van het onderhavige wetsvoorstel. Voor de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties dan wel sancties in het kader van de Wahv is hetzelfde beginsel neergelegd in artikel 184j.

Het strafrecht kent het beginsel dat niemand tweemaal kan worden vervolgd indien de rechter reeds onherroepelijk uitspraak heeft gedaan over hetzelfde feit (artikel 68 van het Wetboek van Strafrecht). Algemeen wordt aangenomen dat ook in het bestuursrecht behoort te gelden dat niemand tweemaal mag worden gestraft voor dezelfde overtreding. Dit standpunt sluit ook aan bij bestaande boeteregelingen die waar nodig voorzieningen kennen om dubbele bestraffing te voorkomen. Het beginsel houdt in dat niemand tweemaal mag worden gestraft voor *dezelfde* overtreding. Indien iemand gelijktijdig twee of meer overtredingen pleegt, kan hij wel voor die overtredingen afzonderlijk worden gestraft. Derhalve is ook in dit verband cruciaal, of een handeling die in strijd komt met twee of meer voorschriften moet worden opgevat als één overtreding, dan wel kan worden uitgelegd als twee of meer zelfstandige overtredingen. In het eerste geval kan immers wegens die overtreding slechts eenmaal een bestraffende sanctie worden opgelegd. Als aan die sanctie slechts één van de geschonden voorschriften ten grondslag is gelegd, is een tweede sanctie ook wegens schending van het andere voorschrift niet meer mogelijk. In het tweede geval daarentegen kan voor iedere overtreding een afzonderlijke sanctie worden opgelegd.

#### **Artikel 184j**

Artikel 184i beoogt het herhaald opleggen van bestuurlijke boeten voor dezelfde overtreding te voorkomen. Het onderhavige artikel 184j ziet op de verhouding tussen bestuurlijke boeten en strafrechtelijke sancties dan wel sancties in het kader van de Wahv. Ook dan geldt het beginsel «ne bis in idem». Beoogd wordt de bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving zo veel als mogelijk te scheiden. Het bestuursrecht en het strafrecht dienen immers niet naar willekeur te worden toegepast.

#### *Eerste lid*

Het eerste lid bepaalt dat in geval van een overtreding tegen iemand reeds een strafrechtelijke vervolging is ingesteld, en de zaak ter terechtzitting is begonnen, hem voor diezelfde overtreding niet nog eens een bestuurlijke boete kan worden opgelegd. De strafvervolging wordt normaal gesproken ingesteld door het uitbrengen van de dagvaarding (artikel 258 Sv). Dit is het moment waarop de strafrechter in de zaak wordt betrokken. Dit kan soms ook al gebeuren door een voorlopige hechtenis of

een gerechtelijk vooronderzoek. Op dat moment kan geen bestuurlijke boete meer worden opgelegd.

Evenmin kan een bestuurlijke boete worden opgelegd indien voorwaarden zijn gesteld ter voorkoming van strafvervolgning op grond van de artikelen 74 (afdoening buiten proces door OM) en 74c (politietransactie) Sr, of indien op grond van artikel 2, tweede lid, van de Wahv een beschikking is uitgevaardigd. Zodra derhalve een (OM- of politie-)transactie is aangeboden, kan geen bestuurlijke boete meer worden opgelegd.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid ziet op de spiegelbeeldige situatie: het recht tot strafvervolgning van het OM of het recht een beschikking op te leggen op grond van de Wahv vervalt, indien het bestuursorgaan wegens dezelfde overtreding een bestuurlijke boete heeft opgelegd.

### **Artikel 184k**

Door de Raad van State is terecht gewezen op de te verwachten problemen met buitenlandse kentekens uit landen waarmee geen uitwisselingsverdragen bestaan. De op dit punt bestaande internationale verdragen hebben immers alleen betrekking op de uitwisseling van strafrechtelijke gegevens, terwijl het in de gevallen waar het onderhavige wetsvoorstel betrekking op heeft, niet om strafrechtelijke gegevens gaat. Om de gemeenten toch de mogelijkheid te bieden in deze gevallen op te treden stellen wij voor de mogelijkheid in te voeren tot het aanbrengen van een wielklem en om in bepaalde gevallen het desbetreffende voertuig weg te slepen.

In de regelgeving zijn thans reeds op verschillende plaatsen en manieren bevoegdheden geregeld tot het aanbrengen van een wielklem of het wegslepen van voertuigen. Allereerst biedt artikel 235 van de Gemeentewet (alsmede het daarop gebaseerde Besluit gemeentelijke parkeerbelastingen) de bevoegdheid tot het aanbrengen van een wielklem als mogelijkheid tot zekerheidsstelling van betaling van een naheffingsaanslag in het kader van fiscaal parkeren. In de belastingverordening van de gemeente moeten dan wel de terreinen of weggedeelten zijn aangewezen waar de wielklem mag worden toegepast. Na afloop van een in de belastingverordening genoemde termijn mag het voertuig, indien nog niet is betaald, worden weggesleept. Indien geen wielklem is aangebracht, bestaat geen bevoegdheid tot wegslepen.

Daarnaast biedt de Wahv de mogelijkheid tot het aanbrengen van een wielklem of tot het wegslepen van het voertuig, een en ander als zekerheidsstelling voor betaling van de opgelegde sanctie. Het is aan de bevoegde ambtenaren om te voor de wielklem of het wegslepen. Tenslotte geeft artikel 170 van de Wegenverkeerswet 1994 burgemeester en wethouders de bevoegdheid om in de wet aangegeven gevallen over te gaan tot het wegslepen van een voertuig. Dat mag in het belang van de veiligheid op de weg, of in het belang van de vrijheid van het verkeer, of het vrijhouden van aangewezen weggedeelten en wegen. Tenslotte heeft op grond van artikel 174 van de Wegenverkeerswet 1994 de ambtenaar aangesteld voor de uitvoering van de politietaak de bevoegdheid om in de in dat artikel genoemde gevallen een motorrijtuig naar een bepaalde plaats over te brengen en in bewaring te doen stellen. Van deze bevoegdheid kan alleen gebruik worden gemaakt, indien hieraan voorafgaand een wielklem is aangebracht.

Voor de vormgeving van de voorgestelde wielklem- en wegsleepregeling in het onderhavige wetsvoorstel, hebben wij aansluiting gezocht bij de regeling gebaseerd op artikel 235 van de Gemeentewet, met dien verstande dat toepassing van de bevoegdheden beperkt is tot die gevallen

waarin niet aanstonds is vastgesteld wie de bestuurder of de kentekenhouder is van het voertuig waarmee de overtreding is begaan, en indien aannemelijk is dat de kentekenhouder geen vaste woon- of verblijfplaats heeft in Nederland. Indien zich een dergelijk geval voordoet, is de in het voorgestelde artikel 158, derde lid, bedoelde ambtenaar bevoegd een wielklem aan te brengen. De kosten hiervan worden in rekening gebracht. De wielklem wordt pas verwijderd nadat de bestuurlijke boete en de kosten van de wielklem zijn voldaan. Aan de andere kant zal de handhavingsorganisatie zodanig moeten zijn ingericht dat de wielklem binnen redelijke termijn nadat het verschuldigde bedrag is betaald, wordt verwijderd. Dit kan worden afgeleid uit de wetgeschiedenis met betrekking tot de parkeerbelasting (Kamerstukken II 1989/90, 19 405, nr. 13, blz. 26, en nr. 26, blz. 10). Die termijn is in de praktijk één uur. De Hoge Raad heeft op 29 april 1998 een tweetal duidelijke arresten gewezen (HR 29 april 1998, nr. 32 533, *Belastingblad* 1998, blz. 435, BNB 1998/233c en HR 29 april 1998 nr. 32 535, *Belastingblad* 1998, 528, BNB 1998/234c). De Hoge Raad oordeelt dat ervan mag worden uitgegaan en ook mag worden verlangd dat gemeenten onder normale omstandigheden de wielklem binnen de nog aanvaardbaar geachte tijd van één uur na het betalen van de kosten verwijderen. Dit brengt met zich dat behoort te worden afgezien van het aanbrengen van een wielklem dan wel het geven van een beschikking tot het verhaal van de kosten daarvan, indien op het desbetreffende tijdstip reeds is te voorzien dat het verwijderen niet tijdig zal kunnen geschieden. Anders zou de gemeente handelen in strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur en zou er op die grond aanleiding zijn voor vernietiging van de beschikking.

Na afloop van een bij algemene maatregel van bestuur te bepalen termijn van tenminste 24 uren is de hierboven bedoelde ambtenaar bevoegd het voertuig naar een door hem aangewezen plaats te doen overbrengen. Hiervan wordt proces-verbaal opgemaakt en worden eveneens kosten in rekening gebracht. Het voertuig wordt aan de rechthebbende teruggegeven, nadat de bestuurlijke boete, de kosten van de wielklem en de kosten van overbrenging en bewaring zijn voldaan.

Het voorgestelde artikel 184k bevat verder voorzieningen voor wat er moet gebeuren indien het voertuig niet wordt afgehaald. Tevens is bepaald dat indien aantoonbaar is dat door het aanbrengen of verwijderen van de wielklem dan wel tijdens de overbrenging en bewaring schade aan het voertuig is ontstaan, de gemeente gehouden is deze schade te vergoeden.

## **Artikel 184l**

### *Eerste lid*

Zoals strafbare feiten door tijdsverloop verjaren, behoort ook in het bestuursrecht de bevoegdheid van de overheid om overtredingen te bestraffen in de tijd begrensd te zijn. Voor de termijn gedurende welke bestuurlijke boeten kunnen worden opgelegd, is aansluiting gezocht bij bestaande verjaringstermijn voor strafrechtelijke overtredingen. In aansluiting bij artikel 70 Sr is bepaald dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete door tijdsverloop *vervalt* (aldus ook de artikelen 67c, derde lid, en 67f, vierde lid, Awr). Het woord verjaring is vermeden, omdat dit het misverstand zou kunnen wekken dat overschrijding van de termijn slechts aan het opleggen van een boete in de weg zou staan indien de overtreder zich op de overschrijding beroept. Dat zou echter niet in het stelsel van ons bestuursrecht passen. Het bestuursorgaan zal ook ambtshalve moeten nagaan of de termijn van twee jaar niet is verstreken. Anders zou het immers kunnen voorkomen dat een overtreder bezwaar moet maken louter om zich op overschrijding van de termijn te kunnen beroepen.

Met het opnemen van deze bepaling wordt ook tegemoet gekomen aan een opmerking van de Rvdr.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid biedt een voorziening voor het geval de boete binnen de termijn is opgelegd en de overtreder vervolgens bezwaar maakt of beroep instelt. Dit bezwaar of beroep kan onder omstandigheden leiden tot het oordeel dat een lagere boete moet worden opgelegd. Indien ten tijde van de beslissing op bezwaar, onderscheidenlijk de uitspraak van de rechter, de termijn van twee jaar inmiddels is verstreken, zou twijfel kunnen rijzen of nog wel de bevoegdheid bestaat om enige boete op te leggen. Om buiten twijfel te stellen dat in dat geval die bevoegdheid nog wel bestaat, bepaalt het tweede lid dat in deze gevallen de termijn voor het opleggen van de boete wordt opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.

Volledigheidshalve zij opgemerkt, dat de termijn van artikel 184l uitsluitend betrekking heeft op het opleggen en niet op het invorderen van de boete.

### **Artikel 184m**

#### *Eerste lid*

Het eerste lid van deze bepaling, de inzage in het dossier, is ontleend aan artikel 67m van de Awr en voorziet erin dat de overtreder op zijn verzoek ter voorbereiding van zijn verdediging inzage kan krijgen in zijn dossier. Onder dossier dient in dit verband te worden verstaan alle stukken die relevant zijn voor de besluitvorming over de bestuurlijke boete. Daaronder vallen in ieder geval alle stukken die moeten dienen ter onderbouwing van de beslissing tot het opleggen van een bestuurlijke boete, maar ook stukken die informatie bevatten die ten voordele van de overtreder strekt (EHRM 16 december 1992, Publ. ECHR Ser. A. Vol 247 (Edwards)). Indien het bestuursorgaan meent ten aanzien van enig stuk tot geheimhouding verplicht te zijn, dan kan het dit stuk onder omstandigheden buiten het dossier laten, maar dan kan het stuk ook niet ter motivering van de boete worden gebruikt; een bestraffende sanctie kan niet worden gebaseerd op stukken waartegen de overtreder zich niet kan verweren. Als gezegd kunnen bovendien stukken, die ten voordele strekken van de overtreder, niet buiten het dossier worden gehouden. Dit recht op inzage geldt ook in de bezwaarfase, en derogeert in zoverre aan artikel 7:4, zesde lid (vgl. ook Rechtbank. Rotterdam, 26 november 2002, AB 2003, 385 (SEP/Nma)).

#### *Tweede lid*

Het tweede lid is opgenomen in verband met de onderdelen a en e van het derde lid van artikel 6 EVRM. Onderdeel a bepaalt dat de overtreder onverwijld en in bijzonderheden op de hoogte moet worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging. Artikel 6, derde lid, onderdeel a, van het EVRM eist daarnaast dat de mededeling van de gronden van beschuldiging geschiedt in een taal die de overtreder verstaat. Onderdeel e geeft de overtreder voorts recht op kosteloze bijstand door een tolk, indien hij de ter terechtzitting gebezigde taal niet verstaat. Het EHRM heeft beide bepalingen in hun onderlinge samenhang zo uitgelegd dat de overtreder recht heeft op mondelinge vertolking en schriftelijke vertaling telkens wanneer, maar ook alleen wanneer en voorzover, dit nodig is om ene adequate verdediging te kunnen voeren (vgl. EHRM 28 november 1978, Ser A, Vol 29 (Luedicke, Belkacem en Koç); EHRM 19 december 1989, Ser A, Vol 168 (Kamasinski)). Een en ander is in de onderhavige bepaling uitgedrukt door het criterium «voorzover blijkt dat de verdediging van de overtreder dit redelijkerwijs vergt». Op de overheid rust een inspanningsverplichting om alles te doen hetgeen redelijkerwijs geveerd kan worden om de betrokkene in staat te



stellen om zich adequaat te verdedigen. Dit betekent dus niet dat een overtreder die het Nederlands niet beheerst, zonder meer recht heeft op een vertaling van het gehele dossier (aldus ook G. J. M. Corstens, *Het Nederlandse strafprocesrecht*, Arnhem 1993, blz. 139). Waar het om gaat is of de overtreder materieel een adequate verdediging kan voeren (vgl. ook HR 26 mei 1992, NJ 1992, 676). Onder omstandigheden kan een mondelinge toelichting op een schriftelijk stuk daartoe voldoende zijn (vgl. het zojuist aangehaalde Kamasinski-arrest). Onder omstandigheden kan het eventueel ook voldoende zijn dat de advocaat of adviseur van betrokkenen de Nederlandse taal begrijpt. Uitgangspunt blijft echter dat de overtreder in staat wordt gesteld om een adequate verdediging te voeren. Zeker bij de kennisgeving van de aard van de beschuldiging, is het van belang dat zijn in een voor de betrokkene begrijpelijke taal plaatsvindt en kan niet te snel worden aangenomen dat aan de verplichtingen van artikel 6 EVRM is voldaan door het feit dat de advocaat of adviseur van de betrokkenen het Nederlands beheerst.

#### **Artikel 184n**

##### *Eerste lid*

Het eerste lid voorziet in de mogelijkheid beroep in te stellen bij de rechtbank. Het beroep wordt, in lijn met hetgeen is geregeld in de Wahv, behandeld door de kantonrechter.

Voor het overige wordt verwezen naar het algemeen deel van de memorie van toelichting.

##### *Tweede lid*

Het tweede lid geeft een opsomming van de beroepsgronden.

##### *Derde lid*

Het derde lid bepaalt dat de artikelen 6, tweede lid, 10 en 12 tot en met 20d van de Wahv van overeenkomstige toepassing zijn. Het betreft hier de artikelen die betrekking hebben op de behandeling van het beroepschrift door de kantonrechter en in hoger beroep door het gerechtshof te Leeuwarden.

Daar waar in deze artikelen wordt gesproken over de officier van justitie moet voor toepassing in het onderhavig wetsvoorstel telkens het bestuursorgaan worden gelezen.

#### **Artikel 184o**

Voor het beroep bij de rechter wordt een griffierecht geheven. Indien het beroep gegrond is, wordt dit griffierecht door het bestuursorgaan aan de indiener van het beroepschrift vergoed. De Awb kent voor het griffierecht een hoog en een laag tarief. Gelet op de gemiddelde hoogte van de bestuurlijke boeten die ingevolge deze wet zullen worden opgelegd, ligt het voor de hand om in dit wetsvoorstel voor het lage tarief te kiezen. Artikel 184o voorziet daarin.

#### **Artikel 184p**

##### *Eerste lid*

De regeling in het eerste lid sluit aan bij de regeling van bestuursrechtelijke geldschulden, zoals voorgesteld in de Vierde tranche van de Awb (zie artikel 4.4.1.3). Het eerste lid stelt als hoofdregel de betalingstermijn voor schulden die op grond van een beschikking moeten worden betaald op zes weken.

De lengte van de termijn is daarmee gelijk aan die voor het instellen van bezwaar of beroep in artikel 6:7. Ook het tijdstip van ingang van die termijn wordt in beginsel op dezelfde wijze bepaald als bij de bezwaar- en

beroepstermijn. In aansluiting op artikel 6:8, eerste lid, wordt daartoe geregeld dat de betalingstermijn gaat lopen nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekend gemaakt.

Het voordeel van eenzelfde termijn voor de betaling en voor bezwaar en beroep is dat de regeling voor de betrokkenen eenvoudiger is: men zal zich minder snel in de termijn vergissen. Indien het gaat om een schuld die de burger moet betalen is voorts nog een voordeel dat het verrichten van de betaling en het beslissen over de vraag of men bezwaar of beroep wil instellen binnen dezelfde termijn moet geschieden.

Omdat bezwaar en beroep volgens de hoofdregel van artikel 6:16 geen schorsende werking hebben, blijft ook bij instelling van bezwaar en beroep de verplichting tot betaling bestaan. De betalingstermijn gaat, zoals gezegd, lopen op het moment van de bekendmaking van de beschikking. De betaling moet binnen de gestelde termijn geschieden. Bij overschrijving op een bank- of girorekening betekent dit, overeenkomstig wat ook in het privaatrecht geldt, dat tijdig is betaald indien het verschuldigde bedrag binnen de gestelde termijn op de rekening van de schuldeiser is bijgeschreven.

#### *Tweede lid*

Het tweede lid bepaalt dat de uit de oplegging van bestuurlijke sancties voortvloeiende geldschulden kunnen worden ingevorderd bij dwangbevel. Dit is overeenkomstig het geldende recht en wordt in de nabije toekomst geregeld in de Vierde Tranche Awb (afdeling 4.4.4).

### **Artikelen 184q en 184r**

Van belang voor de vraag of de tenuitvoerlegging (invordering) van de boete toelaatbaar is voordat een rechter zich erover heeft uitgesproken, is de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, van het EVRM. In het licht van deze onschuldpresumptie rijst de vraag of de hoofdregel van het bestuursrecht, inhoudende dat aan bezwaar en beroep geen schorsende werking toekomt (artikel 6:16 Awb), ook voor boetebeschikkingen kan gelden. Met het oog op de slagvaardigheid van de handhaving is schorsende werking van bezwaar en beroep immers soms minder gewenst. Uit de Straatsburgse jurisprudentie volgt dat de onschuldpresumptie van artikel 6, tweede lid, van het EVRM niet uitsluit dat de tenuitvoerlegging van besluiten plaatsvindt, voordat de rechter onherroepelijk over de schuld van de overtreder heeft beslist. Deze bevoegdheid tot onmiddellijke executie moet wel binnen redelijke grenzen worden toegepast, waarbij een redelijk evenwicht tussen de betrokken belangen in acht moet worden genomen.

Bij deze beoordeling moet onder meer worden betrokken of in het geval van een succesvol beroep de reeds betaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd en de oorspronkelijke rechtspositie van de betrokkenen kan worden hersteld (zie EHRM 23 juli 2002, Janosevic tegen Zweden, EHRC 2002, nr. 88). Bij de bestuurlijke boete op grond van het onderhavige wetsvoorstel zullen, vooral ook gezien de geringe hoogte van het boetebedrag (maximaal € 340,-) de boetebesluiten door de bank genomen onmiddellijk kunnen worden geëxecuteerd. Hoewel artikel 184n, in de lijn van de Wahv, toepassing van hoofdstuk 8 van de Awb, en daarmee artikel 8:81 van de Awb (de mogelijkheid om de voorzieningenrechter te verzoeken een boetebeschikking te schorsen) uitsluit, kan toch worden gesteld dat de voorgestelde regeling niet in strijd is met het EVRM. Expliciet is immers in het onderhavige wetsvoorstel een bepaling (artikel 184s) opgenomen die voorziet in terugbetaling van de reeds betaalde geldsom, vermeerderd met de wettelijke rente, indien de boete ten onrechte blijkt te zijn opgelegd.

Gelet op het vorenstaande is in het onderhavige wetsvoorstel de keuze gemaakt dat aan het instellen van bezwaar en beroep geen schorsende

werking toekomt. Doorslaggevende overweging is de effectiviteit van de straf: het gewenste lik-op-stukbeleid zou ernstig worden gefrustreerd als tenuitvoerlegging van een opgelegde boete niet mogelijk zou zijn. Het maken van deze keuze is ingegeven door het gegeven dat niet rauwelijks tot executie kan worden overgegaan, maar dat een aanmaning plaatsvindt. Aan de betrokkene moet duidelijk worden gemaakt dat hem, als hij niet binnen de wettelijke termijn betaalt, tenuitvoerlegging van de boetebeschikking met toepassing van het voorgestelde artikel 184q boven het hoofd hangt.

Dit laatste betekent dat in algemene zin informatie moet worden verstrekt over de mogelijke executievormen (diverse vormen van beslag). Verder is van belang dat voor belanghebbende mogelijkheid van verzet openstaat. Tenslotte is van belang dat het bij de boete per definitie gaat om een sanctie van financiële aard. Dit brengt met zich mee dat deze altijd achteraf geheel kan worden teruggedraaid.

### **Artikel 184s**

Van belang is dat het grootste effect van de opgelegde boete wordt bereikt door het zogenoemde lik-op-stukbeleid. Bij het toekennen van schorsende werking wordt de tenuitvoerlegging van een opgelegde boete hangende een bezwaar- of beroepstermijn en zolang op een ingesteld bezwaar- of beroepsschrift niet onherroepelijk is beslist, ernstig gefrustreerd. Bovendien zou het wel toekennen van schorsende werking een ongewenst effect kunnen hebben, namelijk een stimulans om vooral bezwaar en beroep in te stellen. Zeker daar waar het gaat om toch eenvoudig te constateren overtredingen, zoals in het onderhavige wetsvoorstel, leidt het toekennen van schorsende werking van het bezwaar en beroep tot een soort uitstel van betaling. Dit laatste leidt weer tot een onevenredige belasting van het bestuursapparaat. De consequentie van het niet toekennen van schorsende werking aan het bezwaar en beroep behoort dan wel te zijn dat, indien blijkt dat een boete ten onrechte is opgelegd, de betrokkenen de door hem betaalde geldsom vermeerderd met de wettelijke rente terugbetaald zal krijgen. Deze terugbetalingsverplichting daar waar er sprake is van een ten onrechte betaalde boete is geregeld in het voorgestelde artikel 184s.

### **Artikel II**

Dit artikel voorziet in enkele wijzigingen van de Wahv. Deze aanpassingen zijn nodig om te kunnen optreden tegen een stilstaand motorrijtuig met een al dan niet kentekenplichtige aanhanger, dan wel tegen een kentekenplichtige aanhangwagen. De voorgestelde wijzigingen hebben hierop betrekking.

De Minister van Verkeer en Waterstaat,  
K. M. H. Peijs

De Minister van Justitie,  
J. P. H. Donner